

# **INEF**

## **Report**

Institut für Entwicklung und Frieden  
der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

### **Politische Steuerung von Standortpolitik und Verwaltungsreform in NRW\***

Michael Giese

**Heft 60 / 2002**

---

\* überarbeitete Fassung der Diplomarbeit „Mesopolitik und Verwaltungsmodernisierung – zwei Politikfelder im Spiegel der Steuerungstheorie“ vom Mai 2001

Michael Giese, Diplom-Sozialwissenschaftler, geb. 1969, Studium der Sozialwissenschaften – Fachrichtung Politikwissenschaft – an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Seit 2001 Mitarbeiter im Institut für Entwicklung und Frieden

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b><i>Einleitung</i></b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b><i>Steuerungstheorie</i></b>	<b>5</b>
2.1	Gegenstand der Steuerungstheorie	5
2.2	Entwicklung der Steuerungstheorie	6
2.3	Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus	12
<b>3</b>	<b><i>Mesopolitik</i></b>	<b>16</b>
3.1	Mesopolitik in Abgrenzung zur Strukturpolitik	16
3.2	Die Mesoebene als Kernkategorie "Systemischer Wettbewerbsfähigkeit"	19
3.2.1.	Das Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit	19
3.2.2.	Die besondere Bedeutung der Mesoebene	24
3.3	Mesopolitik und Verwaltung - Allgemeine Strukturen	28
<b>4</b>	<b><i>Öffentliche Verwaltung</i></b>	<b>31</b>
4.1	Der administrative Kernbereich der Verwaltung	32
4.1.1.	Vertikale Koordination	33
4.1.2.	Horizontale Koordination	36
4.2	Zwischenfazit: Organisationsformen öffentlicher Aufgabenerledigung im Kontext politischer Steuerung	37
4.3	Verwaltungsmodernisierung als Prozess	40
<b>5</b>	<b><i>Mesopolitik in NRW</i></b>	<b>41</b>
5.1	Phasen der Mesopolitik	41
5.2	Mesopolitische Programme	44
5.2.1.	Förderprogramme	44
5.2.2.	Fachprogramme	46
5.2.3.	Aktionsprogramme	46
5.3	Administrative Struktur der Mesopolitik in NRW	47
5.4	Versuche der Koordination von Mesopolitik in NRW	50
5.4.1.	Das Steuerungsmuster der regionalisierten Strukturpolitik	50
5.4.2.	Das Steuerungsmuster der IBA-Emscherpark	56

<b>6</b>	<b><i>Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW</i></b>	<b>62</b>
6.1	Verwaltungsreform in NRW- Ein Rückblick	62
6.2	Verwaltungsreform in den neunziger Jahren	63
6.3	Verwaltungsreform in NRW seit 1998	65
6.3.1.	Ziele der Verwaltungsmodernisierung	65
6.3.2.	Erstes Verwaltungsmodernisierungsgesetz (1. ModernG NRW)	67
6.3.3.	Zweites Verwaltungsmodernisierungsgesetz (2. ModernG NRW)	69
6.3.4.	Binnenmodernisierung	70
6.4	Organisation und Steuerung des Modernisierungsprozesses	72
6.4.1.	Aufbau und Struktur der Reformorganisation	72
6.4.2.	Horizontale interministerielle Koordination	73
6.4.3.	Vertikale Koordination zwischen administrativen Akteuren	74
6.4.4.	Koordination mit und zwischen gesellschaftlichen Interessen	74
6.5	Fazit Verwaltungsmodernisierung	74
6.5.1.	Gescheiterte Reform oder erfolgreicher Zwischenschritt?	75
6.5.2.	Verwaltungsmodernisierung vor dem Hintergrund der Steuerungsdiskussion	77
<b>7</b>	<b><i>Fazit: Mesopolitische Relevanz der Verwaltungsmodernisierung - Getrennte Veranstaltungen mit gemeinsamen Problemen</i></b>	<b>78</b>
7.1	Wechselwirkungen zwischen den beiden betrachteten Politikfeldern	78
7.2	Mesopolitik und Verwaltungsmodernisierung als Beispiele für Steuerungsmöglichkeiten in differenzierten Gesellschaften	80
	<b><i>Literatur</i></b>	<b>81</b>

## 1 Einleitung

Die grundsätzlichen Ziele von Mesopolitik und der aktuellen Verwaltungsmodernisierung in NRW sind die gleichen. Beide Policies zielen auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und eine Verbesserung der Standortqualität im globalen Wettbewerb. Mesopolitik soll günstige Bedingungen für dynamische Unternehmensentwicklung schaffen, Verwaltungsmodernisierung soll leistungsfähige Strukturen hervorbringen, die (auch) in der Lage sind (u.a.) Mesopolitik erfolgreich zu gestalten und umzusetzen. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass erfolgreiche Mesopolitik ohne leistungsfähige Verwaltungsstrukturen wenig aussichtsreich erscheint. Die vorliegende Arbeit untersucht das Verhältnis von Mesopolitik und Verwaltungsmodernisierung aus einer steuerungstheoretischen Perspektive.

Die deskriptive wie analytische Beschreibung eines Betrachtungsgegenstandes geschieht in keinem Fall voraussetzungslos. Deshalb erscheint es notwendig, die gewählte Perspektive zu erläutern. Dazu soll zunächst eine analytische Unterscheidung in Steuerungsfeld, Steuerungsmuster, Steuerungsbedingungen und Steuerungsideen eingeführt werden<sup>1</sup>.

- Steuerungsfeld im hier verwendeten Sinne, meint das betrachtete Politik-

feld bzw. eine policy in einem Politikfeld (spezifisches Problem oder problembezogenes politisches Programm, die daran beteiligten Akteure (Steuerungssubjekte, -adressaten und -betroffene)) sowie deren Macht-ressourcen und Interessen.

- Steuerungsmuster werden im Folgenden verstanden als die gewählten bzw. vorfindbaren Organisationsformen, Interaktionsformen, Maßnahmen und Instrumente des betrachteten Steuerungsgegenstandes.
- Steuerungsbedingungen sind die "objektiven Rahmenbedingungen", unter denen politische Steuerung stattfindet, wie zum Beispiel fortschreitender technischer Wandel, aber auch Europäisierungs- und Globalisierungsprozesse.
- Die Kategorie der Steuerungsideen beinhaltet schließlich die Vorstellungen, Modelle und Ideologien, welche die jeweilige Perspektive auf *alle* Kategorien<sup>2</sup> begründen.

Alle Kategorien sind sowohl dynamisch als auch interdependent. Das heißt, dass sie sich in einem ständigen Veränderungsprozess befinden, welcher wiederum Rückwirkungen auf die jeweils anderen Bereiche aufweist.

Der Begriff des Steuerungsfeldes ist umfangreich. Dieses ist einerseits dem o.g. Umstand geschuldet, dass jeder

---

<sup>1</sup> Diese Unterscheidung wurde auf der Tagung "Bedingungen und Muster politischer Steuerung im historischen Vergleich" der DVPW Ad-hoc-Gruppe "Politische Steuerung im Wandel" am 30. März 2001 in Bonn im einführenden Referat von Dr. Holzinger vorgeschlagen, hier jedoch um die Kategorie des Steuerungsfeldes erweitert.

---

<sup>2</sup> Das die gewählte Perspektive selbst als Gegenstand der gewählten Perspektive betrachtet werden muß, hängt mit dem grundsätzlichen Problem der Beobachtung erster und zweiter Ordnung zusammen.

Untersuchungsgegenstand Mikro-, Meso- und Makrophänomene umfasst (vgl. Kap. 2), also auf unterschiedlichen analytischen Ebenen betrachtet werden kann. Das heißt auf die Verwaltung bezogen, *"dass uns "die öffentliche Verwaltung" einmal als gesellschaftliches Subsystem, zum anderen als Verwaltungsorganisation oder auch als ein verwaltungsbezogener Entscheidungsakt begegnen kann"* (Grunow 2001).

Andererseits sind auch Begriffe wie Politikfeld, Politikräume oder Sektoren der Politik nicht immer eindeutig (vgl. ebd.) bzw. ebenfalls perspektivenabhängig.

Meines Erachtens ist es deshalb notwendig, die grundsätzlichen Gegenstände der Arbeit einer allgemeinen Betrachtung zu unterziehen, da auf diese Weise:

1. eine Verständigung über Art und Inhalt der betrachteten Gegenstandsbereiche erzielt werden kann;
2. die theoretischen Vorannahmen, welche implizit in den verwendeten Begrifflichkeiten enthalten sind, eine gewisse Transparenz erlangen;
3. eine begründete Einschränkung der weiteren Vorgehensweise, eine argumentative Basis erhält.

Da eine gleichgewichtete Analyse aller Bereiche mit hoher Wahrscheinlichkeit an Überkomplexität scheitern würde, und es in den Sozialwissenschaften nicht um eine vollständige, gewissermaßen eins-zu-eins-Replikation der Wirklichkeit, sondern um zutreffende Vereinfachung geht (vgl. Mayntz/Scharpf 1995:66), wird für die vorlie-

gende Arbeit folgende Vorgehensweise gewählt.

In einem ersten Arbeitsschritt werden die der Arbeit zugrunde liegenden Steuerungsideen in Form der wesentlichen Entwicklungen der Steuerungstheorie nachgezeichnet, eine kurze Bestandsaufnahme der aktuell als wesentlich wahrgenommenen Steuerungsbedingungen vorgenommen (Kap. 2.2) sowie mit dem Ansatz des "akteurszentrierten Institutionalismus" eine Konkretisierung des analytischen Bezugsrahmens gegeben, auf dessen Basis eine Bewertung der Leistungsfähigkeit verschiedener Steuerungsmuster (im Sinne von Interaktionsformen) möglich erscheint (Kap. 2.3).

In den folgenden beiden Kapiteln liegt der Betrachtungsschwerpunkt auf einer allgemeinen Annäherung an die Steuerungsfelder (Mesopolitik, Öffentliche Verwaltung) sowie im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung auf den grundsätzlichen Formen der Steuerungsmuster (Formen der horizontalen und vertikalen Koordination). Dieser Umstand liegt darin begründet, dass die öffentliche Verwaltung im Rahmen der Arbeit von doppeltem Interesse ist. Erstens ist die Verwaltung der alleinige Steuerungsgegenstand, den es im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zu verändern gilt. Zweitens ist ein Teil der Verwaltung ein wesentliches Element der Mesopolitik, das deren administrative Umsetzung sicherstellen soll. Verwaltung ist also gleichzeitig Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt, das heißt, dass das vom Betrachter wahrgenommene je nach gewählter analytischer Perspektive und betrachtetem Gegen-

tand variieren kann. Am Ende des Kapitels 4 wird ein Zwischenfazit gezogen, indem versucht wird, die bei der Rekonstruktion von Mesopolitik als Kategorie der systemischen Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltung in organisationssoziologischer Perspektive gewonnen Erkenntnisse zusammenzuführen. Dabei werden einige Konflikt- und Spannungsverhältnisse grundsätzlicher Art identifiziert, die in der weiteren Arbeit als Analysehilfen genutzt werden. Die empirische Beschreibung der Mesopolitik in NRW ist Gegenstand des fünften Kapitels. Mit der regionalisierten Strukturpolitik und der IBA werden zwei Steuerungsmuster näher betrachtet, die versuchen, möglichst viele der identifizierten Konflikt- und Spannungsverhältnisse zu koordinieren.

Die Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW bildet eine in sich selbst geschlossene, eher materiell-orientierte policy-Analyse. Ihre nur bedingt gelungene Umsetzung wird dann abschließend, allerdings interaktionsorientiert begründet.

Das Verhältnis von Mesopolitik und Verwaltungsmodernisierung wird also auf drei unterschiedlichen Ebenen untersucht. Erstens in einer eher engen politikfeldimmanenten Betrachtung der aktuellen Verwaltungsmodernisierung als Verwaltungspolitik (Kap. 6.). Zweitens in Form des Vergleichs zweier Politikfelder und deren Wechselwirkungen und möglichen Einflußpotentiale und drittens unter dem Aspekt der Grenzen und Möglichkeiten politischer Steuerung in differenzierten Gesellschaften

am Beispiel von Mesopolitik und Verwaltungsmodernisierung in NRW.

## 2 Steuerungstheorie

### 2.1 Gegenstand der Steuerungstheorie

Die Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung in einer zunehmend komplexer werdenden Gesellschaft sind eine der zentralen Fragestellungen der sozial- und politikwissenschaftlichen Diskussion. Was in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts als Theorie der Planung begann, den Fokus anfangs streng auf hierarchische Gesellschaftsteuerung durch staatliche Akteure gerichtet, entwickelte sich zu einer Theorie, die die Voraussetzungen politischer Steuerung thematisiert. Dabei handelt es sich allerdings keineswegs um ein geschlossenes Theoriegebäude, sondern eher um ein "patchwork in progress".

Die im Laufe der Theorieentwicklung in die Steuerungstheorie "eingeflossenen" Elemente entstammen unterschiedlichen theoretischen Kontexten. Die beiden theoretischen "Pole" dürften einerseits in der "Rational-Choice-Theorie" mit der Grundannahme des (begrenzt)<sup>3</sup> rational handelnden "homo oeconomicus"<sup>4</sup>, andererseits in den neueren Überlegungen der Systemtheorie zu verorten sein<sup>5</sup>. Andere theoretische Einflüsse, wie die

<sup>3</sup> Im Sinne der bounded rationality (Simon 1981).

<sup>4</sup> Und ihren diversen Fortentwicklungen, z.B. Neue Politische Ökonomie, Spieltheorie usw.

<sup>5</sup> Die dritte Theorie mit universellem Anspruch, die kritische Theorie war für die Steuerungstheorie von geringerem Einfluss.

Policy- und Implementationsforschung, Netzwerkanalyse oder Organisations-theorien unterliegen zu Teilen derselben Problematik (vgl. Grunow 1998). Von Beyme weist deshalb zu Recht darauf hin, dass eine Politikwissenschaft, die sowohl Mikrophänomenen in Form individueller Handlungen, als auch Makrophänomenen in Form der Entwicklung ganzer gesellschaftlicher Systeme sowie (vor allem bei Fragen der Steuerung in der Regierungslehre) allen dazwischen befindlichen Mesophänomenen<sup>6</sup> nachspürt, mit einem theoretischen Singularismus schlecht beraten wäre. *"Diese Position machte Glaubenskriege zwischen Mikro- und Makrotheorie, zwischen Handlungs- und Systemtheorie, wenn sie als Alternativenradikalismus ausgefochten wurden, gerade für die Regierungslehre völlig unfruchtbar"* (von Beyme 1992: 341). *"Bei einem eingehenderen Vergleich der Theorien zeigt sich, dass kaum ein Forscher in concreto die Radikalalternative Handlungs- versus Systemtheorie vertritt"* (ebd.: 343). Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird, trotz der primär gewählten handlungstheoretischen Perspektive, an einigen Stellen auf systemtheoretische Ergänzungen zurückgegriffen. Aber was ist unter dem Begriff der Steuerung im Rahmen dieser Arbeit zu verstehen?

Unter dem Begriff der Steuerung (*governance*) werden mitunter verschiedene inhaltliche Bedeutungen subsumiert (vgl. Mayntz 1998: 7). *Governance* (Steuerung) im umfassendsten Sinne

---

<sup>6</sup> Verstanden als überindividuelle komplexe Gebilde, z. B. Organisationen und organisatorische Netzwerke (vgl. Grunow 1998: 8)

meint demnach alle Formen der sozialen Koordination in einer Gesellschaft, unabhängig davon, ob sie im staatlichen, ökonomischen oder sonst einem "Sektor" stattfindet. Davon lassen sich zwei speziellere Begriffsverwendungen unterscheiden, welche gewissermaßen Untertypen des Erstgenannten darstellen. In der ersten Verwendung wird unter *governance* eher eine bestimmte Form der Steuerung verstanden, und zwar ein nicht-hierarchisches, stärker auf Kooperation ausgerichtetes Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Akteuren in Netzwerkstrukturen (ebd.). Diese Begriffsverwendung ist explizit nicht gemeint, wenn im Folgenden von *governance* bzw. Steuerung die Rede sein wird. Sie stellt nach Meinung des Autors lediglich ein Steuerungsmuster dar.

Die zweite Begriffsverwendung meint die staatlich vermittelte politische Steuerung (political governance) (vgl. Mayntz 1997a) im engeren Sinne. Die Entwicklung der Steuerungstheorie auf der Basis der politischen Steuerung ist der Schwerpunkt der weiteren Betrachtung (vgl. Abb. 1).<sup>7</sup>

## 2.2 Entwicklung der Steuerungstheorie

Ende der 60er Jahre wurde in der wissenschaftlichen Debatte erstmals das staatliche Steuerungsversagen diagnostiziert und diskutiert. Grundannahme war die Vorstellung vom Staat als zentraler hierarchischer Steuerungsinstanz,

---

<sup>7</sup> Für folgenden Ausführungen zur Entwicklung der Steuerungstheorie vgl. den Sammelband Mayntz 1997 sowie Mayntz 1998.

der die soziale und ökonomische Entwicklung auf seinem Territorium lenken sollte. Die Differenz zwischen diesem Anspruch und des zu diesem Zeitpunkt empirisch deutlich wahrnehmbaren staatlichen Steuerungsversagens wurde in einer ersten Phase in Defiziten der staatlichen Steuerungsfähigkeit gesucht. Dabei erfuhr die eher präskriptive Planungstheorie, welche ihren Fokus auf organisatorische und kognitive Defizite staatlicher Steuerung richtete, durch empirische Forschungen in den 70er Jahren bald relevante Erweiterungen.

Die Planungseuphorie hatte durch das Ausbleiben der erhofften Ergebnisse eine Ernüchterung erfahren. Bei der Ursachenforschung wurden zunächst

die instrumentellen und institutionellen Aspekte der Politikentwicklung thematisiert. Defizite bei der Umsetzung der Politik rückten dann Ende der 70er Jahre in der Implementationsforschung in den Mittelpunkt der Betrachtung, und die dabei gewonnenen Erkenntnisse bewirkten in der Folge die erste grundsätzliche Erweiterung des Ausgangsparadigmas, welches Renate Mayntz wie folgt formuliert:

*"The first paradigm of a theory of political governance was thus concerned with policy development and policy implementation, and it adopted a top-down, or legislator's perspective" (Mayntz 1998: 10).*

In der Implementationsforschung wurde deutlich, dass das Scheitern staatlicher

Abb. 1:

<b>The governance paradigm and its extensions</b>	
<b>Basic paradigm:</b>	policy development (by government) + policy implementation (by public agencies)
<b>1<sup>st</sup> extension</b>	include bottom-up perspective: sectoral structure and target group behavior
<b>2<sup>nd</sup> extension:</b>	include policy-development and implementation in public/private networks and self-regulating societal systems
<b>3<sup>rd</sup> extension:</b>	include effect of European policy upon domestic sectoral structures and policy-making
<b>4<sup>th</sup> extension:</b>	include European level of policy-making
<b>5<sup>th</sup> extension:</b>	include political input processes on European and national level

Quelle: Mayntz 98: 11

policies nicht allein auf Grund organisatorischer, kognitiver, instrumenteller und institutioneller Defizite auf Seiten der Steuerungsobjekte verursacht wird, sondern, dass auch die angenommenen Steuerungsobjekte, die Zielgruppen öffentlicher Politik, über Widerstands- und Beeinflussungspotentiale verfügen, die nach Politikfeldern und Akteurskonstellationen variieren können. Die bisher vorherrschende top-down Perspektive wurde um eine bottom-up Perspektive der selektiven Einbindung der vormaligen "Normadressaten" ergänzt. Die Ausgangsfrage der Steuerungsfähigkeit des Staates erweiterte sich zur Frage der Steuerbarkeit von Gesellschaften.

Systemtheoretische Überlegungen, welche als Grundelement sozialer Systeme statt Handlung nunmehr Kommunikation gewählt hatten, sahen in der Frage der Steuerbarkeit die eigentliche Restriktion jeglicher Steuerung (Luhmann 1984, Willke 1983) und beschleunigten den Paradigmenwechsel in der a priori handlungstheoretisch angelegten Steuerungstheorie zusätzlich. Die "Entzauberung des Staates" (Willke 1983), in der zentrale Gesellschaftsteuerung durch das politisch-administrative System (PAS) in funktional differenzierten Gesellschaften als Utopie "entlarvt" wird, identifiziert das PAS als ein funktionales gesellschaftliches Subsystem unter anderen. Das den systemtheoretischen Annahmen zugrunde liegende Paradigma der funktionalen Differenzierung (gesellschaftliche Systembildung entlang funktionaler Leistungen, die erbracht werden (müssen) und damit gleichzeitige Zunahme von Indepen-

denz und Interdependenz der Teilsysteme) wurde von der Steuerungstheorie nach und nach übernommen, jedoch handlungstheoretisch (zurück-) gewendet (vgl. Mayntz 1988). Insbesondere die Theorie der autopoietisch-selbstreferenziellen Systeme luhmannscher Prägung wurde und wird auf Grund des ihr unterstellten radikalen Steuerungspessimismus<sup>8</sup> abgelehnt (Mayntz 1997a; Schimank/Werle 2000).

Mit der Aufnahme der funktionalen Differenzierung in den eigenen Theoriekontext war es der Steuerungstheorie möglich die empirische Widerlegung

---

<sup>8</sup> Die Theorie der autopoietischen Systeme schließt jede Form des "direkten Durchgriffs" eines Systems in ein anderes kategorisch aus. *"Als autopoietisch wollen wir Systeme bezeichnen, die die Elemente, aus denen sie bestehen, durch die Elemente, aus denen sie bestehen, selbst produzieren und reproduzieren. Alles, was solche Systeme als Einheit verwenden, ihre Elemente, ihre Prozesse, ihre Strukturen und sich selbst wird durch eben solche Einheiten im System erst bestimmt. Oder anders gesagt: es gibt weder Input von Einheit in das System noch Output von Einheit aus dem System. Das System operiert als ein selbstreferenziell geschlossenes System. Das heißt nicht, daß keine Beziehungen zur Umwelt bestehen, aber diese Beziehungen liegen auf anderen Realitätsebenen als die Autopoiesis selbst"* (Luhmann 1985: 403; Herv. i. Org.). Indirekte Resonanzzeugung durch Beeinflussung der Umwelt eines Systems durch andere Systeme erscheint durchaus möglich, nur dass das betroffene System die jeweilige "Irritation" selber wahrnimmt und nach den systeminternen Codes bearbeitet. Systemtheoretische Steuerungskonzepte wie z.B. die "indirekte Kontextsteuerung" (Willke 1988) nehmen dies zum Ansatzpunkt ihrer Überlegungen. So sieht Grunow in der Zuweisung von normativen Prämissen wie Steuerungsoptimismus versus Steuerungspessimismus keine sinnvolle Unterscheidung, da sie auf einer unterschiedlich strikten Fassung des Steuerungsbegriffs beruhen (vgl. Grunow 1994: 28).

des hierarchischen Steuerungsmodells schrittweise theoretisch zu fundieren.

Doch zunächst folgte der Erkenntnis des Staatsversagens die theoretische Diskussion zweier auf den ersten Blick alternativer Steuerungsformen: Der "Markt" und dessen unsichtbare Hand und die organisierte gesellschaftliche Selbstregulierung. Die empirische Policy-Forschung<sup>9</sup> fand aber bei ihren Untersuchungen kaum "Reinformen" vor, vielmehr bestimmten in weiten Bereichen nicht marktlich-private und gemischt staatlich-gesellschaftliche Regulationsformen die Szenerie. Mayntz faßt diese Steuerungsformen in zwei Hauptgruppen zusammen (vgl. Mayntz 1998: 12):

1. Öffentlich/ private policy-Netzwerke, zu denen auch alle Formen von korporatistischen Arrangements gehören;
2. Formen sozialer Selbstregulierung, in denen der Staat nicht unmittelbar teilnimmt, aber meist wesentliche Rahmenbedingungen bestimmt, wie z.B. im deutschen Tarif- und Gesundheitssystem oder bei der Festlegung technischer Standards (DIN-Normen).

Aus Sicht des Ausgangsparadigmas des hierarchischen Staates bedeutet die "geteilte Souveränität" in Netzwerken oder die "Beschränkung" auf das Festlegen der Rahmenbedingungen für Formen der sozialen Selbstregulierung einen Verlust an Steuerungskapazität. Aus

einer erweiterten steuerungstheoretischen Perspektive besteht der scheinbare Verlust staatlicher Steuerungsfähigkeit vielmehr in einer Transformation der Steuerungsmuster. Dieser Wandel beruht sowohl auf der Veränderung der Steuerungsbedingungen (fortschreitende funktionale Differenzierung), als auch auf dem Paradigmenwechsel in der Perspektive, welcher den Steuerungsanspruch relativiert (Aufgabe des hierarchischen Steuerungsanspruches). Der hierarchische Staat wurde zum verhandelnden Staat (vgl. Kap. 2.3), der lediglich über einen "Schatten der Hierarchie" verfügt (Scharpf 1993; 2000).

Eine in den 90er Jahren verstärkt wahrgenommene Veränderung der Steuerungsbedingungen in Form von zunehmenden Europäisierung- und Globalisierungstendenzen offenbarte neue Defizite in der bisherigen Theorieperspektive. Diese beschränkte sich in erster Linie auf die Betrachtung eines isolierten Nationalstaates und dessen "nach Innen" gerichteten Politiken, wobei der Schwerpunkt weit mehr auf der Effektivität, also dem output, impact und outcome des politischen Prozesses, als auf der Legitimität, den Input-Faktoren politischer Prozesse und den Beziehungen zwischen beiden Seiten gelegen hatte. *"The theory of political governance has so far dealt with political systems that have clear identity, a clear boundary and a defined membership which implies specific rights and duties. This kind of approach is incapable of dealing with the problems raised by European integration, and especially with the problems raised by globalisation"* (Mayntz 1998: 14).

---

<sup>9</sup> Ebenso u.a. die Verbändeforschung. Einen guten Überblick über den Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie siehe Lehmbuch 1996.

Mayntz sieht als Konsequenz drei zusätzliche notwendige Erweiterungen der bisherigen Steuerungstheorie (vgl. Abb. 1, Extension 3-5), die sie aber stärker als zukünftige Herausforderungen für die Steuerungstheorie, denn als bereits vollständig integrierte "Bausteine" versteht.

Die erste Erweiterung versucht den Einfluss vor allem der europäischen Ebene (aber auch teilweise der Auswirkungen der Globalisierung) auf die nationale Politikgestaltung als externen Einflussfaktor zu berücksichtigen. Auf der Basis dieser Fragestellung entwickelte sich in den letzten Jahren eine intensive Debatte um die veränderte Rolle des Nationalstaates unter den Bedingungen der Globalisierung und Europäisierung. Vom diesmal als genuin verstandenen Verlust von Kontrollkapazitäten (Scharpf 1999), über seine Transformation zum "region state" (Ohmae 1995), bis hin zur Prognose seiner weitgehenden Bedeutungslosigkeit (Albrow 1998) auf der einen Seite, bis zu Diagnosen von Transformationsprozessen und dem "Wiedererstarken" des Nationalstaates auf der anderen (Mann 1997) wurden diverse Deutungsmuster bemüht.

Die externen Einflussfaktoren nationaler Politikgestaltung lassen sich einer weiteren Unterscheidung unterziehen:

1. Entscheidungen und Regelungen, welche auf der supranationalen Ebene<sup>10</sup> meist unter Beteiligung nati-

onaler Entscheidungsträger zustande kommen und direkt auf den Nationalstaat (und seine verschiedenen Arenen und Ebenen) zurückwirken.

2. Die Einschränkung des Handlungsspielraumes durch die Auswirkungen der Globalisierung und Europäisierung, welche indirekt auf alle Ebenen des PAS zurückwirken, wie z.B. die Auswirkungen der Globalisierung der Kapital- und Finanzmärkte.

Erstere stellen den Versuch dar, Probleme die auf der Ebene der Nationalstaaten nicht mehr effektiv gelöst werden können, durch die Ausdehnung des Funktionsradius des PAS wieder bearbeitbar zu machen (vgl. Scharpf 2000: 336ff.), gewissermaßen die Entgrenzung funktionaler Teilbereiche durch das Ausweiten territorialer Zuständigkeiten wieder "einzufangen". Letztere weisen auf die (bisherigen) Grenzen supranationaler Handlungs- und Steuerungsfähigkeit unter den Bedingungen der Globalisierung hin<sup>11</sup>.

Die beiden anderen von Mayntz vorgeschlagenen Erweiterungen der Steuerungstheorie weisen einen gewissen bias zu erst genanntem Punkt auf. Die Politikgestaltung des um die europäische Ebene erweiterten PAS verlangt nicht nur nach der Analyse der politi-

---

scheidungsstrukturen zutrifft z.B. internationale Organisationen und Regime.

<sup>11</sup> Dabei ist der Einwand, dass die vorfindbaren Globalisierungs- und Europäisierungstendenzen Ergebnisse überwiegend deregulativer Politik der vergangenen Jahrzehnte sind, zwar weitgehend zutreffend, für die Wirkung und die Möglichkeit der politischen Bearbeitung dieser Tendenzen jedoch unerheblich.

---

<sup>10</sup> Supranational nicht ausschließlich europäisch, da neben der qualitativ wie quantitativ hervorgehobenen Bedeutung der europäischen Ebene im Rahmen der EU, das Gleiche auch für andere internationale Ent-

schen Prozesse auf der europäischen Ebene, sondern vor allem nach der Betrachtung des Regierens in horizontal und vertikal verflochtenen Mehrebenenstrukturen, in denen komplexe Verhandlungssysteme auch innerhalb des PAS zu dominieren scheinen. Zwar hatte die Policy-Forschung bereits in den siebziger Jahren Formen der interministeriellen Koordination (Mayntz/Scharpf 1975) und der Politikverflechtung im föderalen System der BRD zum Gegenstand (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976), jedoch durch die Veränderungen der Steuerungsbedingungen erhielten die dabei gewonnenen Erkenntnisse neue Aktualität in einem veränderten Kontext.

*"..die Feststellung, dass der moderne Staat als ein komplexes, multiorganisatorisches Akteurssystem zu begreifen ist, (ist) längst trivial geworden. Weniger trivial dürfte die These sein, dass die **Binnenkomplexität des Staates gerade in jüngster Zeit beträchtlich zugenommen hat und dass sich dadurch die institutionellen Bedingungen des Regierens entscheidend verändert haben.** (...) Kurz gesagt, in Europa ist eine neue Architektur von Staatlichkeit entstanden, in der supranationale und nationale – sowie in zunehmendem Maße auch regionale und lokale - Akteure und Kompetenzen auf eine höchst spannungsreiche und komplizierte Art und Weise integriert sind" (Grande 1995: 328f.; Herv. i. Org.).*

Die Frage nach Möglichkeiten der "kollektiven Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen gesellschaftlicher Komplexität" (Schimank/Werle 2000) gibt eine bei weitem noch nicht abgeschlossene Suchrichtung vor.

Die These von Grande weist auf eine in der o.g. Debatte um die veränderte Rolle des Nationalstaates mehrfach diagnostizierte Entwicklung hin, und zwar die gleichzeitige Bedeutungszunahme sowohl der supranationalen, als auch der regionalen/lokalen Ebene im Globalisierungsprozess (vgl. u.a. Esser 1996). Dieses "Glokalisierungsparadox" stellt die tradierten Politikmuster vor zusätzliche Herausforderungen<sup>12</sup>.

Die wachsende Bedeutung der europäischen Ebene lenkte die Aufmerksamkeit auf die demokratische Legitimation supranationaler Politik und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Steuerungsfähigkeit (u.a. Scharpf 1999, Messner 1998). Eine intensive Diskussion über die Zukunft der Demokratie unter den veränderten Rahmenbedingungen ist zur Zeit im Gange<sup>13</sup>. Die vorliegende Arbeit beteiligt sich jedoch explizit nicht an dieser Fragestellung, sondern legt den weiteren Schwerpunkt stärker auf die Effektivität öffentlichen Handelns, argumentiert also eher "outputorientiert"<sup>14</sup>.

Zusammenfassend stellen sich die Steuerungsbedingungen aus der bisher beschriebenen Perspektive wie folgt dar:

---

<sup>12</sup> Auch den Überlegungen des Konzeptes der "Systemischen Wettbewerbsfähigkeit" liegen diese Ausgangsannahmen zugrunde (vgl. Kap. 3.2).

<sup>13</sup> Vgl. dazu u.a. Streeck 1998, Brock 1998, Weller 1999, Wolf 2000.

<sup>14</sup> Das bedeutet keinesfalls, dass Inputfaktoren keine Bedeutung beigemessen wird, die Frage der Legitimität wird auch durchaus zur Begründung herangezogen, jedoch nicht eigenständig unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten bearbeitet.

- fortschreitende funktionale Differenzierung
- Emanzipation gesellschaftlicher Akteure und einzelner Funktionsbereiche von staatlichen Regierungen (zunehmende Independenz), trotz
- zunehmender Interdependenz aller Politikbereiche

Diese Entwicklungstendenzen haben zur Folge, dass Politik, Wirtschaft und Gesellschaft keine Einheit mehr bilden, sondern unterschiedliche Ausbreitungsräume haben. Territorial bestimmten politisch-administrativen Einheiten fehlen in weiten Teilen die funktionalen Äquivalente. Für die Steuerungsfähigkeit des Staates ergeben sich hieraus massive Veränderungen:

- Verlust der hierarchischen Steuerungskompetenz, Transformation des Staates in Richtung des "verhandelnden Staates";
- Steigende Bedeutung von "International Governance" und Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Kooperation, insbesondere zunehmende Europäisierung;
- Herausbildung einer Mehrebenenpolitik von lokalen bis zur globalen Ebene;
- Zunehmende Akteursvielfalt auf allen Politikebenen.

Die hier dargestellten universellen Entwicklungstrends staatlicher Steuerungsfähigkeit und gesellschaftlicher Steuerbarkeit bedeuten jedoch keinesfalls eine konkrete Einheitlichkeit staatlicher Steuerungsmuster über alle administrativen Ebenen und alle Politikfelder hinweg, sondern genau das Gegenteil ist

zu beobachten. Die abstrakte Einheit ist die konkrete Differenz. Oder mit den Worten von Arthur Benz: *"In allen politischen Systemen variieren das Ausmaß und die Form der Ebenenkopplung sowie die Steuerungsfähigkeit im Zeitablauf und nach Politikfeldern"* (Benz 2000: 120).

Zum Abschluss dieses Kapitels soll als weiterer analytischer Bezugsrahmen, oder besser als Konkretisierung der der Steuerungstheorie zugrunde liegenden konzeptionellen Werkzeuge, der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharf 1995; Scharpf 2000) vorgestellt werden<sup>15</sup>.

### 2.3 Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus

Der akteurszentrierte Institutionalismus ist eine Zusammenführung von handlungstheoretischen und institutionalistischen/strukturalistischen Grundannahmen. Der Ansatz geht davon aus, dass soziale Phänomene das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden Akteuren sind, deren Interaktionen jedoch durch den institutionellen Kontext, innerhalb dessen sie stattfinden, strukturiert und beeinflusst werden (vgl. Scharpf 2000: 17).

