

MANNHEIMER  
ZENTRUM FÜR  
EUROPÄISCHE  
SOZIALFORSCHUNG



Der 'verhandelnde' Staat  
auf regionaler Ebene - politikrelevanter  
Paradigmenwechsel oder Mogelpackung ?

**Michèle Knodt**  
AB III / Nr. 18  
Mannheim 1996

ISSN 0948-0099

**Arbeitspapiere**

**Working papers**



**Michèle Knodt**

**Der 'verhandelnde Staat' auf regionaler Ebene -  
politikrelevanter Paradigmenwechsel oder  
Mogelpackung?**

Michèle Knodt:  
Der 'verhandelnde Staat' auf regionaler Ebene - politikrelevanter  
Paradigmenwechsel oder Mogelpackung?  
Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).  
Mannheim, 1996.  
(Arbeitspapiere Arbeitsbereich III / 18)  
ISSN 0948-0099

Deckblattlayout: Uwe Freund

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: DM 5,-

Bezug:

Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

Redaktionelle Notiz:

*Dieses Arbeitspapier entstand im Rahmen des Forschungsprojekts 'Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik', durchgeführt von 1994 bis 1996 unter Leitung von Prof. Dr. Beate Kohler-Koch am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES). Michèle Knodt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Arbeitsbereich III am MZES.*

Editorial Note:

*This working paper is a result of the research project 'Regions as Political Actors in the Process of European Integration' directed by Prof. Dr. Beate Kohler-Koch 1994 - 1996 at the Mannheim Centre for European Social Research (MZES). Michèle Knodt is research fellow at the MZES.*

## Inhalt

1.	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
2.	<b>Formen des Regierens</b>	<b>4</b>
3.	<b>'Gesprächskreise' als neue Form des Regierens in beiden Regionen</b>	<b>9</b>
4.	<b>Regionale Vernetzungen</b>	<b>15</b>
5.	<b>Zentral-hierarchisches Regieren im 'Modell Baden-Württemberg'</b>	<b>25</b>
6.	<b>Egalitär-kooperative Tendenzen der niedersächsischen Verwaltungskultur</b>	<b>32</b>
7.	<b>Fazit</b>	<b>37</b>

## **Abstract**

'Neue Formen des Regierens', die sich in Bildern wie dem des 'verhandelnden Staates' und der dialogorientierten kooperativen Politikgestaltung beschreiben lassen, sind gegenwärtig in Wissenschaft wie Praxis gleichermaßen präsent. Blättert man dazu in den öffentlichen Verlautbarungen der Ministerien unterschiedlicher Regionen, so gewinnt man den Eindruck eines flächendeckenden Phänomens. Bei näherem Hinsehen wird indes deutlich, daß sich dieser Paradigmenwechsel hin zu kooperativen Formen des Regierens häufig nur vordergründig vollzogen hat. Die auf regionaler Ebene etablierten Interaktionen der regionalen Akteure in den meisten Fällen davon weitgehend unberührt bleiben. Die Umsetzung der Zustimmung zu kooperativen Politikgestaltung in regionales Handeln vollzieht sich in den Regionen unterschiedlich und ist stark von den traditionellen Beziehungsstrukturen und Routineproblemlösungspraktiken der regionalen Akteure bestimmt. Am Beispiel der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik wird in einem Vergleich zwischen den beiden Bundesländern Baden-Württemberg und Niedersachsen aufgezeigt, daß die Realität weniger durch eine Konvergenz in der Übernahme 'neuer Formen des Regierens' gekennzeichnet ist als eher durch eine Konvergenz in der Zustimmung zur kooperativen Politik bei gleichzeitiger Divergenz in der Umsetzung der neuen Paradigmen.



# DER 'VERHANDELNDE STAAT' AUF REGIONALER EBENE - POLITIKRELEVANTER PARADIGMENWECHSEL ODER MOGELPACKUNG?

(Michèle Knodt)

## 1 Einleitung

Zur Zeit erleben wir, schenkt man den neuesten politikwissenschaftlichen Arbeiten Glauben, einen fundamentalen Wandel staatlichen Handelns. Als Schlüsselbegriffe dieses Diskurses seien hier die Begriffe des 'Governance without Government' (Rosenau/Czempiel 1992; Kohler-Koch 1993; 1995b, 1996) oder auch des 'Regierens jenseits der Staatlichkeit' (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Jachtenfuchs/Diez/Jung 1996) genannt. Sie rekurrieren auf Prozesse der Veränderung von Staatlichkeit, die sich zur Zeit in Richtung einer 'Entstaatlichung' (Kohler-Koch 1996b: 16) bewegen. Die Veränderungen drücken sich in einer Abkehr von der demokratisch legitimierten, hierarchischen Steuerung des Staates und einer Hinwendung zu multiplen Formen des Aushandelns politischer Problemlösungen durch Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren aus. Innerhalb der nationalen Gesellschaft werden neue Formen der Einbindung gesellschaftlicher Kräfte etabliert. Diese kooperativen Steuerungsmechanismen ergeben eine neue 'Qualität des Regierens' (ebenda), bei der der Staat als 'verhandelnder Staat' beschrieben wird, um seine neue Rolle als Moderator des gesellschaftlichen Dialogs herauszustellen. Dieser Prozeß wird auch als institutioneller Wandel interpretiert. Eine solche Sichtweise geht davon aus, daß sich institutioneller Wandel nicht allein durch ausgehandelte Entscheidungen über Machtverschiebungen zwischen Regierungsebenen und zwischen Akteurskategorien vollzieht, sondern durch Veränderungen in den Institutionen konstituierenden 'Leitideen' und Normen. Dem liegt ein Institutionenverständnis zugrunde, das über die Funktionsbeschreibung von Institutionen als Regeln setzende, kontrollierende und sanktionierende Instanz hinaus geht. Institutionen werden vielmehr im Sinne Olsens als '[...] a collection of practices and rules defining exemplary or appropriate behavior for groups of actors in specific situations' (Olsen 1995: 5) begriffen. Der damit zugrundeliegende Institutionenbegriff beinhaltet sowohl Regelungsaspekte (Mayntz/Scharpf 1996: 45f) als auch die Sichtweise von Institutionen als Träger von paradigmatischen Handlungsorientierungen und Rationalitätskriterien (Lepsius 1995: 395).

In diesem Beitrag soll der Wandel auf regionaler Ebene am Beispiel der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik untersucht werden, da dort besonders deutlich wird, wie sehr sich das Verständnis des Staates seit den achtziger Jahren gewandelt hat. Verglichen werden zwei deutsche Regionen, hier begriffen als die Ebene der Bundesländer: Baden-Württemberg und Niedersachsen. Beide Untersuchungsregionen weisen damit den gleichen rechtlichen Kompetenzrahmen für die Umsetzung neuer Formen des Regierens auf. Die hier gewählte Sichtweise institutionellen Wandels über paradigmatische Orientierungen läßt einen analytischen Blick-

winkel als fruchtbar erscheinen, der einem 'interpretativem Paradigma'<sup>1</sup> entsprechend soziale Realität als Wirklichkeitskonstruktion begreift. Dabei wird davon ausgegangen, daß politisches Handeln seine Rationalität und Legitimität aus bestimmten Annahmen oder Vorstellungen über die Wirklichkeit bezieht. Argumente, Programme und Begriffe der Politik spiegeln nicht die reale Welt, sondern spezifische Interpretationen derselben wider' (Hofmann, 1993: 13). Dominante Deutungsmuster der Wirklichkeit prägen den jeweiligen politischen Diskurs, die politisch-administrative Problembearbeitung und damit auch die Weiterentwicklung und Veränderung von Institutionen. Hiermit wird unterstellt, daß die Art staatlicher Intervention mit den Deutungen der betreffenden Handlungsgegenstände unauflöslich verknüpft sind und die gegenwärtige Politikformulierung durch ihr implizit vorhandenes Staats- und Interventionsverständnis geprägt wird (vgl. Nullmeier/ Rüb 1993). Politische Macht- oder Interessenkonflikte fußen auf spezifischen Situationsdeutungen, Erfahrungen und Erwartungen, die gesellschaftliche Wirklichkeit immer nur vermittelt abbilden, sie setzen als Mindestmaß einen 'Konsens darüber voraus, worum es dabei geht' (Hofmann 1993: 23). Somit ist die Welt den Akteuren immer mittels Wahrnehmungen, Wirklichkeitsdeutungen und Interpretationen zugänglich und jede institutionelle Wirklichkeit und stabile Struktur, erscheint als Ausdruck eines fortwährend stattfindenden Prozesses der Reproduktion von Wirklichkeitskonstruktionen in alltäglichen Interaktionen. Wirklichkeitskonstruktionen sind Verbände von Abstraktionen, Generalisierungen, Formalisierungen und Idealisierungen, die die soziale Wahrnehmung strukturieren (vgl. Nullmeier 1994). Interpretative Ansätze beharren gegenüber der Unterstellung grundlegender ökonomischer oder sozialstruktureller Zwänge auf den Spielräumen, die für Umdeutungen jederzeit existieren, denn alle Strukturen beruhen auf der reproduzierenden oder eben auch neustrukturierenden Kraft von Interaktionsprozessen, in denen Deutungen bestätigt oder verändert werden können. Die Reproduktion bzw. Konstruktion von Wirklichkeit geschieht dabei mit Hilfe handlungsleitender Deutungsmuster bzw. Paradigmen. Paradigmen beinhalten Problemdefinitionen sowie Problemlösungsstrategien, die sich wiederum aus Normen, Prinzipien und Rationalitätskriterien für ein problemadäquates Handeln zusammensetzen.