Unter Institutionen werden Regelsysteme verstanden, welche sowohl formale rechtliche Regeln (Sanktion durch Rechtssystem, Staatsapparat), als auch soziale Normen (Sanktion durch soziale Missbilligung/Ächtung oder Entzug von

---

<sup>15</sup> Dabei handelt es sich um den typischerweise bei *governance*-Studien im- oder explizit verwendeten Ansatz.

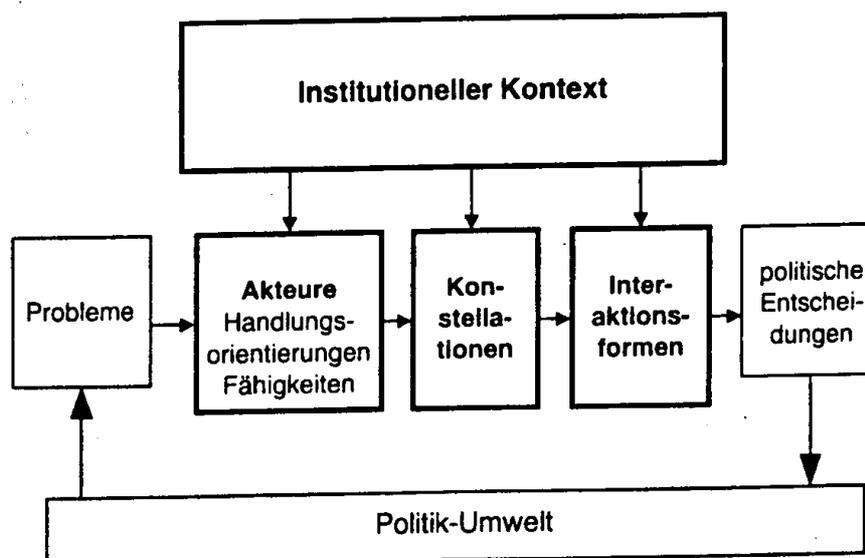
Kooperation/Belohnung) beinhalten können (vgl. Scharpf 2000: 76ff.).

Von diesen unterschieden werden – individuelle, kollektive und korporative – Akteure<sup>16</sup>. Von kollektiven und korporativen Akteuren kann ausgegangen werden, wenn "die individuellen Akteure, die in ihnen und in ihrem Namen handeln, ihre Entscheidungen in einem gemeinsamen, durch institutionelle Regeln konstituierten Bezugsrahmen koordinieren" (Scharpf 2000: 79). Institutionen ihrerseits können durch Akteurshandeln gestaltet und beeinflusst werden, sind also ebenso abhängige wie unabhängige Variable. Institutionen sind aber aus dieser Perspektive keine Akteure und nicht mit Organisationen gleich zu setzen. "Regelsysteme "han-

deln" nicht, aber sie können Akteure konstituieren und in wichtigen Merkmalen prägen. Soziale Gebilde wie Organisationen lassen sich sowohl unter dem Aspekt der darin verkörperten Regelungen, das heißt institutionell betrachten, wie auch unter dem Aspekt der Handlungsfähigkeit, das heißt als korporative Akteure" (Mayntz/Scharpf 1995: 49).

Die Handlungsorientierungen von Akteuren zeichnen sich einerseits durch bestimmte Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen aus, andererseits werden sie durch die Konstellation zwischen der Vielzahl von Akteuren, welche an politischen Interaktionen beteiligt sind und den dabei vorfindbaren Interaktionsformen geprägt. Alle diese

**Abb. 2 :** Der Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policyforschung



Quelle:  
Scharpf 2000: 85

<sup>16</sup> Ausführlich Scharpf 2000: 95-122.

Elemente stehen in einem Wechselverhältnis zum institutionellen Kontext, der Handeln und handelndes Zusammenwirken beeinflusst, durch das das Regelsystem seinerseits Veränderung erfährt (vgl. Abb.2). Dieses Wechselverhältnis lässt sich analytisch nicht auflösen (vgl. Schimank/Werle 2000: 14).

Scharpf identifiziert vier grundsätzliche Modalitäten strategischer Interaktion, indem er mögliche Akteurskonstellationen aus einer spieltheoretischen Perspektive auf ihre möglichen Ergebnisse untersucht und diese nach wohlfahrts- und verteilungstheoretischen Kriterien bewertet:

1. Einseitiges Handeln
2. Verhandlung
3. Mehrheitsentscheidung
4. Hierarchische Steuerung

Reine Koordinationsspiele können demnach in allen vier Interaktionsformen effektiv bearbeitet werden. Bei Problemen nach Art des "battle of the sexes" sind die Ergebnisse von einseitigem Handeln und Mehrheitsentscheidungen zwar wohlfahrtseffizient, entsprechen jedoch nicht allen Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit<sup>17</sup>, während Probleme nach Art des "Gefangenendilemmas" durch diese beiden Interaktionsformen nicht auf normativ zufriedenstellende Weise gelöst werden können. Verhandlungssysteme in Form von Netzwerken, Regimen und Zwangsverhandlungssystemen können auch solche Problemkonstellationen, wenn auch nur

---

<sup>17</sup> Das Kriterium der "Fairness" wird erfüllt, das der "Gleichheit" und "Bedürftigkeit" jedoch nicht.

unter dem Vorbehalt hoher Transaktionskosten, befriedigend bearbeiten. Bei Konstellationen mit hohem Konfliktniveau stoßen jedoch auch Verhandlungssysteme an ihre Grenzen. Es entstehen Blockaden, bestenfalls Kompromisslösungen auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, und auch nur unter sehr hohen Transaktionskosten und bestimmten Voraussetzungen<sup>18</sup>. Die einzige Ausnahme bildet die hierarchische Steuerung. *"Die hierarchische Steuerung dagegen ist grundsätzlich in der Lage, Ergebnisse zu produzieren, die den Standards der Wohlfahrtseffizienz und der Verteilungsgerechtigkeit genügen, und zwar für alle Arten gesellschaftlicher Probleme und unter Bedingungen aller strategischer Konstellationen (...). Es ist jedoch ebenso klar, dass die hierarchische Koordination diese positiven Ergebnisse nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen erzielen kann"* (Scharpf 2000: 321). Dazu müsste die Steuerungsfähigkeit auf Seiten des Steuerungssubjektes und die Steuerbarkeit auf Seiten des Steuerungsobjektes vorliegen<sup>19</sup>, die beide wie oben erläutert nur begrenzt angenommen werden können. Scharpf stellt angesichts dieser Diagnose die Frage, wie es möglich ist, dass die Politik in den meisten konstitutionellen Demokratien überhaupt in der Lage war, relativ zufriedenstellende Ergebnisse zu produzieren. (vgl. ebd.: 322).

---

<sup>18</sup> Nur wenn Kosten und Nutzen aufteilbar sind oder wenn Ausgleichszahlungen und Paketlösungen möglich sind.

<sup>19</sup> Scharpf selber verwendet Informationsproblem und Motivationsproblem als restriktive Voraussetzungen.

Eine Antwort sieht Scharpf in der Wirkung des "Schattens der Hierarchie". Jede institutionelle Struktur kann als "Möglichkeitsgrenze" betrachtet werden, das heißt, dass sie zwar institutionell anspruchsvollere Interaktionsformen ausschließt, jedoch alle weniger anspruchsvollen Interaktionsformen enthalten kann. *"Innerhalb einer hierarchischen Autoritätsstruktur ist es daher in der Tat möglich, dass die tatsächlich stattfindenden Interaktionen den Charakter von Verhandlungen oder von einseitigem Handeln haben"* (ebd.: 323). Scharpf unterscheidet folgende idealtypische Varianten:

- Verhandlungen in bürokratischen Hierarchien, das heißt Verhandlungen, die direkt in eine hierarchische Autoritätsstruktur eingebettet sind, z.B. horizontale Verhandlungen innerhalb und zwischen Ministerien.
- Selbstorganisation im Schatten des Staates; Staatliche Regelungen bestimmen die Rahmenbedingungen, unter denen Verhandlungen zwischen gesellschaftlichen Akteuren stattfinden, und garantieren die Verbindlichkeit der ausgehandelten Vereinbarungen. In einigen Fällen werden Verhandlungsregime oder bestimmte Akteure eigens zu diesem Zweck vom Staat geschaffen.
- Der direkt verhandelnde Staat. Staatliche Akteure beteiligen sich darüber hinaus direkt als eigene Verhandlungspartei.

Allen gemeinsam ist, dass die beteiligten Akteure in der begründeten Annah-

me verhandeln<sup>20</sup>, dass eine Nichteinigung ihrerseits eine hierarchische Entscheidung zur Folge hätte<sup>21</sup>, dass also der Status Quo von vornherein nicht haltbar erscheint. Dazu ist es erforderlich, dass die Akteure über keine akzeptable Exit-Option verfügen. Unter diesen Bedingungen ist zu erwarten, dass der Politik-Output, der durch Verhandlungen im Schatten der Hierarchie erreicht werden kann, sich dem, der durch hierarchische Steuerung hätte produziert werden können, annähert.

Wenn nun aber im Zuge der Globalisierung der Kapital- und Finanzmärkte der Territorialstaat die Kontrolle über seine ökonomischen Außengrenzen verloren hat, verfügen erstens bestimmte Akteure (Unternehmen, Kapitalbesitzer) über eine Exit-Option, und zweitens müssen Regierungen gegenüber den ökonomischen Akteuren, die zwar nicht abwandern können, aber dennoch aufgrund der offenen Märkte dem internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, darauf achten, diese wettbewerbsfähig zu halten. Der Schatten der Hierarchie verliert durch diesen Umstand an Wirkung, und wird, würde die Terminologie von Scharpf konsequent weiterentwickelt, durch den "Schatten des Weltmarktes",

---

<sup>20</sup> Bzw. bei einseitigem Handeln ein Unterlassen des von ihnen wahrscheinlich von staatlicher Seite erwarteten Handelns.

<sup>21</sup> Eine solche hierarchische Entscheidung, argumentiert Scharpf, besitzt durch das Informationsproblem staatlicher Koordination zusätzliches Drohpotential, da die Akteure mit einer schlecht informierten und dadurch ineffizienten Entscheidung rechnen müssen, was für sie einen zusätzlichen Anreiz zur Einigung bedeuten kann (vgl. Scharpf 2000: 331).

unter dem zur Zeit alle Akteure agieren, ergänzt bzw. teilweise ersetzt.

In dieser Wirkungskette sieht Scharpf den wesentlichen Souveränitätsverlust des Nationalstaates (Scharpf 1999, 2000), der bisher durch supranationale Institutionen nicht gleichwertig ersetzt werden kann (s.o.).

Die Frage nach dem nationalen Handlungsspielraum im ökonomischen Bereich unter den Bedingungen des globalen Wettbewerbs (Eßer et al. 1996) liegt dem Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit zugrunde, welches im Kapitel 3.2 vorgestellt wird.

### 3 Mesopolitik

#### 3.1 Mesopolitik in Abgrenzung zur Strukturpolitik

Mesopolitik meint auf die nordrhein-westfälische Realität bezogen im Kern das, was in NRW gemeinhin unter Strukturpolitik verstanden wird. *"Mesopolitik ist die Gesamtheit der Politiken, die versuchen, den wirtschaftlichen Strukturwandel und seine Folgen zu gestalten"* (Meyer-Stamer 2000b: 1). Wenn aber Mesopolitik und Strukturpolitik im Wesentlichen das Gleiche meint, warum muss dann ein neuer Terminus in die Debatte eingebracht werden? Wäre es nicht einfacher und weit weniger verwirrend, den Begriff der Strukturpolitik beizubehalten, anstatt unbedingt ein neues Etikett für ein bestehendes Politikfeld etablieren zu wollen? Wären beide Begriffe deckungsgleich, wäre der Einwand ohne Zweifel berechtigt. Wo aber sind die Unterschiede zwischen Mesopolitik und Strukturpolitik?

Strukturpolitik wird in der Literatur meist in erstens sektorale und zweitens regionale Strukturpolitik unterteilt. "Sektorale Strukturpolitik hat das Ziel, das Wachstum einzelner Sektoren der Volkswirtschaft, oder, innerhalb eines Sektors, das einzelner Branchen zu fördern oder Schrumpfungprozesse zu verlangsamen. Die Förderung einzelner Branchen der Industrie wird auch als "Industriepolitik" bezeichnet" (Grosser 1995: 564). Als typisches Beispiel für sektorale Strukturpolitik in NRW ist die Jahrzehnte lange Förderung des Steinkohlenbergbaus, später dann auch der Eisen- und Stahlindustrie anzuführen.

Regionale Strukturpolitik will dagegen primär das wirtschaftliche Wachstum in bestimmten Regionen beeinflussen (vgl. ebd.: 565). Hier ist als grundlegendes Beispiel die "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" von Bund und Ländern zu nennen, in zunehmenden Maße haben aber auch die EU und ihre Strukturfonds an Bedeutung gewonnen (vgl. Kap. 5.2).

Regionale Strukturpolitik wird nach der gängigen Begriffsverwendung sowohl in Abgrenzung zur kommunalen Wirtschaftsförderung, als auch zur Technologie-, Umwelt-, Bildungs-, Beschäftigungs- und Raumordnungspolitik sowie Landes- und Regionalplanung verstanden, obwohl im Grunde jedes andere Politikfeld bzw. deren einzelne *policies* zum Element der regionalen Strukturpolitik eines (Bundes-) Landes werden kann (vgl. Köller/Block 2001). Somit scheint eine inhaltliche Definition im Sinne einer exakten Bestimmung der

*policies* von Strukturpolitik kaum möglich zu sein.

Auch der Versuch, eine Abgrenzung zu anderen Politikfeldern abzuleiten, indem eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Wirtschaftspolitik (Strukturpolitik, Industriepolitik usw.) und Gesellschaftspolitik (Regionalplanung, Umwelt-, Bildungs-, Beschäftigungspolitik usw.) zur Argumentation herangezogen wird (vgl. u.a. Köller/Block 2001, Rehfeld 1999), erscheint bei genauerer Betrachtung als wenig stichhaltig. Denn auch jede Form von Wirtschaftspolitik ist genau genommen gesellschaftspolitisch begründet, da Wirtschaftspolitik ja gerade betrieben wird, um eine gesellschaftspolitisch begründete Veränderung der wirtschaftlichen Aktivität herbeizuführen (z.B. Bereitstellung von mehr Arbeitsplätzen).<sup>22</sup> Die Unterscheidung wäre dann eher einerseits in Politikfelder, deren *policies* primär darauf zielen Veränderungen im ökonomischen System herbeizuführen, und andererseits in Politikfelder, deren *policies* primär darauf zielen, die Externalisierung der negativen gesellschaftlichen Kosten einzudämmen bzw. abzumildern. Aber auch eine solche Unterscheidung ist nicht zufriedenstellend.

Denn entscheidend ist vielmehr, ob eine Beeinflussung des wirtschaftlichen Systems stattfindet, gleichgültig wie die

dazu führende *policy* intendiert war. So ist es durchaus vorstellbar, dass z.B. eine als "Wirtschaftspolitik" beabsichtigte *policy* keine oder nur geringe Wirkung im ökonomischen System erzielt, hingegen eine *policy*, die primär darauf abzielt die Externalisierung der negativen gesellschaftlichen Kosten des ökonomischen Systems einzudämmen bzw. abzumildern, große Resonanz im ökonomischen System erzielt (z.B. Bildungspolitik, Sozialpolitik, Umweltpolitik), und somit aus einer stärker die Wirkungen berücksichtigenden Perspektive eher eine relevante "Wirtschaftspolitik" darstellt, als die eigentlich beabsichtigte.

Das bedeutet, dass es einen Unterschied macht, ob eine Wirkungsperspektive oder eine Absichtsperspektive eingenommen wird. Letztere ist zu verstehen als Selbstbeschreibung des PAS, das heißt alles, was innerhalb des PAS als Strukturpolitik verstanden wird, ist **de facto** auch Strukturpolitik.

Strukturpolitik zielt darauf, den wirtschaftlichen Strukturwandel und seine Folgen zu gestalten (Köller/Block 2001). Unterschieden wird gängigerweise in sektorale und regionale Strukturpolitik (s.o.) sowie nach den jeweiligen "zuständigen"<sup>23</sup> bzw. hauptbeteilig-

---

<sup>22</sup> Orthodoxe Marktliberale sehen genau darin die "Marktverzerrung", meist ignorierend, dass die Bereitstellung der sicheren Rahmenbedingungen durch den Staat bereits erstens ein Eingriff in den "freien Markt" darstellen und zweitens ebenso gesellschaftspolitisch begründet ist.

---

<sup>23</sup> Eine Unterscheidung nach der Zuständigkeit wird auch innerhalb einer administrativen Ebene getroffen. So wird je nachdem in welchen Ressort und Ministerium eine *policy* entschieden wird, diese als primär strukturpolitisch/wirtschaftspolitisch oder als primär andere Entscheidung angesehen, z.B. als sozialpolitisch oder raumplanerisch. Dabei handelt es sich aber um Unterscheidungen innerhalb des politisch-administrativen Systems, die zwar durchaus Unterschiede in den jeweils getroffenen Entscheidungen bewirken können, deshalb

ten Verwaltungsebenen (z.B. Europäische Strukturpolitik, Strukturpolitik des Landes, kommunale Wirtschaftsförderung). Alle diese Unterscheidungen lassen sich zwar per Definition vornehmen und sind zur Ausschnittsverkleinerung zu Analyse Zwecken durchaus hilfreich (und notwendig), sind aber realiter wenig trennscharf, da

- eine inhaltliche Bestimmung von Strukturpolitik schwer möglich erscheint, weil im Grunde jede *policy* zum Element der Strukturpolitik werden kann,
- fast alle Verwaltungsebenen, ob gezielt oder eher als unbeabsichtigtes "Nebenprodukt", Strukturpolitik gleichzeitig betreiben und
- sektorale Strukturpolitik auch immer regionale Strukturpolitik beinhaltet, was auch andersherum genau so gilt.

Strukturpolitik ist zwar allgemein-sprachlich ein gängiger Terminus, für eine wissenschaftliche Betrachtung stellt sich jedoch recht deutlich ein hohes Maß an Unbestimmtheit des Begriffsinhaltes heraus, was in der Folge zu eigenem Definitionsbedarf führt. Die Unterschiede zwischen Mesopolitik und Strukturpolitik sind also definitionsabhängig.

Inhaltlich definiert sind Mesopolitiken *policies*, die darauf zielen, günstige Bedingungen für dynamische Unternehmensentwicklung zu schaffen, z.B. Re-

---

aber keineswegs bedeuten, dass eine nicht als explizit strukturpolitisch gekennzeichnete *policy*, nicht auch strukturpolitisch relevant sein kann.

gionalpolitik, Technologiepolitik, Industriepolitik, KMU- und Wirtschaftsförderung usw., oder die diese Bedingungen wesentlich beeinflussen, z.B. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Stadt- und Regionalplanung, Umweltpolitik, Bildungspolitik usw., was je nach verwendeter Definition von Strukturpolitik zu mehr oder minder großen Übereinstimmungen führt.

Die Wirkung auf das ökonomische System, im Sinne von günstige Bedingungen für dynamische Unternehmensentwicklung (also systemtheoretisch "günstige Umweltbedingungen"), wird in diesem Verständnis stärker betont, auch wenn der Ansatz der systemischen Wettbewerbsfähigkeit, wie oben ausgeführt, genuin handlungstheoretisch angelegt ist.

Durch die im wesentlichen eingenommene Wirkungsperspektive ist Mesopolitik<sup>24</sup> immer als umfassende Querschnittspolitik zu den aus der Absichtsperspektive des PAS etablierten Politikfeldern angelegt. Dieser Umstand führt aber bei einer empirischen Untersuchung dazu, dass diese schnell überkomplex zu werden droht. Die notwendige Einschränkung führt dann wieder zu einer Annäherung an die Absichtsperspektive, zumal diese sich in Rezeption ihrer vermeintlichen Wirkungen ebenfalls verändert<sup>25</sup>.

Der wichtigste Unterschied zwischen Mesopolitik und Strukturpolitik ist, dass

---

<sup>24</sup> Das Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit sucht nach den Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

<sup>25</sup> Und auf diese Weise versucht, Absicht und Wirkung einander anzunähern.

<b>Abb: 3 Konzeptioneller Hintergrund des Konzepts Systemische Wettbewerbsfähigkeit</b>	
<i>Ökonomie</i>	<i>Sozialwissenschaft</i>
<p><b>Innovationsökonomie:</b> Innovation als kumulativer, interaktiver Prozeß; implizites Wissen ("tacit knowledge") statt vollkommene Information; Pfadabhängigkeit; nationale und regionale Innovationssysteme</p> <p><i>Zentrale Autoren: Nelson, Freeman, Pavitt, Meyer-Krahmer</i></p>	<p><b>Politikwissenschaft:</b> neue Steuerungskonzepte, Policy-Netzwerke</p> <p><i>Zentrale Autoren: Scharpf, Mayntz, Willke</i></p>
<p><b>Post-Strukturalismus:</b> Rolle des Staates in einer marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft</p> <p><i>Zentrale Autoren: Lall, Amsden, Fajnzylber</i></p>	<p><b>Wirtschaftssoziologie:</b> Machtbeziehungen in ökonomischen Transaktionen; Vertrauen und relational contracting; industrial districts</p> <p><i>Zentrale Autoren: Granovetter, Swedberg, Platteau, Schmitz, Becattini</i></p>
<p><b>Institutionelle Ökonomie:</b> Eigentumsrechte ("property rights"), Transaktionskosten</p> <p><i>Zentrale Autoren: Williamson, North</i></p>	<p><b>Industriesoziologie:</b> Neue Produktionskonzepte, systemische Rationalisierung, schlanke Produktion</p> <p><i>Zentrale Autoren: Kern &amp; Schumann, Womack et al.</i></p>
<p><b>Management science:</b> Schaffung von Wettbewerbsvorteilen</p> <p><i>Zentrale Autoren: Porter</i></p>	<p><b>Wirtschaftsgeographie:</b> Bedeutung von Agglomerationen</p> <p><i>Zentrale Autoren: Storper</i></p>

Quelle: Meyer-Stamer 2000a: 182

der Begriff der Mesopolitik Teil eines bestimmten analytischen Konzeptes ist und damit eine bestimmte Perspektive beinhaltet. Die wesentliche Gemeinsamkeit ist, dass beide Begriffe in Bezug auf das PAS meist faktisch die gleichen Inhalte meinen.

Im Folgenden soll das Konzept der „Systemischen Wettbewerbsfähigkeit“ als Ganzes kurz vorgestellt, und die Bedeutung der Mesoebene innerhalb des Konzeptes herausgearbeitet werden.

### **3.2 Die Mesoebene als Kernkategorie "Systemischer Wettbewerbsfähigkeit"**

#### **3.2.1. Das Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit**

Die komplementären Begriffe Mesoebene, Mesopolitik und Mesoraum sind Kernkategorien des Konzepts der systemischen Wettbewerbsfähigkeit. Ihnen liegt somit ein spezieller analytischer Fokus, beruhend auf bestimmten Grundannahmen, zugrunde. Das Konzept "Systemische Wettbewerbsfähigkeit" (Eßer/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer 1994) entstand Anfang der 90er Jahre am Deutschen Institut für Ent-

wicklungspolitik (DIE). Die negativen Erfahrungen mit neoliberal orientierten, standardisierten Strukturanpassungsprozessen einerseits sowie das Scheitern der Versuche autozentrierter Entwicklung auf der Basis des Import-Substitutions-Modells andererseits, führten zur Suche nach neuen Erklärungsansätzen. Vor dem Hintergrund der empirischen Analyse stark divergierender Industrialisierungsprozesse (Ostasien/Lateinamerika) wurde versucht, eine Reihe von Ansätzen, Konzepten und Theorien aus Teilbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zueinander in Beziehung zu setzen (vgl. Meyer-Stamer 2000a Abb.3), da isolierte Betrachtungen zu wenig Erklärungskraft aufwiesen.

Ziel war die Entwicklung eines analytischen Konzepts (und keines geschlossenen Theoriegebäudes) zur Analyse der komplexen Faktoren, die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen beeinflussen, und darauf fußend, die Formulierung realistischer Politikempfehlungen (vgl. ebd.: 175). Das Konzept "systemische Wettbewerbsfähigkeit" beinhaltet deshalb zwei grundsätzliche Suchrichtungen und mögliche Schwerpunkte der Operationalisierung:

1. Als analytisches Instrument, um bei der Untersuchung von Ländern oder Regionen über ein Kategorienschema als Suchraster zu verfügen;
2. Als normatives Grobraster, um bei der Formulierung von Politikempfehlungen eine "Idealkonstellation" als Bewertungsfolie zum Maßstab zu haben.

Was aber sind die wesentlichen Kategorien und die Kernaussagen des Konzeptes? Welche Faktoren bestimmen aus der Perspektive der "systemischen Wettbewerbsfähigkeit" die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen?

Internationale Wettbewerbsfähigkeit basiert demnach, *"auf spezifischen gesellschaftlichen Organisationsmustern, über deren Struktur, interne Logik und Entwicklungsdynamik bisher wenig bekannt ist und die aus diesem Grunde sowie der Tatsache, dass gesellschaftliche Organisationsformen stets ihre Geschichte haben und nur langsam verändert werden können, auch nur schwer kopierbar sind"* (Messner 1995: 42). Zur Analyse dieser Organisationsmuster wird ein Vier-Ebenen-Modell vorgeschlagen, welches die traditionelle ökonomische Unterscheidung in Mikro- und Makroökonomie um zwei weitere Ebenen, die Meso- und Metaebene, erweitert, da eine Analyse der ersten beiden Ebenen zwar als durchaus bedeutsam, allerdings keinesfalls als ausreichend beurteilt wird. Zum Verständnis unterschiedlicher ökonomischer Entwicklungsprozesse bedarf es demnach nicht nur der Betrachtung der

- **Mikroebene**, das heißt der Unternehmen und Unternehmensnetzwerke, ihrer technologischen Kompetenz, ihrer Managementkonzepte usw., sowie der
- **Makroebene**, also der Analyse der allgemeinen makroökonomischen Rahmenbedingungen durch Fiskal- und Haushaltspolitik, Geld- und Währungspolitik, Handelspolitik,

Wettbewerbspolitik usw., sondern auch der

- **Mesoebene**, verstanden als die Ebene spezifischer, selektiver Policies und Institutionen zwischen der Makro- und der Mikroebene, die darauf zielen, günstige Bedingungen für dynamische Unternehmensentwicklung zu schaffen, z.B. Regionalpolitik, Technologiepolitik, Industriepolitik, KMU- und Wirtschaftsförderung usw., oder die diese Bedingungen wesentlich beeinflussen, z.B. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Stadt und Regionalplanung, Umweltpolitik, Bildungspolitik usw., sich also durch eine besondere ökonomische Relevanz auszeichnen, und schließlich der
- **Metaebene**, als die Ebene der grundlegenden, nur sehr langsam veränderbaren soziokulturellen Strukturen (Traditionen, Werte, gesellschaftliche Organisations- und Machtstrukturen), in die Mikro-, Meso- und Makroebene eingebettet sind.

Das Verhältnis der Ebenen untereinander wird als interdependent verstanden, wettbewerbsrelevante Parameter auf allen Systemebenen und der Bezug dieser Ebenen zueinander führen zu Wettbewerbsvorteilen (vgl. ebd.: 43). Die wesentlichen Anforderungen an die einzelnen Ebenen und wichtige Wechselwirkungen

zwischen den Ebenen lassen sich wie folgt zusammenfassen<sup>26</sup>:

### **Metaebene**

- Ein Grundkonsens über die Entwicklungsrichtung und ein Mindestmaß an Strategie- und Artikulationsfähigkeit der wichtigen gesellschaftlichen Akteure.
- Ein stabiles politisches System, zur Vermeidung kurzfristiger, erratischer Veränderungen bei Makro- und Mesopolitik.
- Ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Integration, um die beiden erstgenannten Anforderungen überhaupt erst zu ermöglichen.

Auf der Metaebene liegen die grundsätzlichen Einflussfaktoren der systemischen Wettbewerbsfähigkeit in Form von gesellschaftlicher Organisations- und Integrationsfähigkeit, welche für alle anderen Ebenen die Basis darstellen. Zudem wird es ohne einen Grundkonsens über die Notwendigkeit von internationaler Wettbewerbsfähigkeit kaum gelingen, eben diese zu erreichen.

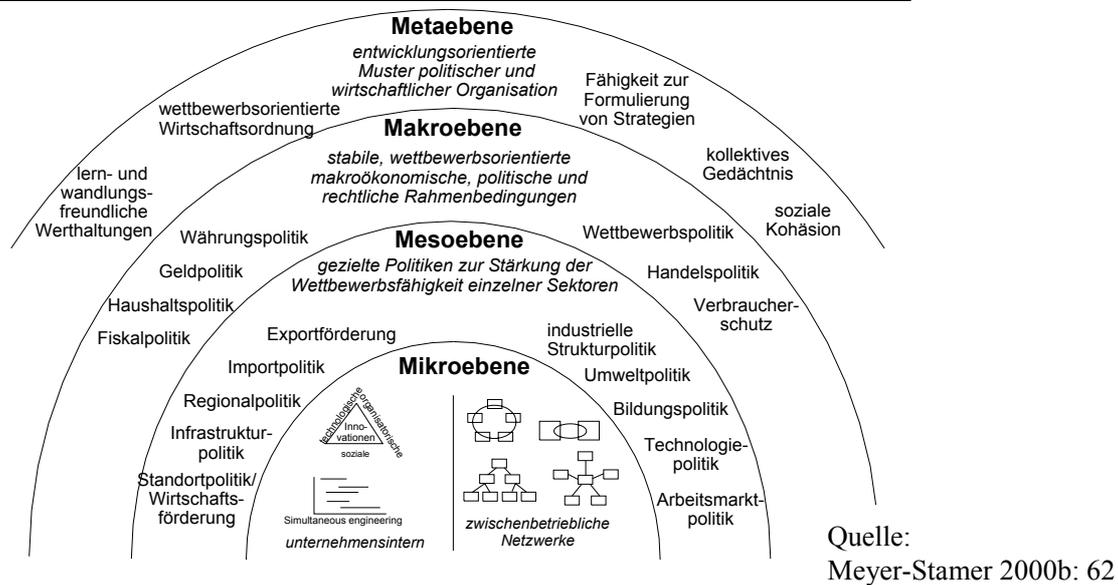
### **Makroebene**

- Eine stabilitätsorientierte Makropolitik, das heißt, dass Inflation, Haushaltsdefizit, Wechselkurs und Verschuldung "beherrschbar" sind.
- Eine Wettbewerbspolitik, die verhindert, dass Monopolsituationen entstehen.

---

<sup>26</sup> Vgl. hierzu die in der Literaturliste aufgeführten Arbeiten von Eßer, Hillebrand, Meyer-Stamer und Messner.

**Abb. 4: Bestimmungsfaktoren systemischer Wettbewerbsfähigkeit**



- Eine Handelspolitik, die den Schutz gegen Importe in absehbaren Schritten abbaut, und dadurch einerseits es Unternehmen ermöglicht, andererseits diese perspektivisch zwingt, sich dem international üblichen Effizienzniveau anzunähern.

Auf der Makroebene werden die Voraussetzungen für Investitionssicherheit und Wettbewerbsorientierung als notwendige, aber als keineswegs hinreichende Bedingungen für eine nachhaltige Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit geschaffen.

### Mesoebene<sup>27</sup>

Ebenso wichtig sind gezielte Politiken zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auf der Mesoebene. Dabei bedarf es

- der Entwicklung des Mesoraumes durch aktive Standortpolitiken, die

häufig in Form von Aushandlungsprozessen zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren entstehen,

- der Entwicklung leistungsfähiger institutioneller Strukturen, welche Formulierung und Implementation von Mesopolitiken ermöglichen.

Auf der Mesoebene kommt es nur zur Herausbildung wirksamer Politiken und leistungsfähiger Strukturen, wenn auf der Metaebene die Bedingungen zur Schaffung eines Angebotes an Mesopolitiken vorliegt (Einsicht in die Notwendigkeit, strategiefähige Akteure, stabiles PAS usw.), die Wirkung dieser Politiken nicht durch Faktoren auf der Makroebene von vornherein verhindert wird (instabile oder wettbewerbsfeindliche Rahmenbedingungen) und auf der Mikroebene eine entsprechende Nachfrage der Unternehmen besteht (Erlangung von Wettbewerbsvorteilen in kompetitiven Märkten).

<sup>27</sup> Ausführlich vgl. Kap. 3.2.2 Die besondere Bedeutung der Mesoebene.

**Mikroebene**

Die Infragestellung des fordistischen Produktionsparadigmas auf der Basis des Taylorismuskennzeichnet die Mikroebene. Zunahme der Bedeutung insbesondere von:

- organisatorischem Wissen, da Innovationen nun nicht mehr "nur" als technische Innovationen verstanden werden. Ebenso wichtig sind soziale und organisatorische Innovationen, nicht nur auf der intraorganisatorischen Ebene, sowie von
- Unternehmensnetzwerken und "clusters" auf der interorganisatorischen Ebene.

Auf der Mikroebene findet zwar der eigentliche Wettbewerb zwischen Unternehmen statt, denn *"Wettbewerbsfähigkeit ist letztlich immer die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen"* (Meyer-Stamer 2000a: 181).

Allerdings wird diese im hohen Maße von den jeweils gegebenen Rahmenbe-

dingungen geprägt, welche wiederum von Elementen auf der Meso-, Makro- und Metaebene entscheidend beeinflusst werden.

Nur ein Blick auf das gesamte ökonomische "System" ermöglicht ein Verständnis der Bestimmungsfaktoren systemischer Wettbewerbsfähigkeit. (vgl. Abb. 4).

Der Systembegriff des Konzeptes ist dabei keinesfalls systemtheoretisch im Sinne Luhmanns gemeint, sondern rekurriert auf einen stärker territorial ausgerichteten Systembegriff in Anlehnung an Friedrich List oder C. Freeman (vgl. Meyer-Stamer 2000a). Die jenseits des analysierten territorialen Raums angesiedelten Einflussfaktoren werden zwar als relevant begriffen, bilden aber nicht den Hauptfokus des Analysekonzeptes. Die unter dem Begriff der "Globalisierung" zusammengefassten Entwicklungstendenzen werden deshalb als wesentliche "constraints", im Sinne der Rational Choice- Theorie behandelt.