Der Arbeit liegt nach dieser theoretischen Sichtweise die Prämisse zugrunde, daß den regionalen Akteuren die Paradigmen der neuen Formen des Regierens über vielfältige Kanäle zugetragen und angeboten werden, so etwa über die Politik der Europäischen Union, die diese u.a. über Fördermöglichkeiten im Bereich der Regional- sowie Forschungs- und Technologiepolitik transportiert. Es stellt sich die Frage inwieweit diese neuen Paradigmen auf der regionalen Ebene wahrgenommen werden und welche Konsequenzen sich daraus für das regionale Regieren ergeben? Die Analyse geht dabei von folgenden Hypothesen aus: (1) Die Einsicht in die Vorteile kooperativen Regierens hat mittlerweile eine weite Verbreitung erfahren. (2) Die

---

<sup>1</sup> Die Verwendung des Begriffs 'interpretatives Paradigma' sowie die in der Folge gemachten Annahmen beziehen ihre Substanz aus Arbeiten von Autoren der 'kognitiven Wende' (Nullmeier 1994) in der Politikwissenschaft wie u.a. Hall (1989), Majone (1993), Sabatier (1988, 1993), Hofmann (1993), Nullmeier/Rüb (1993) und Jachtenfuchs (1995), die aus den Bereichen 'Internationale Beziehungen' und der 'Policy-Forschung' stammen.



Zustimmung zu den neuen Formen des Regierens hat jedoch noch nicht überall ihren Niederschlag in den Interaktionsstrukturen der regionalen Akteure gefunden. (3) Vor allem dort, wo hierarchische Formen des Regierens traditionell vorherrschen und sich über lange Zeit als stabil erwiesen haben, hat ein politikrelevanter Paradigmenwechsel noch nicht stattgefunden.

Zur methodischen Untersuchung dieser Hypothese über den Wandel von regionalem Regieren werden in einem ersten Schritt zwei unterschiedliche Idealtypen modelliert (Abschnitt 2). Tabelle 1 faßt diese in ihren unterschiedlichen Dimensionen zusammen. Die Erarbeitung von zwei Idealtypen geschieht aus zwei Gründen: (1) Um die Unterschiede zwischen den beiden Untersuchungsregionen deutlich werden zu lassen. Nur aufgrund einer idealtypischen Formulierung unterschiedlicher Arten des regionalen Handelns kann dieses einem Typ zugeordnet und durch diese Zuordnung unterschieden werden. (2) Nur durch eine solche Zuordnung kann eine Aussage über den Wandel von Regieren getroffen werden. Die Idealtypen werden dabei aufgrund von Sekundärliteratur erarbeitet und sind so konzipiert, daß sie verschiedene Handlungsdimensionen unterscheiden. Sie enthalten sowohl grundlegende Aussagen über die Problemdefinitionen und die normativen Orientierungen idealtypischer Handlungen als auch über die damit verknüpften und als angemessen definierten Problemlösungsstrategien. Konkret wird einem Typ des 'zentralistisch-hierarchischen Regierens' ein Typ des 'egalitär-kooperativen Regierens' gegenübergestellt. Implizit liegt der getroffenen Dichotomisierung die Annahme zugrunde, daß die gefundenen Idealtypen zwei Entwicklungsstadien eines Kontinuums darstellen. Somit wird der 'hierarchische' Typ als eher 'antiquiert' und der 'kooperative' Typ als eher fortschrittlich angesehen. Es wird vor allem zu klären sein, inwieweit die Regionen noch eher dem hierarchischen Handeln verhaftet sind, oder sich bereits dem neuerem Bild des 'verhandelnden Staates' (Bullmann 1994) angeschlossen haben. Der nun von staatlichem Handeln zunehmend verlangte Wandel vom 'Vollzugs-' zum 'Verhandlungsmodell' ist kein leichter. Es ist anzunehmen, daß je festverwurzelter die verfahrensorientierte Vorgehensweise staatlichen Handelns, desto schwieriger die Umstellung. Auch kann es bereits zu Strategieanpassungen gekommen sein, ohne eine entsprechende Veränderung in den, dem Handeln zugrundeliegenden, paradigmatischen Handlungsorientierungen. Solch rein adaptive Prozesse müßten sich an einer Inkonsistenz von Handeln und Handlungsargumenten sowie der Persistenz alter Handlungsformen festmachen. Wichtige Indikatoren zur Einordnung sind dafür u.a. die Beurteilung und die Zustimmung zu den 'neuen Formen des Regierens' durch die regionalen Akteure sowie die diese Formen abbildenden Beziehungen der regionalen Akteure.

Diese Zustimmung zu den 'neuen Formen des Regierens' wird als erster Untersuchungsschritt analysiert. Basis dieser Beurteilung ist die Diskussion um Gesprächskreise als eine neue Form des Regierens. Die zugrundeliegenden Umfragedaten stammen aus dem Projekt 'Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik' (REGE)<sup>2</sup>. Dort wurde u.a. die Haltung der regionalen Akteure zur Einrichtung von Gesprächskreisen abgefragt (Abschnitt 3).

---

<sup>2</sup> Zum Projektdesign vgl. Kohler-Koch 1992 und 1995. An der Ausführung des internationalen Forschungsprojektes waren unter der Koordination von Prof. Kohler-Koch beteiligt: J. Grote, M. Knodt, F. Larat, S.

Das an Paradigmen orientierte Handeln schlägt sich durch seine routinemäßige Wiederholung in einer je spezifischen Form von Beziehungsstrukturen der regionalen Akteure nieder. Ein Wandel im regionalen Handeln hin zu neuen kooperativen Formen des Regierens müßte sich somit auch in den regionalen Beziehungen der Akteure ablesen lassen. Um dieser Frage nachzugehen, werden in einem zweiten Schritt der Analyse regionale Vernetzungen mit Hilfe von Netzwerkdaten der REGE-Umfrage untersucht (Abschnitt 4).

Dabei ist davon auszugehen, daß die gefundenen Zustimmungen zu neuen Formen des Regierens wie u.a. in Form von Gesprächskreisen nicht immer mit den gefundenen regionalen Vernetzungen übereinstimmen. Die Vermutung liegt nahe, daß traditionelles resp. Routinehandeln relativ stabil ist und sich nur langsam durch neue Paradigmen verändern läßt. Um die gefundenen Divergenzen zu erklären, wird in einem dritten Schritt das traditionelle regionale Handeln, das sich vor allem in Form von Verwaltungshandeln niederschlägt, aufgearbeitet (Abschnitt 5 und 6).

## 2 *Formen des Regierens*

Am Ende des 20. Jahrhunderts scheint sich die autonome Handlungsfähigkeit des Staates vor dem Hintergrund scheinbar widerstreitender Kräfte der Pluralisierung, Globalisierung und gleichzeitig Dezentralisierung weiter zu vermindern. Die 'Figur Staat', so formuliert Böhret dazu, 'ist schon arg schwächlich geworden' (Böhret 1993: 14). Die 'Entstaatlichung von Politik', bzw. der Autoritätszerfall des Staates wurde in vielen sozialwissenschaftlichen Analysen konstatiert (Offe, 1987; Grimm, 1985; Mayntz, 1987; von Beyme, 1991, etc.). Gedeutet wurde dieser Prozeß einhellig als unumkehrbare Entwicklung hin zu einem unüberschaubaren Durcheinander von Netzwerken und strategischen Bündnissen 'eigenständiger Funktionssysteme mit endogener Entwicklungslogik' (Scharpf, 1991: 622). Von Beyme beschreibt die Etappen der 'neuen Bescheidenheit' von der 'Planung zur Steuerung, von der Steuerung zum korporativen Steuerungspragmatismus', um schließlich zu einer Theorie 'gesellschaftlicher Selbststeuerung' bei minimalen Funktionen des Staates zu gelangen (von Beyme, 1991: 127).

In der Tat scheint es jene Mischung aus Komplexität, Kompliziertheit und Varietät zu sein, die es für den Staat so schwierig macht, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen auf die herkömmliche zentral-hierarchische Weise zu steuern. Selbstbestimmte Entscheidungen und damit das verbindliche Durchsetzen staatlicher Programme - auch gegen Widerstände - allein auf der Basis hierarchischer Autorität ist nur noch in engen Handlungsspielräumen möglich. Die Grenzen für staatliches Handeln werden durch das dichte Netz wechselseitiger Abhängigkeiten und ein eben solches von bilateralen und multilateralen Verhandlungen der unter-

---

Umberti (MZES, Universität Mannheim); E. Négrier, M. Lacave, W. Génieys, O. Dedieu (Université de Montpellier, Centre comparatif d'Etudes des Politiques publiques et des Espaces Locaux); B. Jouve (L'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat à Lyon, Centre de Recherches Interdisciplinaire Ville, Espace, Société); Prof. F. Morata, J. Etherington, N. Gomez-Mataran (Universitat Autònoma de Barcelona); Prof. J. Loughlin, J. Mathias (University of Wales College of Cardiff, European Study Centre).