**Abb. 5: Einige Bestimmungsfaktoren systemischer Wettbewerbsfähigkeit auf unterschiedlichen Aggregationsebenen der Politik**

	<i>Supranational</i>	<i>National</i>	<i>Regional</i>	<i>Lokal</i>
<i>Meta</i>	Systemkonkurrenz unterschiedlicher Modelle von Marktwirtschaft	Nationales Entwicklungsmodell, Nationales Innovationssystem	Regionale Identität Strategiefähigkeit regionaler Akteure	Kooperationsfähigkeit lokaler Akteure, Vertrauen, kreatives Milieu
<i>Makro</i>	Internationaler Kapitalverkehr	Makroökonomische Rahmenbedingungen (z.B. Steuersystem, Finanzierungsmöglichkeiten)	solide Finanzpolitik staatliche Investitionsfähigkeit,	Solide Finanzpolitik Staatliche Investitionsfähigkeit, attraktives Umfeld, Lebensqualität
<i>Meso</i>	EU-Industriepolitik EU-Technologiepolitik Montrealer Protokoll	Förderung neuer Technologien, Exportförderung, spezifische Finanzierungsinstitutionen Sektorspezifische Umweltpolitik	regionale Wirtschaftsförderung, Technologie-Demonstrationszentren, FuE-Institute, Bildungsinstitutionen, Umweltpolitik	Lokale Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik, Bildungsinstitutionen, Technologie- und Gründerzentren, kompetente Kammern
<i>Mikro</i>	Internationale Unternehmen, <i>Global commodity chains</i>	Mittel- und Großunternehmen, disperse Netzwerke	KMU, regionale Cluster	Lokale Cluster / Industrial Districts, lokale Zulieferbeziehungen

Quelle: Meyer-Stamer 2000a: 183

Das Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit sucht in erster Linie nach den Handlungsspielräumen und Steuerungskapazitäten von Akteuren unter den Bedingungen einer globalisierten kapitalistischen Ökonomie (Eßer u.a. 1996), weniger nach Möglichkeiten oder Erfordernissen der Gestaltung des Globalisierungsprozesses. *"Dass es in der Weltwirtschaft der Herausbildung eines "Ordnungsrahmens" bedarf, um strukturelle Nachteile für schwächere Ökonomien auszugleichen und insbesondere die Instabilitäten, die von den internationalen Finanzmärkten ausgehen, zu begrenzen, ist unstrittig. Das Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit konzentriert sich jedoch auf die Herausarbeitung der Anforderungen an und Spielräumen für nationale Standortpolitiken"* (Messner 1995: 48).

Nationale Standortpolitiken meint dabei aber keineswegs eine Beschränkung der Perspektive auf die jeweils nationale Ebene einer "Volkswirtschaft"<sup>28</sup>. Vielmehr zielt die Analyse auf die Anforderungen und Spielräume der jeweiligen Aggregationsebenen der Politik, von der lokalen bis zur supranationalen Ebene, ohne dabei den Gesamtkontext (Meta- bis Mikroebene) aus den Augen zu verlieren (vgl. Abb. 5).

### 3.2.2. Die besondere Bedeutung der Mesoebene

Das qualitativ Neue am Konzept "systemische Wettbewerbsfähigkeit" ist, wie bereits oben erwähnt, erstens die Einführung der Meso- und der Metaebene als zusätzliche Analyseebenen und zweitens *"die Zusammenführung von industrie- und innovationsökonomischen sowie industriesoziologischen Elementen mit der neueren politikwissenschaftlichen um das Phänomen der Policy-Netzwerke kreisenden Steuerungsdiskussion"* (Eßer/ Hillebrand/ Messner/ Meyer-Stamer 1996: 73).

Die Kerndeterminanten für erfolgreiche industrielle Entwicklung werden auf der Metaebene verortet (vgl. Meyer-Stamer 2000a). Wird nun aber die Frage nach den Handlungsspielräumen und Steuerungskapazitäten von Akteuren gestellt, fallen diese im Hinblick auf die Metaebene eher gering aus. Veränderungsprozesse auf der Metaebene sind zwar durchaus möglich, finden aber eher langsam statt, und selbst eine plötzliche grundlegende Systemveränderung, wie sie zum Beispiel in vielen vormals sozialistischen Ländern stattfand, verändert nur einen, wenn auch wesentlichen soziokulturellen Faktor, an den sich die anderen Faktoren eher langsam anpassen. Eine Veränderung der Metaebene vollzieht sich im gesamtgesellschaftlichen Kontext, wird also durch Akteurshandeln eher indirekt beeinflusst (z.B. durch Politiken auf den drei anderen Ebenen) als direkt gesteuert. Damit verfügt die Metaebene zwar über eine hohe Erklärungskraft für das Verständnis des Gesamtsystems, bietet allerdings nur geringe Möglichkeiten zur Ableitung

<sup>28</sup> Der Begriff der "Volkswirtschaft" als mehr oder weniger "geschlossener" ökonomischer Raum, wird unter den Bedingungen einer globalen Ökonomie als ökonomischer Begriff zusehends unbrauchbar, da er eine Gleichsetzung von ökonomischen und politischen Systemgrenzen mit den territorialen Grenzen eines Nationalstaates impliziert, die sowohl theoretisch in Frage gestellt wird (vgl. u.a. Luhmann 1998), als auch empirisch nicht mehr festgestellt werden kann (vgl. u.a. Messner/Nuscheler 2000).

eventueller Veränderungspotentiale in Form von Handlungsempfehlungen für die Akteure.

Eine besondere Bedeutung für die Herausbildung und die aktive Beeinflussung nationaler Wettbewerbsvorteile wird dagegen der Mesoebene zugemessen. *"Im Gegensatz zu den makroökonomischen Reformen, deren Reichweite durch die Globalisierung der Ökonomie in einigen Bereichen eingeschränkt ist (z.B. Verlust der Zinssouveränität), stellt sich die Mesoebene als eine Dimension mit größerem Gestaltungsspielraum und wachsender Bedeutung dar" (Eßer/ Hillebrand/ Messner/ Meyer-Stamer 1996: 95f).*

Die Grundaussage dabei ist: Mesopolitik does matter. Dieser Aussage liegt die Beobachtung zugrunde, dass entgegen der Annahmen der neoklassischen Allokations- und Außenhandelstheorie sich diejenigen Länder am dynamischsten entwickelt haben, die eine aktive Standortpolitik in Form einer gezielten Optimierung der zwischen makroökonomischen Bedingungen und der Mikroebene angesiedelten Mesodimension ansteuerten, während in anderen Ländern trotz erfolgreicher Stabilisierung des Makrorahmens durch Strukturanpassung keine Reaktivierung der Wirtschaft eintrat. (vgl. Messner 1995: 54f). *"Ökonomisches Wachstum hängt demnach nicht nur von den stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitiken und funktionsfähigen Märkten ab (Strukturierung des Makroraumes), sondern auch von der Entwicklung des Mesoraums durch aktive Standortpolitiken und der Entwicklung eines leistungsfähigen institu-*

*tionellen Designs (Strukturierung des Mesoraumes)" (ebd.: 55).*

Während die Strukturbildung auf der Makroebene fast ausschließlich durch öffentliches Handeln in Form von *public policies* vorangetrieben wird, die Strukturbildung auf der Mikroebene der Unternehmen im Wesentlichen durch privates Handeln und Marktprozesse in Form von *private policies* stattfindet<sup>29</sup>, ist *"die Strukturierung des Mesoraumes zur capability creation eine Daueraufgabe des öffentlichen und privaten Sektors" (ebd.: 63).*

Das eigentliche Problem wird dabei weniger auf der Ebene möglicher Instrumente der Mesopolitik gesehen. Entscheidender ist vielmehr die Frage, wie diese erstens kombiniert werden können, und vor allem zweitens *"wie bzw. auf der Grundlage welcher Entscheidungsfindungsprozesse überhaupt noch Standortpolitiken entwickelt und umgesetzt werden können, die der Komplexität industrieller Produktion gerecht werden. Die Strukturierung des Mesoraumes ist also zuallererst ein Organisations- und Steuerungsproblem" (ebd.: 57).*

Wenn sich nun, wie eingangs mit dem Phänomen der Glokalisierung beschrieben, Globalisierung, Regionalisierung, Lokalisierung und Transformation des

---

<sup>29</sup> "Private policies" bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Funktionslogik von Unternehmen in wettbewerblich strukturierten Märkten. Diese gilt auch für Unternehmen, die sich ganz oder teilweise in öffentlichem Besitz befinden, sofern deren primäres Ziel eher im Bereich der Gewinnerwirtschaftung, als in der Erfüllung "öffentlicher Aufgaben" (vgl. Kap. 4) verortet werden kann.

Nationalstaates und seiner Steuerungspotentiale gegenseitig bedingen und verstärken (vgl. Eßer 1996), liegt ein Teil des Organisations- und Steuerungsproblems in der Neubestimmung der Kompetenzen und Zuständigkeiten der supranationalen<sup>30</sup>, nationalen, regionalen und lokalen Politikinstanzen (Entscheidungsfindungsprozesse) und Verwaltungseinheiten (Implementationsprozesse). Notwendig scheinen dabei die Schaffung institutioneller Strukturen, welche

1. Strukturgestaltung von "unten" auf der lokalen und regionalen Ebene ermöglichen, als auch
2. komplementäre Veränderungen auf der zentralen Ebene, die
  - einerseits - eine effektive Dezentralisierung durch gezielte Abgabe von Kompetenz und Finanzierungsspielräumen erst ermöglichen,
  - andererseits Strukturgestaltung von "oben" in den Bereichen gewährleisten, die für die dezentralen Instanzen nicht oder nur schwer zu erfüllen sind, bzw. in denen, die durch die Dezentralisierung entstehende Heterogenität selber zum Problem wird.

Dem Zentralstaat fällt dabei die Rolle zu, die Einbindung von dynamischen Agglomerationsverbänden in eine nationale Entwicklungsstrategie zu gewähr-

---

<sup>30</sup> Die supranationale Ebene ist insbesondere im Rahmen der europäischen Union von Bedeutung, aber auch in anderen regionalen Zusammenschlüssen in Bezug auf Mesopolitiken, z. B. dem MERCOSUR, zu beobachten.

leisten, produktive Rückkoppelungen zwischen lokalen und regionalen Standorten zu initiieren, den Aufbau einer nationalen Industrie-Infrastruktur voranzutreiben sowie eine aktive Außenwirtschaftspolitik umzusetzen (vgl. Messner 1995: 63).

Dezentralisierung in diesem Sinne bedeutet eine Delegation von Steuerungspotentialen von der zentralen an die nachgeordneten Ebenen. Damit verbunden ist eine größere Zahl leistungsfähiger Akteure, die Möglichkeit standortnaher Entscheidungen, die Nutzung von Agglomerations- und Führungsvorteilen sowie verbesserte Chancen für kooperative Beziehungen zwischen den Regionen und dem Zentralstaat (vgl. ebd.:63).

Wie aber können "produktive Rückkoppelungen" und "kooperative Beziehungen" zwischen (vertikal) und auf (horizontal) den verschiedenen territorialen Ebenen befördert werden? Welche Steuerungsmuster im Sinne aller Formen der sozialen Koordination ("governance") lassen sich auf der Mesoebene identifizieren und welche Folgen ergeben sich daraus für die staatlich vermittelte politische Steuerung im engeren Sinne (political governance) (vgl. Mayntz 1998: 8)?

Messner identifiziert, indem er die Schlussfolgerungen aus der steuerungstheoretischen Diskussion für das Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit zieht, die Mesoebene als *"die Welt der Netzwerkstrukturen, der horizontalen Selbstkoordinierung und des Zusammenspiels von hierarchischer und netzwerkförmiger Steuerung (self-*

*coordination in the shadow of hierarchy*)<sup>31</sup>" (Messner 1995: 374).

Die breite Streuung der Steuerungsressourcen (Fähigkeit zur Problemwahrnehmung, Wissen über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge, Implementationskompetenz) und das Phänomen der geteilten Souveränitäten, dem staatliche Institutionen, Unternehmen und intermediäre Organisationen gleichermaßen unterliegen, werden als Gründe für die Dominanz netzwerkbasierter Steuerungsmechanismen im Mesoraum angeführt. Dass Netzwerksteuerung erstens nur bestimmte Leistungspotentiale erfüllen kann sowie bestimmten Grenzen und Fallstricken unterliegt (Messner 1994; ausführlich Messner 1995: 168-346) und zweitens neben der Netzwerksteuerung auch weiterhin andere Steuerungsmechanismen existieren, *"the fact that processes following different logics - collective behavior, market exchange bargaining, negotiation, and authoratative intervention - co-exist and are causally interrelated"* (Mayntz 1998: 19), bleibt davon unbeschadet.

Erfolgreiche Netzwerksteuerung auf der Mesoebene ist anspruchs- und voraussetzungsvoll. Kollektive Akteure müssen u.a. zu einem Mindestmaß an Problemlösungsorientierung gelangen (Vermeidung eines *endless disagreement*), keine reinen Lobby-Orientierungen verfolgen, und rechtsstaatliche Sicherungen müssen die Herausbildung von "generalisiertem Vertrauen" zwischen den Akteuren ermöglichen (Faktoren auf der Metaebene). In den Netzwerkstrukturen

des Mesoraumes geht es demnach aus einer steuerungstheoretischen Perspektive, so Messners weitere Argumentation, um

- die Optimierung der Leistungsfähigkeit der beteiligten Subsysteme (der Unternehmen, der Unternehmens-*cluster*, der Verbände von Kapital, Arbeit u.a. Interessengruppen, der funktionalen Institutionen der Peripherie des politischen Systems, der staatlichen Administrationen des Kernbereichs des politischen Systems,
- das Zusammenwirken derselben, um Synergieeffekte zu erzeugen und breit gestreute Steuerungsressourcen zu bündeln, ohne die Kreativität und relative Eigenständigkeit der Beteiligten zu unterminieren, wobei
- Eigeninteressen, konfliktive und gemeinsame Interessen ausbalanciert werden müssen (vgl. Messner 1995: 376).

Um eine Abwälzung von ökologischen, sozialen und ökonomischen Kosten der Meso-Netzwerke auf die Gesellschaft zu verhindern, bedarf es außerdem eines "Systems der countervailing powers", welches ausgleichende Funktionen erbringt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass einerseits die Strukturierung des Mesoraumes außerordentlich hohe Anforderungen an Gesellschaften stellt, sich gewissermaßen als "Testfall für die Organisations- und Steuerungsfähigkeit in den jeweiligen Gesellschaften" (ebd.) darstellt, andererseits auf der Mesoebene die Entwicklung, spezifischer, leistungsfähiger Organisationsmuster im

---

<sup>31</sup> Scharpf 1993: 145 (Zitat bei Messner).

Sinne von *"institutional competitive advantages"* (Porter 1990) verortet wird, auf denen Wettbewerbsvorteile aufbauen, welche nur schwer kopiert werden können. *"Wenn es richtig ist, daß die Leistungsfähigkeit auf der Mesoebene im Zusammenwirken der Akteure entsteht und hier (...) die lokale, regionale und nationale Dimension nicht an Bedeutung verlieren, vielmehr national competitive advantages existieren, also die Herausbildung von Wettbewerbsvorteilen an Wirtschaftsstandorte gebunden ist, sind die Anforderungen an Mesopolitiken hoch, die Spielräume für deren Ausgestaltung jedoch ebenfalls groß"* (Eßer/ Hillebrand/ Messner/ Meyer-Stamer 1996: 95f).

### 3.3 Mesopolitik und Verwaltung - Allgemeine Strukturen

Der Begriff der Mesopolitik als Kernkategorie der "systemischen Wettbewerbsfähigkeit" impliziert also eine bestimmte Problemsicht. Die Strukturierung des Mesoraumes wird in erster Linie als Organisations- und Steuerungsproblem verstanden. Auf der Mesoebene sollen leistungsfähige Strukturen entwickelt werden, die die Schaffung von Wettbewerbsvorteilen ermöglichen. Verwaltungsstrukturen werden dabei als ein wichtiges Element identifiziert. Sie sollen

- Aufgaben erfüllen und Leistungen erbringen oder stimulieren, die der "Markt" nicht, nicht von alleine oder nicht in ausreichender Menge zu Verfügung stellt,
- Entscheidungsfindungsprozesse zur Entwicklung geeigneter Standortpolitiken unterstützen, sowie deren

Implementation ermöglichen, indem sie

- ein Zusammenwirken der verschiedenen Mesoakteure befördern (um dabei u.a. Synergieeffekte zu erzeugen und Steuerungsressourcen zu bündeln (s.o.)).

Dabei lassen sich sowohl aus der bisherigen theoretischen Darstellung, als auch aus der empirischen Betrachtung der Mesopolitik in NRW (vgl. Kap. 5) einige allgemeine Thesen ableiten, von denen ausgehend der Zusammenhang zwischen Mesopolitik und öffentlicher Verwaltung beleuchtet werden kann.

#### 1. Mesopolitik ist Querschnittspolitik

Mesopolitiken sind Policies, die darauf zielen, günstige Bedingungen für dynamische Unternehmensentwicklung zu schaffen, z.B. Regionalpolitik, Technologiepolitik, Industriepolitik, KMU- und Wirtschaftsförderung usw., oder die diese Bedingungen wesentlich beeinflussen, z.B. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Stadt und Regionalplanung, Umweltpolitik, Bildungspolitik usw. Mesopolitik ist also grundsätzlich politikfeldübergreifend angelegt.

#### 2. Mesopolitik ist Mehrebenenpolitik

Mesopolitische Aktivitäten lassen sich auf allen Ebenen des politisch-administrativen Systems identifizieren. Es besteht ein dichtes Geflecht von Institutionen und Organisationen, die jeweils auf ihre spezifische Art und Weise Mesopolitik betreiben und gemeinsam einen hochentwickelten Mesoraum konstituieren.

Dieser reicht von der lokalen bis zur europäischen Ebene.

3. *Mesopolitik ist Gegenstand öffentlichen und privaten Handelns*

Mesopolitik beschränkt sich keinesfalls auf rein staatliche Aktivitäten - auch Wirtschaftsunternehmen und ihre Verbände besitzen in diesem Feld keineswegs das Handlungsmopol. Vielmehr existiert eine Vielzahl öffentlicher, privater und in-

termediärer Organisationsformen, die prozessrelevant sind.

4. *Mesopolitik ist durch eine große Akteursvielfalt gekennzeichnet*

Mesopolitische Akteure finden sich in diversen Politikfeldern, auf verschiedenen Ebenen vom öffentlichen bis zum privaten Sektor. Die Akteursvielfalt ist sowohl quantitativ als auch qualitativ zu verstehen, und wird durch Differenzierungs-

Abb. 6:



prozesse auf allen Ebenen verstärkt.

Abb.6 gibt einen beispielhaften Überblick über Akteure der Mesopolitik in NRW. Dabei ist sowohl die vertikale Unterscheidung nach der administrativen Ebene als auch die horizontale Unterscheidung nach öffentlich/privat lediglich von strukturierendem Wert. Die horizontale Unterscheidung muß als Kontinuum mit den Endpunkten öffentlich/privat gedacht werden. Die statische Einordnung der Akteure im Schaubild entspricht deshalb nicht der real vorfindbaren Vielfalt der Organisationsformen und vernachlässigt deren mögliche Dynamik.

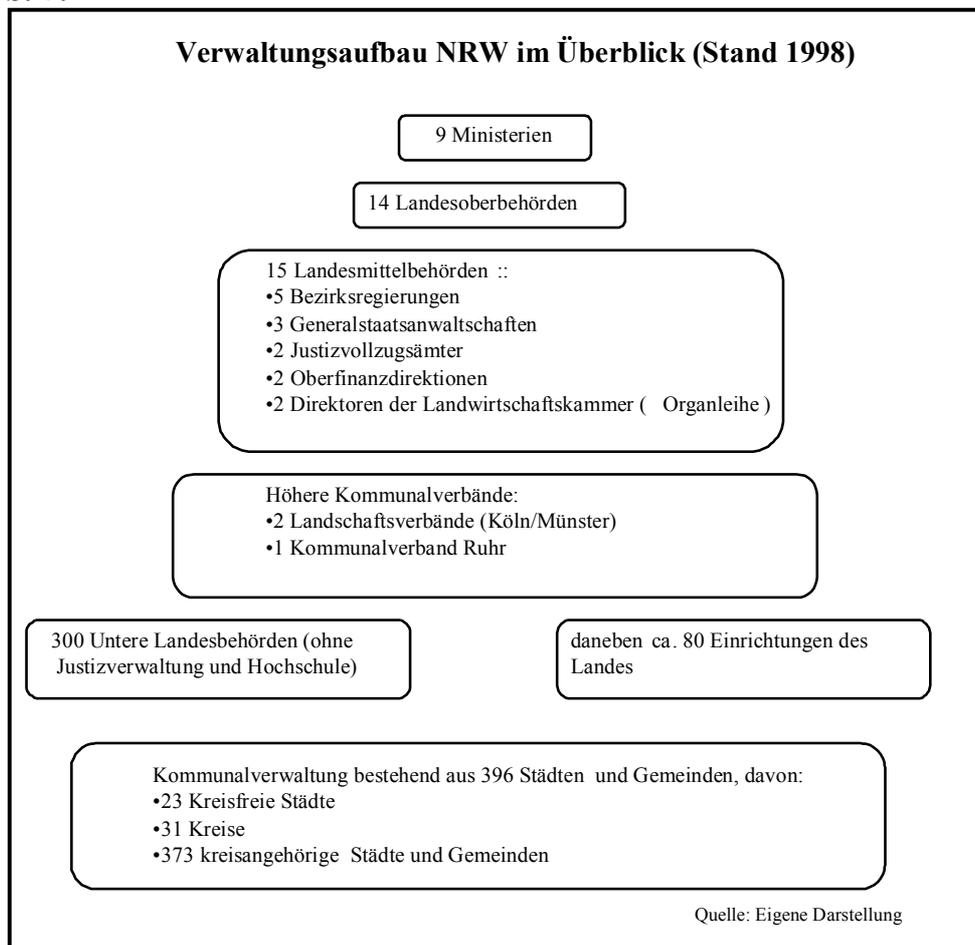
Allgemeine Zuordnungen wie "die

Wirtschaft" oder "der Staat" führen zu einer stark simplifizierenden und deshalb wenig hilfreichen Aussage über vermeintliche Interessen, Bedürfnisse und Handlungsstrategien.

Bei einer Betrachtung der mesopolitischen Akteure wird aber vor allem eines deutlich: Mesopolitik ist nach dem hier zugrunde liegenden Verständnis nicht nur Aufgabe einiger spezialisierter Einrichtungen, sondern reicht weit in den "Kernbereich" öffentlicher Aufgabenerfüllung hinein, der im Alltagssprachgebrauch meist zusammenfassend als "Verwaltung" bezeichnet wird.

Land und Kommunen sind auch im Bereich der Mesopolitik zentrale Akteure,

**Abb. 7:**



sie verfügen über Legitimation und einen Großteil der finanziellen Mittel. Sie bilden den administrativen Kernbereich der Verwaltung in NRW<sup>32</sup>.

Einen Überblick über die Strukturen der Kommunal- und Landesverwaltung vor der Strukturreform gibt Abbildung 7<sup>33</sup>.

Neben dem administrativen Kernbereich existiert eine Vielzahl von funktionalen Institutionen in der Peripherie des politisch-administrativen Systems. So lassen sich in NRW alleine etwa 200 Einrichtungen identifizieren, deren Zielsetzung und Aufgabenstellung mit der Wirtschaftsförderung in Zusammenhang stehen und deren Finanzierung ganz oder zu Teilen aus öffentlichen Mitteln erfolgt (vgl. Maggi 2000).

Politisch verantwortlich für Mesopolitik in NRW sind vor allem die Landesregierung sowie, auf ihr jeweiliges Gebiet bezogen, die Kommunen. Beide nehmen für sich besondere demokratische Legitimation in Anspruch, da sie durch Wahlen legitimiert sind. Das macht gerade ihre "politiknahen" Verwaltungseinheiten, insbesondere große Teile der Ministerialbürokratie, besonders "empfindsam" für politische Opportunitäten (vgl. Meyer-Stamer 2001). Mesopolitik

wird in NRW in erster Linie als öffentliche Aufgabe verstanden. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass die Implementation von Mesopolitik als öffentliche Aufgabe ausschließlich durch staatliche Verwaltungseinheiten geschieht. Die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gewählten Organisationstypen sind vielfältig. Selbst eine ganz oder teilweise privatisierte Aufgabe kann weiterhin als öffentliche Aufgabe gelten, sofern die öffentliche Verwaltung verantwortlich für das Gesamtergebnis bleibt (vgl. Schuppert 1997: 123f)<sup>34</sup>. Die Grenzen sind hier fließend.

Wenn allerdings, folgt man der bisherigen Argumentation, Verwaltungsstrukturen bis in den administrativen Kernbereich hinein mesopolitisch relevant sind, und als wesentliches Problem aus einer mesopolitischen Perspektive ein Organisations- und Steuerungsproblem identifiziert wird, scheint es notwendig, die administrativen Strukturen und ihre Steuerungsmuster genauer zu betrachten.

## 4 Öffentliche Verwaltung

Verwaltung als gesellschaftliches Subsystem bezeichnet die Gesamtheit der Strukturen, die besondere, als öffentlich bezeichnete Aufgaben für eine Gesellschaft zu erfüllen haben (vgl. Grunow 2001). Öffentliche Aufgaben entstehen sowohl aufgrund gesellschaftlicher Anforderungen und Erwartungen als auch

---

<sup>32</sup> Die Rolle von Bundesregierung und Europäischer Union im Bereich der Mesopolitik ist ebenfalls von großem Gewicht, jedoch im Weiteren nicht das Thema.

<sup>33</sup> Von einer detaillierten empirischen Beschreibung der Strukturen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung wird an dieser Stelle auf Grund ihrer Komplexität abgesehen. Eine Beschreibung findet sich in Hesse 1999, wo die Vorstellung von Regierung und Verwaltung in NRW 85 Seiten einnimmt. Ein Überblick über die administrative Struktur der Mesopolitik in NRW im speziellen findet sich in Kapitel 5.3.

---

<sup>34</sup> Schuppert unterscheidet vier Verantwortungsstufen bei ganz oder teilweise privatisierten öffentlichen Aufgaben: Erfüllungsverantwortung, Kontrollverantwortung, Privatisierungsfolgenverantwortung und Beobachtungsverantwortung.

aufgrund des sich entwickelnden Selbstverständnisses der Verwaltung. Was also unter öffentlichen Aufgaben konkret zu verstehen ist, variiert je nach dem betrachteten historischen und soziokulturellen Kontext und ist letztendlich eine genuin politische Entscheidung. Eine Auflistung der tatsächlich bewältigten öffentlichen Aufgaben scheint dagegen nahezu unmöglich. *"Wir wissen nur näherungsweise, was Staat und Gemeinden zusammenfassend tun, weil man weder alle konkreten Aufgaben, die von den öffentlichen Händen in Deutschland erledigt werden, erfassen, noch die jeweiligen Kosten genau ermitteln kann"* (Hesse 1999: 21).

Die öffentliche Verwaltung als Ganzes ist also ein sich ständig veränderndes "Gebilde", das *"in verschiedenen gesellschaftlichen Problemfeldern im Spannungsverhältnis zwischen Politik und Bürgerschaft (seine) Funktion erfüllen muß"* (Grunow 2001). Dass die Verwaltung dabei ihrerseits eine Reihe von Problemen produziert, deren Beseitigung wiederum als öffentliche Aufgabe wahrgenommen wird, ist ein entscheidendes Problem öffentlicher Aufgabenerledigung. Dass ein Teil der als öffentlichen Aufgaben wahrgenommenen Probleme von der Verwaltung nicht oder nicht vollständig gelöst werden können, ist ein entscheidendes anderes.

#### **4.1 Der administrative Kernbereich der Verwaltung**

Der administrative Kernbereich weist weiterhin in weiten Bereichen die Struktur und Funktionselemente der "Bürokratie" im Sinne Max Webers auf. Bürokratie bezeichnet demnach einen

bestimmten Organisationstyp in Idealform, welcher nicht zwangsläufig auf den öffentlichen Sektor beschränkt ist (vgl. Weber 1972: 126f). Die Strukturmerkmale der bürokratischen Organisation lassen sich nach Mayntz in fünf Punkten zusammenfassen:

1. *"eine genau festgelegte Autoritätshierarchie;*
2. *ein festes System vertikaler Kommunikationslinien (Dienstwege), die eingehalten werden müssen;*
3. *eine geregelte Arbeitsteilung, die auf Spezialisierung beruht;*
4. *ein System von Regeln und Richtlinien, das die Rechte und Pflichten aller Organisationsmitglieder festlegt;*
5. *eine System von genau definierten Verfahrensweisen für die Erfüllung der Aufgaben"* (Mayntz 1997b: 110).

Eine bürokratische Verwaltungsstruktur wird von Weber auf Grund ihrer "Berechenbarkeit" als die "formal rationalste Form der Herrschaftsausübung" angesehen (Weber 1972: 128). Sind die Rahmenbedingungen allerdings heterogen, dynamisch und komplex, wird die Leistungsfähigkeit des bürokratischen Idealtyps durch die darin strukturell angelegte Unflexibilität eingeschränkt.

Die empirisch vorfindbare Verwaltung stellt sich bei weitem differenzierter dar<sup>35</sup>. "Die Verwaltung" als einheitlicher Akteur existiert nicht. Das "organisato-

---

<sup>35</sup> Für eine empirische Darstellung der Verwaltungsstrukturen in verschiedenen ausgewählten Politikfeldern siehe Grunow 2001.

rische Makrosystem Verwaltung" besteht in einer organisationssoziologischen Perspektive aus einem heterogenen Set von Elementen, die ihrerseits wiederum Organisationen<sup>36</sup> sind, und damit über ein gewisses Maß an Eigenständigkeit verfügen (vgl. Mayntz 1997b).

Die Elemente der öffentlichen Verwaltung sind

- horizontal nach verschiedenen Aufgabenbereichen und
- vertikal nach verschiedenen Verwaltungsebenen differenziert. Die vertikale Differenzierung weist dabei ihrerseits sowohl
  1. eine segmentäre Differenzierung auf, das heißt verschiedene Verwaltungsebenen erbringen dieselben Leistungen lediglich für unterschiedliche territoriale Räume, als auch
  2. eine funktionale Differenzierung, das heißt entlang inhaltlicher Arbeitsteilung<sup>37</sup>, auf.

---

<sup>36</sup> Organisationen sind soziale Gebilde, die sich von ihrer sozialen Umwelt abgrenzen, über einen angebbaren Mitgliederkreis verfügen, eine differente Binnenstruktur besitzen und spezifische Zwecke bzw. bestimmte Aufgaben verfolgen (vgl. Mayntz 1997b: 82).

<sup>37</sup> z.B. entlang der Phasen des Policy-Zyklus (vgl. Windhoff-Heritier 1987). Während sich die höheren Verwaltungsebenen stärker mit der Programmentwicklung befassen, sind die unteren Verwaltungsebenen stärker mit Implementationsaufgaben befaßt. Problemwahrnehmung erfolgt dagegen auf allen Ebenen (vgl. Mayntz 1997b).

Durch horizontale wie vertikale Arbeitsteilung entstehen funktionale Abhängigkeiten zwischen den Ebenen und Behörden, die gegenseitiger Abstimmung bedürfen und zu Konflikten führen können. *"Damit ist bereits das zentrale Problem identifiziert, das im Gefolge der funktionellen Differenzierung unvermeidlich auftritt, nämlich ein hoher Bedarf an Kooperation und Koordination"* (Mayntz 1997b: 86).

#### 4.1.1. Vertikale Koordination

Die hierarchische vertikale Steuerung des Verwaltungshandelns wird im föderalen System der Bundesrepublik zusätzlich dadurch erschwert, dass die Verwaltungsebenen (mit wenigen Ausnahmen<sup>38</sup>) keine durchlaufende Autoritätshierarchie bilden. EU, Bund, Länder und Kommunen verfügen über eigene Verwaltungsorganisationen, in vielen Bereichen ist direkte Steuerung über Weisungen und Anordnungen wegen des Fehlens eines durchlaufenden Instanzenzuges unmöglich, und selbst in direkten Instanzenzügen scheinen die vorgesetzten Behörden die situative Behandlung von Einzelfällen einer generellen Detailsteuerung vorzuziehen (vgl. ebd.). Der Großteil der Steuerung vollzieht sich im "kooperativen Föderalismus" eher indirekt, durch das Setzen der rechtlichen Rahmenbedingungen, finanzielle Anreize (vgl. ebd.) und Verhandlungen in und zwischen bürokratischen Hierarchien (vgl. Kap.2.2).

Das gilt nicht nur im Verhältnis von der Bundes- zur Landesebene, sondern,

---

<sup>38</sup> z.B. Arbeitsverwaltung, Zoll, Wehrverwaltung, Auswärtiger Dienst.

wenn auch in abgeschwächter Form, von der Landes- zur kommunalen Ebene.

#### 4.1.1.1 Verhältnis Länder und Kommunen

Das Verhältnis von Ländern und Kommunen ist für Außenstehende nicht einfach nachzuvollziehen. Dazu soll knapp der Aufbau der Landes- und Kommunalverwaltung sowie deren Verflechtung skizziert werden.

Der Aufbau der Landesverwaltung wird als dreistufig verstanden.

1. Die direkte Ministerialverwaltung (Oberste Landesbehörden) sowie die Landesoberbehörden
2. Die Landesmittelbehörden
3. Untere Landesbehörden

Die Landesverwaltung ist ein hierarchisch verknüpftes Mehrebenensystem mit im Wesentlichen durchlaufenden Instanzenzügen. Die Spitze der vollziehenden Verwaltung bilden die Ministerien, gegenüber nachgeordneten Behörden besteht Weisungsbefugnis.

Die Kommunalverwaltung (Städte, Kreise und Gemeinden) bildet (mindestens) eine eigene dezentralisierte Verwaltungsebene, im kreisangehörigen Raum sogar zwei. Werden die kommunalen Zweck- und höheren Kommunalverbände mit berücksichtigt, "ist von einem spezifisch kommunalen Mehrebenensystem auszugehen, das sich neben und unterhalb der staatlichen Verwaltung etabliert hat und in vielfacher Hinsicht mit dieser verwoben ist" (Hesse 1999:98). Um die Verflechtung zwischen staatlicher und kommunaler

Verwaltung transparenter zu machen, scheint ein Blick auf die kommunalen Aufgaben und Kompetenzen notwendig.

Die kommunalen Gebietskörperschaften nehmen neben ihren eigentlichen Aufgaben der Selbstverwaltung einen Großteil der genuin staatlichen Aufgaben wahr und verfügen über eigene, wenn auch geringe, legislative Kompetenzen.

Die normsetzende Kompetenz der Kommunen ergibt sich aus der verfassungsmäßig garantierten kommunalen "Allzuständigkeit". Die "Allzuständigkeit" der Kommunen greift aber nicht, wenn Bund und Ländern entweder die Regelungskompetenz verfassungsmäßig übertragen ist oder diese bereits Regelungen zu einem Bereich getroffen haben. In der Praxis bedeutet das allerdings, dass sich eigene aus der "Allzuständigkeit" abgeleitete Normen der Kommunen auf wenige, meist relativ unbedeutende Regelungsgegenstände beschränken (z.B. Baumschutzsatzungen, Hundesteuer, Gewerbesteuerhebesätze).

Weitaus wichtiger als die minimale legislative Kompetenz der Kommunen ist ihre Bedeutung als Exekutivorgan und bei der Bereitstellung von Dienstleistungen. Ca. 80% aller Angelegenheiten, die Bürgerinnen und Bürger in Kontakt mit Behörden bringen, werden von den Kommunen erledigt (vgl. Gisevius 1994). Die kommunalen Aufgaben werden formaljuristisch nach dem Grad unterschieden, in dem der Kommune eigener Handlungsspielraum und hoheitliche Kompetenz verbleibt.

- **Freiwillige Aufgaben**<sup>39</sup> sind Aufgaben, bei denen die Kommune sowohl über das "Ob" als auch über das "Wie" der Erledigung entscheidet. Eine Haupteinschränkung liegt hierbei in der Finanzierung dieser Aufgaben, da sie bei knapper Kassenlage aufgrund ihrer "Freiwilligkeit" die meist als erste betroffene Einsparmöglichkeit der Kommunen sind.
- Bei **weisungsfreien Pflichtaufgaben** ist die Erfüllung der Aufgaben vorgeschrieben, das "Wie" obliegt der Kommune. Allerdings werden in der Realität viele Inhalte bis hin zu technischen Details durch Bundes- und Landesgesetze geregelt.
- **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung** sind Aufgaben, bei denen die Kommune im eigenen Namen höheres Recht gebunden vollzieht.
- Bei **Auftragsangelegenheiten** unterliegt die Kommune als untere staatliche Behörde uneingeschränkt dem staatlichen Aufsichts- und Weisungsrecht.

Bei den beiden Letztgenannten handelt es sich also um Aufgaben der Landesverwaltung im Vollzug der Kommune<sup>40</sup>. Allerdings wird die Erledigung der Auftrags- und Selbstverwaltungsaufgaben innerhalb der Kommunalverwaltung organisatorisch nicht unterschieden.

Die besondere Verflechtung zwischen kommunaler und Landesverwaltung auf der Ebene der unteren Landesbehörden macht eine analytische Unterscheidung zwischen diesen "Mischformen" und der organisatorisch abgrenzbaren unmittelbaren staatlichen Verwaltung notwendig. Erstere ist Teil der Bündelungsinstanz der Ortsebene, letztere reine Fachverwaltung (vgl. Hesse 1999:84).

Das bisher Beschriebene bleibt nicht ohne Auswirkung auf die Steuerungsproblematik. Für die reinen Fachverwaltungen gilt im Wesentlichen das o.g. hierarchisch verknüpfte Mehrebenensystem mit durchlaufenden Instanzenzügen. Die kommunalen Aufgaben weisen dagegen je nach Aufgabentyp unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten durch das Land auf. So liegt bei den Selbstverwaltungsaufgaben eine weitgehende Dezentralisierung der Aufgaben vor<sup>41</sup>. Die Aufsicht des Landes ist eine reine Rechtsaufsicht, bezieht sich also nur auf die reine Überprüfung der Rechtmäßigkeit kommunalen Handelns, eine fachlich-inhaltliche Steuerung ist ausgeschlossen. Wird die Kommunalverwaltung im staatlichen Auftrag tätig, ist sie zusätzlich der Fachaufsicht des Landes unterworfen, die dann auch die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung prüfen kann.

---

<sup>39</sup> Zu dieser Kategorie gehört die kommunale Wirtschaftsförderung.

<sup>40</sup> Deshalb werden diese je nach Verständnis auch als staatliche Aufgaben angesehen.

---

<sup>41</sup> Bei den freiwilligen Aufgaben kann sogar von einer vollständigen Dezentralisierung gesprochen werden. Dezentralisierung meint immer eine Delegation von Entscheidungskompetenzen in Abgrenzung zum Begriff der Dekonzentration, der lediglich eine räumliche Untergliederung beinhaltet (vgl. Grunow 2001).

Mayntz weist darauf hin, dass trotzdem auch bei den letztgenannten Aufgaben die Möglichkeiten der direkten hierarchischen Steuerung der staatlichen Aufsichtsbehörden gegenüber der Kommunalverwaltung auf Grund der oben beschriebenen organisatorischen Verflechtungen *de facto* geringer ausfallen<sup>42</sup> als gegenüber eigenen nachgeordneten "Fachbehörden", wobei mit zunehmender Größe und Wirtschaftskraft die kommunale Unabhängigkeit tendenziell zunimmt<sup>43</sup> (vgl. Mayntz 1997b: 101).

Wird dann noch berücksichtigt, so die weitere Argumentation, dass ein Großteil der Aufgaben Zweckprogramme, ein eher geringerer Konditionalprogramme zur Grundlage hat, also Entscheidungsspielraum zur besseren Aufgabenerfüllung in den Implementationsprozess verlagert wurde, erfahren die Möglichkeiten direkter staatlicher Steuerung eine weitere Einschränkung. Das hat zur Konsequenz, dass sich auch die Landesverwaltung gegenüber den Kommunen in weiten Bereichen, indirekter Steuerungsmittel bedienen muss, insbesondere wenn sie Entwicklungs- und Gestaltungsziele durchsetzen will (vgl. ebd.: 102).

---

<sup>42</sup> So sind z. B. auch die Sachbearbeiter für Auftragsangelegenheiten den unmittelbar örtlichen Vorgesetzten unterstellt, also Kommunalbeamte oder –angestellte, deren "Dienstherr" der jeweilige kommunale Spitzenbeamte ist.

<sup>43</sup> Dieser Umstand gilt für NRW in besonderem Maße. Als Folge der "erfolgreichen Gebietsreform" (vgl. Kap. 6.1) sind die nordrhein-westfälischen Kommunen verhältnismäßig groß und leistungsfähig, was einerseits die Dezentralisierung zahlreicher Aufgaben ermöglichte, andererseits die direkten Steuerungsmöglichkeiten des Landes verringerte.

#### 4.1.2. Horizontale Koordination

Die öffentliche Verwaltung ist auf den einzelnen Verwaltungsebenen horizontal nach Aufgaben bzw. Sachgebieten ausdifferenziert. Die Sachgebietsgliederung ist weitgehend auf Grund historischer Pfadabhängigkeit bestimmt, zumal sich keine objektiven Kriterien für eine optimale Aufgabenabgrenzung bestimmen lassen. *"Die reale Verflechtung der verschiedenen Problemfelder ist nämlich derart, daß sich keine organisatorische Lösung finden läßt, bei der zwischen größeren Sachbereichen keinerlei Abhängigkeiten mehr bestehen. (...) Diese Verflechtung der Problemfelder bedeutet, daß bei jeder Art von Sachbereichsgliederung Abstimmungsprobleme zwischen verschiedenen Sachbereichen auftauchen werden und deshalb Koordination nötig ist"* (ebd.: 103, Herv. i. Org.).

Der hier identifizierte notwendige horizontale Koordinationsbedarf wird auf den verschiedenen Verwaltungsebenen unterschiedlich verarbeitet. Die Ministerialbürokratie besteht aus organisatorisch selbständigen Einheiten (Ministerien) unter der Leitung des zuständigen Ministers. Im Rahmen des Ressortprinzips obliegt jedem Ministerium die grundsätzliche ministerielle Zuständigkeit für seinen Sachbereich, das heißt, dass die Minister jenseits der politischen Richtlinienkompetenz von Bundeskanzler bzw. Ministerpräsidenten weisungsfrei agieren. Zur interministeriellen Abstimmung haben sich verschiedene Koordinationsmechanismen herausgebildet. Neben Beteiligungsregeln dominieren im "Alltagsgeschäft" informelle Abspracheverfahren, welche

bei mangelndem Konsens auf den unteren Verwaltungsebenen stufenweise bis auf die Leitungsebene hinaufgelangen können. Für grundsätzliche Fragen haben sich in der Regierungspraxis als formalisierte Koordinationsmechanismen interministerielle Ausschüsse herausgebildet. Das dabei vorherrschende Steuerungsmuster ist das der "negativen Koordination" (Scharpf 1993). Das zuständige Ressort legt ein Vorhaben den anderen beteiligten Ressorts zur Stellungnahme vor. Diese formulieren daraufhin ihre Ressortbedenken und Einwände, denen weitgehend entsprochen wird. "Positive Koordination", im Sinne einer gemeinsamen Erarbeitung einer Problemlösung, findet nur in Ausnahmefällen statt.

Die Bezirksregierungen der Mittelebene und die Kommunalverwaltung "bündeln" verschiedene Sachgebiete in einer Organisation unter der Leitung eines gemeinsamen Vorgesetzten. Das erhoffte Ziel ist eine stärkere Integration verschiedener Sachgebietsziele unter eine gemeinsame territoriale Perspektive. Ist bei kleineren Kommunen eine auf diese Weise funktionierende Integrationswirkung nicht ausgeschlossen, bestehen bei großen Stadtverwaltungen mit mehreren tausend Beschäftigten und einer eigenen funktionalen Ausdifferenzierung in hohem Maße meines Erachtens berechtigte Zweifel an einer solchen Wirkungsweise. Hier ist eher eine horizontale Koordination analog zur ministeriellen Ebene zu beobachten.

Die Bezirksregierung bearbeitet, obwohl unmittelbar dem Innenministerium unterstellt, eine Vielzahl von Aufgaben deren Fachaufsicht sich nach dem zu-

ständigen ministeriellen Ressort richtet. Soweit die Aufgaben auf der unteren Verwaltungsebene in Fachbehörden organisiert sind, laufen die Verwaltungszweige wieder auseinander. Die Bündelungsfunktion der Bezirksregierungen soll also sowohl nach oben, mit Blick auf die Ministerien, als auch nach unten, in Richtung der nachgeordneten Behörden koordinierend wirken.

Wichtig ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Heterogenität des Zielbündels öffentlicher Aufgaben ein wesentliches Strukturmerkmal der Verwaltung darstellt, welches durch horizontale Koordination zwar besser handhabbar wird, jedoch zahlreiche nicht aufzulösende Spannungsverhältnisse enthält.

#### **4.2 Zwischenfazit: Organisationsformen öffentlicher Aufgabenerledigung im Kontext politischer Steuerung**

Die konkrete Planung und Durchführung mesopolitischer Aktivitäten obliegt speziellen Organisationsformen öffentlicher Aufgabenerledigung. Die unmittelbaren Landes- und Kommunalverwaltungen sind hier nur noch "eine" vorfindbare Form<sup>44</sup>. Ein Grund dafür ist

---

<sup>44</sup> Die vorfindbaren Ergebnisse des "Institutional Choice im öffentlichen Sektor" sind zahlreich (vgl. Schuppert 1996). Hinter Begriffen wie "intermediäre Organisationen" und Organisationen des "dritten Sektors" verbirgt sich je nach Verständnis und betrachtetem Politikfeld eine Vielzahl konkreter Organisationsformen, die sich bei genauer Betrachtung als sehr unterschiedlich erweisen können. Schuppert unterscheidet beim "Sectoral Choice" in ein Sektorenmodell von horizontalen nebeneinander befindlichen Sektoren, welche an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt sind: 1. Staat, 2. Selbstverwaltung, 3. Para-Government Organizations, 4. Organi-

fortschreitende Spezialisierung in Form funktionaler Differenzierung, ein anderer das daraus resultierende Problem staatlicher Steuerung. Dabei handelt es sich aber weder um ein politikfeldspezifisches, noch um ein speziell nordrhein-westfälisches Phänomen, sondern um ein generelles Phänomen moderner Gesellschaften (vgl. Kap. 2.1).

Die Anforderungen an Verwaltungsstrukturen als Teil eines leistungsfähigen Mesoraums sind hoch und weisen zahlreiche Konfliktlinien und Spannungsverhältnisse auf. Mit der zunehmenden Einsicht in die Grenzen hierarchischer Steuerung und der daraus resultierenden Verlagerung auf den verhandelnden Staat lässt sich feststellen, *"daß die spezifischen Steuerungsmodi des modernen Staates bestimmte Organisationstypen begünstigen, weil für sie Bedarf besteht, nämlich Organisationen mit Kooperationsfunktionen, Organisationen mit Integrationsfunktionen und Organisationen, die dem Interessenclearing dienen"* (Schuppert 1996: 673).

Was aber sind aus einer steuerungstheoretischen Perspektive die möglichen Konfliktlinien und Spannungsverhältnisse, zwischen denen Interessen abgestimmt bzw. denen durch Integration und Kooperation die Spitzen genommen werden sollen?

Die klassische institutionell definierte Dichotomie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, welche sich durch eine Vielzahl "intermediärer" Organisationen *"nicht nur verschiebt, sondern auch durchlässig wird und (sich) quali-*

---

sierte Interessen, 5. Vereinswesen, 6. Selbstorganisation, 7. Markt.

*tativ verändert"* (Budäus/Grüning 1997: 65), ist ein wesentliches, aber nicht das einzige Spannungsverhältnis. Auf Grund der bisherigen Argumentation der Arbeit lassen sich weitere Spannungsverhältnisse identifizieren.

Zunächst bestätigt die in Kapitel 3 durchgeführte Rekonstruktion der Mesoebene als Kernkategorie des Konzepts der "systemischen Wettbewerbsfähigkeit" das o.g. Spannungsverhältnis zwischen Staat und privatem Sektor. Die Strukturierung des Mesoraumes wird als Daueraufgabe des öffentlichen und privaten Sektors identifiziert. Beide Sektoren sind allerdings keineswegs homogen. Spannungsverhältnisse zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, Norm- und Wertvorstellungen sind ebenso vorhanden, wie Spannungsverhältnisse zwischen staatlichen Institutionen. Während erstere im Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit stärkere Berücksichtigung finden, wird letzteren meines Erachtens zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. In diesem Kapitel wurden deshalb die administrativen Strukturen am Beispiel NRW bzw. der BRD im Hinblick auf ihre vertikalen und horizontalen Konfliktlinien und Koordinationsmuster betrachtet und dabei grundsätzliche strukturelle Spannungsverhältnisse identifiziert. Aus der "Zielperspektive" der öffentlichen Verwaltung wurde auf die Heterogenität der verschiedenen Ziele öffentlicher Aufgaben bei gleichzeitiger inhaltlicher Verflechtung hingewiesen, ein Umstand, der aus der stärker als "Wirkungsperspektive" angelegten systemischen Wettbewerbsfähigkeit zwar durchaus

wahrgenommen wird, aber eher als mangelnde Ausrichtung auf ein Ziel (das der Wettbewerbsfähigkeit<sup>45</sup>) berücksichtigt wird. Das Spannungsverhältnis, das sich aus den unterschiedlichen Zieldimensionen verschiedener Politikfelder ergibt, ist aber nicht auf den öffentlichen Sektor beschränkt, es lassen sich auch gesellschaftliche Akteure entlang eher langfristiger politikfeldspezifischer Handlungsorientierungen zuordnen.<sup>46</sup>

Ein Versuch, die bisher identifizierten Konflikte und Spannungsverhältnisse zu strukturieren, könnte wie folgt aussehen, wobei die genannten Kategorien abstrakter Natur sind und sich in der Realität meist überlappen:

Konflikte und Spannungsverhältnisse zwischen

- Staat und privatem Sektor
- gesellschaftlichen Akteuren
- unterschiedlichen Politikfeldern
- staatlichen Institutionen:
  - Vertikale Konflikte staatlicher Akteure zwischen verschiedenen administrativen Ebenen

- Horizontale Konflikte staatlicher Akteure auf derselben administrativen Ebene

Als Folge finden sich in eine Vielzahl von öffentlichen Institutionen, deren Aufgabe es ist, Vermittlungs- und Übersetzungsarbeit zu leisten, zu koordinieren, zu integrieren und zu verhandeln. Sie alle haben ähnliche Aufgaben im Sinne von "Mittlerinstitutionen". Mittlerinstitutionen tragen dazu bei, spezifische Konflikte zu reduzieren, indem sie Steuerungsressourcen bündeln (Wissen, Implementationskompetenzen, besondere Problemwahrnehmungen, evtl. Finanzen) und kollektive Erfahrungen beteiligter Akteure<sup>47</sup> ermöglichen, und erhöhen so die Wahrscheinlichkeit der erfolgreichen Bearbeitung bestimmter Politiken.

Auch die in den letzten Jahren verstärkt gewählte Organisationsform des Public Private Partnership (PPP)<sup>48</sup> soll in erster Linie die Steuerungsfähigkeit erhöhen, indem entsprechende Organisationen "näher" an der Privatwirtschaft sind. *"Public Private Partnership (PPP) ist eine spezifische Form der sozialen bzw. politischen Steuerung und der Aufgabenerfüllung von Verwaltungen"* (Budäus/Grüning 1997:25). Eine Finanzierung der Kosten zu gleichen Teilen, jenseits einer Beteiligung am Stammka-

---

<sup>45</sup> Wobei durchaus gute Argumente geliefert werden, warum unter den gegebenen sozio-ökonomischen Bedingungen "Wettbewerbsfähigkeit" ein wichtiges Ziel öffentlichen Handelns darstellen sollte.

<sup>46</sup> So unterscheidet Eberlei unter Verwendung des advocacy-coalition Ansatzes in eine außenpolitische, eine außenwirtschaftspolitische, eine entwicklungspolitische und eine haushalts- und finanzpolitische Koalition, denen z.T. auch gesellschaftliche Akteure zugerechnet werden (Eberlei 1999).

---

<sup>47</sup> Eine wichtiges Element zur Herausbildung gegenseitigen Vertrauens.

<sup>48</sup> Für einen ausführlichen Überblick zur PPP-Diskussion, siehe Budäus/Eichhorn (Hrsg.) 1997.

pital, ist in den meisten PPPs nicht vorgesehen.<sup>49</sup>

Ein dabei auftretendes Problem ist aber paradoxerweise, dass Mittlerinstitutionen in Form strukturell verfestigter "Mittlerorganisationen", wie alle anderen Organisationen auch, einmal gegründet, eine Eigendynamik und eigene Interessen entwickeln, die Akteursvielfalt erhöhen und so ihrerseits wieder neue Konflikte auslösen können. Dieser "Zauberlehrlingseffekt" wird in NRW (wie in der gesamten BRD) noch zusätzlich dadurch verstärkt, dass bisher eher selten zeitliche Befristungen für öffentliche Einrichtungen bestehen, so dass sie einmal gegründet nur schwer wieder geschlossen werden können.

Erfolgreiche Steuerung erzeugt auf diese Weise selbst wieder neue Steuerungsprobleme.

### 4.3 Verwaltungsmodernisierung als Prozess

Betrachten wir nun die Evolution von Verwaltung. Verwaltungsmodernisierung ist ein dauerhafter Prozess. Verwaltung verändert sich, weil sich ihre Umwelt verändert. Die Veränderung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hat Auswirkungen auf die Verwaltung, auch wenn dies unter Hinweis auf die

"starren bürokratischen Strukturen" in Zweifel gezogen wird. *"Die Verwaltung hat bisher, wie Organisationen in anderen Funktionssystemen auch, die gewachsene Komplexität ihrer Umwelt mit einem Ausbau des internen Differenzierungsprozesses beantwortet, also gewachsene Umweltkomplexität mit einem Wachstum der Eigenkomplexität aufgenommen"* (Ahlemeyer 1994: 193). Das führte einerseits dazu, daß die Verwaltung zeitsparend und fachlich kompetent gleichzeitig unterschiedliche Problemstellungen der Umwelt aufnehmen und professionell bearbeiten konnte, zog andererseits aber die Vermehrung und Radikalisierung von Spezialperspektiven in Form von Ressorts (vgl. ebd.), und somit die Verselbständigung bei gleichzeitiger erhöhter wechselseitiger Abhängigkeit nach sich. Hieraus erklären sich *"die Grundübel des Wachstums, der Verflechtung und der Spezialisierung des öffentlichen Sektors"* (Hesse 1999: 8), die in der Summe nicht nur Steuerungsprobleme und steigende Bürokratisierung hervorrufen, sondern auch aufgrund des damit verbundenen ständig steigenden Finanzbedarfs Verwaltungsreformbemühungen im Sinne von Rationalisierung und Einsparungen begründen. Doch hierin kann nur ein Teil der Verwaltungsmodernisierung gesehen werden. Verwaltungsmodernisierung vollzieht sich auf drei unterschiedliche Arten:

Ein großer Teil der Modernisierung öffentlicher Strukturen vollzieht sich relativ stetig, meist unspektakulär in Form von inkrementellen Programm-, Organisations- und Personalveränderungen.

---

<sup>49</sup> Dass viele PPPs nach einer gewissen Anlaufzeit kostendeckend arbeiten sollen, dagegen schon. Allerdings stammen die "erwirtschafteten" Gelder häufig fast vollständig aus öffentlichen Fördermitteln, (z.B. bei ZENIT) oder die eigentliche Investitionsleistung wurde weitgehend öffentlich finanziert (z.B. bei den über 70 Technologie- und Gründerzentren (TGZs) (vgl. Maggi 2001)).

Ein weiterer Teil der Modernisierung vollzieht sich eher in Form von strukturellen Brüchen in Politikfeldern. Die regionalisierte Strukturpolitik, die Internationale Bauausstellung Emscherpark (IBA), die Einführung von PPPs in Wirtschafts- und Technologieförderung sind Beispiele für Innovationen öffentlicher Aufgabenerfüllung im Bereich der Mesopolitik. Mittlerinstitutionen in der Peripherie des politisch-administrativen Systems ersetzen, erweitern und ergänzen die traditionellen Strukturen im Kernbereich. Eine Aufzählung der Veränderung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung ließe sich mit Blick auf andere Politikbereiche noch eine Weile fortsetzen (vgl. Grunow 2001).

Beiden bisher genannten Modernisierungsprozessen ist gemeinsam, dass sie in der öffentlichen Wahrnehmung nicht unter das Etikett Verwaltungsmodernisierung subsumiert werden, obwohl der Großteil sowohl der inkrementellen, als auch der radikalen Innovationen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung das Ergebnis von derlei Veränderungen ist.

Unter Verwaltungsmodernisierung wird dagegen der Teil der Modernisierung öffentlicher Strukturen verstanden, der Verwaltungsreorganisationen in umfassendem Sinn als eigenes Politikfeld Verwaltungspolitik konstituiert. Diese Form der Verwaltungsmodernisierung folgt einer eigenen (pfadabhängigen) Modernisierungslogik und ist nur sehr bedingt offen für Einflüsse aus anderen Politikfeldern, da sie "meist quer durch sämtliche Zweige der jeweiligen Verwaltungseinheiten (verläuft) und nur selten mit dem Aspekt ihres besonderen

Beitrages zur Wirksamkeit im Rahmen der einzelnen Policies konzipiert (ist)" (Grunow 2001). Hier beschäftigt sich die Verwaltung mit der Reform der Verwaltung, weniger mit geeigneten Möglichkeiten der Problemlösung für bestimmte Aufgaben in sektoralen Politikfeldern. Es besteht somit die Gefahr der Ausbildung einer "Reformbürokratie" (Budäus/Finger 1999).

Die folgenden beiden Kapitel beschäftigen sich mit den beiden letztgenannten Arten von Verwaltungsmodernisierung. Im nächsten Kapitel werden, nachdem ein kurzer Überblick über die Strukturen der Mesopolitik in NRW gegeben wurde, mit den Regionalkonferenzen und der IBA zwei Innovationen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung näher betrachtet, die aus einer steuerungstheoretischen Perspektive besonders interessant erscheinen. Die aktuelle Verwaltungsmodernisierung des Landes NRW als Verwaltungspolitik ist Gegenstand des darauf folgenden Kapitels.

## **5 Mesopolitik in NRW**

### **5.1 Phasen der Mesopolitik**

Wenn sich ein Teil des Prozesses der Verwaltungsmodernisierung als Reaktion auf Veränderungen im Politikfeld vollzieht, scheint es notwendig, die Entwicklung der Mesopolitik in NRW im Rückblick zu betrachten.

Mesopolitik im Sinne von Strukturpolitik wird in NRW seit über 30 Jahren intensiv betrieben. Dabei verfolgte die Landesregierung seit Anbeginn eine "doppelgleisige Strategie" des Strukturwandels (vgl. Meyer-Stamer 2000b):

1. Eine Abfederung des Strukturwandels in den Altindustrien, vor allem in den Bereichen Kohle und Stahl. Dies führte zu einem enormen Subventionsfluss in diese Industrien (sektorale Strukturpolitik) und zu einer Ausweitung der Sozialleistungen für die von der Strukturkrise am stärksten betroffenen Bevölkerungsteile (vgl. Maggi 2000).
2. Eine aktive Struktur- und Standortpolitik mit dem Ziel der Schaffung wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen und ausreichender Arbeitsplätze meist in Form regionaler Strukturpolitik.

Für letztgenannte Strukturpolitik des Landes bietet sich eine historische Einordnung entlang verschiedener Phasen an. Die Evolution von Mesopolitik kann dabei unter dem Aspekt von Lernprozessen betrachtet werden (vgl. KVR 2000). *"Dabei meint der Terminus "Lernprozess" nicht unbedingt, dass es sich (...) um bewusste, öffentlich gesteuerte und registrierte Revisionen und Weiterentwicklungen strukturpolitischer Konzepte handelt. Der Lernprozess ist eher das Ergebnis des unkoordinierten Zusammenwirkens mehrerer Faktoren, darunter natürlich der jeweiligen konzeptionellen Ausgangssituation, neuer Problemstellungen bzw. Anforderungen an Strukturpolitik, des wirtschafts- und gesellschaftswissenschaftlichen "Zeitgeistes", der Kräfteverhältnisse in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft und insbesondere der Rolle einzelner meinungsbildender Gruppen"* (KVR 2000: 4).

Hierzu lassen sich in der Literatur verschiedene Einteilungen mit im Wesent-

lichen ähnlichen Inhalten vorfinden<sup>50</sup>. So unterscheiden Köller und Block vier konzeptionelle Phasen<sup>51</sup> der regionalen Strukturpolitik seit 1966, von denen die ersten drei an dieser Stelle übernommen werden (vgl. Köller/Block 2001):

1. **Entwicklungsplanung (1966/68 – ca. 1978):** Unter der Annahme der Möglichkeit politischer Planung wurde mit dem "Entwicklungsprogramm Ruhr 1968-1973" und dessen landesweiter Ausweitung<sup>52</sup> mit dem "Nordrhein-Westfalen-Programm 1975" erstmals von der Landesregierung versucht, den Strukturwandel durch räumlich und zeitlich abgestimmte Maßnahmen massiv zu steuern. Der Schwerpunkt in dieser Phase lag hauptsächlich bei Infrastrukturmaßnahmen (z.B. Autobahnen, Hochschulen). Gemessen am hohen Steuerungsanspruch kann von einem "relativen Misserfolg" der Maßnahmen gesprochen werden (ebd.), gemessen an den langfristigen Wirkungen z.B. der Hochschulgründungen im Ruhrgebiet, von einem "herausragenden Beispiel" für die Schaffung neuer Strukturen (Meyer-Stamer 2000b).

---

<sup>50</sup> z.B. Heinze/Hilber et al. 1996, Köller 1996, Maggi 2001, Meyer-Stamer 2000b.

<sup>51</sup> Diese Phaseneinteilung erfolgt entlang der identifizierten *Policy*-Schwerpunkte, die konkrete Maßnahmenvielfalt war in jeder Phase höher. Insbesondere wurde erstens jede Phase durch Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen ergänzt und zweitens blieben Elemente der vorhergehenden Phase erhalten.

<sup>52</sup> Köller/Block weisen zu Recht auf die Tatsache hin, dass jede der genannten Phasen zuerst nur für das Ruhrgebiet, dann für das gesamte Land NRW etabliert wurde.

2. **Hochtechnologiepolitik (ca. 1978 – 1987):** Die Grundidee dieser Phase war es, qualitative Wettbewerbsvorteile durch technologische Innovationen zu erlangen, also Re-Industrialisierung durch Neo-Industrialisierung zu ergänzen. Als Meilenstein ist das bis heute existierende Technologieprogramm Wirtschaft und Zukunftstechnologie zu nennen. Neben der direkten Förderung der FuE-Vorhaben von Unternehmen, wurde eine Vielzahl von Technologiezentren und –transferstellen geschaffen, vor allem um gezielt Innovationen in kleinen und mittleren Unternehmen zu befördern (vgl. KVR 2000). Als Schwäche der beiden bisherigen Phasen werden vor allem ihre "prozessualen Defizite" auf Grund horizontaler und vertikaler Koordinationsprobleme zwischen den Beteiligten genannt (u.a. ebd., Köller/Block 2001). Der Versuch eine verbesserte Koordination zu erreichen kennzeichnet die nächste Phase.
3. **Regionalisierte Strukturpolitik (seit 1987):** 1989 wurde mit der "Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens" (ZIN), die "Zukunftsinitiative Montanregionen" (ZIM) auf das gesamte Bundesland ausgedehnt<sup>53</sup>. Ziel war es, einen regionalen Konsens über Fördermaßnahmen der Strukturpolitik zu erreichen, auf dessen Grundlage die Förderentscheidungen des Landes getroffen werden sollten (vgl. Heinze/Voelzkow 1997). Dazu wurden Regionalkonferenzen in 15 ZIN-Regionen gegründet, in denen regionale Akteure sog. regionale Entwicklungskonzepte erstellen sollten. Die endogenen Potenziale der Regionen sollten besser ausgeschöpft werden, indem Programmformulierung und -implementation enger zusammengebracht und eine stärkere Kooperation der relevanten regionalen Akteure erreicht werden sollte (vgl. ebd.). Das Steuerungsmuster der Regionalkonferenzen wird in Kap. 5.4.1 genauer betrachtet.
4. **Aktuelle Phase (ca. seit Ende der 90er):** Die aktuelle Phase ist von einem noch nicht abgeschlossenen Suchprozess gekennzeichnet. Sehen Köller/Block seit Mitte der 90er Jahre "eine Ausweitung der regionalen Kooperation auf soziale und ökologische Produkte" (Köller/Block 2001), wird von anderen der Schwerpunkt bei "Produktionsclustern" (Rehfeld 1999), branchen- und clusterorientierter Strukturförderung sowie der Stärkung regionaler wirtschaftlicher Kompetenzfelder gesehen (KVR 2000). Allen gemeinsam ist, dass die grundsätzlichen Vorteile regionaler Zusammenarbeit betont werden, dass somit der Prozess gegenüber den Inhalten an Bedeutung gewinnt. Die inhaltliche Vielfalt an Akteuren, Programmen und Maßnahmen erweckt den Eindruck eines weitgehend strate-

---

<sup>53</sup> Diese Ausdehnung von ZIM auf ganz NRW steht auch in Verbindung mit den Ende der 80er Jahre stattfindenden Reformen der EU-Strukturfonds (vgl. KVR 2000).

giefreien "Mesolaboratoriums" (Meyer-Stamer 2000b).

## 5.2 Mesopolitische Programme

Die Mesopolitik in NRW ist durch eine Vielzahl von Programmen gekennzeichnet. Dabei lassen sich drei grundsätzliche Programmarten unterscheiden (vgl. KVR 2000: 9ff<sup>54</sup>):

1. Die originären Förderprogramme, im Sinne der finanziellen Quellen der Förderung jenseits der Landesmittel (NRW-EU-Strukturförderung, Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" sowie deren fördertchnische Zusammenfassung im Regionalen Wirtschaftsförderprogramm (RWP));
2. Die sekundären Fachprogramme, die die Mittelverteilung der verschiedenen Landesministerien bzw. Fachressorts regeln (z.B. Technologie- und Qualifizierungsprogramme);
3. Die Aktionsprogramme, welche Fördermittel bündeln oder regionale und sektorale Schwerpunkte setzen (Regionale Entwicklungskonzepte, Landesinitiativen).

---

<sup>54</sup> Die Studie "KVR 2000 (Hrsg): Perspektive Ruhr. Strukturpolitik an der Ruhr. Programme, Konzepte, Akteure." wurde ausgearbeitet von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (KVR) und der ISA Consult GmbH. Die dort geleistete Bestandsaufnahme der Strukturpolitik im Ruhrgebiet bildet eine wesentliche Basis der Kapitel 5.2 und 5.3.

### 5.2.1. Förderprogramme

#### NRW-EU Programme

Die EU-Strukturfonds haben eine wichtige Bedeutung für die Mesopolitik in NRW. In der vergangenen Förderperiode 1994-1999 sind insgesamt 3,1 Mrd. DM nach NRW geflossen.<sup>55</sup> Dieser Betrag wurde mit einem Eigenanteil von 3,4 Mrd. DM aus dem Landeshaushalt kofinanziert. Ca. zwei Drittel der Mittel entfielen auf die regionalen Förderprogramme, davon ca. 1,5 Mrd. DM<sup>56</sup> auf das Ziel-2-Programm (Förderkulisse Großteil des Ruhrgebietes und der Kreis Heinzberg), 430 Mio. DM auf die industriellen Gemeinschaftsinitiativen (RESIDER (216 Mio.), RECHAR (143 Mio.), KONVER (39 Mio.), RETEX (15 Mio.), KMU (16 Mio.); Förderkulisse weitgehend deckungsgleich mit Ziel-2 plus einige kleinere Standorte<sup>57</sup>) und ca. 90 Mio. DM auf die ländlichen Gebiete in Ostwestfalen und der Eifel im Rahmen der Ziel-5b-Förderung. Die restlichen Gelder verteilten sich einerseits auf Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen nach den Zielen 3 (542 Mio.) und 4 (138 Mio.) und den Gemeinschaftsinitiativen ADAPT (93 Mio.) und BESCHÄFTIGUNG (70 Mio.), die flächendeckend für das Land bereitstanden, sowie andererseits auf sonstige regional begrenzte Programme (Ziel-5a

---

<sup>55</sup> Für die folgenden Angaben siehe Jakoby 2000.

<sup>56</sup> Die folgenden Zahlenangaben beziehen sich auf die reinen EU-Mittel, ohne Komplementärmittel des Landes.

<sup>57</sup> Verschiedene Konversionsstandorte sowie kleinere Montanstandorte wie z.B. Siegen und Ibbenbüren.

(162 Mio.), INTERREG (55 Mio.), URBAN (15 Mio.), LEADER (7 Mio.).

In den vergangenen beiden Förderperioden von 1989-1999 wurden 9,4 % der Mittel für die Förderung gewerblicher Investitionen (vor allem KMU), 18,4 % für die Förderung von Technologie und Innovation, Beratung und andere "Software Aktivitäten", 33,2 % für die Errichtung und den Ausbau von wirtschaftsnahen Infrastrukturen und 38,7 % für die Wiedernutzbarmachung von Industriebrachflächen aufgewendet, wobei in den letzten Jahren eine Verlagerung von Fördermitteln von "harten Standortfaktoren" hin zu "Software-Aktivitäten" zu beobachten ist (vgl. KVR 2000).

Die mit der "Agenda 2000" beschlossene Reform der Strukturfonds für den Förderzeitraum 2000-2006 sieht eine Reduzierung der Förderziele von 7 auf 3<sup>58</sup>, der Förderkulisse von 51% auf 40%<sup>59</sup> der EU-Bevölkerung und der Gemeinschaftinitiativen auf 4<sup>60</sup> vor. Die finanziellen Veränderungen halten sich mit Blick auf die Gesamtmittel jedoch in Grenzen. Für die laufende Förderpe-

riode<sup>61</sup> wird mit insgesamt ca. 3,25 Mrd. DM aus Brüssel gerechnet, wovon ca. 1,883 Mrd. DM auf das neue Ziel-2 und ca. 1,424 Mrd. DM auf das deutlich angehobene Ziel-3 entfallen (vgl. Jakoby 2000).

Im aktuellen NRW-EU-Ziel-2 Programm sind die Maßnahmen und Förderschwerpunkte in vier sog. Prioritäten zusammengefasst (vgl. KVR 2000: 12):

1. Unternehmensfinanzierung: Zuschüsse zu gewerblichen Investitionen (Investitionszuschüsse, Beteiligungskapital, Meistergründungen, Gründungen aus Hochschulen);
2. Unternehmensentwicklung: Technologie und Innovation (Förderung von Kompetenzfeldern, Unternehmenscluster mit besonderem Entwicklungspotential);
3. Infrastrukturentwicklung: Entwicklung von Gewerbe- und Dienstleistungsstandorten (alle Infrastrukturmaßnahmen);
4. Integration: verschiedene Maßnahmen, die eine breite Beteiligung von Bevölkerungsgruppen am Umstrukturierungsprozess bewirken soll (Ausbildungskonsens, Frau und Beruf, städtische Problemgebiete).