schiedlichsten Akteure abgesteckt. Koordination und Lenkung kann darin nur mit der Zustimmung der jeweils Beteiligten erfolgen und gelingen. Ein Zustand, der die konventionelle Begrifflichkeit des Regierens, so wie sie sich in der engen Bindung an die Einheiten Regierung und Staat ausdrückt, in ihrer Unzulänglichkeit vorführt. Die althergebrachten Konzeptionen vor allem der deutschen 'Nachkriegs'-Regierungslehre werden in der jüngsten Wiederbelebung der Diskussion um 'Formen des Regierens' wenn nicht abgelöst, so doch erweitert um einen neuen Begriff des Regierens. Dieser durchbricht das Korsett der Staatszentriertheit und faßt Regieren, losgelöst von dem ursprünglichen Subjekt des Regierens, funktional. Ihm sind die Segmente des sinnvollen, auf ein Ziel ausgerichteten, Lenkens und Bündelns zu eigen. Ein solchermaßen weit gefaßter Begriff des Regierens erstreckt sich über zwei Räume und entfaltet eine Ordnungs- und eine Prozeßdimension (Kohler-Koch 1993: 117). Ordnungspolitik setzt die Rahmenbedingungen, die das zielorientierte Handeln aller Beteiligten ermöglicht und verbindlich, damit durchsetzbar macht. Der Staat bietet dafür die einzige Arena an, die gewährleistet, daß gesellschaftliche (Um-)Verteilung und Gestaltung von Verhandlungssystemen u.a. in Form von Rechtsetzungspolitik möglich ist. Der Staat moderiert nicht nur Ideen, wie in der Prozeßdimension zu zeigen sein wird, er 'selektiert sie auch - er ist der Gärtner, der vorgefundene Werte und Regeln pflegt und hegt oder als Unkraut selektiert' (March/Olsen, 1983: 292)<sup>3</sup>.

Die Prozeßdimension bereitet dagegen den Boden für das Erarbeiten konkreter Steuerungsstrategien. Die beteiligten Akteure durchlaufen dabei den gesamten Prozeß der Problemwahrnehmung, Einigung auf die grundlegenden Prinzipien und Normen der Problemlösung, den daraus hervorgehenden Zielformulierungen und Festlegung der Handlungsstrategien bis zur Schaffung der Voraussetzungen für deren Implementation sowie Evaluation. In dieser Arena ist der Staat ein - wenn auch ein besonderer - Prozeßteilnehmer, der

'legitimiert ein positives Gesamtinteresse ('Gemeinwohl' oder 'solidarische Orientierung') offensiv ins faire 'Spiel' zu bringen hat, wozu er mit (unklaren) Resten eines Sanktions- und Belohnungspotentials ausgestattet ist - das sich wohl letztlich auf die 'höhere Qualität demokratischer Legitimation' berufen kann' (Böhret 1993: 20).

In dieser Dimension könnte man Regieren in (post-)modernen Gesellschaften gleichsetzen mit dem Management der vielfältig existierenden bi- und multilateralen Netzwerke. Die Beschreibung des Staates in einem so begriffenen System des Regierens wird durch Böhrets (1993) 'funktionalen Staat', der vielfältige Funktionen übernehmen kann, adäquat geleistet. Ihm kommt in der Prozeßdimension die Funktion eines Partners zu, der vermittelnd die Arena für die anderen Partner der Entscheidungsprozesse bereitet.

Auch in anderen Untersuchungen aus jüngster Zeit, die auf systematisch geführten Gesprächen mit regionalen Akteuren beruhen, finden sich Hinweise auf eine veränderte staatliche Rolle. Dabei wird deutlich, daß die allgemeinen Einschätzungen über eine qualitative Veränderung von Verwaltungskultur offensichtlich auch für die subnationale bzw. dezentrale Ebene

---

<sup>3</sup> Damit ist klar, daß die Methapher des 'Moderators und Mitspielers' hinkt, da der Staat weiterhin die Regeln und die Zulassung der Mitspieler bestimmt - von einer völligen Selbstaufgabe und Beschränkung auf reine Moderation kann also nur bedingt die Rede sein.

gilt. Dies wird insbesondere im Politikfeld der regionalen Strukturpolitik deutlich, da dort gerade die aktive und gleichgewichtige Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure nötig ist. Auch die dezentralen Staats- und Verwaltungsinstanzen sehen sich zunehmend in der Rolle der 'Moderatoren', 'Arrangeure', 'Vermittler' oder 'Scharniere' (Kilper, 1994: 24) einer Regionalentwicklung, die

- ihre Rolle umdefinieren, weg vom Zentrum autoritativer Allokation zum Bereitsteller von Rahmenbedingungen für eine gemeinsame Problembewältigung, d.h. ein institutionelles Angebot zur Selbstorganisation, zur Förderung des regionalen Interessenausgleichs und zur Stimulierung von Synergieeffekten zwischen den beteiligten Akteuren (Bullmann 1994: 27), (verhandelnder Staat);
- regionale Kräfte neu bündeln und vernetzen, um die vorhandenen, sich nicht mehr bewährenden Vernetzungen regionaler Akteure, effektiver zu gestalten. In langfristiger Perspektive heißt das auch die Institutionalisierung neuer Akteurskonstellationen sowie neuer Handlungsmuster, was in der neueren Literatur über Strukturwandel mit dem Begriff der 'sozialen Innovation' bezeichnet wird (Kilper 1994: 24), (koordinierender Staat);
- die fragmentierten staatlichen Entscheidungsstrukturen problembezogen koordinieren, um Politikprogramme adressatenspezifischer zu differenzieren und die Mitarbeit der Politikadressaten im Sinne des 'kooperativen Staates' zu mobilisieren (vgl. Fürst 1991: 99).

Regionale Strukturpolitik hat sich damit von dem Bild der hoheitlichen Eingriffsinstanz verabschiedet und sich einem kooperativen Miteinander an sich gleicher Partner zugewandt. Staatliche Akteure sehen sich selbst nicht imstande, die strukturellen Probleme der Region als übergeordnete Steuerungsinstantz allein zu lösen. Ein kontinuierlicher Dialog von Unternehmern, Arbeitnehmern, Verbänden und Wissenschaftlern soll als eine Art kollektiver Akt die Qualität der Politikformulierung und der Prognosefähigkeit von Entwicklungen erhöhen.

In der dafür notwendigen Vermittlung zwischen Politik resp. Verwaltung und Wirtschaft sind unterschiedliche Strategien auszumachen, die die Beziehungen zwischen öffentlichen und gesellschaftlichen Akteuren beeinflussen. So kann der Dialog zwischen den verschiedenen Akteursgruppen personenbezogen stattfinden und gesellschaftliche Kräfte nur selektiv einbeziehen. Gegenüber dieser 'individualistisch-selektiven' Kooperation, die eher hierarchische Formen des Regierens zeichnet, kann eine 'inszenierte'<sup>4</sup> Vermittlungsstrategie identifiziert werden, die darauf beruht, gesellschaftliche Kräfte gemäß konsensualer Repräsentationsansprüchen einzubeziehen. Diese unterschiedlichen Strategien werden vor allem bei der Analyse von Verwaltungshandeln deutlich. Daß die 'Persönlichkeit' einer Verwaltung überhaupt für die Analyse politischer Entscheidungsprozesse als relevant angesehen wird, ist Ausdruck der Definition der Administrative als politisch-administrativ eigenständiger Akteur. Glasgow und Schimank (1983) haben darauf verwiesen, daß in modernen politischen Repräsentationssystemen nicht nur eine

---

<sup>4</sup> Dieser Begriff ist aus der Diskussion um den Mesokorporatismus entliehen, auf einen Rückgriff auf die von Heinze und Schmid (1994) entwickelten Originaltypen des Mesokorporatismus wird hier jedoch bewußt verzichtet. Zum einen wird durch die staatliche Perspektive des Kapitels die gesellschaftliche Organisation der Interessenvermittlung nicht behandelt. Zum anderen braucht der Begriff des Korporatismus gesellschaftliche Voraussetzung für die spezifische Aggregation der Interessen in Monopolverbänden, die auf regionaler Ebene nicht gegeben sind. Von daher muß eine Übertragung des Korporatismusbegriffs wie sie Heinze und Schmid vornehmen fehlschlagen. Hier soll statt von Korporatismus- von Kooperationsstrategien geredet werden.

Bedeutungsverschiebung von der Legislative auf die Exekutive stattfindet, sondern daß auch der Bereich der Verwaltung nicht mehr im Sinne von Max Weber als reine Ausführungsinstanz der Exekutiven verstanden werden kann. Vielmehr verfügt die Verwaltung über zunehmende eigene Handlungsspielräume und Handlungsorientierungen.

In der Literatur wurden verschiedene Typologien von Organisationskulturen entwickelt, deren umfassendste und immer noch aktuellste die Arbeit von Hofstede bildet (Hofstede 1980)<sup>5</sup>. Zwei seiner insgesamt vier Dimensionen sollen in die hier vorgenommene Kategorisierung miteinfließen<sup>6</sup>. Basierend auf einer unterschiedlichen Vorstellung über die Art der Gesellschaft, die entweder das Individuum oder Kollektive als grundlegenden Baustein der Gesellschaft annimmt, gestaltet sich das Steuerprinzip des Staates und damit auch der Verwaltung. Zentralistische Verwaltungsorganisationen zeichnen sich durch hierarchischen Aufbau und stark paternalistischen Führungsstil aus, während egalitäre Verwaltungen eher konsultativ und u.a. durch Delegation der Verantwortung auf niedriger Ebene geleitet werden. Hofstedes Dimension des Machtabstandes geht hier in gewisser Weise mit ein, da er darlegt, daß Organisationen mit niedrigem Machtabstand gekennzeichnet sind durch Dezentralisation, flachem hierarchischem Aufbau, geringem Anteil an Führungskräften und Statusunterschieden. Organisationen mit hohem Machtabstand zeichnen sich bei ihm durch Zentralisation, steilem hierarchischen Aufbau, einem hohen Anteil an Führungskräften und großen Statusunterschieden aus (Hofstede 1993: 41ff). Der Übergang von eher hierarchischen zu eher egalitären Formen staatlicher Steuerung wird auch in der Diskussion um das Konzept des 'Lean Management' deutlich<sup>7</sup>. Braczyk und Schienstock (1996) verweisen in der Charakterisierung des neuen Konzepts auf die Relevanz der sogenannten weichen Faktoren, die ebenfalls häufig unter dem Stichwort Unternehmenskultur zusammengefaßt werden. Sie regen damit an, das Lean Konzept als eine Art 'gesellschaftliches Projekt' zu verstehen, das nicht auf den Produktionsbereich beschränkt bleibt, sondern sich als Rationalisierungsstrategie auf staatliche Politiken im allgemeinen anwenden läßt. Besonders die Stichworte Teamarbeit und Entscheidungsdezentralisierung sind hierbei wesentlich (vgl. Braczyk/Schienstock 1996).

Von Hofstedes Modell gehen auch Teile seiner Individualismus-Dimension in die hier vorgenommene Typologisierung mit ein. Er unterscheidet zwischen individualistischer und kollektiver Organisation, die in ersterem Fall vom Individuum eine emotionale Unabhängigkeit zu seiner Organisation erwarten. Im Vordergrund steht dabei die kalkulierende, instrumentelle

---

<sup>5</sup> In dieser, 117.000 Fälle umfassenden, Untersuchung wurden IBM-Mitarbeiter unterschiedlicher Ebenen und aus rund 60 Ländern in der Zeit von 1967 - 1973 nach ihren arbeitsbezogenen Werthaltungen befragt (Hofstede 1980).

<sup>6</sup> Hofstede unterscheidet die Dimensionen Machtabstand (Power Distance), Unsicherheitsvermeidung (Uncertainty Avoidance), Individualismus und Maskulinität (Hofstede 1980, 1993).

<sup>7</sup> Diese hat sich aus der Diskussion um einen tiefgreifenden Wandel industrieller Produktion tayloristisch-fordistischen Produktionsmodell, das auf einem vertikal hierarchisch gegliederten und horizontal segmentiertem Betriebs- und Produktionsaufbau beruht, hin zu einer qualitativ neuen Stufe der Produktion der 'Lean Production', das dagegen auf die Dynamik des Ineinandergreifens und der Verflechtung der einzelnen betrieblichen Elemente setzt. Basiseinheit der Produktion ist somit nicht der einzelne Arbeitsvorgang, sondern das Arbeitsteam, das sich einem komplexen Arbeitssegment widmet (Braczyk/Schienstock 1996).

Mitgliedschaft in der Organisation. Dagegen steht der Typ der kollektiven Orientierung, der sich in einer hohen Bedeutung inner- und außerorganisatorischer Beziehungen ausdrückt. Vom Organisationsmitglied wird moralisches Engagement in der Organisation sowie Wertschätzung von Gruppenentscheidungen erwartet.

Die Rolle des Staates liegt in einem zentralistischen Verwaltungsaufbau in einer Steuerung durch einseitige Verhaltensvorgaben, z.B. zur Intervention bei Marktversagen. In einer egalitären Verwaltung dagegen besteht die Rolle des Staates und damit der Politik und Administration in der Moderation gesellschaftlicher Kräfte, um im Prozeß sachgemäßes Handeln bzw. Verhalten zu katalysieren. Dies drückt sich auch in der Gestaltung der Vermittlung von Politik und Ökonomie aus.

*Tabelle 1 Charakteristika zweier Typen des 'Regierens'*

Dimension	zentralistisch-hierarchisches Regieren	egalitär-kooperatives Regieren
Gesellschaftsbild	<ul style="list-style-type: none"> <li>• individualisierte Gesellschaft</li> <li>• Solidarität des Individuums mit dem Staat</li> <li>• Konsens- oder Versöhnungsgesellschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kollektive Gesellschaftsordnung</li> <li>• Solidarität von Individuen im Staat</li> <li>• Konfliktgesellschaft (Industriegesellschaft)</li> </ul>
normative Orientierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuum als Basis für Identität</li> <li>• Vollzugsmodell des Verwaltungshandelns</li> <li>• am Gesetz ausgerichtetes verfahrensorientiertes Verhalten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziales System als Basis für Identität</li> <li>• funktionales Verwaltungshandeln</li> <li>• problemorientiertes Handeln</li> </ul>
Rolle des Staates	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steuerung bei Marktversagen</li> <li>• aktive Gesellschaftsintervention</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moderator gesellschaftlicher Kräfte</li> <li>• eher indirekte Intervention in die Gesellschaft zur Veränderung von Rahmenbedingungen</li> </ul>
Vermittlung von Politik und Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• personenbezogener Dialog</li> <li>• selektive Einbeziehung gesell. Kräfte</li> <li>• 'individualistisch-selektive' Vermittlungsstrategie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialog mit kollektiven Interessenvertretern</li> <li>• Einbeziehung gesell. Kräfte gemäß (konsensualer) Repräsentationsansprüche</li> <li>• 'inszenierte' Vermittlungsstrategien</li> </ul>
Steuerungsprinzipien/-strategien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• paternalistischer Führungsstil</li> <li>• elitäre Führung</li> <li>• Konzentration der Verantwortung in der Führungsspitze</li> <li>• gute Informationsversorgung der Führung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• konsultativer Führungsstil</li> <li>• Delegation von Verantwortung auf die Bearbeiter-Ebene</li> <li>• Kommunikation und interaktives Lernen</li> </ul>
Organisationsprinzipien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentralisation</li> <li>• gestufte Hierarchien</li> <li>• hoher Anteil an Führungskräften</li> <li>• große Statusunterschiede</li> <li>• Ressortpartikularismus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dezentralisation</li> <li>• flache Hierarchien (=lean management)</li> <li>• geringer Anteil an Führungskräften</li> <li>• geringe Statusunterschiede</li> <li>• ressortübergreifende Kooperation</li> </ul>

Nach dieser theoretischen Erarbeitung zweier Idealtypen des Regierens soll im folgenden die Haltung der regionalen Akteure zur Form des kooperativen Regierens ermittelt werden. Dies wird exemplarisch anhand deren Einschätzung des Instruments der Einrichtung von Gesprächskreisen geschehen, die als eine Form des kooperativen Regierens gesehen werden können.

### 3 *'Gesprächskreise' als neue Form des Regierens in beiden Regionen*

Um die Einstellung der regionalen Akteure zu den neuen Formen des Regierens anhand der REGE-Daten<sup>8</sup> zu überprüfen, werden hier die Ergebnisse beider Länder in bezug auf einen Fragekomplex dargestellt, der sich mit 'Gesprächskreisen' beschäftigt. Gesprächskreise wurden von uns als ein Beispiel 'neuer Formen des Regierens' auf regionaler Ebene definiert. In der REGE-Umfrage wurde den Befragten erläutert, daß neben den gewohnten Konsultationsgremien, mit denen der Staat versucht, durch Hereinnahme von Fachwissen (wissenschaftliche Gutachten / Beraterkreise) seine Handlungskompetenzen zu vergrößern, auch neue Formen der kooperativen Problemlösung existieren. Es wurde dargelegt, daß der Staat im Rahmen dieser gemeinschaftlichen Problemlösung die Rolle des Moderators zwischen den unterschiedlichen Interessen übernimmt. Dieser neue Charakter des Regierens wurde eindeutig mit der Form der Gesprächskreise gleichgesetzt, die inzwischen in den Bundesländern zunehmend eingerichtet werden. Den Befragten wurde somit die Interpretation der Gesprächskreise als Formen dialogorientierter und kooperativer Problemlösung vorgegeben, die klar gegen althergebrachte Formen der Konsultation abgegrenzt wurden.

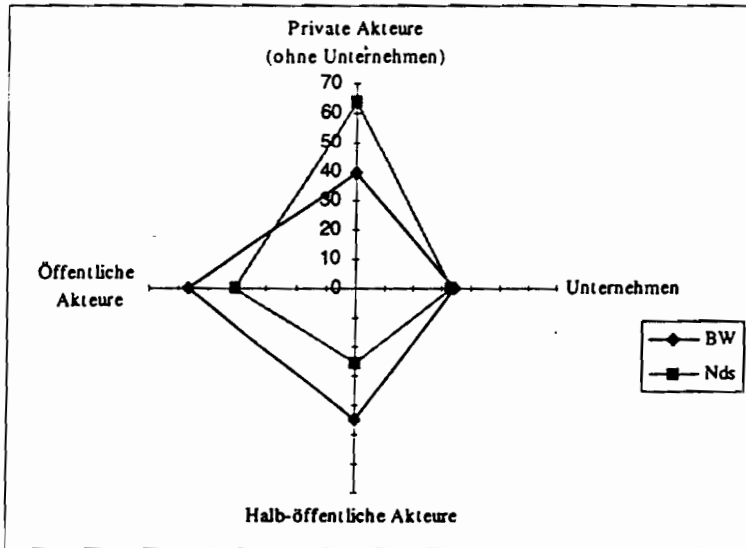
Zunächst wurden die regionalen Akteure gefragt, ob ihnen in ihrer Region solche Gesprächskreise bekannt wären. Im zweiten Schritt wurden dann diejenigen, denen solche Gesprächskreise bekannt waren, nach ihrer Beteiligung befragt. Beide Fragen sollen einer ersten Einschätzung darüber dienen, inwieweit die Gesprächskreise in den Regionen überhaupt bekannt und etabliert sind. Graphik 1 zeigt, daß vor allem die niedersächsischen Verbände und Kammern außerordentlich gut über die Gesprächskreise in ihrer Region informiert und weit überdurchschnittlich an solchen beteiligt sind. Die hohen Werte resultieren vor allem von den Kammervertretern, die Verbände weisen niedrigere Werte auf. In Baden-Württemberg ist der geringe Bekanntheitsgrad im Fall der Verbände und Kammern sowohl bezogen auf die 'Informiertheit' (Graphik 1) als auch das 'Eingebundensein' (Graphik 2) bemerkenswert und sollte im Auge behalten werden. Die relative 'Un-informiertheit' der Unternehmen in beiden Regionen ist u.a. mit der hohen Anzahl der KMU unter den Befragten zu erklären, die weniger als eigenständiges Unternehmen, als vornehmlich über ihre verbandliche Vertretung in den Ge-