Der finanzielle Förderschwerpunkt soll bei den beiden erstgenannten Prioritäten liegen.

### **Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe**

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) umfasst als

<sup>58</sup> Ziel-1: Regionen mit Entwicklungsrückstand; Ziel-2: strukturschwache traditionelle Industrieregionen und ländliche Gebiete; Ziel-3: Europäische Sozialfonds für Problemgruppen des Arbeitsmarktes.

<sup>59</sup> In NRW wurde die Reduzierung der Förderkulisse dadurch erreicht, dass in den Ruhrgebietsstädten einzelne Stadtteile (vor allem die überwiegend als Wohngebiete dienenden Bereiche in den städtischen Peripherien) aus der Förderkulisse genommen wurden (vgl. Jakoby 2000). Auf diese Weise konnte eine Reduzierung des Gebietes fast ohne faktische Konsequenzen erreicht werden.

<sup>60</sup> INTERREG, URBAN, LEADER und EQUAL.

<sup>61</sup> Die aktuelle Förderperiode ist mit sieben Jahren ein Jahr länger als die vorherige.

Fördergebiete ebenfalls weite Teile des Ruhrgebietes, Mönchengladbach sowie die Kreise Heinsberg und Höxter. In der laufenden Förderperiode 1999 bis 2003 werden ca. 880 Mio. DM nach NRW fließen, was etwa 25 % der EU-Strukturmittel für NRW entspricht.

Hiervon sollen ca. zwei Drittel zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft und ca. ein Drittel für Infrastrukturmaßnahmen verwendet werden, was ungefähr einer Umkehrung des Verhältnisses zu vorangegangenen Förderperiode entspricht. Die Landesregierung hält den der GRW zugrundeliegenden Schwerpunkt der Sachkapitalinvestitionen für überholt und würde gerne die Mittel zur Ko-Finanzierung des Operationalen Ziel-2 Programms nutzen<sup>62</sup> (vgl. ebd.).

### 5.2.2. Fachprogramme

Die Fachprogramme regeln die Mittelverteilung zwischen den verschiedenen Landesministerien sowie innerhalb der jeweiligen Ministerien zwischen den verschiedenen Ressorts. Aufgrund der in Kapitel 4.1.2 beschriebenen Verflechtung der verschiedenen Problemfelder finden sich hier Zuständigkeiten und Fachprogramme in fast allen Ministerien. Der Schwerpunkt der mesopolitischen Programme liegt bei "originärer Wirtschaftspolitik" beim Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Energie und Verkehr (MWMEV), für die Beschäftigungspolitik beim Ministerium für Arbeit, Soziales, Qualifizierung und Technologie (MASQT), sowie für die Flächenentwicklung beim Ministerium für

<sup>62</sup> Was natürlich auch eine Haushaltsentlastung zur Folge hätte.

Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS)<sup>63</sup>. Ein Überblick über alle Fachprogramme kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Wichtig ist jedoch festzuhalten, dass auf diese Weise die finanziellen Mittel entlang der verwaltungseigenen Logik von Ressort und Zuständigkeit (vgl. Kap 4.1) über die Landesministerien verteilt werden.

### 5.2.3. Aktionsprogramme

Durch die Aktionsprogramme wird die Mesopolitik des Landes konkretisiert, indem auf der Grundlage eines definierten Konzeptes die finanziellen Mittel der vorher genannten Programme<sup>64</sup> für bestimmte *policies* verwendet werden (vgl. ebd.:17). Hier ist zwischen regionalen (IBA, regionale Entwicklungskonzepte) und sektoralen/thematischen (Landesinitiativen) Aktionsprogrammen zu unterscheiden. Die ca. 30 Landesinitiativen sind überwiegend technologie- oder branchen/clusterorientiert<sup>65</sup> und mit den regionalen Maßnahmen nur sehr bedingt verbunden. *"Eine systematische Verknüpfung mit der regionalisierten Strukturpolitik konnte jedenfalls (..)*

<sup>63</sup> Eine genaue Abgrenzung ist unmöglich. So verfügt auch das Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) über eigene relevante Fachprogramme (vgl. Beispiel IBA-Emscherpark), das Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit (MFJFG) ist z.B. federführend für das Programm Frau und Beruf und die neu gegründete "Projekt Ruhr GmbH" ist direkt der Staatskanzlei zugeordnet.

<sup>64</sup> In vielen Fällen unter Kombination mit anderen öffentlichen und privaten Mitteln.

<sup>65</sup> z.B. einerseits Mikrostrukturtechnik, Mikroelektronik, Medizintechnik usw. und andererseits Automobil NRW, Textil NRW, Maschinenbau usw..

*nicht festgestellt werden, auch wenn es hier und da natürlich Beziehungen gibt"* (ebd: 24). Für die Verteilung der Zuständigkeit für die Initiativen zwischen den Ministerien gilt das oben Gesagte, wobei eine Vielzahl der Landesinitiativen im Technologiebereich durch den Wechsel der Zuständigkeit für die Technologie vom Wirtschafts- in das Arbeitsministerium ebenfalls mitwechselte.

Die regionale Bündelung der Strukturpolitik soll in erster Linie auf der Basis der von den 15 Regionalkonferenzen beschlossenen regionalen Entwicklungskonzepten erfolgen. Eine ähnliche Vorgehensweise ist auch im Bereich der Beschäftigungspolitik zu beobachten. Mit den regionalen Beiräten<sup>66</sup> der 33 Regionalsekretariate sollen Rahmenkonzeptionen vereinbart werden, welche die Basis der Förderzusagen bilden sollen.

Eine Bündelungsfunktion verfolgte auch die Internationale Bauausstellung Emscherpark (IBA), die als das bisher größte einzelne Aktionsprogramm verstanden werden kann. IBA und Regionalkonferenzen werden in Kapitel 5.4 genauer betrachtet.

### 5.3 Administrative Struktur der Mesopolitik in NRW

Nachdem bereits in Kapitel 3.3 ein Überblick über die Mesoakteure und die allgemeinen Strukturen der öffentlichen Verwaltung in NRW gegeben worden

ist, soll in diesem Abschnitt die Implementationsstruktur der Mesopolitik in NRW näher beleuchtet werden<sup>67</sup>. Implementation meint dabei nicht nur die reine Umsetzung von vorher genau definierten Aufgaben und Maßnahmen. Da die Zielformulierung der meisten Gesetze und Maßnahmen aufgrund der in Kapitel 2 festgestellten Grenzen der staatlichen Steuerungsfähigkeit sowie der Steuerbarkeit der Adressaten eine Konkretisierung der Politikformulierung häufig erst im Implementationsprozess vorsieht, weist die Implementation öffentlicher Aufgaben fast immer auch Elemente der anderen im *policy*-Zyklus genannten Phasen auf.

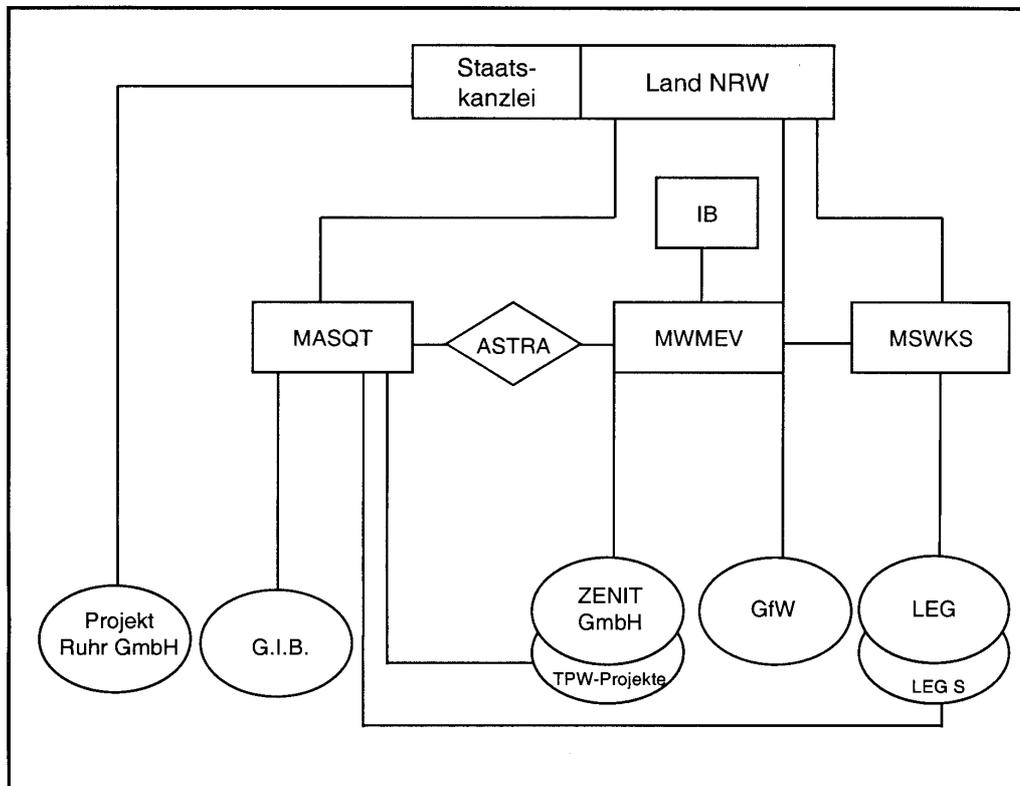
Im Zentrum des mesopolitischen Akteursgeflecht steht die Landesregierung. Sie tritt unmittelbar über die Ministerien und mittelbar über die Landeseinrichtungen und über die nachgeordneten Landesverwaltungen (vor allem in Form der Bezirksregierungen) in Erscheinung (vgl. Kap 4.1.1.1).

Abbildung 8 gibt einen Überblick über die Institutionen der Struktur- und Wirtschaftsförderung auf Landesebene. Die Federführung der Strukturpolitik obliegt dem MWMEV. Die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung (GfW), das Zentrum für Innovation und Technik (ZENIT) und die Investitionsbank NRW (IB) sind eng mit dem MWMEV verbunden. Die IB ist der Koordinations-

<sup>66</sup> Bestehend aus regionalen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik z.B. Unternehmen, Gewerkschaften, Verbände, Arbeitsämter, kommunale Beschäftigungsförderung.

<sup>67</sup> Ziel ist nicht eine vollständige Darstellung der Implementationstruktur, sondern eine Übersicht, die das identifizierte Hauptproblem der Organisation und Steuerung der Mesopolitik empirisch illustriert. Dabei wird versucht eine Wiederholung des bereits in vorherigen Abschnitten Dargestellten zu vermeiden.

**Abbildung 8: Institutionen der Struktur und Wirtschaftsförderung in NRW auf Landesebene.**



Quelle: KVR 2000: 28

knoten im sogenannten Bankenverfahren<sup>68</sup>. Die Anträge für "Zuschüsse für gewerbliche Investitionen" und "Betriebliche Technologieförderung" (vor allem für das Technologieprogramm Wirtschaft (TWP)) werden im nach dem Bankenverfahren vergeben. Bei letzteren ist es ZENIT, die sowohl die Bera-

tung der antragstellenden Unternehmen im Hinblick auf die inhaltliche Förderfähigkeit, als auch die vorgesehene fachliche Stellungnahme erteilt.

Das MASQT ist zuständig für die Umsetzung der Europäischen Sozialfonds als den arbeits- und beschäftigungspolitischen Teilbereichen der Strukturpolitik in NRW. Ihm zugeordnet ist die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.), die das Ministerium bei der Umsetzung der strukturorientierten Arbeitsmarktpolitik unterstützt.

Die Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) bewirtschaftet die Grundstücksfonds des Landes und ist wesentlicher Akteur im Bereich der Standort-, Flä-

<sup>68</sup> Bankenverfahren meint, dass ein Unternehmen den Förderantrag bei seiner Hausbank stellt, welche bei der Antragstellung berät und vorprüft. Die Hausbank leitet den Antrag an die IB weiter, die die weitere Bearbeitung übernimmt, und nachdem Stellungnahmen von IHK, Gewerkschaften, Landesarbeitsamt und Landeskreditausschuss eingeholt sind und eine Entscheidung der Bezirksregierung (ab 5 Mio. MWMEV bzw. zuständiges Ministerium) vorliegt, die Mittelzusage trifft (vgl. Köller/Block 2001).

chen- und Stadtentwicklung. Die LEG ist dem MSWKS zugeordnet.

Eine Koordination, insbesondere zwischen MWMEV und MASQT soll in einem ressortübergreifenden Arbeitsstab für Strukturwandel und Arbeit (ASTRA) erfolgen, in dem auch GFW, G.I.B. und LEG vertreten sind. Zusätzlich involviert sind das Umwelt-, das Städtebau, das Wissenschafts- und das Innenministerium<sup>69</sup> (vgl. KVR 2000: 29), was aufgrund der unter 5.2.2 beschriebenen Zuständigkeiten wenig verwundert, allerdings wahrscheinlich lediglich die klassische Form "negativer Koordination" zulässt (vgl. Kap.4.1.2).<sup>70</sup>

Auffallend ist jedoch, dass die Landesregierung mit der LEG, GFW, ZENIT, G.I.B. und der neu gegründeten Projekt Ruhr GmbH große Teile der Implementationsstruktur aus der klassischen öffentlicher Verwaltungsstruktur ausgegliedert hat und diese Aufgaben durch spezielle "Mittlerorganisationen" mit den in Kapitel 4.2 beschriebenen Vor- und Nachteilen wahrnimmt.

Ähnliches ist auch für den Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung zu

beobachten. So finden sich in NRW ca. 60 kommunale Wirtschaftsfördereinrichtungen, die als organisatorisch selbständige Einheiten, meist in Form von PPP, tätig sind. Auch die Technologie- und Gründerzentren (TGZ) in NRW sind meistens als PPP organisiert, wobei die Kommunen in den meisten Fällen den Hauptträger darstellen (vgl. Maggi 2001). Die Kommunen sind jedoch nicht nur an der Umsetzung mesopolitischer Aktivitäten<sup>71</sup> beteiligt. Kommunale Vertreter sind über die Regionalräte bei den Bezirksregierungen (ehemals Bezirksplanungsräte) sowie über die regionalisierte Strukturpolitik in die Konkretisierung der Maßnahmen (s.o.) einbezogen<sup>72</sup>. Die Kommunen wegen der Einbindung in die Implementationsstruktur deshalb lediglich als verlängerten Arm der Landesregierung zu begreifen, wäre allerdings ein grundsätzlich falsches Verständnis.

Die Kommunen verfügen über eigene Handlungsrationalitäten und Ziele sowie genügend Autonomie, diese auch im „Alltagsgeschäft“ meist erfolgreich zu verfolgen. Die Autoren der KVR-Studie gelangen zu folgender Einschätzung, welche sich weitgehend mit den im Meso-Projekt entstandenen Eindrücken deckt<sup>73</sup>: *"In der täglichen Arbeit*

<sup>69</sup> Das Innenministerium nimmt als direkt vorgesetzte Behörde der Bezirksregierungen teil (vgl. Kap.4.1.2). Die Bezirksregierungen sind in die meisten Verwaltungsverfahren der Strukturpolitik eingebunden, nehmen z. B. beim ministeriellen Verwaltungsverfahren die Anträge entgegen. Eine Darstellung der verschiedenen Verwaltungsverfahren der Strukturpolitik findet sich bei Köller /Block 2001.

<sup>70</sup> In den während des "Meso-Projektes" geführten Gesprächen mit Akteuren aller Ebenen (Ministerien, Landesgesellschaften, Kommunen) wurde von keiner Seite auf die Bedeutung des ASTRA als wichtiges koordinierendes Element der Landespolitik hingewiesen.

<sup>71</sup> Neben ihren eigenen Aktivitäten bearbeiten die Kommunen insbesondere Investitionen in wirtschaftnahe Infrastruktur, welche häufig (z.B. TGZ, Gewerbeflächen) deren Basis darstellen.

<sup>72</sup> Wobei bei beiden Verfahren die formelle Letztentscheidung weiterhin der Landesregierung obliegt.

<sup>73</sup> Das folgende Zitat verdeutlicht das in Kapitel 4.1.1.1 abstrakt beschriebene Problem der vertikalen Koordination zwischen Land und Kommunen.

*interessiert es die Kommunen wenig, woher die Mittel kommen bzw. in welchem Kontext sie stehen. (..). Die Kommunen gehen pragmatisch, nicht deduktiv vor: Projekte werden i.d.R. nicht aus dem Operationellen Programm abgeleitet und entwickelt, sondern das Vorgehen ist umgekehrt: Die Strukturfördermittel sind willkommen, um eine Finanzierungsmöglichkeit für ein geplantes Vorhaben zu finden. Wie die Finanzierung zustande kommt, unterscheidet sich von Fall zu Fall. Der umgekehrte Weg, dass eine Kommune sich gezielt überlegt, welche interessanten Projekte sich aus einem neuen Förderprogramm entwickeln ließen, wird selten gewählt, obwohl manche Kommunen eigene Förderfachleute haben, die sich speziell im Bereich der Förderprogramme auskennen" (KVR 2000:31).*

Die Steuerungsfähigkeit des Landes beschränkt sich demnach in Teilbereichen der Mesopolitik auf wenig mehr, als das korrekte Verausgaben der Fördermittel.

#### **5.4 Versuche der Koordination von Mesopolitik in NRW**

Mesopolitik in NRW weist als politikfeldübergreifende auf mehreren Ebenen angesiedelte Querschnittspolitik alle in Kapitel 4.2 genannten Konfliktlinien und Spannungsverhältnisse in hohem Maße auf. Bisher konnte zwar eine ausdifferenzierte Programm- und Akteursvielfalt identifiziert werden, allerdings wenig Formen der Koordination, in denen mehrere dieser Spannungsverhältnisse zugleich bearbeitet werden könnten.

Die beiden bisher umfassendsten Versuche der Bündelung und Koordination stellen die IBA und die regionalisierte Strukturpolitik dar.

Beiden liegt die Idee zugrunde, politikfeldübergreifende, horizontale und vertikale Koordination zwischen öffentlichen und unter Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in Teilbereichen zu ermöglichen, gewissermaßen "diagonale Integration" (Grunow 2001) unter den Bedingungen gesellschaftlicher Komplexität herzustellen.

##### **5.4.1. Das Steuerungsmuster der regionalisierten Strukturpolitik**

Die regionalisierte Strukturpolitik ist seit 1989 (s.o.) landesweit Bestandteil der Strukturpolitik des Landes. In der einschlägigen Literatur<sup>74</sup> herrscht dabei weitgehende Einigkeit darüber, dass dieser Dezentralisierungsversuch vor allem auf zwei Faktoren zurück zu führen ist: Erstens auf die eher enttäuschenden Erfahrungen der bisherigen "etatistischen" Verfahrensweise und zweitens auf den massiven Problemdruck durch die Montankrise Ende der 80er Jahre. Durch die Kombination von Handlungsdruck und Unzufriedenheit mit der bisherigen Praxis entstand ein "window of opportunity", welches die Innovation der regionalisierten Strukturpolitik ermöglichte.

Nachdem die erste "ZIN-Phase" mit der Bekanntgabe und der Bewilligung der Projekte in der erste Jahreshälfte 1990 abgeschlossen wurde, forderte die Landesregierung die zunächst 14 ZIN-

---

<sup>74</sup> siehe u.a. Fußnote 58.

Regionen<sup>75</sup> auf, Regionalkonferenzen zu organisieren und "regionale Entwicklungskonzepte" zu formulieren (REK-Phase)<sup>76</sup> (vgl. Heinze/Voelzkow 1997: 16f.). Aufgrund einer Veränderung der Abgrenzungen erhöhte sich die Zahl der Regionen auf 15. In den Regionalkonferenzen sollten *"neben den ökonomischen auch die sozialen, kulturellen, ökologischen, arbeitsmarktpolitischen und gleichstellungspolitischen Interessen der Region angemessen repräsentiert sein"* (Landtag NRW 1999: 10). Dabei blieb die Frage der konkreten Ausgestaltung im wesentlichen den Regionen und ihrer Selbstorganisation überlassen, da die Landesregierung stets davon ausging, *"dass die regionalen Entwicklungskonzepte eigenverantwortlich von den regionalen Kräften erarbeitet werden und sie deshalb den Kreis der Beteiligten nicht abschließend definieren kann"* (ebd.). Die grundsätzliche Zielvorstellung der Landesregierung war es, eine Regionalisierung der Programmformulierung und –implementation bei gleichzeitiger Stärkung der Kooperation der verschiedenen Akteure in den Regionen zu erreichen (vgl. Heinze/Voelzkow 1997: 17). Vorgesehen war:

- eine Verbesserung der Abstimmung zwischen verschiedenen administrativen und organisierten Interessen im Sinne einer "konzertierten Aktion" für die Regionen, um dadurch
- eine Koordination der verschiedenen Förderprogramme sowie
- eine Verbesserung des Motivations- und Informationsproblems (vgl. Kap. 2.), durch die Beteiligung dezentraler Akteure und deren Einbringung ihrer speziellen Problem- und Ortskenntnis, zu erreichen, ohne allerdings
- die Regionalkonferenzen mit formalen Zuständigkeiten auszustatten. Deren Ergebnisse stellten eine Entscheidungs- und Koordinationsgrundlage für die schließlich letztentscheidende Landesregierung dar.

In der prozessualen Begleitforschung der Strukturpolitik in NRW (Heinze/Voelzkow 1997) war somit eine der zentralen Fragestellungen, ob und inwieweit die mit der Erstellung der regionalen Entwicklungskonzepte verknüpften Erwartungen erfüllt wurden (vgl. ebd.: 253f.). Dabei wurde eine vergleichende Bewertung der 15 Regionen vor allem dadurch erschwert, dass, aufgrund des Verzichts des Landes, den Regionen ein klares Verfahren der Regionalisierung vorzugeben, in den einzelnen Regionen heterogene Strategien entwickelt wurden. Die Autoren unterscheiden hinsichtlich dreier Dimensionen, wobei jede der Strategien ihre spezifischen Vor- und Nachteile aufweist (vgl. Heinze/Voelzkow 1997: 257f.):

1. Administrative versus politische Strategie: Die Federführung durch

---

<sup>75</sup> Die ZIN-Regionen orientierten sich überwiegend an den Grenzen der existierenden IHK Bezirke, und entstanden im Wege der "Selbstkonstitution" (vgl. Köller 1996: 43f.).

<sup>76</sup> Dabei ist darauf hinzuweisen, dass in vielen ZIM-Regionen und einigen ZIN-Regionen bereits Regionalkonferenzen einberufen worden waren (z.B. Emscher-Lippe im April 1988) und in einigen Fällen an regionalen Entwicklungskonzepten gearbeitet wurde (vgl. Heinze/Voelzkow 219f.).

die Verwaltung weist (zumindest kurzfristig) Effizienzvorteile auf (geringerer Koordinationsaufwand da auf bestehende horizontale und vertikale Kontakte (z.B. Fachbruderschaften) aufgebaut werden kann), bedarf allerdings zumeist in einem zweiten Schritt der politischen Legitimation, was dann eine neue "Konsensbildung" erfordern kann (Gefahr des "Aufbrechens" alter Diskussionen). Bei politischer Federführung besteht dagegen ein höheres Risiko des Scheiterns in der Anfangsphase.

2. Top-down versus bottom-up Strategie: Bei der top-down Variante wird das Entwicklungskonzept erst auf relativ hoher Ebene erarbeitet (Bezirksregierung, Spitzen von Großstädten und Kreisen) und danach den einzelnen Gemeinden zur Ratifizierung vorgelegt. Bei der bottom-up Variante sind die Gemeinden von Beginn an am Prozess beteiligt (über Arbeitsausschüsse, Stellungnahmen usw.). Erstere hat den Vorteil der geringeren Zahl an Teilnehmern (Transaktionskosten, Vetoakteure) und damit der wahrscheinlich schnelleren Konsensbildung in der Konzeptionsphase, verlagert die Akzeptanzproblematik dafür aber in die Umsetzungsphase. Bei letzterer ist es genau umgekehrt.
3. Exklusive versus inklusive Strategie: Die Entscheidung ob nur eine kleiner Kreis von Akteuren oder ein breites Spektrum gesellschaftlicher Gruppen in den Prozess einbezogen wird, weist ähnliche Vor- und Nachteile wie der vorangegangene

Punkt auf (schneller Konsens versus breite Akzeptanz).

So verwundert es wenig, dass die Regionalkonferenzen in den einzelnen Regionen verschiedene Ausprägungen aufweisen. Die Zahl der Mitglieder reicht von 27 (Emscher-Lippe) bis zu 414 (Ostwestfalen-Lippe), die Anzahl der Tagungen in den letzten 10 Jahre variiert zwischen 27<sup>77</sup> und 29 (Emscher-Lippe), wobei 1997 in nur sechs Regionen überhaupt eine Regionalkonferenz stattfand (vgl. Landtag NRW 1999). Dabei ist die Nichtexistenz aktiver Regionalkonferenzen nicht in allen Regionen gleichbedeutend mit dem Fehlen regionaler Kooperation. In einigen Regionen wurden stattdessen oder ergänzend andere Formen der Kooperation geschaffen (z.B. Regionaler Lenkungsausschuss in der Region Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein), zum Teil sogar in Form fest institutionalisierter organisatorischer Einheiten (z.B. Regionalbüro: Bergisches Städtedreieck (vgl. Schneider 1999); ELA: Emscher-Lippe (vgl. Potratz 1999)).

Trotz dieser Diversifikation lassen sich einige Aussagen zu den Koordinationsfunktionen der regionalisierten Strukturpolitik machen, zumal auch die prozessuale Begleitforschung (s.o.) darauf ein Hauptaugenmerk richtete<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Seit ihrer Entstehung tagten die Regionalkonferenzen in fünf Regionen nur zwei (Mittleres Ruhrgebiet, Märkische Region, Siegen-Wittgenstein/Olpe, Bergisches Städtedreieck) bzw. drei Mal (Hellweg-Hochsauerland).

<sup>78</sup> Die Hoffnung auf bessere Koordination war ja eine der Erwartungen die an die regionalisierte Strukturpolitik gestellt wurde.

#### 5.4.1.1 Horizontale Koordination zwischen administrativen Akteuren

Bei der horizontalen Koordination zwischen administrativen Akteuren kann unterschieden werden in:

1. Interkommunale Koordination
2. Interregionale Koordination
3. Interministerielle Koordination

Zu 1) Das Ziel der interkommunalen Koordination und Kooperation ist Grundvoraussetzung für regionale Zusammenarbeit. Die Begleitforschung kommt zwar am Ende des entsprechenden Abschnittes zum Fazit: *"Inwieweit der bisher angelaufene Regionalisierungsprozess für die Kommunen nützliche und hilfreiche Kooperationen hervorbringen kann und welche Tragfähigkeit sie auf Dauer haben werden läßt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschätzen"* (Heinze/Voelzkow 1997: 228).<sup>79</sup> Jedoch wird die interkommunale Kooperation im Gesamtfazit als ein "zentraler Engpass" der Regionalisierung bewertet. *"Aber gerade die Kommunen stehen der Regionalisierungspolitik, wie sich in der Begleitforschung gezeigt hat, mitunter noch skeptisch gegenüber, weil sie einen Entzug von Zuständigkeiten und Ressourcen befürchten"* (edb.: 263). Dieser Einschätzung ist auch mit dem zeitlichen Abstand von einigen Jahren schwer zu wi-

---

Die Autoren unterscheiden in der vergleichenden Synopse in: Interkommunale Kooperation; Integration von Fachpolitiken auf regionaler Ebene; Gesellschaftliche Beteiligung; Vertikale Koordination und Interregionale Kooperation (Heinze/Voelzkow 1997: 201-267).

<sup>79</sup> Der empirische Teil der Begleitforschung wurde bereits Ende 1992 abgeschlossen.

dersprechen. Es lassen sich zwar Beispiele erfolgreicher interkommunaler Zusammenarbeit identifizieren (z.B. interkommunale Gewerbegebiete, o.g. Kooperationen), von einer Überwindung des "Kirchturmdenkens" der Kommunen auf breiter Basis kann allerdings auch weiterhin keine Rede sein (vgl. Meyer-Stamer 2000b).

Zu 2) Die sich Anfang der 90 Jahre noch in wenigen Fälle abzeichnende interregionale Kooperation (z.B. Em-scher-Lippe mit Oberhausen-Herne) scheinen zur Zeit keine Bedeutung zu haben<sup>80</sup> bzw. die vorfindbaren Kooperationen, vor allem in den Grenzregionen mit den Regionen der Nachbarländer, sind eher das Ergebnis anderer Programme (Euregio).

Zu 3) Der zu Beginn des ZIM-Initiative gegründete "Ständige interministerielle Ausschuss für die Montanregionen" (SIAM), der über eine eigene Geschäftsstelle im Wirtschaftsministerium verfügte, stellte in der Frühphase der regionalisierten Strukturpolitik ein wichtiges Koordinationsgremium dar, in dem alle beteiligten Ministerien ranghoch vertreten waren (vgl. Potratz 1999: 110ff.). Mit dem Übergang von der ZIM zur ZIN-Phase begann der Bedeutungsverlust des SIAM, was sich u.a. durch den sinkenden hierarchischen Status der Ressortvertreter an den SIAM Sitzungen und den Rückzug auf eigene Programme ablesen ließ (vgl. ebd.:123). Zu Beginn der REK-Phase wurde der SIAM in die "Ständige in-

---

<sup>80</sup> Nach den Aussagen der regionalen Akteure der im Meso-Projekt geführten Gespräche zu urteilen.

terministerielle Arbeitsgruppe" (Inter-mAG) umbenannt und die Geschäftsstelle in ein Linienreferat des Wirtschaftsministeriums umgewandelt, wobei das Personal schon vorher reduziert wurde (vgl. ebd.: 134). *"Damit veränderte sich auch die anfangs durchaus praktizierte positive Kordination durch multilaterale Verhandlungen auf die herkömmlichen Mechanismen der negativen Koordination durch einen sequentiellen bilateralen Interessenausgleich"* (ebd.: 140).

#### 5.4.1.2 Vertikale Koordination zwischen administrativen Akteuren

Die vertikale Koordination zwischen den Regionen und den jeweiligen Bezirksregierungen gestaltete sich sehr unterschiedlich. Sie reichte von der Beteiligung der Bezirksregierung als Gast (z.B. Region Niederrhein), bis hin zum Vorsitz des Regierungspräsidenten in der Regionalkonferenz und der Erarbeitung wesentlicher Elemente des Entwicklungskonzeptes (Ostwestfalen-Lippe) (vgl. Heinze/Voelzkow 1997: 248f.). Wichtiger als diese Unterschiede in der Involvierung der Bezirksregierung ist, dass das Verhältnis Bezirksregierung zu Region in der Literatur als relativ spannungsarm dargestellt wird, unabhängig von der gewählten Einbindungsstruktur.

Die vertikale Koordination zwischen Land und Region stellt sich dagegen anders dar. Das federführende Wirtschaftsministerium hielt sich inhaltlich fast völlig zurück. *"In der Erarbeitungsphase regionaler Entwicklungskonzepte gab es nahezu keine Abstimmungen zwischen den Regionen und dem MWMT, denn die regionalen Ent-*

*wicklungskonzepte sollten von den Regionen eigenständig und in regionaler Selbstverantwortung erarbeitet werden"* (ebd.: 250). Die Landesregierung betont zwar, dass sie *"die Ergebnisse der Regionalkonferenzen stets als Entscheidungs- und Koordinationsgrundlage genutzt (hat)"* und *"die Vorschläge der Konferenzen (einschließlich der Projektvorschläge) im weit überwiegenden Falle berücksichtigt und auch umgesetzt (hat)"* (Landtag NRW 1999: 10), die wissenschaftliche Literatur betont dagegen, dass *"die Landesregierung ohne weitere Begründung immer wieder deutlich andere Prioritäten als die Regionen setzte"* (Rehfeld 1999: 29)<sup>81</sup>. Ein Blick zurück auf die Probleme der horizontalen Koordination auf interministerieller und interkommunaler Ebene verdeutlicht das Dilemma. Auf beiden Ebenen besteht wenig Interesse, sich verbindlich festzulegen. Es existiert daher ein Anreiz, unter Umgehung der Regionalkonferenz eigene Interessen im direkten bilateralen Verfahren durchzusetzen (vgl. Meyer-Stamer 2000b: 13), zumal für diesen Fall keinerlei Sanktionen erwartet werden müssen (vgl. Kap.5.3). Mangelnde Transparenz durch das Fehlen jeglichen Monitoring-Systems begünstigt unkooperatives Verhalten zusätzlich.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Siehe auch Potratz 1999: 251f., Heinze/Voelzkow 1997: 263f., Meyer-Stamer 2000a: 13f..

<sup>82</sup> Die Daten zur Beantwortung der Große Anfrage 13 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "10 Jahre regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen" (Landtag Nordrhein-Westfalen 1999) mußten erst eigens dafür erhoben werden.

#### 5.4.1.3 Koordination zwischen verschiedenen Politikfeldern

Nach dem Verständnis der Landesregierung handelt es sich bei der regionalisierten Strukturpolitik in erster Linie um Wirtschaftspolitik, wobei die *"dauerhafte Sicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen durch Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund (steht).(..) Damit sind Sozial- und Umweltverträglichkeit Rahmenbedingungen für die regionalisierte Strukturpolitik"* (Landtag 1999: 8). Diese Sicht wird durch die interministeriellen Ressortegoismen zusätzlich verstärkt und findet sich auch in der inhaltlichen Dimension der regionalisierten Strukturpolitik in den Regionen wieder. *"Gemeinsam ist allen Regionen auch die Konzentration auf wirtschaftsfördernde Aspekte in der fachspezifischen Kooperation. (..) Kooperationen zwischen wirtschaftsfördernden und sozialen bzw. ökologischen Arbeitseinheiten blieben bislang die Ausnahme"* (Heinze/Voelzkow: 235).

#### 5.4.1.4 Koordination mit und zwischen gesellschaftlichen Interessen

Die Konzentration auf Wirtschaftspolitik bleibt nicht ohne Auswirkung auf die beteiligten gesellschaftlichen Interessen. In den meisten Regionen sind Umwelt- und Sozialverbände beteiligt, wenn auch in einigen Fällen nur auf der Ebene fachlicher Arbeitskreise oder konkreter Projekte. Generell kann allerdings eine "Dominanz von Wirtschaftsinteressen" beobachtet werden (vgl. ebd.: 247). Diese Dominanz äußert sich aber nicht in der direkten Beteiligung

von Unternehmen<sup>83</sup>, sondern vor allem von Unternehmensverbänden und Gewerkschaften, welche sich allerdings in den 90er Jahren ihrerseits mit sinkender Akzeptanz konfrontiert sehen (interne Organisationsprobleme, Mitgliederschwund) (vgl. Czada 2000: 20).