---

<sup>8</sup> Die Daten entstammen einer schriftlichen Elitenbefragung mit N=375 (was einer Rücklaufquote von 67% der verschickten Fragebögen entspricht). Befragt wurden Repräsentanten von Verbänden, Kammern, Gewerkschaften, Firmen, halb-öffentlichen Organisationen, Parteien und der Administration. Zusätzlich wurden in beiden Regionen rund 30 teilstrukturierte Interviews geführt.

sprächskreisen vertreten sind. Unter den befragten Großunternehmen ist die Rücklaufquote vor allem in Niedersachsen niedrig, in Baden-Württemberg dagegen antwortete ein höherer Prozentsatz der Großunternehmen. Dort zeigte sich außerdem, daß zwar nur ein geringer Prozentsatz der Unternehmen über die Gesprächskreise informiert ist. Von diesen 'informierten Unternehmen' ist jedoch ein hoher Prozentsatz an den Gesprächskreisen beteiligt. Um diesen Effekt deutlich zu machen, wurden die Unternehmen als extra Kategorien in den beiden Graphiken 1 und 2 aufgenommen.

Graphik 1 Bekanntheitsgrad der regionalen Gesprächskreise (in Prozent)<sup>9</sup>



Quelle: REGE, MZES, 1996

Wie später zu zeigen sein wird, ist die Eingebundenheit der Unternehmen in Baden-Württemberg kein zufälliges Ergebnis, sondern steht in der Tradition früherer Konsultationsgremien. Die selektive Auswahl von Experten insbesondere unter den Unternehmen des Landes wird unten eingehend beschrieben werden. Die Werte der öffentlichen Akteure entsprechen einem Mittelmaß, da zu dieser Kategorie auch subregionale und lokale öffentliche Akteure zählen, die in den hier abgefragten Gremien nicht beteiligt und allem Anschein nach auch kaum über diese informiert sind. Im Fall der halb-öffentlichen Akteure scheinen die niedersächsischen Akteure dieser Kategorie im Vergleich zu den baden-württembergischen schlechter in die Entscheidungsprozesse eingebunden und dementsprechend auch informiert zu sein.

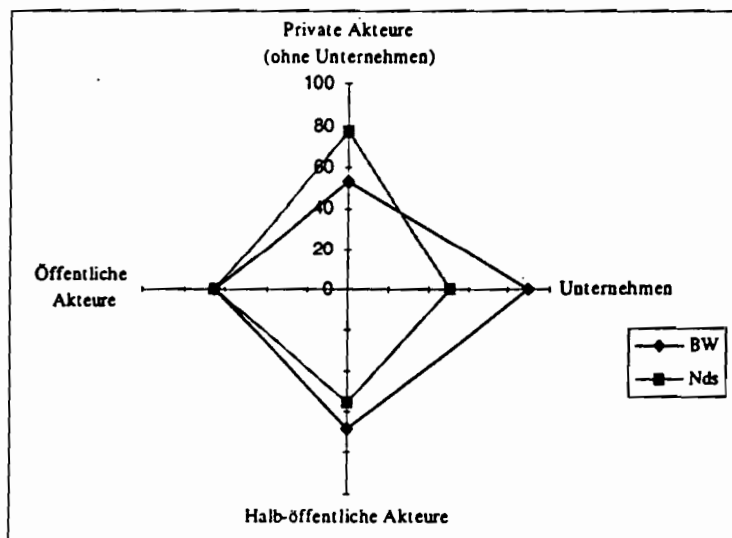
Unabhängig von der Beteiligung an dieser neuen Form des Regierens schätzt die Mehrheit der regionalen Akteure in beiden Regionen die Gesprächskreise als 'sinnvoll' ein. So sind in Baden-Württemberg 54% der öffentlichen (58% in Nds) und 63% der privaten Akteure (51% Nds) der Meinung eine solche Form der dialogorientierten Problemlösung sei 'sinnvoll'. Am

<sup>9</sup> In den folgenden Berechnungen der REGE-Daten faßt die Kategorie der privaten Akteure Vertreter von Kammern und Verbänden. Die Unternehmen sind hier gesondert dargestellt. Die Kategorie der öffentlichen Akteure umfaßt Vertreter der Administration, Parteien und Parlamentsvertreter. Gewerkschaften wurden aufgrund der schlechten Beantwortung und damit geringen Fallzahlen bei der Berechnung nicht berücksichtigt. Im folgenden werden die Länder in Graphiken und Tabellen mit Nds für Niedersachsen und BW bzw. Ba-Wü für Baden-Württemberg abgekürzt.



positivsten äußerte sich die Kategorie der privaten Akteure in Baden-Württemberg. Der hohe Wert stammt hier vor allem von der Zustimmung der baden-württembergischen Firmenvertreter, die mit rund 80 Prozent die Einrichtung der Gesprächskreise als eine sinnvolle Strategie ansahen.

Graphik 2 *Beteiligungsrate der Akteure an den Gesprächskreisen<sup>10</sup>*  
 (Grundgesamtheit = befragte Akteure, denen Gesprächskreise in ihrem Land bekannt sind; in Prozent)



Quelle: REGE, MZES, 1996

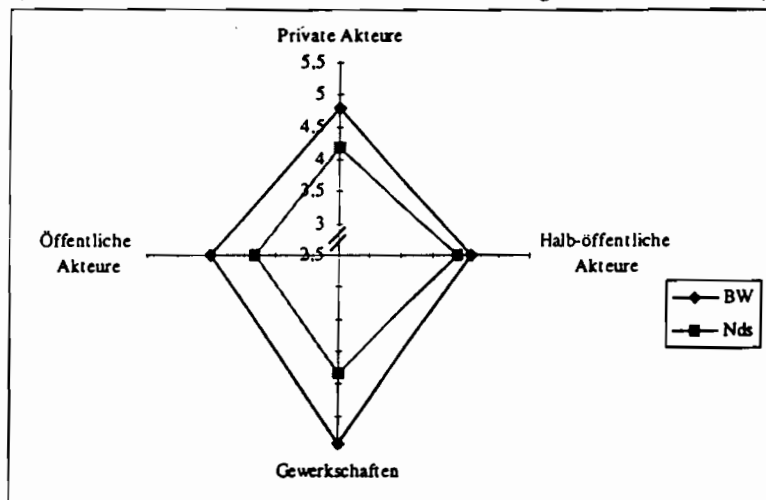
Die zentrale Funktion lag dabei für die Akteure in der Hereinnahme von gesellschaftlichem Wissen über die anstehenden Probleme und deren mögliche Lösungsansätze. Als zentraler Nachteil wurde - bis auf die privaten Akteure in Baden-Württemberg - von den Akteuren eindeutig der Zeitfaktor gesehen. Somit werden vor allem die hohen Kosten, die ein solches Verfahren für den Einzelnen mit sich bringen, beklagt. Die im Vergleich sehr geringe Einschätzung der privaten Akteure in Baden-Württemberg, daß diese Kreise viel Zeit kosten, rührt daher, daß die von Späth und seinem Nachfolger selektierten 'privaten' Zirkel weit weniger zeitaufwendig sind, als relativ breit besetzte Gremien (vgl. unten). Für die öffentlichen Akteure Baden-Württembergs stellen sich diese dagegen als sehr zeitaufwendig dar. Die beteiligte Bürokratie hatte als einladende Instanz für den ausgesuchten Kreis Sekretariatsfunktionen zu übernehmen und waren dadurch zusätzlich belastet. Die privaten Akteure scheinen dagegen soziale Verpflichtungen und die damit verbundene Aufgabendelegation gewohnt zu sein.