#### 5.4.1.5 Fazit: Regionalisierte Strukturpolitik

Gemessen an den gestellten Erwartungen und am Anspruch des zugrundeliegenden Konzeptes ("Konzertierte Aktion für die Regionen", Regionalisierung der Programmformulierung und –implementation bei gleichzeitiger Stärkung der Kooperation der verschiedenen Akteure) ist festzustellen, dass die regionalisierte Strukturpolitik schwerlich als voller Erfolg gewertet werden kann. Eine horizontale interkommunale Koordination gelingt in Teilbereichen, eine positive horizontale interministerielle Koordination wird in einem frühen Stadium des Prozesses aufgeben, vertikale Koordination zwischen Land und Kommunen findet kaum statt. Das wesentliche Steuerungsinstrument in Form finanzieller Fördermittel wird seitens des Landes selbst entwertet, da auch Fördermittel unter Umgehung der eigentlichen Verfahren zu erhalten sind bzw. nicht sichergestellt werden kann, dass die regionalen Projektanträge mehr als nur die reine Addition der kommunalen Projektvorstellungen sind. Die Einbindung gesellschaftlicher Akteure

---

<sup>83</sup> Die ja strenggenommen die eigentliche Adressaten der Strukturpolitik wären, da als Ziel die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen (s.o.) von der Landesregierung genannt wird.

findet stärker auf der operationalen als auf der politisch-programmatischen Ebene statt und hatte, so Potratz, in der Praxis nie die Bedeutung, die ihr in der politikwissenschaftlichen Diskussion beigemessen wurde (vgl. Potratz 1999: 244). Unter Verwendung der in Kap. 2.3 dargestellten Kategorien läßt sich die vorherrschende Interaktionsform der regionalisierten Strukturpolitik als ein Nebeneinander von (eher freiwilligen)<sup>84</sup> Verhandlungssystemen zwischen überwiegend öffentlichen Akteuren bei weitgehender Abwesenheit eines "Schattens der Hierarchie" beschreiben. Das unter diesen Rahmenbedingungen die Verhandlungsergebnisse überwiegend suboptimal nach den Kriterien der Wohlfahrtseffizienz und der Verteilungsgerechtigkeit ausfallen (müssen), kann, folgt man den theoretischen Annahmen Scharpfs (Kap. 2.3), nicht weiter verwundern.

Die regionalisierte Strukturpolitik deshalb als gescheitert zu betrachten, wäre allerdings zu kurz gegriffen. Eher ist an dieser Stelle zu fragen, ob der Anspruch von relativ umfassender Koordination (diagonaler Integration) unter den Bedingungen gesellschaftlicher Komplexität nicht zu hoch angesiedelt ist. Diese

---

<sup>84</sup> Obwohl die Landesregierung die Freiwilligkeit betont, versucht sie doch ein Mindestmaß der Regionalisierung aufrecht zu halten. "Regionalisierte Strukturpolitik geht vom Prinzip der Freiwilligkeit und der Selbstorganisation aus. Ein Zwang zur Umsetzung besteht nicht. Die Landesregierung nimmt dabei in Kauf, dass sich die Regionen mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten entwickelt haben und die regionalisierte Strukturpolitik vereinzelt mit erheblichem Überzeugungsaufwand der Landesregierung in Gang gehalten werden muß" (Landtag 1999: 9).

Frage wird in Kapitel 7 nochmals aufgegriffen werden.

Einige der angestrebten Ziele wurden durchaus erreicht. Die Regionalisierung wurde in einigen Regionen der Auftakt weiterer regionaler Zusammenarbeit und entwickelte eine gewisse Eigendynamik, indem der durchaus vorhandene regionale Kooperationsbedarf zu gegenseitigem Vorteil ausgefüllt wurde. Verstärkt wurde dies durch zunehmende Anreize seitens des Landes, des Bundes und der EU, welche Mittelvergabe auch in anderen Fällen an regionale Kooperation banden (vgl. Rehfeld 1999: 29 f). Im Anstoßen und teilweisen Aufrechterhalten regionaler Kooperationsformen und darauf aufbauender endogener Lern- und Entwicklungsprozesse ist die eigentliche Leistung der Regionalisierung zu sehen. (vgl.u.a. ebd., Köller 1996: 188ff., Potratz 1999: 255ff., Meyer-Stamer 2000b: 13).

#### **5.4.2. Das Steuerungsmuster der IBA-Emscherpark**

Im Mai 1988 wurde von der Landesregierung die Durchführung der "Internationalen Bauausstellung Emscher-Park" (IBA) beschlossen. Die IBA sollte *"konzeptionell, finanziell und organisatorisch dem ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbau des Emscher-raumes zukunftsweisende Impulse geben"* (Memorandum I 1988: 7). Die IBA wollte Impulse für Umweltbedingungen geben, *"die Voraussetzungen für eine diversifizierte Produktions- und Unternehmensstruktur sind und die die Entfaltung einer Vielfalt von persönlichen Lebensstilen ermöglicht"* (IBA-Memorandum I 1988: 35), da ange-

nommen wurde, dass ohne eine Veränderung, *"die Entwicklung von Unternehmen mit höherer Wertschöpfung, größerer Beschäftigungsintensität und höheren Qualifikationsanforderungen blockiert (würde)" (ebd.)*.

Die IBA begann 1989 zunächst auf fünf Jahre angelegt und wurde im Verlauf um weitere fünf Jahre verlängert, dauerte also bis 1999 an. Die IBA umfasste, mit der noch stark altindustriell geprägten Emscherzone im nördlichen Ruhrgebiet, ein Gebiet mit 800 km<sup>2</sup>, 17 Städten und ca. 2 Mio. Einwohnern (vgl. Rommelsbacher 1999: 158). Bis auf Herne waren alle Kommunen nur mit einem Teilgebiet ihrer Fläche am IBA-Raum beteiligt. *"Der Planungs- und Projektbereich der IBA Emscher Park ist ein künstliches Gebilde, das für einen politisch definierten und zeitlich begrenzten Zweck konstruiert worden ist. Es liegt "quer" zu den Hoheitsbereichen territorialer Gebietskörperschaften (...)" (Kilper 1999: 127)*.

Die inhaltliche Ausrichtung sollte entlang von sieben Leitprojekten erfolgen:

1. Wiederaufbau von Landschaft - Der Emscher-Landschaftspark,
2. Ökologische Verbesserung des Emscher-Systems,
3. Rhein-Herne-Kanal als Erlebnisraum,
4. Industriedenkmäler als Kulturträger,
5. Arbeiten im Park,
6. Neue Wohnformen und Wohnungen,
7. Neue Angebote für soziale, kulturelle und sportliche Tätigkeiten (vgl. Memorandum I 1988: 35).

Die konkreten Einzelprojekte sollten räumlich dezentral im gesamten Projektbereich der IBA entwickelt werden. Dabei verfolgte die Landesregierung NRW eine doppelte Modernisierungsstrategie. *"Es geht einerseits um die Erneuerung einer alten Industrieregion, um die Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren von Planung und Steuerung wie auch strukturell um die Modernisierung staatlicher und kommunaler Institutionen, falls sich dies in der praktischen Arbeit als erforderlich erweisen sollte" (Kilper 1998: 143)*.

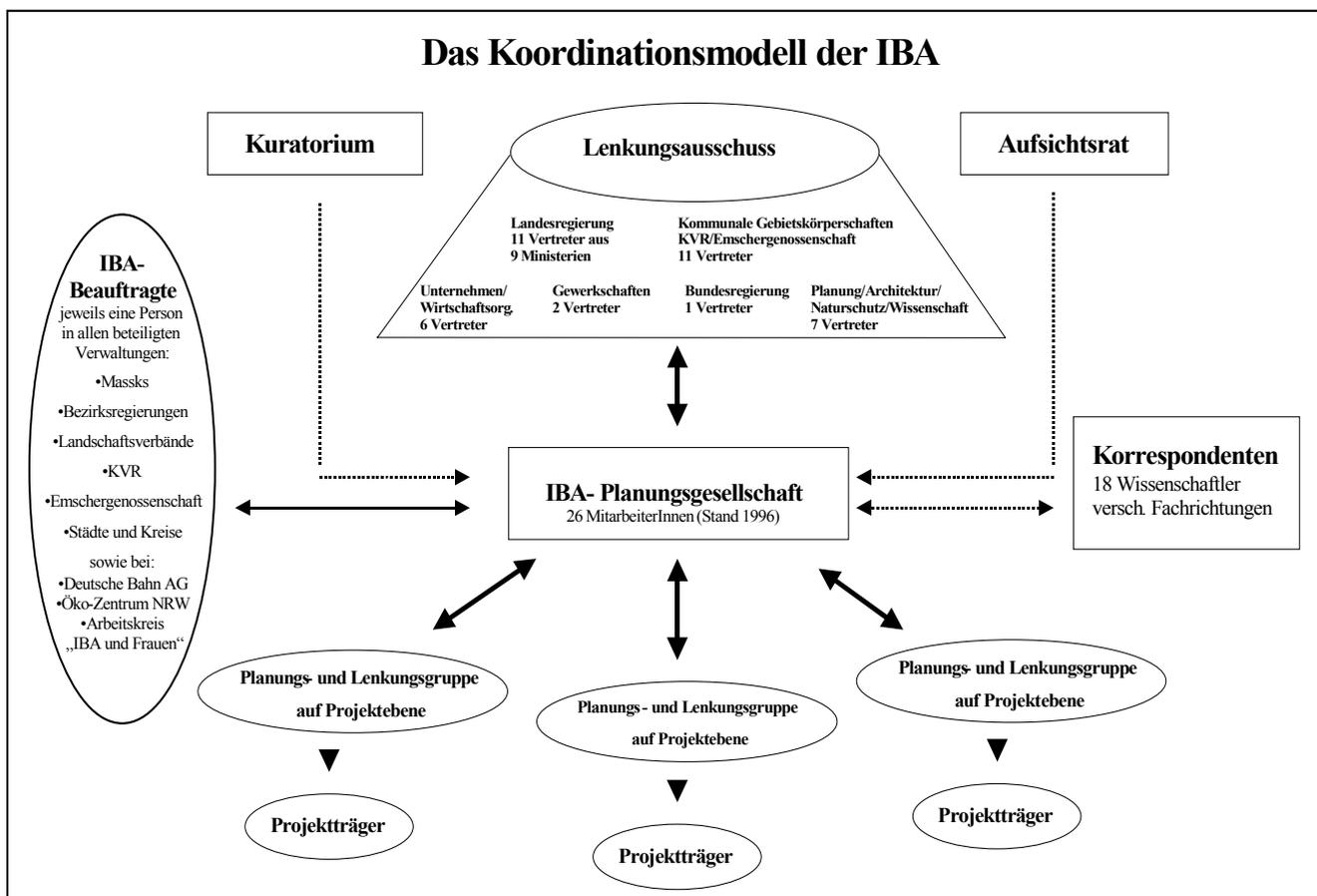
Für die Handlungsstrategie der IBA wurde der Begriff des "perspektivischen Inkrementalismus" (Ganser/Siebel/Sieverts 1993) prägend, dass heißt die Kombination von pragmatischem "muddling through" unter Beibehaltung weniger Oberziele. Dabei orientierte sich die IBA an folgenden Prinzipien, um "Innovation in nicht-innovativen Millieus" zu erzeugen (vgl. Kilper 1998: 149):

- Planung durch Projekte: Die jeweils nur notwendige Einigung auf ein konkretes Projekt (im Gegensatz zu einem ganzen Programm) sollte die Konsensfindung der Akteure erleichtern;
- Prozessorientierung: Planung wurde als iterativer Prozess verstanden, so dass Veränderungen (und somit Lernprozesse) möglich werden sollten;

- Informalität und horizontale Selbstkoordination der beteiligten Akteure: Akteure sollten sich auf Projektbasis jenseits formeller Zuständigkeiten und Hierarchien in "runden Tischen" zusammenfinden;
- Offenheit für Außeneinflüsse: Experten außerhalb der Region sowie Interessierte und Betroffene innerhalb der Region sollten mit ihren Ideen eingebunden werden;
- Definition von Qualitätskriterien: Für jedes Leitprojekt wurden Qualitätsstandards formuliert, für jedes Projekt Qualitätsvereinbarungen geschlossen;
- Wettbewerb und Planung in Alternativen: Jedes Projekt wurde als Wettbewerb ausgeschrieben, der Gewinnvorschlag tatsächlich realisiert;
- Festhalten an bestehenden institutionellen und programmatischen Strukturen: Die einzige institutionelle Neuerung war die Gründung der "Planungsgesellschaft Emscher-Park GmbH" (IBA-Planungsgesellschaft), die bestehende Fördertöpfe und administrative Ressourcen bündeln und koordinieren sollte.

Die IBA-Planungsgesellschaft wurde als 100%ige Landesgesellschaft in privatrechtlicher Form gegründet, ohne in

Abb. 9:



Quelle: Eigene Darstellung  
in Anlehnung an IBA-Memorandum II 1996: 57-67; Kilper 1998: 150-157

die hierarchischen und haushaltsrechtlichen Entscheidungsstrukturen des federführenden Ministeriums für Stadtentwicklung eingebunden zu sein (vgl. Kilper 1998:150). Die IBA-Planungsgesellschaft verfügte lediglich über einen kleinen Mitarbeiterstamm (26 Personen Stand: 1996) und Etat (ca. 7,5 Mio./Jahr) (vgl. IBA- Memorandum II 1996: 57f.). Die IBA-Planungsgesellschaft sollte die Ideenfindung fördern (Durchführung von Ideen und Planungswettbewerben, Organisation von Erfahrungsaustausch), die Außendarstellung der IBA übernehmen und die Umsetzung von Konzepten in realisierbare Planungen organisieren. Die eigentliche Projektrealisierung erfolgte dezentral durch die jeweils verantwortlichen Projektbetreiber (vgl. Kilper 1998: 150f). Die IBA-Planungsgesellschaft bildete so die "Gelenkstelle" (ebd.: 150) zwischen den Beteiligten (vgl. Abb. 9).

#### **5.4.2.1 Horizontale und vertikale Koordination zwischen administrativen Akteuren**

Horizontale und vertikale Koordination<sup>85</sup> fand im Rahmen der IBA durch die Planungsgesellschaft auf zwei Ebenen statt, auf der konkreten Projektebene und im IBA- Lenkungsausschuss.

Der IBA-Lenkungsausschuss war das zentrale Beschlussorgan der IBA. Während das Kuratorium, bestehend aus den Spitzen aus Staat, Wirtschaft und Gesellschaft unter Vorsitz des Ministerpräsidenten eher Präsentations- und Legiti-

mationscharakter aufwies, hatte der Lenkungsausschuss<sup>86</sup> als "Gremium funktionalistischer Repräsentanz" (ebd.: 153) im wesentlichen zwei Aufgaben (vgl.Ebd.):

1. Entscheidung über die Aufnahme von Projekten;
2. Grundsatzbeschlüsse über inhaltliche Positionen und Strategien.

Mit der Zustimmung der wichtigen Akteure von Land und Kommunen im Lenkungsausschuss zu einem Projekt verband sich eine gewisse "bindende Wirkung" (aufgrund politischer Rückendeckung) auf beiden Ebenen. Mit der Aufnahme eines Projektes erlangte dieses Förderpriorität. Eine Förderung an der IBA vorbei war nahezu ausgeschlossen. Da die IBA nur über bestehende Programme verschiedener Ministerien finanziert wurde,<sup>87</sup> entstand automatisch interministerieller Koordinationsbedarf, dem da die IBA politische Priorität besaß, nachgekommen werden mußte<sup>88</sup> (vgl ebd.: 158f.). Auf der Projektebene konnte mit der Aufnahme eines Projektes in die IBA ebenfalls Mitarbeit angemahnt werden, da die eigenen kommunalen Entscheidungsträger ihre Zustimmung über die Gremien der IBA bereits gegeben hatten.

---

<sup>86</sup> Für die Zusammensetzung siehe Abb. 9.

<sup>87</sup> Im gesamten Zeitraum 1989-1999 wurden folgende Ausgaben im Rahmen der IBA vom Land erbracht: MASSKS: 1.253 Mio. DM, MWMTV: 914 Mio. DM, MBW: 467 Mio. DM, MURL: 358 Mio. DM, Andere: 63 Mio. DM. (IBA-Memorandum III 1999: 15).

<sup>88</sup> Zur fortlaufenden interministeriellen Abstimmung wurde ein interministerieller Arbeitskreis für die IBA gegründet.

---

<sup>85</sup> Eine getrennte Betrachtung führt zu erheblichen Redundanzen, da beide Ebenen integrativ angelegt sind.

Auf der Projektebene wirkten die Bereichsleiter der IBA-Planungsgesellschaft in den jeweiligen Planungs- und Lenkungsgruppen mit. Wichtigste Funktion war die Operationalisierung und Kontrolle der IBA-Qualitätsstandards und die strategische Intervention bei möglichen Blockaden und verbindlichen Investitionsentscheidungen (vgl. ebd.:156). Ferner organisierten sie von "Zeit zu Zeit" einen Austausch zwischen Projekten eines Leitprojektes (ebd.). Auf der Ebene des einzelnen Projektes war häufig nur eine Kommune involviert, bei übergreifenden Projekten lag die Trägerschaft meist beim Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR). Bei allen relevanten Verwaltungsorganisationen waren IBA-Beauftragte benannt worden, so dass jederzeit konkrete Ansprechpartner vorhanden waren, was die horizontale wie vertikale Koordination auf der Fachebene erleichterte. Gemäß der Strategie des perspektivischen Inkrementalismus sollten grundsätzliche Konflikte vermieden werden.

#### **5.4.2.2 Koordination mit und zwischen gesellschaftlichen Interessen**

Die Einbeziehung gesellschaftlicher Interessen fand entsprechend des Planungsverständnisses der IBA in selektiver Form statt. Während die "Offenheit für Außeneinflüsse" in Form auswärtiger Expertise durch die verschiedenen Wettbewerbsverfahren überwiegend gut gelang, weist Rommelsbacher im Hinblick auf die Beteiligung nach "innen" darauf hin, dass sich die Anliegen schwacher Gruppen kaum durchsetzen konnten und das Entstehen "neuer Formen von bürgerschaftlicher Beteiligung" auf Grund des Umfeldes kaum

möglich waren. (vgl. Rommelsbacher 1999: 160).

Obwohl im ersten Memorandum alle Bürger und Bürgerinnen der Emscher-Zone aufgerufen wurden aktiv bei den Projekten und Planungen mitzuarbeiten, wurde in der ersten Projektphase lediglich ein bürgerschaftliches Projekt in die IBA aufgenommen (vgl. Kilper 1998: 310). In der zweiten IBA-Hälfte, wurde versucht diesem Mangel, durch die Hinzunahme einiger weiterer Projekte, in Teilen abzuhelpfen.

#### **5.4.2.3 Fazit: IBA**

Im Rahmen der IBA wurden insgesamt 123 Projekte realisiert, die *"eine Fülle interessanter, neuer und oft auch hochwertiger Impulse in die Emscherregion getragen haben. Unabhängig von der Frage nach der Gesamtstrategie werden viele der Projekte über das Ende der IBA hinaus wirken"* (Rommelsbacher 1999: 159). Bei der Realisierung der Projekte wurde ein Steuerungsmuster angewandt, welches verschiedene Elemente positiv zu nutzen versuchte. Die IBA-Planungsgesellschaft versuchte durch Moderation, Koordination und Information die auf verschiedenen Ebenen angesiedelten Verhandlungsprozesse zu effektivieren (vgl. Kilper 1998: 346). Neben diesen weichen Steuerungsmustern, ergänzt um eine "hochprofessionelle mediale Vermarktung" (Rommelsbacher 1999: 159), wurden einerseits mit den Wettbewerbsverfahren Elemente der Marktsteuerung und andererseits mit dem verbindlichen Einfordern von Qualitätsstandards hierarchische Steuerungselemente integriert. Letztere waren vor allem an die faktische Entscheidungsmacht über die För-

derungswürdigkeit gebunden. *"Kennzeichnend für das Steuerungsmodell von IBA-Projekten ist die Kombination von Hierarchie, Kooperation und Wettbewerb. Im Projektalltag stehen diese in einem prinzipiellen Spannungsverhältnis zueinander und gehen permanent in einander über"* (Kilper 1998: 350). Verhandlungen hatten insbesondere eine Erfolgchance, wenn die IBA-Planungsgesellschaft den Schatten der Hierarchie glaubhaft vermitteln konnte. Kilper verweist ausdrücklich darauf, dass die Erneuerungsstrategie der IBA nicht aus sich heraus als induktive Reformstrategie wirkt (vgl. ebd.: 356). Fällt der Schatten der Hierarchie weg<sup>89</sup>, indem die Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse in Frage gestellt oder sogar alternative Entscheidungswege eröffnet werden, bleibt die IBA-Planungsgesellschaft wirkungslos, *"prallt an den über Jahrzehnten hinweg gewachsenen, direkten Beziehungen der Kommunal- zur Landespolitik wie auch an den internen Strukturen der beteiligten Institutionen ab"* (ebd.: 357).

Rommelsbacher sieht in der Strategie der IBA dagegen die Gefahr, dass sie sich vorrangig dazu eignen würde, *"mit vergleichsweise hohem Aufwand konsensfähige und bewältigbare Probleme von eher niedrigem Konfliktniveau zu bearbeiten"* (Rommelsbacher 1999: 160), mit der Folge dass besonders konfliktive Probleme nicht bearbeitet werden würden. Aus der bisherigen Argu-

mentation der Arbeit ist diese Aussage so richtig wie ergänzungsbedürftig. Konsensfähige und bewältigbare Probleme stehen nicht a priori als solche fest. Zwar lassen sich in einer ex ante-Perspektive aus der Problemstruktur gewisse Rückschlüsse auf die Konfliktträchtigkeit ziehen, z.B. redistributive policies als besonders konfliktiv kennzeichnen, jedoch wird das tatsächliche Konfliktpotential erst im Prozess erkennbar. Die Identifizierung und (erfolgreiche) Bearbeitung von konsensfähigen und bewältigbaren Problemen wäre, legt man die spieltheoretischen Überlegungen Scharpfs zugrunde (Scharpf 2000), die theoretisch denkbare Maximalleistung von Verhandlungssystemen (vgl. Kap.2.3). Der hohe Aufwand in Form von Transaktionskosten, die im Falle der IBA vor allem in die beteiligten Verwaltungen externalisiert wurden (vgl. Kilper 1998: 156), ist eher als Grenze des Modells zu verstehen. Dabei ist auffällig, dass sowohl bei der IBA als auch in der regionalisierten Strukturpolitik im Wesentlichen versucht wurde, Koordination zwischen administrativen Akteuren zu gewährleisten. Die Koordination mit und zwischen gesellschaftlichen Interessen spielte eher eine Nebenrolle.

Das folgende Kapitel beschäftigt sich fast ausschließlich mit der Reform der Verwaltung durch die Verwaltung, wobei eine interessante Änderung in der Problemstruktur auftritt. War in den beiden vorangegangenen Kapiteln das Ziel öffentlichen Handelns, möglichst wirksam und koordiniert Geld auszugeben, die policy also als eher distributiv zu kennzeichnen, ist ein wichtiges

---

<sup>89</sup> Kilper beschreibt am Projekt Gewerbepark Zeche Holland, wie unter Umgehung der IBA-Gremien ein Entscheidungs- und Genehmigungsverfahren direkt zwischen Kommune und Land durchgesetzt wurde.

Ziel der Verwaltungsmodernisierung Geld einzusparen, die Policy somit eher als redistributiv zu beschreiben.

## 6 Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW

Mit diesem Kapitel wird eine doppelte Intention verfolgt. Einerseits soll das Politikfeld Verwaltungsmodernisierung als Verwaltungspolitik auf Landesebene überblicksartig dargestellt werden, wobei der Schwerpunkt der Betrachtung auf den Reformmaßnahmen seit 1998 liegt. Die Darstellung der verschiedenen Reformelemente erfolgt in Kapitel 6.3. Neben der materiellen Beschreibung der geplanten Maßnahmen und des vorzufindenden Umsetzungsstandes, interessiert aber ebenso die Organisation und Steuerung des Modernisierungsprozesses (Kap.6.4), vor allem im Hinblick auf einen abschließenden Vergleich mit den im vorangegangenen Kapitel dargestellten Koordinationsmustern.

### 6.1 Verwaltungsreform in NRW- Ein Rückblick

Verwaltungsmodernisierung als Verwaltungspolitik hat in NRW Tradition.<sup>90</sup> Die Landesregierung betont, dass die Geschichte des Landes auch eine *"Geschichte erfolgreicher Reformen seiner Verwaltung"* (Behrens 1999) sei. Dennoch wurde es versäumt, so Joachim Jens Hesse in dem im Auftrag des Bundes der Steuerzahler erstellten Gutachten zur "Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen", eine zielstrebige Verwaltungspolitik und eine kontinuierliche Institutionenpflege

zu betreiben (vgl. Hesse 1999: 124). Statt dessen *"verblieben die entsprechenden Initiativen auf Einzelaktivitäten beschränkt, wurden "Inseln der Reform" geschaffen - ohne dass es gelang, die Landesverwaltung durchgängig zu modernisieren"* (ebd.: 8). Wie ist diese unterschiedliche Bewertung der bisherigen Reformprozesse zu erklären?

Die Landesregierung bezieht ihre Einschätzung aus der positiven Bewertung vergangener Reformpakete, die im Anschluss an die konstitutionelle Aufbauphase der 50er und 60er umgesetzt wurden:

#### 1. Die Gebietsreform 1967-1975

Ziel der Reform war es, durch die Zusammenlegung von Städten, Gemeinden und Kreisen leistungsfähigere Verwaltungseinheiten zu schaffen. Von den 2297 kreisangehörigen Gemeinden blieben 373, von 57 Landkreisen 31 und von vormals 37 kreisfreien Städten 23 übrig.

#### 2. Die Funktionalreform von 1976-1985

Die Funktionalreform hatte die Überprüfung und Neuordnung der Verwaltungszuständigkeiten der verschiedenen Verwaltungsträger, Verwaltungsebenen und Behörden zum Inhalt. In drei Funktionalreformgesetzen wurden Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert, die Zahl der Landesbehörden verringert und deren Aufgaben konzentriert. Ziel war größere Effektivität und Wirtschaftlichkeit, Abbau von Mehrfachzuständigkeiten, ein klarerer Verwaltungsaufbau, sowie eine

<sup>90</sup> Vgl. u.a. Pankoke, Eckart (1990).

orts- und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung.

### 3. Die Reform der Kommunalverfassung von 1994

Die neue Kommunalverfassung sieht eine Ausweitung der bürgerchaftlichen Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte und der kommunalen Handlungsspielräume vor. Die "Doppelspitze" (Stadtdirektor/Bürgermeister) wurde abgeschafft und durch den direkt gewählten hauptamtlichen Bürgermeister ersetzt. Außerdem wurden Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eingeführt. Zusätzlich sollte mit der Einführung der Experimentierklausel die Einführung und Erprobung neuer Steuerungsmodelle erleichtert werden.

Das Gutachten erkennt die bisher geleisteten Reformbemühungen durchaus an, verweist aber darauf, dass aus einer Gesamtperspektive "die entsprechenden Maßnahmen bislang eher punktuell ansetzen, d.h. ohne ein übergeordnetes Konzept blieben" (ebd.: 34), ein "Mißverhältnis von Ankündigung und Ertrag" aufwies und viele Reformvorschläge nie über das Diskussions- und Planungsstadium hinaus gekommen sind. Einige Beispiele:

- Bereits in der ersten Landesregierung wurde Kritik an Ministerialorganisation und Ressortzuschnitt geäußert. So kritisierte Finanzminister Weitz schon 1947, dass in den Ministerien Aufgaben wahrgenommen würden, die eigentlich Gegenstand nachgeordneter Dienststellen seien (vgl. ebd.: 31).
- Im Rahmen der Gebietsreform war auch eine Verringerung der Regierungsbezirke von sechs auf drei sowie eine Auflösung der beiden Landschaftsverbände zu Gunsten von drei neuen Regionalverbänden vorgesehen. Im Laufe der Diskussion einigte man sich zunächst auf vier, dann auf zwei Bezirksregierungen. Letztendlich wurde lediglich der Regierungsbezirk Aachen in den Regierungsbezirk Köln eingegliedert (vgl. ebd.: 33).
- Im Juni 1980 setzte Ministerpräsident Rau eine unabhängige Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung ("Ellwein-Kommission") ein, mit der Aufgabe Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften daraufhin zu überprüfen, ob sie unbedingt nötig, einfach anwendbar und leicht verständlich seien. Die Vorschläge der Kommission für einen umfassenderen Organisations- und Regelungsverzicht fanden jedoch keine Berücksichtigung (vgl. ebd.: 33).

Die Stagnation der Reformvorhaben der Landesregierung in der Diskussions- und Planungsphase kennzeichnete auch weite Teile der neunziger Jahre.

## 6.2 Verwaltungsreform in den neunziger Jahren

Im Vergleich zu den intensiven Reformanstrengungen der kommunalen Ebene in den neunziger Jahren blieben die Aktivitäten auf der Landesebene, insbesondere im Hinblick auf die Implementation von Modernisierungsvorhaben, eher zurückhaltend, abgesehen von der bereits o.g. Reform der

Kommunalverfassung von 1994, deren Schwerpunkt aber auf der Veränderung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger und Bürgerinnen lag.

1989 wurde der "Arbeitsstab Aufgabenkritik" (AstA) beim Finanzministerium des Landes eingerichtet. Der AstA sollte eine generelle Überprüfung der Organisation der Landesverwaltung veranlassen und betreuen. Dazu wurden vom Arbeitsstab bis zum Jahre 2001 weit über 80 Organisations- und Strukturuntersuchungen an externe Berater vergeben bzw. abgeschlossen und der Landesregierung Vorschläge zur Umsetzung der Gutachterempfehlungen unterbreitet.

1993 erfolgte zur politisch-parlamentarischen Unterstützung des Reformprozesses die Bildung eines Parlamausschusses für Verwaltungsstrukturreform (ASVR), der entsprechend des parteipolitischen Prozesses des Landtages zusammengesetzt ist. Der ASVR wird in seiner Arbeit von einer Projektgruppe unterstützt, welche sich aus Mitgliedern des Landesrechnungshofes, der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW und Ausschussassistenten zusammensetzt (vgl. Mariß 1999: 72f.). Die Projektgruppe sollte Defizite der Verwaltungsstruktur benennen und Vorschläge für ein Reformkonzept erarbeiten. In den vom ASVR zahlreich durchgeführten Anhörungen herrschte bei allen Akteurs- und Interessengruppen<sup>91</sup>, trotz mannigfaltiger Un-

terschiede im Detail, Konsens in der Notwendigkeit eines grundsätzlichen Reformbedarfs (vgl. ebd.: 65f). Insbesondere die Kommunen forcierten auf Grund der dort vorangetriebenen Reformprozesse den Reformdruck auf die Landesregierung mit dem Ziel ein größeres Selbstverwaltungsrecht zu erreichen (vgl. ebd.: 67). Doch obwohl die Projektgruppe eine Gesamtreform aller Bereiche der Landesverwaltung mit durchgehendem Reformkonzept mit dem Ziel einer lernenden, zu Selbstinnovation fähigen, schlanken, effektiven und effizienten öffentlichen Verwaltung geboten sah und der Landtag dem am 29.03.1995 zustimmte, setzte in der direkten Folge keine Veränderung in der Reformdynamik ein, auf den Versuch der Implementation einer strukturellen Reform wurde weiter verzichtet. Mariß verortet deshalb den Schwerpunkt des Modernisierungskonzeptes bis Mitte 1998 bei Maßnahmen der Binnenmodernisierung, *"die sich häufig noch in der konzeptionellen Phase befanden und auf Gutachterempfehlungen externer Beratungsfirmen basierten"* (ebd.:61).

So sieht auch das Gutachten von Hesse drei Jahre später zwar unverändert die Notwendigkeit, einen Gesamtansatz für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung zu formulieren, empfiehlt jedoch die Umsetzung der einzelnen Modernisierungsschritte über einen längeren Zeitraum (etwa zwei Legislaturperioden). Für eine erfolgreiche Umsetzung käme es nicht nur darauf an, Beteiligte wie positiv und negativ Betroffene von der Notwendigkeit der Reform zu überzeugen, sondern sie auch zu ei-

<sup>91</sup> U.a. Vertreter von Industrie und Handwerk, Verbraucherorganisationen, Freie Wohlfahrtspflege, Bund der Steuerzahler, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Kommunen, Wissenschaft.

ner aktiven Mitarbeit zu bewegen. *"Da Staatspflege und Verwaltungspolitik nur als Prozeß zu denken sind, verbietet sich ein Ansatz aus einer Hand und zu einem Zeitpunkt; die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland verzeichnet in dieser Hinsicht ausschließlich gescheiterte "Reformen" (ebd.: 9).*

### 6.3 Verwaltungsreform in NRW seit 1998

Mit dem Wechsel der Regierungsspitze von Rau zu Clement Mitte 1998 änderte sich der bisher verfolgte Reformansatz grundlegend. Die Regierung Clement war mit dem Ziel angetreten, eine umfassende Modernisierung von Regierung und Verwaltung zu einem wesentlichen Schwerpunkt der Landespolitik zu machen.<sup>92</sup> Geplant war eine *"grundsätzliche Verwaltungsreform an Haupt und Gliedern, die alle Strukturen, alle Aufgaben und alle Verfahrensabläufe der staatlichen Behörden auf den Prüfstand stellt"* (Innenministerium NRW 1998a). Als oberste Prüfregel wurde ausgegeben, dass eine Bestandsgarantie nur für das Land NRW und die 396 Städte und Gemeinden gelten sollte. Alle Behörden Einrichtungen und Organisationen dazwischen sollten auf den Prüfstand. Ein erster Schritt mit Vorbildfunktion sollte die Reduzierung des Kabinetts von vorher zwölf auf neun Ministerien sein.<sup>93</sup> Die Landesregierung

beabsichtigte, das gesamte Reformpaket in möglichst knapper Zeit umzusetzen. Sie forderte alle Beteiligten zur konstruktiven Mitarbeit auf der Basis der unterbreiteten Vorschläge auf, sah allerdings nach Jahren der "zähen" Diskussionen, Expertenanhörungen, Konferenzen und politischer Debatten die Zeit zum Handeln. *"Wenn man 20 Jahre diskutiert hat, meine ich, muß man innerhalb von Monaten zu Ergebnissen kommen, jedenfalls innerhalb eines Jahres"* (Clement: 1999). Am 11.11.1998 folgte die Vorstellung eines vom Innenministerium ausgearbeiteten "Eckpunktepapiers" zur Verwaltungsmodernisierung als Grundlage des weiteren Reformprozesses. Auf dessen Basis beschloss die Landesregierung am 01.12. 1998, zunächst zwei Gesetze zur Verwaltungsmodernisierung vorzubereiten<sup>94</sup>. Geplant war *"eines der wichtigsten Reformprojekte des öffentlichen Sektors in Nordrhein-Westfalen seit der Gemeindegebietsreform"* (Innenministerium NRW 1999b).

#### 6.3.1. Ziele der Verwaltungsmodernisierung

Die aktuelle Modernisierungslogik ist in erster Linie an Begriffen wie Effektivität, Effizienz, Dienstleistungsorientierung und Kernaufgaben orientiert (vgl. Innenministerium NRW 1999c). *"Ziel*

<sup>92</sup> So wurde in der Regierungserklärung vom 17. Juni 1998 von Ministerpräsident Wolfgang Clement die Verwaltungsreform als einer der Arbeitsschwerpunkte genannt. (Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):1998).