Neben der allgemeinen Beurteilung der Gesprächskreise wurden die Regionalakteure befragt, ob sie individuell für sich selbst eine Teilnahme für wichtig erachten. Es sollte herausgefunden werden, ob die befragten Akteure neben der theoretischen Beurteilung der Wichtigkeit solcher Gremien, deren Nutzung in ihre eigene Handlungsrationalität einbinden. Dahinter steht die Frage, ob eine Teilnahme von den Akteuren aufgrund der Wahrnehmung gegenseitiger In-

<sup>10</sup> Im Fall der Beteiligungsrate der niedersächsischen Unternehmen entspricht die Fallzahl nur mühsam den Mindestansprüchen der statistischen Repräsentativität und ist hier nur der Vollständigkeit halber aufgeführt. Sie soll daher nicht interpretiert werden.

terdependenzen, in Form von Ressourcen- und Informationsabhängigkeiten sowie den Vorteilen von Synergieeffekten, als sinnvoll erachtet wird. Die Graphik 3 zeigt, daß die baden-württembergischen Akteure es generell für wichtiger halten, an einer kooperativen Form der Politikgestaltung beteiligt zu sein. Ausgeprägt ist hier vor allem das Votum der Gewerkschaften, die lange Zeit von der Politikgestaltung in Form von Konsultationsgremien ausgeschlossen blieben. Dies wird in Abschnitt 4 deutlich werden. Ein ähnlicher Effekt zeigt sich bei den halb-öffentlichen Akteuren in Niedersachsen, die wie in Abschnitt 3 zu zeigen sein wird bisher schlecht in die Politikgestaltung eingebunden waren und in ihrer Einschätzung der Wichtigkeit einer Teilnahme anscheinend bisherige 'Vernachlässigungen' kompensieren.

Graphik 3 Wichtigkeit einer Teilnahme an solch neuen Formen der gemeinschaftlichen Problemlösung in Form von Gesprächskreisen  
(Mittelwerte einer 6er Skala; von 1=nicht wichtig bis 6 = sehr wichtig)



Quelle: REGE, MZES, 1996

Die Ausgestaltung der Gesprächskreise basiert in der Regel auf einer lose gekoppelten Beziehung der Mitglieder untereinander, so daß der Zugang zu ihnen relativ offen gestaltet ist. Dies ist gewöhnlich verbunden mit einer hohen Autonomie der beteiligten Akteure, die sich in dem Recht des jederzeitigen Verlassens des Gremiums (exit-option) ausdrückt. Die REGE-Umfrage stellt die Frage nach dem Zugang zu den Gesprächskreisen, wie er sich in der Realität für regionale Akteure darstellt.

Keine ausnehmenden Schwierigkeiten scheinen die regionalen Akteure in beiden Ländern auf dem Weg zu einer Beteiligung an den Gesprächskreisen zu sehen<sup>11</sup>. Die Graphik 4 zeigt hohe Werte in der Beurteilung des Zugangs als leicht in allen Akteurskategorien und beiden Untersuchungsregionen. Im Vergleich wird der Zugang in Niedersachsen von den Befragten als noch leichter empfunden, als in Baden-Württemberg. Neben der Einteilung nach privat und öffentlich wurde hier die Kategorie der Gewerkschaften gesondert aufgeführt, da dort erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Ländern zu verzeichnen sind. Die Schwierigkeiten der

<sup>11</sup> Im Vergleich der neun Regionen der REGE-Umfrage schätzen die deutschen Regionen zusammen mit Wales den Zugang zu den Gesprächskreisen als am leichtesten ein. Als schwierig bezeichnen ihn vor allem die privaten Akteure in den beiden französischen Regionen und Andalusien.

baden-württembergischen Gewerkschaften können auf die alten Traditionen des Tripartismus in Baden-Württemberg zurückgeführt werden, der sich auf die drei Pole Politik, Wirtschaft und Wissenschaft stützt und die Gewerkschaften für lange Zeit aus den Gremien der Politikgestaltung ausklammerte (s. Abschnitt 4).

Graphik 4 Wie gestaltet sich für ihre Organisation der Zugang zu diesen Gesprächskreisen? (aggregierte 6er Skala; 1-3 = eher schwierig, 4-6 = eher leicht, in Prozent)



Quelle: REGE, MZES, 1996

Ebenso eindeutig fällt die Einschätzung der befragten Akteure aus, läßt man sie die Beziehungen innerhalb der Gesprächskreise beurteilen. Die Konzeption der dialog- und kooperations-orientierten Problemlösungsmodi verbindet sich in der Theorie mit egalitären Beziehungen unter den jeweiligen Gremienmitgliedern. Da die Teilnahme an der gemeinschaftlichen Problemlösung keinerlei Zwang und Sanktionsmechanismen unterliegen, basiert die Entscheidungsfindung auf kollektiven Aushandlungsprozessen, die geprägt sind von Vertrauen, Respekt und der Informiertheit der Akteure. Die staatlichen Akteure spielen dabei zwar durch ihre Vermittlungsrolle eine hervorgehobene jedoch keine autoritär-hierarchische Rolle. Daher lautete eine weitere Frage der REGE-Umfrage nach den 'Beziehungen innerhalb der Gesprächskreise'. Die Befragten sollten ihre Einschätzung auf einem Kontinuum von hierarchisch bis gleichwertig abtragen. Insgesamt werden die Beziehungen in den Gesprächskreisen von allen Akteuren als überdurchschnittlich gleichgewichtig betrachtet. So betrachten rund 68% der baden-württembergischen und sogar rund 78% der niedersächsischen Akteure die Beziehung als eher gleichgewichtig. Offensichtlich und gut nachvollziehbar ist auch die höhere Einschätzung der Gleichgewichtigkeit der öffentlichen Akteure (BW=69,8%; Nds.=84,2%), deren Deutung der Beziehungen aus ihrer privilegierten Stellung heraus erfolgen, gegenüber einer etwas niedrigeren Einschätzung durch die privaten Akteure (BW=66,7%; Nds=72%). Trotz der Ähnlichkeit der beiden Länderergebnisse, kann jedoch eine Tendenz der Antworten festgestellt werden, die auf eine Charakterisierung der Gesprächskreise in Baden-Württemberg als leicht hierarchischer und Niedersachsen als leicht gleichgewichtiger schließen läßt. Besonders in den Einschätzungen der öffentlichen niedersächsischen Akteure kommt dies deutlich zum Ausdruck.

Den 'neuen Formen des Regierens' zwischen marktlichen und politisch-(hierarchischen) Entscheidungssystemen wird in ihrem Charakter meist eine ad-hoc Anlage zugeschrieben, die sie als effizientes und vor allem flexibles Problemlösungsmodell erscheinen läßt. Sie ersetzt keine der beiden bestehenden Dimensionen, sondern tritt zu bereits existierenden Institutionen hinzu. Sie weist selbst einen geringen Institutionalierungsgrad auf. Trotz existierender Regeln und arbeitsteiligen Strukturen dominiert meist die offene horizontale Interaktion, in der Vertrauen, gemeinsam geteilte Werte und wechselseitiger Respekt sowie Aushandlung von kollektiven Aktionen die wesentliche Basis der Interaktion bilden. Machtrelationen im Sinne der Durchsetzbarkeit auch von Minderheitenvoten bilden sich in dieser Art Gremien meist erst mit der Zeit aus (Marin/Mayntz 1991: 16). Solch kooperative und horizontale Steuerungsgremien können sehr wohl innere Strukturierungen ausbilden, sind aber von der Kooperationsbereitschaft ihrer Mitglieder abhängig. Sie sind dadurch relativ labil gegen innere Vertrauensstörungen und Änderungen äußerer Rahmenbedingungen, die ihre Ergänzungsfunktion zu den etablierten Institutionen in Frage stellt. Dies heißt nicht, daß solche Gremien nicht auch den Prozeß ihrer Institutionalisierung in Gang setzten, wie etwa im Fall der Regionalkonferenzen in Nordrhein-Westfalen (Fürst 1992). Niedersächsische Akteure sind nach der REGE-Umfrage von dem temporären Charakter der dortigen Gesprächskreise überzeugt (70,9%) und sehen kaum Ansatzpunkte für deren Verfestigung (29,1%). Ganz anders in Baden-Württemberg, wo rund 61% der Akteure einen Institutionalisierungsprozeß der Gesprächskreise als durchaus möglich erachten (34% schreiben den Kreisen einen ad-hoc Charakter zu).

Die Beurteilung der neuen Formen des Regierens in Form von Gesprächskreisen durch die regionalen Akteure fällt in weiten Teilen gleich aus. Trotzdem kann man an verschiedenen Punkten Unterschiede feststellen, die im folgenden noch sichtbarer gemacht werden.

Das Profil der Beurteilung der Gesprächskreise in Baden-Württemberg beinhaltet, daß diese Kreise am besten in der Verwaltung und bei den öffentlichen Akteuren bekannt sind und nur bei wenigen privaten Akteuren und Unternehmen. Haben private Akteure von der Existenz der Gesprächskreise Kenntnis, dann sind sie auch beteiligt. Diese Beteiligung scheint ihnen vermuteter Maßen aufgrund von Routine und Exklusivität keine größeren Kosten in Form von zeitraubenden Sitzungen zu verursachen. Damit verfestigt sich das Bild der exklusiven und von außen schwer zugänglichen Gesprächskreise. Gestützt wurde diese Interpretation durch die deutlich zu Tage getretenen Schwierigkeiten der Gewerkschaften, an dieser Form der Politikgestaltung zu partizipieren. Dieses Profil läßt die Vermutung zu, daß trotz einer allgemeinen Zustimmung zu kooperativen Formen des Regierens, in deren Ausgestaltung auch hierarchische Elemente zum Tragen kommen können.

In Niedersachsen ist durch die Umfrage der Eindruck erweckt worden, daß die Kooperationsstrategien durch einen starken ad-hoc Charakter geprägt sind. Vor allem die öffentlichen Akteure sind schlecht über die Gesprächskreise informiert, so daß von einer Art situativ eingesetzten Form der kooperativen Zusammenarbeit gesprochen werden könnte. Diese Einschätzung sollte nicht mit Exklusivität verwechselt werden. Es hat sich bestätigt, daß Niedersach-

sens Kooperationsaktivitäten von den Akteuren als ausgesprochen gleichgewichtig und leicht zugänglich gewertet werden. Es liegt die Vermutung nahe, daß es sich vor allem von Seiten des Staates um eine Art situatives Engagement handelt, das Neuerungen in Niedersachsen zwar anstößt aber nicht konsequent durchführt und somit im ad-hoc Stadium verbleibt. Gegenüber Baden-Württemberg scheint jedoch die Umsetzung der kooperativen Formen des Regierens wesentlich egalitärer und damit weniger hierarchisch gestaltet zu sein.