<sup>93</sup> Die öffentliche Wahrnehmung der Kabinettsreform beschränkte sich jedoch weit-

gehend auf die Diskussion auf Grund der Zusammenlegung der Ministerien für Inneres und Justiz.

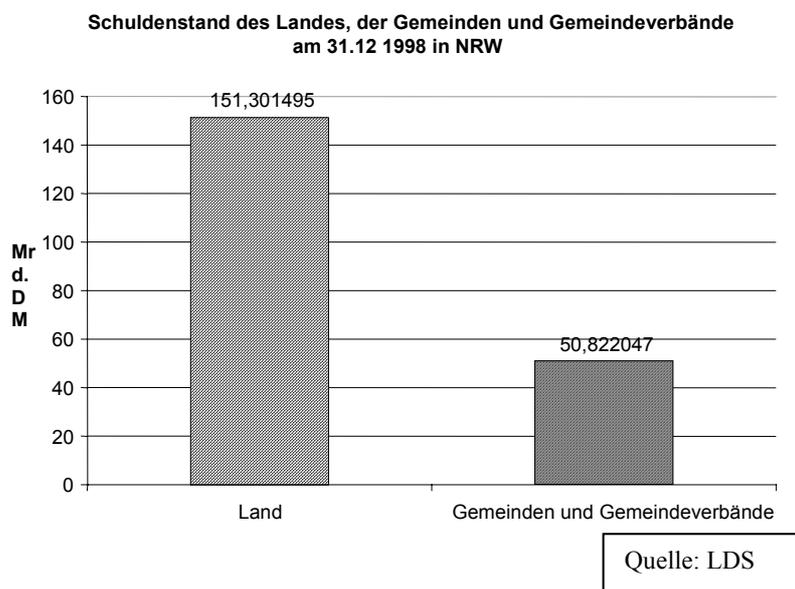
<sup>94</sup> Das 1. ModernG wurde am 10. März 1999 in den Landtag eingebracht, am 9. Juni verabschiedet und trat am 14. Juli 1999 in Kraft. Das 2. ModernG wurde am 13. April 2000 verabschiedet und trat (im Wesentlichen) am 01. Januar 2001 in Kraft.

*ist es, eine moderne, leistungsstarke Verwaltung zu schaffen, die führend unter den Bundesländern ist und im Wettbewerb mit den EU-Regionen bestehen kann. Künftig muss sich die Verwaltung in NRW einem zunehmenden Standortwettbewerb der öffentlichen Verwaltungen im westlichen Europa stellen"* erklärte Innenminister Behrens

- Unterstützung der Kommunen in ihren Reformbemühungen.

Als wichtigster Grund für die Reform ist allerdings der Kostenaspekt auf Grund der desolaten Lage der öffentlichen Haushalte anzuführen. Nicht nur bei den Reformbemühungen der Kommunen<sup>95</sup>, sondern auch bei denen der Landesregierung, ist hier die Hauptan-

**Abb.10:**



anlässlich der Vorstellung des "Eckpunktepapiers" (Innenministerium NRW 1998). Die Gestaltungsfähigkeit der Politik soll durch Verwaltungsmodernisierung gesichert werden. Die beschriebenen Ziele sollen nach dem Eckpunktepapier in erster Linie durch Reformen in folgenden Handlungsfeldern erreicht werden:

- Konsequente Aufgabenkritik und Vorschriftenüberprüfung,
- Binnenmodernisierung der Behörden und Einrichtungen,
- Optimierung des Verwaltungsaufbaus und der Behördenstrukturen,

<sup>95</sup> Bei Umfragen des deutschen Städtetages zum Thema Verwaltungsmodernisierung in den Jahren 1996 und 1998 wurden als Gründe für die Modernisierung von den befragten Städten genannt: 1996/(1998): Finanzkrise/Haushaltskonsolidierung: 89 % (81%); Verwaltungsstrukturen reformbedürftig: 67% (78%); Mangelnde Transparenz: 53% (63%); Mangelnde Bürgerfreundlichkeit: 38% (40%); Fehlende Motivation der Mitarbeiter/innen: 23% (19%); Geringe Attraktivität des Standortes: 10 % (9%).

Als Ziele der Modernisierung wurden angeführt: 1996/(1998): Erhöhung von Effizienz und Effektivität: 96% (96%); Rückgewinnung des finanziellen Handlungsspielraumes: 78% (74%); Bürgerorientierung verbessern: 69% (77%); Motivation der Mitarbeiter/innen erhöhen: 35% (31%); Standortqualitäten erhöhen: 4% (13%).  
Quelle: (Grömig/Gruber 1998)

triebsfeder (wenn auch sicherlich nicht die einzige) zu sehen. Bereits vor Beginn der derzeitigen Reformen war der Abbau von 22.000 Stellen in der Landesverwaltung beschlossene Sache. Vor allem der Blick auf die steigende Pensionslast bereitet der Landesregierung Sorgen. Bei gleichbleibender Entwicklung wäre im Jahr 2006 etwa jede zehnte Mark für die Altersversorgung der Beschäftigten aufzuwenden (vgl. Innenministerium NRW 1999a/ Innenministerium NRW 2000a). Zieht man noch den Schuldenstand (vgl. Abb.10) und die daraus resultierenden Kosten für Zinsen und Tilgung in die Betrachtung mit ein (vgl. Abb.11), wird das Ausmaß der Finanzkrise mehr als deutlich.

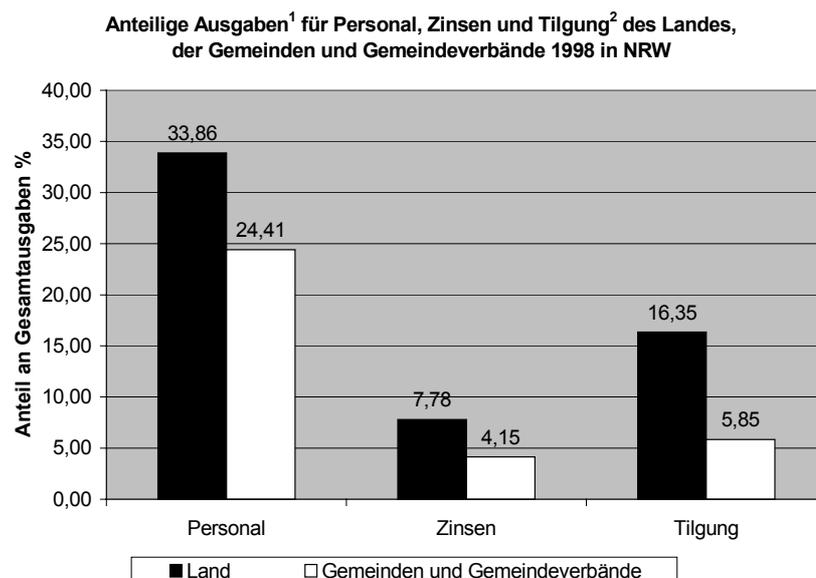
Damit steht eine wichtige Vorgabe für die Reform fest: Sie darf nichts kosten. Ein primäres Ziel der Verwaltungsmodernisierung ist es, Einsparungen auf Grund der desolaten öffentlichen Fi-

nanzlage zu erbringen. Andererseits ist Verwaltungsmodernisierung ohne massiven Problemdruck eher unwahrscheinlich. Ob allerdings dadurch eine strategisch langfristige Veränderung der Strukturen im Hinblick auf die angestrebten Ziele bewirkt werden kann, oder ob diese durch taktisch kurzfristige Ziele der jeweils von Einsparungen betroffenen Verwaltungsakteure überlagert und konterkariert wird, bleibt abzuwarten.

### 6.3.2. Erstes Verwaltungsmodernisierungsgesetz (1. ModernG NRW)

Mit dem 1.ModernG NRW sollten zwei Reformschwerpunkte aufgegriffen und umgesetzt werden: Zum einen die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, zum anderen die Verbesserung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, insbesondere von Genehmi-

**Abb. 11:**



<sup>1</sup> Ausgaben = Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge + besondere Finanzierungsvorgänge ohne Zu- und Absetzungen + Nettostellungen

<sup>2</sup> Schuldentilgung am Kreditmarkt

Quelle: LDS  
Eigene Berechnungen

gungsverfahren. Das Gesetz ist als Artikelgesetz ausgestaltet. Es umfasst 22 Artikel, ändert 14 Landesgesetze sowie 3 Rechtsverordnungen.<sup>96</sup> Ein Anliegen war es, Inkompatibilitäten bestehender Rechtsnormen mit den durch die Einführung der neuen Steuerungsmodelle auf kommunaler Ebene entstandenen Anforderungen und Vorstellungen zu verringern. Hierzu wurde u.a. eine Ausweitung der Experimentierklausel der Gemeindeordnung (§126 GO) sowie die Änderung von haushalts-, gebühren- und abgabenrechtlicher Vorschriften eingeführt.

Ein Konfliktpunkt entwickelte sich im Gesetzgebungsverfahren um die geplante Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten bei der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen (§107 GO). Gemeinden und Gemeindeverbände forderten hier eine deutliche Erweiterung ihres Handlungsspielraumes, insbesondere im Hinblick auf die radikalen Veränderungen im Versorgungssektor<sup>97</sup>. Kommunen und kommunale Unternehmen könnten unter den veränderten Wettbewerbsbedingungen nicht bestehen, wenn sie im Gegensatz zur privaten Konkurrenz in sachlicher (wenige Betätigungsfelder, Daseinsfürsorge) und räumlicher (auf ihr Gemeindegebiet) Hinsicht eingeschränkt wären.

<sup>96</sup> Das 2. ModernG NRW umfasst sogar 37 Artikel, enthält 7 neue Gesetze, ändert 16 Landesgesetze, sowie 9 Rechtsverordnungen.

<sup>97</sup> So beseitigte das am 29.04. 1998 (auf Druck der EU-Kommission) in Kraft getretene Energiewirtschaftsrecht die geschützten Versorgungsgebiete (Monopolstellungen) der Kommunen. Ähnliche Entwicklungen sind im Bereich des Nahverkehrs und der Wasserwirtschaft zu erwarten.

Wirtschaft und Wirtschaftsverbände forderten dagegen eine vollständige materielle Privatisierung der bisherigen kommunalwirtschaftlichen Betätigung, was nicht weiter verwundert. Interessanterweise formierte sich massive Kritik an der geplanten Ausweitung im Bereich des Mittelstandes und des Handwerks. Dort wurde befürchtet, dass die Kommunen in konsequenter Fortsetzung der Grundgedanken des neuen Steuerungsmodells ihre "Geschäftsfelder" auf Kosten von privaten mittelständischen Unternehmen erweitern könnten. Sie rügten ihrerseits die ungleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen den dem Konkursrisiko unterworfenen Unternehmen der Privatwirtschaft und den "im Zweifel" vom Steuerzahler subventionierten kommunalen Unternehmen. Die Landesregierung entschied sich für den Mittelweg, um beiden Interessenseiten gerecht zu werden. Das Gesetz sieht eine begrenzte Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten der Kommunen in sachlicher und räumlicher Hinsicht vor, hält aber an der grundsätzlichen Subsidiarität kommunalwirtschaftlicher Betätigung - ausgenommen der in § 107 Abs. 1 genannten Ausnahmen - fest. Andererseits muss nach §107 Abs. 4 bei jeder Gründung von bzw. jeder unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an Unternehmen der Rat auf der Grundlage einer Marktanalyse über die Chancen und Risiken des beabsichtigten wirtschaftlichen Engagements und über die Auswirkungen auf das Handwerk und die mittelständische Wirtschaft unterrichtet werden. Den örtlichen Kammern und den jeweiligen Gewerkschaften ist Gelegenheit

zur Stellungnahme zu den Marktanalysen zu geben.

### **6.3.3. Zweites Verwaltungsmodernisierungsgesetz (2. ModernG NRW)**

Das 2.ModernG NRW hatte die grundlegende Reform und Optimierung des Verwaltungsaufbaus und der Behördenstruktur in NRW, die sogenannte Verwaltungsstrukturreform, zum Ziel. Kern der Reform war die Neuorganisation der staatlichen Verwaltung sowie die Neuorganisation der kommunalen zweckverbandlichen Organisation oberhalb der Kreisebene, das heißt der beiden Landschaftsverbände und des KVR, sowie die Nachfolgeregelung der IBA. Nachdem im Eckpunktepapier noch verschiedene Modellüberlegungen (alleine 4 Modelle zur Reform der staatlichen Mittelebene) zur Diskussion gestellt wurden, kristallisierten sich die Vorstellungen der Landesregierung wenig später heraus. Das geplante Gesetzespaket sollte im Wesentlichen aus drei "Bausteinen" bestehen:

1. Die Bezirksregierungen sollten in regionale Dienstleistungszentren (RDZ) umgewandelt werden. Die RDZ waren als Bündelungsbehörde gedacht, in denen Aufgaben der bisherigen Bezirksregierungen mit denen einiger Landesoberbehörden und Landesunterbehörden sowie Teile der Aufgaben der Landschaftsverbände zusammengefasst werden sollten. Eine "Mischbehörde", in der staatliche und kommunale Aufgaben integriert wären, sollte vermieden werden. Die Zahl der Landesoberbehörden sollte durch

Umwandlung in Landesbetriebe, Zusammenlegung und Eingliederung in die RDZ von 14 auf 4 reduziert werden. Des Weiteren sollten Regionalräte mit erweiterten Kompetenzen<sup>98</sup> die bisherigen Bezirksplanungsräte ersetzen.

2. Die beiden Landschaftsverbände sollten aufgelöst, ihre Aufgaben einerseits auf die RDZ, andererseits auf die Kommunen übertragen werden.
3. Der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) sollte ebenfalls aufgelöst werden, eine neu zu gründende "Agentur Ruhr" sollte an die bisherige Arbeit des KVR und der IBA anknüpfen.

Der Zeitdruck, mit dem die Landesregierung die Verwaltungsmodernisierung betrieb, wurde nicht nur heftig kritisiert (Städtetag 1999), sondern verhinderte auch nicht das Aufkommen einer breiten, keineswegs immer als konstruktiv zu bewertenden Diskussion aller Beteiligten und (vermeintlich) Betroffenen. Diese Diskussion soll hier im Einzelnen nicht nachgezeichnet werden. Festzuhalten bleibt aber, dass sich die Landesregierung bei zweien der drei "Bausteine" der Verwaltungsstrukturreform im Wesentlichen nicht durchsetzen konnte. Nur dort, wo sie nicht auf eine weitgehende Mitarbeit der Kommunen angewiesen war, bei der Reform der staatlichen Strukturen, gelang die Umsetzung

---

<sup>98</sup> Dabei wurde auch überlegt, ob die Regionalräte die Aufgaben der regionalisierten Strukturpolitik wahrnehmen sollten, um so die 15 Regionalkonferenzen zu ersetzen.

der eigenen Vorstellungen in hohem Maße.

- Die Bezirksregierungen blieben zwar Bezirksregierungen, sowohl "Regionales Dienstleistungszentrum" als auch "Staatliche Regionaldirektionen" wurden, obwohl zwischenzeitlich in der Diskussion, als Bezeichnung der Mittelebene verworfen. Die materielle Reform wurde jedoch zu weiten Teilen umgesetzt. Die Zahl der Landesoberbehörden wurde auf sieben reduziert. Vier Landesoberbehörden mit insgesamt rund 770 Stellen wurden in die Bezirksregierungen integriert, vier weitere mit rund 2590 Stellen wurden in Landesbetriebe umgewandelt. Die Aufgaben des Straßenbaus werden zukünftig vom Landesbetrieb Straßenbau und von den Bezirksregierungen wahrgenommen. Die Regionalräte ersetzen die Bezirksplanungsräte, die Regionalkonferenzen bleiben bestehen.
- Die Landschaftsverbände bleiben, wenn auch mit deutlich reduzierten Aufgaben (s.o.), bestehen.
- Die Schaffung einer Agentur Ruhr und die damit verbundene Auflösung des KVR scheiterte am Widerstand der Kommunen. Statt dessen wurde die "Projekt Ruhr GmbH" von der Landesregierung im Alleingang gegründet. Ihre Aufgabe soll es sein, den Innovationsprozess im Ruhrgebiet durch die Entwicklung und Umsetzung von regional bedeutsamen Projekten zu fördern und zu beschleunigen. Der KVR bleibt bestehen, er soll in seinen Aufgaben

durch die Projekt Ruhr GmbH nicht tangiert werden.

#### **6.3.4. Binnenmodernisierung**

Die Binnenmodernisierung zielt auf eine "umfassende Revision der inneren Strukturen und Abläufe" (Behrens 2000) der Behörden und Einrichtungen des Landes. Als Oberbegriff hat sich vor allem für die Modernisierung im kommunalen Bereich der Begriff des "Neuen Steuerungsmodells", welcher auf einer Konzeption der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt.) beruht, etabliert (vgl. KGSt. 1993). Als wesentliche Elemente der Binnenmodernisierung hat die Landesregierung im Eckpunktepapier die folgenden formuliert (vgl. Innenministerium 1998: 7 ff.):

- Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente mit den wesentlichen Elementen:
  - Produkterfassung öffentlicher Dienstleistungen,
  - Dezentralisierung und Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung,
  - Budgetierung und Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung,
  - Führen durch Zielvereinbarung,
  - Optimierte Steuerung durch ein systematisches Führungsinformationssystem;
- Anwendung integrierter Informationstechnik
- Personalmanagement;

- Kundenorientiertes Qualitätsmanagement;
- umfassende Organisationsentwicklung aller Behörden und Einrichtungen unter weitgehendem Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Gleichzeitig wird darauf verwiesen, dass die neuen Steuerungsinstrumente je nach den spezifischen Möglichkeiten der verschiedenen Verwaltungsorganisationen differenziert auszugestalten und einzusetzen seien. (vgl. ebd.:8). Die Implementation der verschiedenen Maßnahmen sowie deren konkrete Ausgestaltung liegt in der Verantwortung der jeweiligen Ministerien und Verwaltungseinheiten. Der Implementationsstand ist dadurch sehr unterschiedlich. So hat z.B. im Innenministerium die Umsetzung in großen Teilen erst im Dezember 2000 begonnen und soll bis zum Jahr 2004 andauern. Das Innenministerium betont dabei direkt zu Beginn des Umsetzungskonzeptes "Vision 2004", dass eine Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells für den ministeriellen Bereich mit besonderen Schwierigkeiten behaftet sei. *"Allerdings ist die Einführung des Neuen Steuerungsmodells auch dort einfacher, wo eher operativ gearbeitet wird.(...). Ein Ministerium hat andere Ziele und Aufgaben als nachgeordnete Behörden. (.). Wir arbeiten eher grundsätzlich, konzeptionell und strategisch. Zudem müssen wir zu einen hohen Anteil unserer Kapazitäten ad hoc auf gesellschaftliche/politische Gegebenheiten reagieren. Daher ist vieles nicht so planbar, wie vielleicht in einem Dezernat der Bezirksregierung*

*oder in einem Amt einer Kommune"* (Innenministerium 2000c: Einleitung).

Das Zitat verdeutlicht zweierlei. Erstens werden die Grenzen des Neuen Steuerungsmodells vor allem in mangelnder Flexibilität bei bereits festgeschriebenen Produkten bzw. der Unmöglichkeit, flexible, stark situationsabhängige Vorgänge in feste Größen zu fassen, gesehen. Zweitens wird immer noch ein Verwaltungsbild zu Grunde gelegt, indem Ministerien planen und strategisch steuern und die nachgeordneten Einheiten überwiegend lediglich implementieren, welches in der Realität so nicht mehr vorzufinden ist. Im Hinblick auf die Frage einer möglichen Veränderung der Steuerungsfähigkeit durch die Einführung des neuen Steuerungsmodells wird die Befürchtung geäußert, dass durch die eher dezentrale betriebswirtschaftliche Ausrichtung des Konzeptes die Fragmentierung im öffentlichen Sektor eher verstärkt würde, was zu einer Zunahme von Steuerungsdefiziten führen könnte (vgl. Meyer-Stamer 2000b: 40). Die Frage ist dabei meines Erachtens vor allem, ob es gelingt, Instrumente wie Qualitätsmanagement, Wissensmanagement und Controlling, welche im Konzept schließlich explizit enthalten sind, für Reflexionsprozesse zu nutzen, um einer reinen Fragmentierung entgegenzuwirken. Budäus/Finger weisen darauf hin, dass zwischen den einzelnen Elementen der Binnenmodernisierung starke Wechselwirkungen und Interdependenzen bestehen, so dass die Beschränkung einer Verwaltungsreform auf die Einführung einzelner Reformelemente wenig sinnvoll erscheint (vgl. Budäus/Finger 1998: 326).

## 6.4 Organisation und Steuerung des Modernisierungsprozesses

### 6.4.1. Aufbau und Struktur der Reformorganisation

Ende 1998 wurde auch die Reformorganisation verändert. Ziel war es, den Reformprozess stärker zu bündeln und die Arbeit der Gremien zu effektivieren. Neben dem bereits erwähnten Arbeitsstab "Aufgabenkritik" (AstA) beim Finanzministerium bestand bereits auf der Ebene der Landesregierung eine "Steuerungsgruppe" zur Verwaltungsreform auf Basis der Staatssekretärskonferenz, der die "Beauftragten der Steuerungsgruppe" zuarbeiteten, sowie der nach §16 der gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes NRW (GGO) für die interministerielle Klärung von Detailfragen zuständige "Ausschuss für Organisationsfragen".

Die "Steuerungsgruppe" wurde durch den "Lenkungsreis Verwaltungsreform" (L-VM) ersetzt, des weiteren wurde ein "Arbeitsstab Verwaltungsmodernisierung" (A-VM) und eine "Geschäftsstelle Verwaltungsmodernisierung" (G-VM) als Projektgruppe eingerichtet. Der Vorsitz in Lenkungsreis und Arbeitsstab ist ebenso wie die Geschäftsstelle im auch insgesamt federführenden Innenministerium angesiedelt.

Dem Arbeitsstab obliegt die eigentliche Organisation der Ausarbeitung der Reformvorschläge. Er besteht aus jeweils einem Vertreter jedes Ministeriums. Zur Untersuchung einzelner Verwaltungsbereiche oder Fragestellungen richtet der Arbeitsstab eigene Arbeitsgruppen ein. So wurden z.B. zur Vorbereitung des 2. Modern G zur Untersuchung "der Nach-

folgeträgerschaft der bisherigen Aufgaben der Landschaftsverbände" und der "Verlagerung von Aufgaben der Bezirksregierungen und der unteren staatlichen Verwaltung" sieben bzw. acht Unterarbeitsgruppen<sup>99</sup> entlang der jeweiligen Aufgabenstruktur eingerichtet. Die Mitglieder des Arbeitsstabes arbeiten frei von fachlichen Weisungen und haben die Zusicherung, dass ihre Vorschläge das Kabinett auf jeden Fall erreichen. Sie stellen also primär "Ideen zur Wahl".

Der Lenkungsreis fungiert dagegen als "politischer Kragen", der die Entscheidungen des Kabinetts direkt vorbereitet. Der Lenkungsreis besteht aus jeweils einem Staatssekretär für jedes Landesressort und dem Vorsitzenden des AstA. Im Lenkungsreis werden die Vorschläge des Arbeitsstabes nicht geändert, sondern politisch bewertet und dann dem Kabinett zur Entscheidung vorgelegt<sup>100</sup>.

Die Aufgabe der Geschäftsstelle, die zur Zeit über 11 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verfügt (Stand März 2001), ist es, Arbeitsstab und Lenkungsreis im "Alltagsgeschäft" zu unterstützen sowie den Informationstransfer sowohl intern als auch extern via Öffentlichkeitsarbeit sicherzustellen. So wurde

<sup>99</sup> Die Arbeitsgruppen setzten sich u.a. aus Vertretern der jeweiligen ministeriellen Fachressorts, der Bezirksregierungen, des Landkreistages, des Städte und Gemeindebundes, des Städtetages, der Personalvertretungen und der Gleichstellungsbeauftragten zusammen.

<sup>100</sup> Die Landesregierung selber sieht hierin "die politische Steuerung des Modernisierungsprozesses" (vgl. u.a. Innenministerium 1999a: 5).

neben den zahlreichen Printmedien (u.a. eigene Zeitung "impulse" (Innenministerium 1999d)) auch ein ausführliches Internet- und Intranet-Angebot bereitgestellt.<sup>101</sup>

Festzuhalten bleibt, dass trotz der organisatorischen Bündelung im Innenministerium (L-VM, A-VM und G-VM) mit dem AstA die für die generelle Überprüfung der Organisation der Landesverwaltung und die Vergabe der externen Gutachten zuständige Arbeits-einheit beim Finanzministerium verblieb. Auf der Basis dieser Gutachten wurden auch die zu erbringenden Stellenkürzungen festgelegt (ca. 10-15 % des jeweiligen Personals, insgesamt über 22.000 k.w.<sup>102</sup> Stellen.). Die eigentliche Implementation der Reformvorhaben, insbesondere der Maßnahmen der "Binnenmodernisierung" (s.o.), liegt aber in der Verantwortung der jeweiligen Ministerien und Verwaltungseinheiten. In diesen Organisationen versuchen wiederum Arbeitsgruppen, den Umsetzungsprozess zu gestalten. Dabei ist zwar weiterhin ein "Informationstransfer" durch die G-VM vorgesehen, ein systematischer rückgebundener Reflextions- und Monitoringprozess der Binnenmodernisierung dagegen nicht. So ist mit dem Abschluss der Verwaltungsstrukturreform die G-VM nur für die Binnenmodernisierung des Innenminis-

teriums zuständig, die unter dem Namen "Vision 2004" (s.o.) zur Zeit vorangetrieben wird.

#### **6.4.2. Horizontale interministerielle Koordination**

Die oben beschriebene Reorganisation der Reformorganisation zielte in erster Linie auf kompakte Vorbereitung und Begleitung des ersten und zweiten Modernisierungsgesetzes. Mit dem Übergang von der Neuorganisation und Aufgabenumverteilung (die Verwaltungsstrukturreform gilt als abgeschlossen) zur Implementation der "Binnenmodernisierung" zeichnet sich ein Bedeutungsverlust der (positiv) koordinierenden Einheiten im Innenministerium für den Gesamtprozess ab. Perspektivisch, so die Aussage eines Mitarbeiters, wird überlegt, die Geschäftsstelle in die Linienorganisation des Innenministerium zurückzuführen, was im Hinblick auf ihre momentanen Aufgaben nur konsequent wäre.

Hier drängen sich Analogien zur Historie des SIAM auf (vgl. Kap. 5.4.1.1). Doch auch während der aktiven Phase von L-VM und A-VM spielten, so die Aussagen der zuständigen Ministerialbeamten im MWMEV, politikfeldspezifische Überlegungen aus dem Bereich der Strukturpolitik in diesen Gremien keine Rolle. Der Vertreter des MWMEV in den Koordinierungsgremien der Verwaltungsmodernisierung war zwar jeweils bekannt, inhaltliche Diskussionen über verwaltungsstrukturelle Probleme im eigenen Zuständigkeitsbereich hatten jedoch nicht stattgefunden. Die Binnenmodernisierung fin-

---

<sup>101</sup> Siehe: (<http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/>). Vgl. hierzu auch die in der Literatur aufgeführten Materialien vom Innenministerium NRW sowie der Landesregierung NRW.

<sup>102</sup> Diese Stellen fallen nicht sofort weg, sondern werden nur nicht neu besetzt, so dass sich der tatsächliche Stellenabbau über Jahre erstreckt.

det als „hausinterne Angelegenheit“ statt.

#### **6.4.3. Vertikale Koordination zwischen administrativen Akteuren**

Die vertikale Koordination des Modernisierungsprozesses lässt sich im Detail kaum nachvollziehen, da auf Grund der direkten und indirekten Betroffenheit fast des gesamten Verwaltungsapparates sowie der politischen Brisanz zahlreiche öffentliche wie informelle Kanäle bemüht wurden. Im Rahmen der Reformorganisation sollte die fachliche vertikale Koordination in den entsprechenden Arbeitsgruppen des A-VM stattfinden. Die dort erarbeiteten Ergebnisse sollten dann im Anhörungsverfahren auf der Basis des Gesetzentwurfs nochmals zur Diskussion gestellt werden, um gegebenenfalls Nachbesserungen zu ermöglichen. Parallel fanden jedoch, wie eingangs erwähnt, zahlreiche andere Diskussionen und Verhandlungen statt. Besonders bei der nur zu Teilen realisierten Verwaltungsstrukturreform bestand hohes Konfliktpotential, die Verhandlungen blieben ohne Einigung. Dabei war eine Tendenz erkennbar: Alle von der Reform betroffenen Akteure prüften (verständlicherweise), ob sie durch die Reformvorhaben Nachteile, insbesondere finanzieller Art, hinnehmen müssten. Die besonders kontrovers diskutierte geplante Auflösung von KVR und Landschaftsverbänden war zu wesentlichen Teilen eine Diskussion über das finanziell günstigere Modell. Der KVR sicherte sein Fortbestehen u.a. dadurch, dass er den Kommunen eine Rechnung präsentierte, die für den Fall seiner Auflösung und Ersetzung durch die Agentur Ruhr Be-

lastungen in Millionenhöhe für die kommunalen Haushalte voraussagte. Die Landesregierung machte zwar umgehend eine Gegenrechnung auf (Innenministerium NRW 1999h), doch welche Rechnung stimmte, blieb unklar. Indem es dem KVR gelang, den (möglichen) redistributiven Charakter seiner Auflösung für die Ruhrgebietskommunen zu thematisieren, schwand die Wahrscheinlichkeit einer möglichen Verhandlungslösung.

#### **6.4.4. Koordination mit und zwischen gesellschaftlichen Interessen**

Auch im Prozess der Verwaltungsmodernisierung als Verwaltungspolitik fand Koordination mit gesellschaftlichen Akteuren statt. Neben Wirtschaftsverbänden (vgl. Kap. 6.3.2) sind hier vor allem die Wohlfahrtsverbände und Organisationen des "dritten Sektors" anzuführen. Für sie gilt das im vorangegangenen Abschnitt Gesagte.

### **6.5 Fazit Verwaltungsmodernisierung**

Entsprechend der eingangs dieses Kapitels dargestellten doppelten Intention der Betrachtung der Verwaltungsmodernisierung wird das folgende Fazit ebenfalls in zwei Abschnitte unterteilt. Im ersten wird eine Bewertung der Verwaltungsmodernisierung im Hinblick des Umsetzungsstandes sowie, soweit möglich, der Wirksamkeit der Maßnahmen diskutiert. Im zweiten Abschnitt soll eine Betrachtung des Modernisierungsprozesses vor dem Hintergrund der Steuerungsdiskussion erfolgen.

### 6.5.1. Gescheiterte Reform oder erfolgreicher Zwischenschritt?

Eine Bewertung der bisherigen Reformbemühungen kann entlang dreier Fragestellungen erfolgen, denen jeweils unterschiedliche Perspektiven auf den Gegenstand zu Grunde liegen. Eine zufriedenstellende Beantwortung dieser Fragestellungen scheitert nicht nur an der komplexen Materie, sondern auch an den bisher schwer abzuschätzenden Wirkungen sowie an mangelnden (und meines Wissens auch nicht vorgesehen) Evaluationen. Trotzdem sollen zu jeder der folgenden Fragen einige Anmerkungen gemacht werden:

1. Inwieweit wurde die angekündigte Reform tatsächlich umgesetzt?

Ein wesentlicher Erfolg der Regierung Clement ist sicherlich allein darin zu sehen, eine Umsetzung der Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen in großem Umfang in die Wege geleitet und so den Reformstau der 90er Jahre zu einem vorläufigen Ende gebracht zu haben. Eine Diskrepanz zwischen der Ankündigung und der tatsächlichen Umsetzung fällt allerdings besonders bei der Verwaltungsstrukturreform auf. Die Reform konnte nur in den Bereichen in hohem Maße umgesetzt werden, in denen die Landesregierung die "alleinige Entscheidungskompetenz" hatte, also nicht auf Kooperation angewiesen war. Allen von der Auflösung bedrohten Verbänden gelang es mit der Unterstützung der Kommunen, dieses zu verhindern. Das Ziel einer klar strukturierten, transparenten Mittelebene wurde verfehlt. Die Landesregie-

rung betont zwar, dass es eine Leistung der Reform war, überhaupt eine Reform in Gang gesetzt und endlich das Diskussionsstadium verlassen zu haben. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass es auf Grund des "Strukturkonservatismus" der Verwaltung extrem unwahrscheinlich ist, in näherer Zukunft eine weitere grundlegende Strukturreform auf die Agenda zu setzen. Eine Unterstützung für die Kommunen bei ihren Reformbemühungen wurde mit dem 1.ModernG in Teilbereichen erreicht. Die "Binnenmodernisierung" befindet sich noch im weiteren Umsetzungsprozess. Bei beiden scheint die nächste Frage von Belang zu sein.

2. Sind die geplanten Maßnahmen und die eingesetzten Instrumente überhaupt geeignet, die anvisierten Ziele zu erreichen?

Sowohl die Reformbemühungen der Kommunen als auch die Binnenmodernisierung des Landes orientieren sich an den Vorstellungen des Neuen Steuerungsmodells, der deutschen Variante des "New Public Managements", nur mit dem Unterschied, dass der Reformprozess auf der kommunalen Ebene erheblich früher einsetzte (ca. 10 Jahre) und dementsprechend weiter vorangeschritten ist. Die bisherigen Wirkungen bleiben allerdings, nicht nur in Deutschland (Minoque/Polidano/Hulme 1998), hinter den Erwartungen zurück. Da bisher eine systematische Analyse darüber, *"in welchen Feldern unter welchen Bedingungen welche Steuerungs-*

*strumente, Organisationsstrukturen und personalen Qualifikationen erforderlich sind"* (Budäus/Finger 1999: 333) fehlt, sollte vielleicht verstärkt der Erfahrungsvorsprung der Kommunen für mögliche Lernprozesse genutzt werden. Bei der kommunalen Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells sehen Budäus/Finger ein Fehlen der konzeptionellen Integration von Reformelementen wie Personalentwicklung, Organisationskultur und Qualitätssteuerung, einem strategischen Management zur langfristigen Beeinflussung der Kostentreiber, sowie zudem eine Ausklammerung der Verknüpfung von Verwaltung und Politik aus der aktuellen Reformentwicklung (vgl. ebd.: 332). Eine Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen und Instrumente ist also von der konkreten Umsetzung schwer zu trennen. Eine Beurteilung wäre hoch spekulativ. Ob also durch den Einsatz neuer Steuerungsinstrumente Tendenzen von unverbundener Fragmentierung oder verbundener Dezentralisierung/ Diversifizierung bewirkt werden, hängt davon ab in welchem Maße Reflexionsmechanismen mit implementiert werden.

Doch das Erreichen gesteckter Ziele ist nicht nur eine Frage der richtigen Instrumente und Maßnahmen sowie der Fähigkeit diese umzusetzen, sondern vor allem auch einer zutreffenden Problemdiagnose.

3. Liegt den anvisierten Zielen eine "zutreffende Problemdiagnose" zugrunde?

Dem Ziel der Schaffung leistungsfähiger zeitgemäßer Verwaltungsstrukturen wird kaum jemand widersprechen. Dass Verwaltung in vielen Bereichen effektiver und effizienter, dass Verwaltungsverfahren beschleunigt und Verwaltung insgesamt einfacher gestaltet werden sollte, sind leicht nachvollziehbare aber, wie die bisherige Analyse gezeigt hat, schwer durchführbare Zielvorstellungen. Bogumil verweist deshalb zu Recht darauf, dass Implementationsstrategien mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, denn "der erfolgskritische Punkt ist immer die Umsetzung von Konzepten in die Verwaltungspraxis" (Bogumil 1999: 12). Vor allem die Mikropolitik der jeweiligen Organisation hat einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf Modernisierungsmaßnahmen, da diese "immer nur selektiv aufgenommen werden, indem man sie in vorhandene Denkstrukturen integriert oder für eigene Handlungsabsichten instrumentalisiert" (ebd.). Wird nun, wie in der aktuellen Reform der Fall, Modernisierung unter gleichzeitig stattfindende Konsolidierungszwänge gestellt, wird aus politischer Aufgabenkritik verwaltungsinternes "Cutbackmanagement" (Grunow/ Grunow-Lutter 2000). Die Entscheidung was, wie und wo abgebaut wird, findet teilweise, da ein hochwertiges Qualitätsmanagement zur politischen Kontrolle nicht vorliegt, in den Verwaltungseinheiten selbst statt.

Damit ist ein wesentliches Problem des Konzeptes des "Schlanken Staates" benannt, nämlich die grundsätzliche Frage, was überhaupt als öffentliche Aufgabe anzusehen ist. Die Frage ist nicht in erster Linie: Was können wir uns leisten?, sondern: Was wollen wir uns leisten? Was allerdings eine öffentliche Aufgabe ist und was nicht, sollte eine ausschließlich politische Entscheidung sein.

Verwaltungsreformdiskussionen zeichnen sich dadurch aus, dass sie meist unabhängig von den der Verwaltung zu Grunde liegenden Aufgaben geführt werden. Das führt einerseits dazu, dass aufgabenspezifische Anforderungen an Verwaltungsmodernisierung unberücksichtigt bleiben, andererseits dazu, dass Leitbilder der jeweiligen Modernisierungslogik auf alle Bereiche ausgedehnt werden. So sieht der "Dienstleister" Verwaltung vor lauter Kunden keine Bürger, Klienten oder Objekte staatlichen Handelns mehr (Mintzberg 1996) und jede Form staatlicher Aufgabenerfüllung wird zum quantifizierbaren "Produkt" umgewandelt.

Jenseits aller bisher genannten Kritikpunkte wird sich die aktuelle Verwaltungsmodernisierung aber vor allem daran messen lassen müssen, ob es gelingt, Verwaltungsmodernisierung als dauerhaften Prozess zu etablieren, oder ob lediglich eine weitere "Insel der Reform" geschaffen wurde. *"Auch für die Landesebene gilt, dass Prozesse der Organisationsentwicklung dann besonders nachhaltig sind, wenn es gelingt,*

*das Kreativitäts- und Motivationspotential möglichst aller Organisationsmitglieder zu mobilisieren (Beschäftigtenbeteiligung, Personalpolitik), die Umsetzungsprozesse organisatorisch abzusichern (Prozessmanagement), wenn sich die Organisationsentwicklung in Richtung einer Prozessorientierung bewegt und wenn der Innovationsprozess von außen unterstützt wird"* (Bogumil 1999:12). Kontinuierliche Verwaltungspolitik auf einer solchen Basis, ergänzt um die Sicherstellung eines interorganisatorischen Reflexions- und Austauschprozesses, könnte eine mögliche Modernisierungsstrategie hierfür sein. Für wirklich erfolgreiche Veränderungen ist allerdings Lernbereitschaft bei allen Akteuren vonnöten, so auch bei der Landesregierung.

Letztgenannte Argumente weisen den Übergang zur zweiten Perspektive.

### **6.5.2. Verwaltungsmodernisierung vor dem Hintergrund der Steuerungsdiskussion**

Wurde bis zum Antritt der Regierung Clement auf eine Steuerung des Modernisierungsprozesses jenseits der Organisation von "Diskussionsrunden" zur Formulierung von Empfehlungen weitgehend verzichtet, trat danach das genaue Gegenteil ein. Der Versuch, den Reformstau durch eher hierarchisch angelegte Steuerung in kurzer Zeit aufzulösen, scheiterte aber in Teilen am Widerstand der betroffenen Akteure<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Der Wahlniederlage der SPD in vielen Kommunen und der damit verbundene Wechsel der jeweiligen Bürgermeister/Oberbürgermeister verstärkte den schon vorher vorhandenen Widerstand der Kom-

Die Phase bis zum Amtsantritt Clements läßt sich als freiwilliges Verhandlungssystem ohne hierarchischen Schatten beschreiben, was zu Folge hatte, das größere Reformvorhaben ausblieben. Dafür sind zwei Gründe anzuführen. Erstens bewirken Reformen in komplexen Systemen immer Umverteilungseffekte, weisen also (auch) redistributiven Charakter und damit hohes Konfliktpotential auf. Zweitens weisen größere Reformen alle in Kap. 4.2 genannten Konflikt- und Spannungsverhältnisse auf, wobei ein klare Dominanz der in Kap. 4.1 beschrieben inneradministrativen vorliegt, mittelbar aber auch der anderen.

Mit der Ankündigung der Reform unter Nennung der Ziel- und Zeitvorgaben wurden gewissermaßen Zwangsverhandlungssysteme mit einem starken hierarchischen Schatten durchgesetzt, was in Teilen durchaus zu Ergebnissen führte (1. ModernG). Eine umfassende Strukturreform, wie sie im 2. ModernG vorgesehen war, konnte aber auf diese Weise nicht durchgesetzt werden, scheiterte auch hier an der Resistenz der tradierten Strukturen (vgl. Kap. 4). Der selber eng gesetzte Zeitrahmen ließ einer stärker prozessorientierten Strategie, wie sie am Ende des vorangegangenen Abschnitts beschrieben wurde, wenig Spielraum. Das Ergebnis war eine einseitige Handlung der Landesregierung in Form der Gründung der Projekt Ruhr GmbH als hundertprozentige Landes-tochter, ein striktes hierarchisches Durchsetzen beim Straßenbau und an-

sonsten ein Akzeptieren des im Konsens Machbaren.

## **7 Fazit: Mesopolitische Relevanz der Verwaltungsmodernisierung - Getrennte Veranstaltungen mit gemeinsamen Problemen**

### **7.1 Wechselwirkungen zwischen den beiden betrachteten Politikfeldern**

Leistungsfähige Verwaltungsstrukturen, wurde bereits eingangs argumentiert, sind eine wichtige Voraussetzung zur Gestaltung erfolgreicher Mesopolitik. Viele Maßnahmen des vorgestellten Reformpaketes, wie z.B. schnellere Verwaltungsverfahren, transparentere Strukturen, flexiblere Handlungsspielräume usw., lassen sich aus einer mesopolitischen Perspektive durchaus positiv bewerten. Veränderungen, die Transaktionskosten senken, indem Planungssicherheit und Planungsklarheit effektiviert wird, helfen das Dilemma der Glaubwürdigkeit des Staates gegenüber der Privatwirtschaft (vgl. Meyer-Stamer 2000b) zu verringern. Der direkte Einfluss mesopolitischer Akteure auf Verwaltungsmodernisierung ist eher gering einzuschätzen, obwohl beiden ähnliche Oberziele zu Grunde liegen (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Verbesserung der Standortqualität), was genauer betrachtet wenig verwundert:

- Verwaltungsmodernisierung als Verwaltungspolitik orientiert sich in ihrer Prozessorganisation an bestehenden organisatorischen Einheiten in ihrer Gesamtheit.

---

munen gegen die Reformvorhaben der Landesregierung zusätzlich.

So war jeweils ein Vertreter pro Ministerium in Lenkungskreis und Arbeitsstab Verwaltungsmodernisierung, um dort die Sichtweise und die Interessen seines ganzen Hauses in den Prozess einzubringen. Dessen Leistung wird in seinem jeweiligen Ministerium aber in erster Linie an den Auswirkungen der Modernisierung für seine Organisation insgesamt, erst in zweiter Linie an möglichen funktionalen Verbesserungen für einige darin befindliche politikfeldspezifische Subeinheiten (Abteilungen usw.) bemessen. Gleiches gilt in verschärfter Form für die Kommunen und Kommunalverbände und die Bezirksregierungen, die eine noch größere Aufgabenvielfalt bündeln. Ein Großteil der mesopolitischen Akteure sind Mitglieder in "Mittlerinstitutionen" oder arbeiten in Verwaltungseinheiten die hauptsächlich versuchen gezielt wirtschaftsrelevante Politiken auf regionaler oder lokaler Ebene zu betreiben, sind also eher im peripheren Bereich der Verwaltung angesiedelt. Mesopolitik ist im Rahmen von Verwaltungsmodernisierung lediglich ein Politikfeld neben anderen.

- Primäres Ziel im ersten Schritt des Modernisierungsprozesses war eine Restrukturierung der Verwaltungsorganisation unter Konsolidierungszwang, also eine Maßnahme die auf eine Verbesserung des allgemeinen Makrobedingungen der Verwaltung als Ganzes zielt.

Findet Verwaltungsmodernisierung unter den Bedingungen des Cut-backmanagements statt, entsteht das

entgegengesetzte Phänomen zum "Gießkannendilemma", das Rasenmäherdilemma: Haushaltsansätze und Budgets werden pauschal gekürzt, der verengte finanzielle Spielraum wird, wenn möglich an vorgelegte Institutionen weitergegeben, inhaltliche, sektorale und regionale Schwerpunkte werden nicht gesetzt. Diese konkreten Einsparmaßnahmen werden dann "dezentral" in den jeweiligen Verwaltungseinheiten entschieden. Dabei können Zielverschiebungen auftreten, indem versucht wird, negative Effekte zu externalisieren. Leistungsfähige Verwaltungsstrukturen zeichnen sich jedoch nicht dadurch aus, dass bei der effizienten Aufgabenerledigung das eigentliche Ziel in den Hintergrund rückt.

Verwaltungsmodernisierung wird so in dieser Phase primär auf einen interorganisatorischen Verteilungskampf reduziert, inhaltliche Aspekte sind weitgehend entkoppelt. Das Verhalten der Akteure ist von "Kirchturmdenken" und "Beharrungsvermögen" gekennzeichnet, oder anders formuliert: Die Akteure verhalten sich nach den Maßstäben der politischen Ökonomie rational, mit der Folge eines suboptimalen Ergebnisses des Gesamtprozesses.

Deutlich wird aber auch, dass sowohl im Bereich der Mesopolitik, als auch bei den Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung eine gemeinsame Problemlage in der vorgefundenen Steuerungsproblematik vorliegt.

## 7.2 Mesopolitik und Verwaltungsmodernisierung als Beispiele für Steuerungsmöglichkeiten in differenzierten Gesellschaften

Mit der regionalisierten Strukturpolitik, der Internationalen Bauausstellung Emscher Park und der Verwaltungsmodernisierung in NRW wurden im zweiten Teil der Arbeit drei Versuche öffentlichen Handelns betrachtet, deren gemeinsame Herausforderung darin bestand, Lösungsversuche für politische Steuerung unter den Bedingungen einer differenzierten Gesellschaft bereitzustellen. Bei allen traten die in Kap. 4.2 identifizierten Konflikt- und Spannungsverhältnisse gleichzeitig in hohem Maße auf, alle waren von einer Mehrebenenverflechtung, einer großen Akteursvielfalt sowie politikfeldübergreifenden Querschnittspolitik gekennzeichnet. Die dabei gemachten Beobachtungen sollen nun abschließend in Thesenform dargestellt werden.

1. Die Organisationsformen öffentlicher Aufgabenerfüllung differenzieren sich weiter aus (z.B. Mittlerinstitutionen, Projektmanagement). Staat, öffentliche und halböffentliche Akteure bilden immer differenziertere Netzwerkstrukturen; klassische Verwaltung in hierarchischen Säulen verliert an Bedeutung, aber verschwindet nicht.
2. Bei Policies, die eine gleichzeitige integrativen Bearbeitung mehrerer genannter Spannungsverhältnisse erfordern, ist als Folge eine Dominanz der Koordination zwischen administrativen Akteuren zu beobachten. Dieser Umstand, der im

Rahmen der Verwaltungsmodernisierung als selbstverständlich erscheint, absorbiert auch im Rahmen der regionalisierten Strukturpolitik und der IBA die meisten Kapazitäten. Der Koordinationsbedarf integrativer policies scheint innerhalb eines ausdifferenzierten PAS bereits so hoch, dass die Koordination mit und zwischen gesellschaftlichen Akteuren in den Hintergrund tritt.

3. Die Problemlösungskapazität administrativer Strukturen ist insbesondere bei umfassenden Politiken begrenzt. Steuerungsanspruch und Steuerungswirklichkeit müssen in einem ausgewogen Verhältnis stehen. Besonders der Vergleich der IBA und der regionalisierter Strukturpolitik verdeutlicht das Dilemma. Der begrenzte Anspruch der IBA fordert Kritik im Hinblick ihres Beschränkung auf das Machbare heraus (was trotzdem keineswegs immer gelang) (Kap. 5.4.2), während das auf den ersten Blick sehr ambitionierte Projekt der regionalisierten Strukturpolitik, bei Betrachtung der empirischen Realität seinem Anspruch nicht gerecht werden kann.
4. Es findet eine systematische Überforderung der Verwaltung durch die Politik statt. Ein blinder Fleck der bisherigen Argumentation, so legt die vorangegangene These nahe, liegt in der Analyse des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Politik, hier scheint ein weiteres wichtiges Spannungsverhältnis zu existieren, das in dieser Arbeit zu großen Teilen unberücksichtigt geblieben ist.

5. Alle dargestellten Verhandlungssysteme waren nur in der Lage, Probleme mit relativ geringem Konfliktniveau zu bearbeiten. Als redistributiv wahrgenommene policies scheitern, sofern relevante Akteure sich davon betroffen sehen. In Kap. 5.4.2.3 wurde darauf verwiesen, dass die Identifizierung und (erfolgreiche) Bearbeitung von konsensfähigen Problemen die theoretisch denkbare Maximalleistung von Verhandlungssystemen wäre. Was aber eine konsensfähiges Problem darstellt, variiert mit der Wahrnehmung der Konfliktrichtigkeit von Problemen durch die Akteure (und ihrer daraus abgeleiteten Interessen), ist also keineswegs ein Fixum. An dieser Stelle setzt meines Erachtens der Effekt von Lernprozessen an, indem Problemstrukturen auf Grund besseren Wissens umfassender beurteilt werden können.
6. Die Etablierung einer Lern- und Reflexionskultur könnte dazu beitragen, Koordination und Kooperation zwischen Akteuren zu verstär-

ken, indem gemeinsame Ziele und Vorteile, insbesondere in mittel- und langfristiger Perspektive, identifiziert werden können. Hierzu müsste es sowohl zu intraorganisatorischen Veränderungen (hin zu lernenden Organisation, die Wissen stärker als Ressource begreift, als auch zu interorganisatorischen Veränderungen kommen, welche in Form dauerhafter Anreize von außen diese Entwicklung unterstützen (vgl. Kap. 6.5.1). Letzteres würde für die höheren Ebenen im Mehrebenensystem eine weitgehende Beschränkung auf eine systematische Kontextsteuerung erforderlich machen.

Nicht nur die Strukturierung des gesamten Mesoraumes ist eine Herausforderung an die Organisations- und Steuerungsfähigkeit von Gesellschaften, bereits die im Vergleich dazu relativ begrenzte Veränderung von administrativen Strukturen und Routinen stellt eine solche Herausforderung dar.

## Literatur

- Ahlemeyer, Heinrich W. (1994): Administrativer Wandel. In: Dammann, Klaus/Grunow, Dieter/Japp, Klaus P. (Hrsg.) (1994): Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen, 183 - 197.
- Albrow, Martin (1998): Abschied vom Nationalstaat. Frankfurt/Main.
- Behrens, Fritz (1999): Schlanker Staat: flexibler - bürgernäher - effizienter - sparsamer. Rede von Innenminister Dr. Fritz Behrens, auf dem Jahresempfang der Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf 1999, CCD, 12. Januar 1999. [http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m\\_dienst/m\\_d2.htm](http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m_dienst/m_d2.htm)
- Behrens, Fritz (2000a): Fortentwicklung des Dienstrechts im Kontext der Verwaltungsreform. Rede des Innenministers bei der Arbeitsgemeinschaft nordrhein-westfälischer Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien am 19.01.2000 in Düsseldorf. [http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m\\_dienst/m\\_d25.htm](http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m_dienst/m_d25.htm)
- Behrens, Fritz (2000b): Rede des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen im Landtag am 23. März 2000. [http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m\\_dienst/m\\_d31.htm](http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m_dienst/m_d31.htm)
- Benz, Arthur (1992): Mehrebenenverflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (1992): Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/Main, New York, 147 - 205.

- Benz, Arthur (1998): Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle - Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenenensystem. In: Politische Vierteljahresschrift (PWS). 39. Jg. (1998), Heft 3, 558 - 589.
- Benz, Arthur (2000): Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenenensystemen. In Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hrsg.) (2000): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt/Main, New York, 97-124.
- Beyme, Klaus von (1992): Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. 2.Aufl., Frankfurt am Main.
- Bogumil, Jörg (1999): Modernisierung der Landesverwaltungen – Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven. In Jörg Bogumil (Hrsg.), Modernisierung der Landesverwaltungen. Hagen: Fernuniversität (Polis, Nr. 42), 5-13.
- Boll, Dieter (1999): Regionalentwicklung zwischen Globalisierung und Regionalisierung. In: REGIO Institut für Regionalentwicklung und Informationssysteme (Hrsg.) (1999): Regionalentwicklung zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Zur Innovationsfähigkeit von Regionen. Tagungsband. Oldenburg, 104 - 112.
- Brock, Lothar (1998): Staatenwelt, Weltgesellschaft und Demokratie. In: Dirk Messner (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik, Bonn, 44-73.
- Bross, Ulrike/Walter, Günter H. (2000): Socioeconomic Analysis of North Rhine-Westphalia. Joint Research Project INCO-COPERNICUS. Arbeitspapiere Unternehmen und Region No. R2/2000 (ISI). Karlsruhe.
- Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.) (1997): Public Private Partnership. Neue Aufgaben öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden Baden.
- Budäus, Dietrich/Finger, Stefanie (1998): Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland. In: Die Verwaltung. Nr. 3/1998, 313 - 344.
- Budäus, Dietrich/Grüning Gernod (1997): Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus der Sicht der Public Choice-Theorie. in Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.) (1997): Public Private Partnership. Neue Aufgaben öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden Baden. 25-66.
- Clement, Wolfgang (1999): Rede von Ministerpräsident Clement. Kamener Konferenz vor Kommunalpolitikern aus NRW. <http://www.nrw.de/aktuell/reden>.
- Czada, Roland (1990): Wirtschaftsstrukturpolitik: Institutionen, Strategien, Konfliktlinien. In: Beyme, Klaus v. /Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (1990): Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Czada, Roland (2000): Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Polis Nr. 46/2000. Hagen.
- Eberlei, Walter (1999): Deutsche Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern. (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 42). Hamburg.
- Eßer, Klaus (Hrsg.) (1996): Globaler Wettbewerb und Nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Köln
- Esser, Klaus, Hillebrand, Wolfgang, Messner, Dirk, und Meyer-Stamer, Jörg (1994): Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Esser, Klaus, Hillebrand, Wolfgang, Messner, Dirk, und Meyer-Stamer, Jörg (1995): Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Neue Anforderungen an Unternehmen und Politik. Vierteljahresshifte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 64, Nr. 2, S.186-99.
- Fajnzylber, F. (1990): Unavoidable Industrial Restructuring in Latin America, Durham/London
- Freeman, C (1992): Formal Scientific and Technical Institutions in the National System of Innovation, in: Lundvall, B.-A., National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, London, S. 169-187
- Fürst, Dietrich (2000): Regionale Raumentwicklungspolitik in einer globalen Welt. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) (Hrsg.) (2000): Am neuen Standort. Beiträge zur Landes- und Stadtentwicklung. ILS-Schriften ; 162. Dortmund, 44 - 52.
- Gisevius, Wolfgang (1994), Leitfaden durch die Kommunalpolitik, 3. Auflage, Bonn.
- Grande, Edgar (1995): Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, New York, 327 - 368.

- Grimm, Dieter (1996): Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung. In: Grimm, Dieter (Hrsg.) (1996): Staatsaufgaben. Baden-Baden, 613 - 646.
- Grimmer, Klaus (1997): Struktur und Innovation. Theoretisch-praktische Grundlagen der Gestaltung öffentlicher Verwaltung. Baden-Baden.
- Grömig, Erko/ Zeis, Adelheid (1997): Produkte der Rathäuser. Eine aktuelle Umfrage des Deutschen Städtetages. In: Der Städtetag., Nr. 12/1997, 785 - 789.
- Grömig, Erko/Gruber, Kerstin (1998): Reform in den Rathäusern. Neueste Umfrage des Deutschen Städtetages zum Thema Verwaltungsmodernisierung. In: Der Städtetag, Nr. 8/1998, 581 - 587.
- Grosser, Dieter (1995): Strukturpolitik. In: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.) (1995): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 2., neubearb. Aufl., Opladen, 564 - 568.
- Grunow, Dieter (1994): Politik und Verwaltung. In: Dammann, Klaus/Grunow, Dieter/Japp, Klaus P. (Hrsg.) (1994): Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen, 29 - 39.
- Grunow, Dieter (1998): Theorien staatlichen Handelns. Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft, Nr. 20/1998. Duisburg.
- Grunow, Dieter (2001): Politikorientierte Verwaltungsanalyse. Im Ersch.
- Grunow, Dieter/Grunow-Lutter V. (2000): Der öffentliche Gesundheitsdienst im Modernisierungsprozeß, München.
- Heinze, Rolf G./ Hilbert, Josef et al. (1996): Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation - NRW im Wandel. Opladen.
- Heinze, Rolf G./ Voelzkow, Helmut (Hrsg.) (1997): Regionalisierung der Strukturpolitik in NRW. Opladen.
- Hesse, Joachim Jens (1999): Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler. Düsseldorf.
- IBA-Memorandum I (1988): Werkstatt für die Zukunft alter Industriegebiete. Memorandum zu Inhalt und Organisation, Düsseldorf.
- IBA-Memorandum II (1996): Werkstatt für die Zukunft von Industrieregionen. Memorandum der Internationalen Bauausstellung Emscher Park 1996-1999, Gelsenkirchen 1996.
- IBA-Memorandum III (1999): Projektbausteine für die Zukunft. Memorandum der Internationalen Bauausstellung Emscher Park, Gelsenkirchen 1999.
- Innenministerium NRW (1998): Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Eckpunktepapier. Stand: 11. November 1998. Düsseldorf.
- Innenministerium NRW (Hrsg.) (1999a): Moderne Verwaltung. Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Innenministerium NRW (Hrsg.) (1999b): Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Regierungsentwurf mit Begründung.
- Innenministerium NRW (Hrsg.) (1999c): Innenminister Dr. Fritz Behrens: "Verwaltungsreformansätze in Nordrhein-Westfalen". 4. KPMG-Kongress, 12. November 1999, Berlin. Düsseldorf.
- Innenministerium NRW (Hrsg.) (1999d): Impulse. Moderne Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Ausgabe 1-, April 1999-.
- Innenministerium NRW (Hrsg.) (1999e): Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Referentenentwurf mit Begründung.
- Innenministerium NRW (Hrsg.) (1999f): Landesregierung setzt Modernisierung von Regierung und Verwaltung konsequent fort - Kabinett einigt sich auf Entwurf eines Zweiten Modernisierungsgesetzes. Presseerklärung vom 17. Juni 1999. [http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m\\_dienst/m\\_d11.htm](http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m_dienst/m_d11.htm).
- Innenministerium NRW (Hrsg.) (1999g): 2. Omnibus" fahrplanmäßig - Landesregierung beschließt Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Presseerklärung vom 15. September 1999. [http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m\\_dienst/m\\_d16.htm](http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m_dienst/m_d16.htm).
- Innenministerium NRW (Hrsg.) (1999h): Behrens: Milchmädchenrechnung des KVR – Ruhrgebietsstädte stehen in Zukunft besser dar. Presseerklärung vom 21. September 1999. [http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m\\_dienst/m\\_d12.htm](http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m_dienst/m_d12.htm).
- Innenministerium NRW (Hrsg.) (2000): Nachschau zum Forum "Veränderung kommunizieren - Kommunikation verändern". VM profil. Schriftenreihe zur Verwaltungsmodernisierung, Jg. 1/2000, Ausg. 1. Düsseldorf.

- Innenministerium NRW (Hrsg.) (2000a): *Moderne Verwaltung. Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen*. 2. Aufl., Düsseldorf.
- Innenministerium NRW (Hrsg.) (2000b): *Nachschau zum Forum "Veränderung kommunizieren - Kommunikation verändern"*. VM profil. Schriftenreihe zur Verwaltungsmodernisierung, Jg. 1/2000, Ausg. 1. Düsseldorf.
- Innenministerium NRW (Hrsg.) (2000c): *Vision 2004. Binnenmodernisierung IM*. Düsseldorf.
- Jakoby, Herbert (2000): *Neue Akzente in der regionalen Strukturpolitik für das Ruhrgebiet - das Ziel 2-Programm für die Jahre 2000 - 2006*. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) (Hrsg.) (2000): *Am neuen Standort. Beiträge zur Landes- und Stadtentwicklung*. ILS-Schriften ; 162. Dortmund, 23 - 28.
- Kilper, Heiderose (1998): *Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion*. Habilitation /Ruhr –Universität-Bochum.
- KGSt (1993): *Das neue Steuerungsmodell*. KGSt-Bericht Nr. 5/1993. Köln.
- Köller, Thomas (1996): *Die regionalisierte Strukturpolitik. Eine Analyse aus und in staatstheoretischer Perspektive*. Duisburg.
- Köller, Thomas/Bloch, Jürgen (2001): *Regionale Strukturpolitik*. Im Erscheinen.
- Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) (Hrsg.) (2000): *Perspektive Ruhr. Strukturpolitik an der Ruhr. Programme, Konzepte, Akteure*. Essen.
- König, Klaus (1997): *Modernisierung von Staat und Verwaltung*. Baden-Baden.
- Kremer, Uwe (1999): *Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung und Auswertung von regionalwirtschaftlichen Vorhaben im Rahmen und im Umfeld des Projekts „Regionalwirtschaftliche Kooperation und arbeitsorientierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen (REKON)“*. Bochum: ISA-Consult.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1998): *Konzentration und Erneuerung*. Regierungserklärung von Ministerpräsident Wolfgang Clement, gehalten am 17. Juni 1998 vor dem Landtag von Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1998a): *Konzentration und Erneuerung*. Regierungserklärung von Ministerpräsident Wolfgang Clement, gehalten am 17. Juni 1998 vor dem Landtag von Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1998b): *Kabinetts gibt grünes Licht für eine Verwaltungsreform an Haupt und Gliedern*. Presseerklärung vom 11. 11.1998. Düsseldorf.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1999a): *Kabinetts stellt Weichen für Verwaltungsmodernisierung*. Presseerklärung vom 28. April 1999. [http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m\\_dienst/m\\_d8.htm](http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m_dienst/m_d8.htm).
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1999b): *Landesregierung verständigt sich auf Eckpunkte der 2. Stufe zur Verwaltungsmodernisierung in NRW*. Presseerklärung vom 26. Mai 1999. [http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m\\_dienst/m\\_d9.htm](http://www.moderne-verwaltung.nrw.de/m_dienst/m_d9.htm).
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2000): *Die Erfolgsbilanz des Zweiten Modernisierungsgesetzes*. Pressemitteilung vom 13. April 2000, 346/4/2000
- Landtag Nordrhein-Westfalen (1999): *10 Jahre regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen*. Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 13 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Düsseldorf: Drucksache 12/4357.
- Lehmbruch, Gerhard (1996): *Der Beitrag der Kooperationsforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie*. In: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, Heft 4, 735 - 751.
- Luhmann, Niklas (1984): *Soziale Systeme*. Frankfurt/Main.
- Luhmann, Niklas (1985): *Die Autopoiesis des Bewußtseins*. In: *Soziale Welt* 36, Heft 4, 402-446.
- Luhmann, Niklas (1998): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main.
- Maggi, Claudio (2000): *Key factors of structural change in North Rhine-Westphalia*. I-NEF-Report, Nr. 45/2000. Duisburg.
- Maggi, Claudio (2001): *Bedeutung der Gründungsförderung und der Innovationszentren im nordrhein-westfälischen Strukturwandelprozess*. Im Erscheinen.
- Mann, Michael (1997): *Hat die Globalisierung den Siegeszug des Nationalstaates beendet?* In: *PROKLA*, Nr. 106, 113-142.

- Mariß, Christel (1999): Modernisierung der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen. In Jörg Bogumil, Modernisierung der Landesverwaltungen. Hagen: Fernuniversität (Polis, Nr. 42), 61-75.
- Mayer, Hans-Norbert, und Siebel, Walter (1998): Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und Expo 2000 Hannover. DISP, Jg. 134, S. 4 - 11.
- Mayntz, Renate (1988): Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf (1988): Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt/Main, New York, 19-32.
- Mayntz, Renate (1997a): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Frankfurt am Main, New York.
- Mayntz, Renate (1997b): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 4. Aufl., Heidelberg.
- Mayntz, Renate (1998): New challenges to Governance Theory. Jean Monnet Chair Papers ; 50. San Domenico.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1975): Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, New York, 39 - 72.
- McGovern, Karsten (1997): Wirtschaftsförderung und Kommunalpolitik. Opladen.
- Messner, D. (1994): Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung. In: PROKLA 4/1994, 563 – 596.
- Messner, D. (1995): Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln
- Messner, Dirk (Hrsg.) (1998): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft, Bonn.
- Messner, Dirk (1999): Strukturen und Trends in der Weltgesellschaft, in: Ingomar Hauchler/ Dirk Messner/ Franz Nuscheler (Hrsg.): Globale Trends 2000, S. 45-76.
- Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (1999): Strukturen und Trends der Weltpolitik, in: Ingomar Hauchler/ Dirk Messner/ Franz Nuscheler (Hrsg.): Globale Trends 2000, Frankfurt, S. 371-398.
- Meyer-Stamer, Jörg (2000a): Systemische Wettbewerbsfähigkeit vom zufälligen Konzept zum Benchmarking-Tool. In: Altenburg, Tilman/Messner Dirk (Hrsg.) (2000): Wettbewerbsfähiges Lateinamerika. Herausforderung für Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. Bonn, 175 - 192.
- Meyer-Stamer, Jörg (2000b): Meso-Laboratorium Nordrhein-Westfalen. Beobachtungen zur Struktur- und Standortpolitik in einer altindustriellen Region. INEF-Report 47/2000. Duisburg.
- Minogue, Martin/Polidano, Charles/Hulme, David (Hrsg.) (2000): Beyond the new public management : changing ideas and practices in governance. Cheltenham und Northampton/Mass.
- Mintzberg, Henry (1996): Managing Government, Governing Management. Harvard Business Review, Jg. 74, Nr. 3, S. 75-83.
- MR Regionalberatung/Institut für Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS)/Netherlands Economic Institute (NEI) (Hrsg.) (2000): Evaluation des NRW-EU-Ziel-2-Programms 1994-96 und 1997-99 im Auftrag des Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr NRW Delmenhorst, Bochum und Rotterdam.
- Naschold, Frieder (1997): Puplic Private Partnership in den internationalen Modernisierungsstrategien des Staates. In: Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.) (1997): Puplic Private Partnership. Neue Aufgaben öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden Baden, 67-86.
- Ohmae, Kenichi (1995): The End of the Nation State: The rise of regional Economies. New York.
- Pankoke, Eckart (1990): Staatliche Verwaltung, Kommunal- und Landschaftsverbände seit 1918. In: Köllmann, Wolfgang (Hrsg.) (1990): Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter. Düsseldorf, 7 - 66.
- Porter, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations, New York
- Potratz, Wolfgang (1999): Dezentrale Koordination durch Verhandlung. Die Innenwelt der regionalisierten Strukturpolitik in NRW. Diss., Bochum.
- Rehfeld, Dieter (1999): Produktionscluster. Konzeption, Analysen und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik. München.
- Rommelpacher, Thomas (1999): Das Politikmodell der IBA Emscher Park. In Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4 1999, 157-163.

- Ronge, Volker (1994): Politische Steuerung - innerhalb und außerhalb der Systemtheorie. In: Dammann, Klaus/Grunow, Dieter/Japp, Klaus P. (Hrsg.) (1994): Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen, 53 - 64.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: A. Heritier, *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 24, Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, S. 57-94
- Scharpf, Fritz W. (1997): Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, Discussion Paper 97/1, Köln
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt/New York.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (Hrsg.) (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg.
- Schimank, Uwe/Werle, Raymond: Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit In: Werle, Raymond/Schimank, Uwe (Hrsg.) (2000): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt/Main, New York, 9-22.
- Schneider, Roland (1999): Das bergische Städtdreieck (Remscheid, Solingen, Wuppertal). In ILS, Regionalentwicklung mit Städtetagen. Ansätze und Perspektiven in Nordrhein-Westfalen. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, S. 66-68.
- Schuppert, Gunnar Folke (1996): Institutional choice im öffentlichen Sektor. In: Grimm, Dieter (Hrsg.) (1996): Staatsaufgaben. Baden-Baden, 647 - 684.
- Schuppert, Gunnar Folke (1997): Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung. In: Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.) (1997): Public Private Partnership. Neue Aufgaben öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden Baden, 93-124.
- Simon, Herbert A. (1981): Entscheidungsverhalten in Organisationen. München.
- Städtetag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1999): Städte kritisieren schädlichen Zeitdruck bei der Verwaltungsstrukturreform des Landes. Presseerklärung des Städtetages Nordrhein-Westfalen vom 10.03.1999.
- Stember, Jürgen (1997): Kommunale Wirtschaftsförderung: Innovation zwischen Regionalisierung, Globalisierung und Verwaltungsreform. Vieselbach/Erfurt.
- Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1998): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie, Frankfurt/New York.
- Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. 5. Aufl., Tübingen.
- Weller, Christoph (1999): Demokratie in der Globalisierungsfalle? Vom demokratischen Dilemma internationaler Politik zu den Demokratisierungschancen der Globalisierung. In: Greven, Michael/ Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Politische Theorie – heute, Baden-Baden, 415-442.
- Wieland, Josef (1994): Die Wirtschaft der Verwaltung und die Verwaltung der Wirtschaft. In: Dammann, Klaus/Grunow, Dieter/Japp, Klaus P. (Hrsg.) (1994): Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen, 65 - 78.
- Wiesenthal, Helmut (1995): Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 24, Heft2, April 1995, S. 137 - 155.
- Windhoff-Heritier, A. (1987): Policy-Analyse. Frankfurt/Main.
- Willke, Helmut (1983): Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie. Königstein/Ts..
- Willke, Helmut (1988): Staatliche Intervention als Kontextsteuerung, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Kriminologie und Gesetzgebung*, S. 214-228.
- Willke, Helmut (1996): Die Steuerungsfunktion des Staates aus systemtheoretischer Sicht. In: Grimm, Dieter (Hrsg.) (1996): Staatsaufgaben. Baden-Baden, 685 - 712.
- Willke, Helmut (1998): Systemisches Wissensmanagement. Stuttgart.
- Wolf, Klaus Dieter (2000): Die Neue Staatsräson - Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Baden-Baden.