Im folgenden wird diesen Unterschieden in der Umsetzung neuer kooperativer Formen des Regierens weiter nachgegangen. Der folgende Abschnitt untersucht die Beziehungen der regionalen Akteure in Form regionaler Vernetzungen. Diese werden als Ausdruck des regionalen Handelns gesehen wie es sich durch routinemäßiges Handeln in Form von verfestigten Beziehungsstrukturen abbildet. Es soll untersucht werden, ob sich die, trotz einer generellen Zustimmung zu kooperativen Formen des Regierens, gefundenen Unterschiede durch die Unterschiede in den regionalen Beziehungsstrukturen verdeutlicht und zum Teil erklärt werden können.

#### 4 Regionale Vernetzungen

In diesem Abschnitt werden die regionalen Vernetzungen innerhalb der beiden Untersuchungsregionen im Politikfeld der regionalen Strukturpolitik analysiert. Es wird unterstellt, daß in den Regionen unterschiedliche Typen von Vernetzungen vorzufinden sind<sup>12</sup>.

Netzwerke werden hier als soziale Netzwerke im Sinne Pappis, als eine durch Sozialbeziehungen eines bestimmten Typs verbundene Menge von Einheiten verstanden (Pappi 1993: 85). Eine Besonderheit der hier durchgeführten Netzwerkanalyse ist die Einengung der Netze im Hinblick auf eine inhaltliche wie auch auf eine territoriale Dimension. Die territoriale Begrenzung bildete die Erhebung der Netze als Vernetzungen der im Raum des jeweiligen Bundeslandes wirkenden regionalen Akteure. Inhaltlich wurde nach den Beziehungen in dem - sehr umfassenden - Politikfeld der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik gefragt. Der Politikfeldbezug wurde von uns vorgegeben: In dem einleitenden Text der 'Netzwerk-Frage' wurden die Befragten davon informiert, daß sie ihre Beziehungen und Haltungen zu Organisationen bewerten sollten, denen eine große Rolle bei der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb der Region zugemessen wird. Die erhobenen Werte beziehen sich auf die analytischen Dimensionen 'Reputation' und 'Kontakt'. Für die Kategorie der Reputation wurden die Befragten nach ihrer Einschätzung der Wichtigkeit der aufgeführten Organisationen befragt. Zusätzlich sollten sie

---

<sup>12</sup> Wenn hier von Netzwerken und Vernetzungen die Rede sein wird, so bezieht sich dies auf die Netzwerkanalyse als quantitative Methode. Die inhaltliche Diskussion von Netzwerken, die sich um alternative Steuerungsmechanismen zwischen Staat und Hierarchie, wie sie in modernen politischen Systemen auftreten, dreht, soll nicht unter der Bezeichnung der Netzwerke gefaßt werden. Vielmehr greift diese Arbeit dazu auf die alte Bezeichnung der Steuerung zurück, die im Moment eine Renaissance zu erleben scheint. In der Literatur finden sich erst in jüngster Zeit erste Analysen über regionale Netzwerkstrukturen. Es handelt sich dabei allerdings um Netzwerkstudien qualitativer Art (vgl. Heinelt/Staeck 1994; Heinelt 1996).

ihre 'regelmäßigen Kontakte' zu den gleichen Organisationen angeben. Die vorgegebenen Organisationen waren im Vorfeld durch Literatur- und Dokumentenrecherche sowie explorative Experteninterviews als potentielle Mitglieder des zu analysierenden Netzwerks identifiziert worden. Darüber hinaus wurde in einer offenen Frage um die Angabe weiterer wichtiger Organisationen gebeten<sup>13</sup>.

Als erster Schritt wird eine besonders häufige Darstellungsart der Vernetzungsstrukturen gewählt, die räumliche Darstellung der sogenannten sozialen- oder Pfaddistanzen. Damit werden als Beziehungen der von uns ausgewählten Organisationen die von ihnen angegebenen Kommunikationskanäle gesetzt. Pfaddistanzen geben Auskunft über die direkten und indirekten Beziehungen der im Netzwerk enthaltenen Organisationen<sup>14</sup>. Auf der Grundlage einer Soziomatrix, die darüber Auskunft gibt, wer mit wem direkt in Kontakt tritt, wird eine multidimensionale Skalierung vorgenommen, um die Beziehungen räumlich darzustellen. Die sich ergebende Struktur zeigt die wichtigsten Organisationen immer im Zentrum der Abbildung des Netzes. Diese stellen die Integration des Gesamtsystems und damit die Verbindung der Teilnetzwerke her. In der Peripherie befinden sich kleinere Teile des Netzwerks, die untereinander direkte, aber zu den anderen Teilen des Netzwerks nur indirekte Verbindungen besitzen (vgl. Pappi 1993: 86). Die Position der Organisationen und deren im folgenden durch Pfeile verdeutlichten Kommunikationskanäle können in diesem Stadium bereits als erstes heuristisches Mittel verwendet werden, um Aussagen über die Zentralität der Netzwerkakteure und die Dichte des Netzwerkes zu treffen. Obwohl diese Methode in der Literatur als nicht allzu aussagekräftig bezeichnet wird, zeigen sich in dieser Studie bereits Charakteristika der Strukturierung der Regionen, die sich durch die gesamte Analyse hindurch bestätigen.

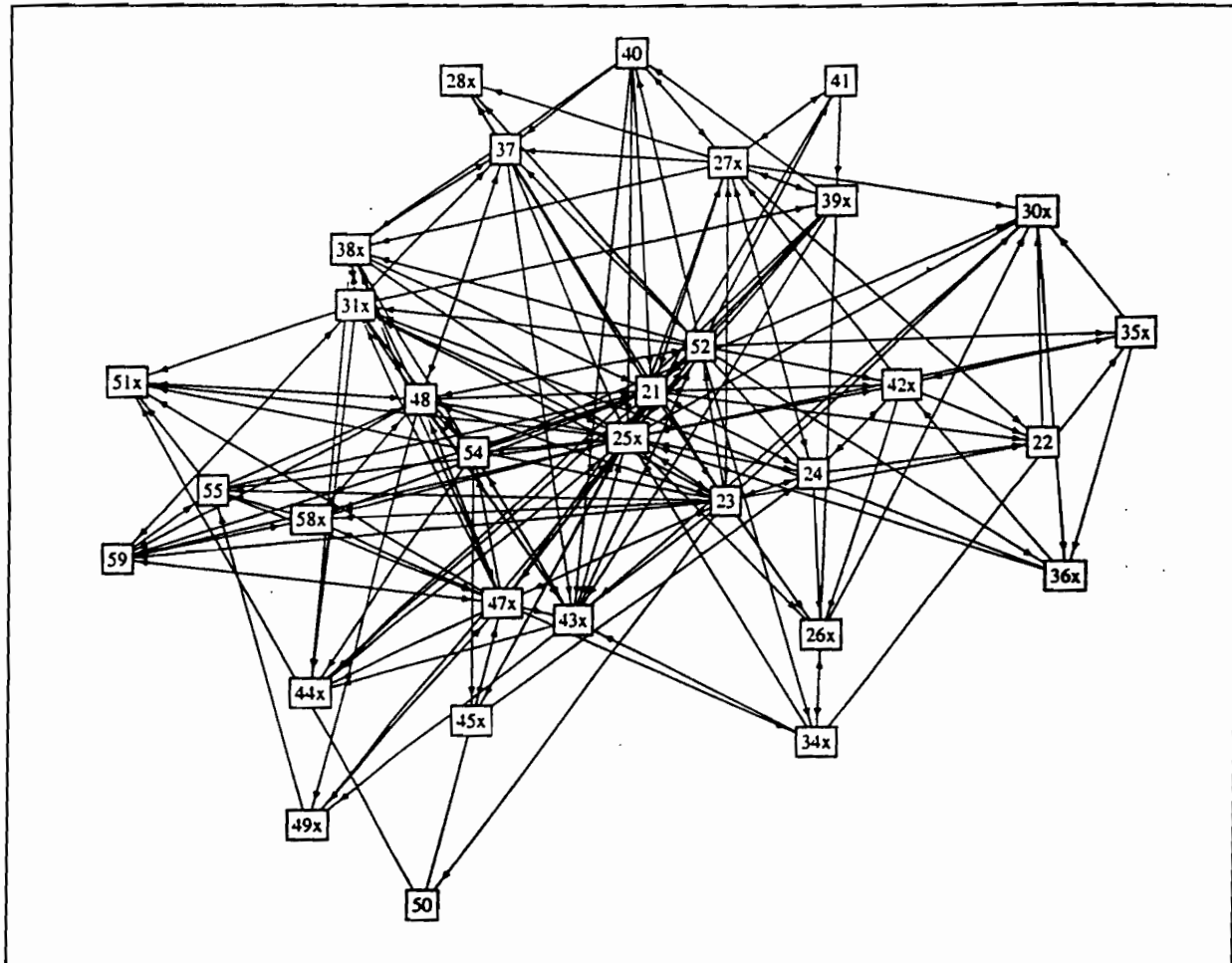
Im Vergleich der Graphiken 5 und 6 soll vor allem auf die Unterschiedlichkeit der groben Strukturierung der regionalen Vernetzung geachtet werden. Auf den ersten Blick zu erkennen ist die unterschiedliche Dichte der beiden Netzwerke. Während Baden-Württemberg eine wesentlich dichtere Kommunikation besitzt, fällt in Niedersachsen die Vernetzungsdichte relativ gering aus. In konkreten Werten ausgedrückt entspricht die Dichte des Netzwerkes in Baden-Württemberg 0.21 und die Niedersachsens 0.17. Der niedersächsische Wert stellte den niedrigsten Dichtewert der gesamten REGE-Umfrage dar. Die durchschnittliche Dichte aller neun Regionen liegt bei 0.27, womit auch Baden-Württemberg im europäischen REGE Vergleich unter dem Durchschnitt liegt. Gut zu erkennen ist ferner der höhere Zentralitätsgrad Baden-Württembergs. In Niedersachsen ist ein Zentrum schwerer auszumachen und es gibt Nebenzentren, die nur geringfügig niederrangig sind. Dagegen ist in Baden-Württemberg das Zentrum klar identifizierbar.

---

<sup>13</sup> In der Auswahl der Organisationen wurde darüber hinaus versucht, diese möglichst vergleichbar zu halten und spezifisch regionale Organisationen jeweils durch deren funktionale Äquivalente zu ersetzen.

<sup>14</sup> Zur Erläuterung des netzwerkanalytischen (nicht sehr glücklich gewählten, sondern eher verwirrenden) Begriffs der sozialen- oder Pfaddistanz: Wenn A und B direkt verbunden sind und dies auf B und C ebenfalls zutrifft, A und C dagegen keine direkte Verbindung haben, so kann A C nur über B und damit mit dem Zurücklegen von zwei 'Wegen/Pfaden' erreichen. Die Pfad- oder soziale Distanz beträgt somit zwei. Zur Berechnung s. Pappi 1987: 28-33.

Graphik 5 Multidimensionale Skalierung von Pfaddistanzen der interorganisatorischen Beziehungen in der Region Baden-Württemberg<sup>15</sup>



21	Staatsministerium Baden-Württemberg	22	Innenministerium
23	Ministerium für Wissenschaft und Kunst	24	Finanzministerium
25	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie	26	Ministerium für Ländlichen Raum
27	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung	28	Andere Ministerien in Baden-Württemberg
30	Regierungspräsidium	31	Landesgewerbeamt
34	Regionalverband Stuttgart	35	Landratsamt (Kreise)
36	Gemeindeverwaltung (Gemeinden)	37	BDI - Landesverband Baden-Württemberg
38	Branchenverbände in Baden-Württemberg	39	DGB, Landesbezirk Baden-Württemberg
40	IG-Metall Baden-Württemberg	41	Gewerkschaft Textil-Bekleidung
42	Städte-, Kreis- und Gemeindetag Baden-Württemberg	43	Industrie- und Handelskammer
44	Handwerkskammer	45	Landeskreditbank, Bürgschaftsbank
47	Steinbeis-Stiftung	48	EG-Verbindungsbüro f Forschung und Technologie
49	Transferzentrum	50	Max-Planck-Gesellschaft
51	Fraunhofer-Gesellschaft	52	Gesellschaft für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit in Ba-Wü (GWZ)
54	Euro-Info-Center, BIC	55	Daimler Benz AG
58	Universitäten	59	Fachhochschulen

Quelle: REGE, MZES, 1996; Grote 1997; Krackhardt/Blythe/McGrath 1994

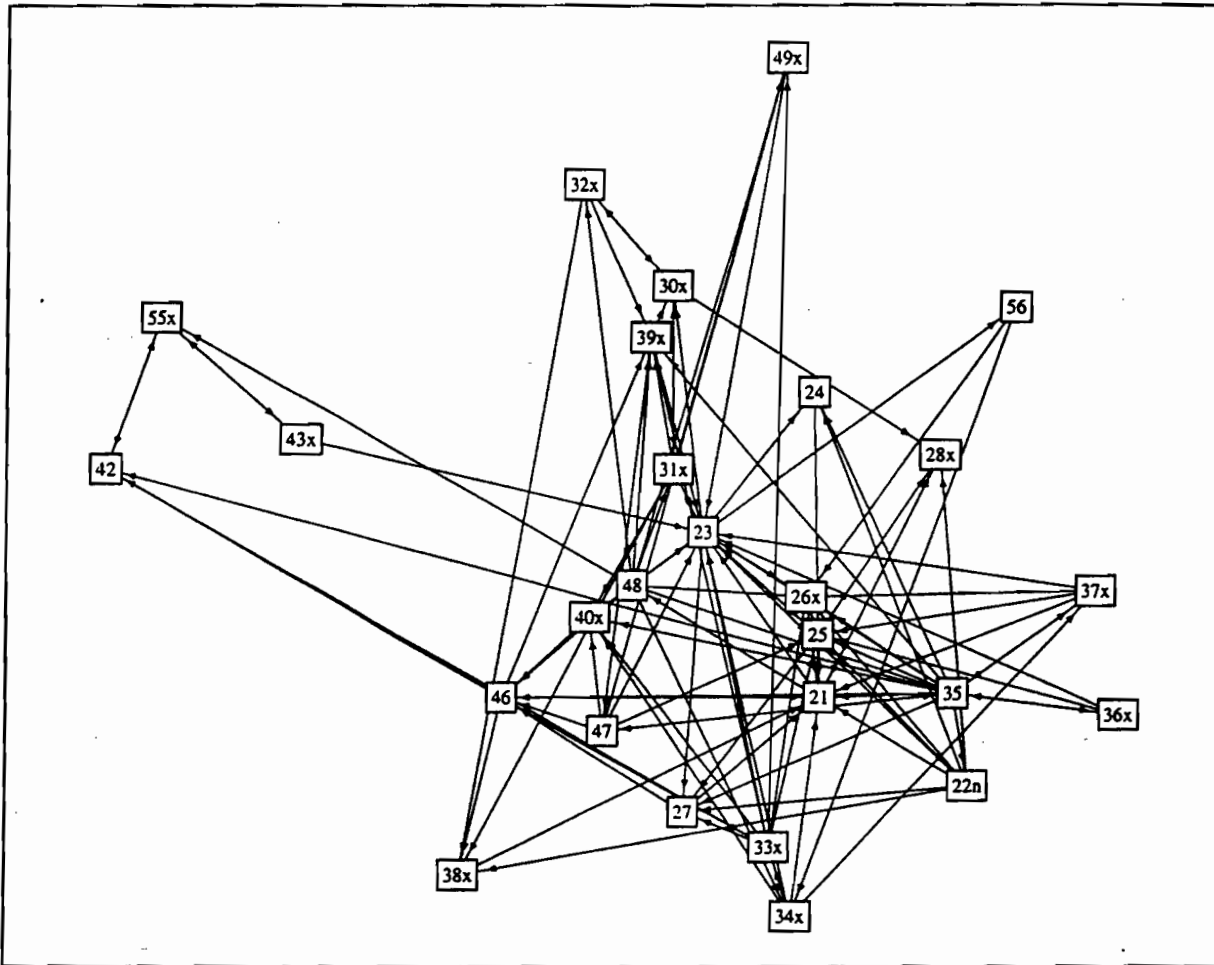
Die Meßwerte bestätigen diesen optischen Eindruck: Die Zentralitätswerte<sup>16</sup> liegen in Baden-Württemberg bei 0.64 und in Niedersachsen mit 0.48 deutlich darunter. Zum Vergleich:

<sup>15</sup> Die mit x gekennzeichneten Organisationen stellen das Ergebnis von synthetisierten Antworten dar. Das bedeutet, daß aus den Antworten mehrerer Akteure des gleichen Typs (z.B. des Typs Transferzentrum) eine gemeinsame Antwort aggregiert wurde. Diese eine Antwort wurde nach einem von uns zuvor festgelegten Raster aus den Antworten aller Transferzentren der Region erstellt.

<sup>16</sup> Berücksichtigt sind nur die 'Empfängerangaben' (in der Netzwerkterminologie, die 'indegrees'), d.h. diese Organisation war von einer anderen als Kontaktpartner genannt worden. Von 'Senderangaben' ('outdegrees') wird gesprochen, wenn eine Organisation angibt, daß sie selbst Kontakte zu einer anderen unterhält.

Der Durchschnitt der Werte liegt in allen neun REGE Netzwerken bei 0.45. Beide deutschen Regionen liegen damit über dem Durchschnitt. Baden-Württemberg weist im Vergleich der neun Regionen den höchsten Zentralitätswert auf. In beiden Fällen ist das Wirtschaftsministerium der zentralste Akteur im Netzwerk.

Graphik 6 *Multidimensionale Skalierung von Pfaddistanzen der interorganisatorischen Beziehungen in der Region Niedersachsen<sup>17</sup>*



21	Staatsministerium Niedersachsen	22n	Innenministerium
23	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie	24	Finanzministerium
25	Sozialministerium	26	Ministerium für Wissenschaft und Kunst
27	Ministerium für Umwelt	28	Andere Ministerien in Baden-Württemberg
30	Regierungsbezirk	31	Kreisverwaltung, Verwaltung kreisfreier Städte
32	Verwaltung kreisangehöriger Städte und Gemeinden	33	BDI - Landesverband Niedersachsen
34	Branchenverbände in Niedersachsen	35	DGB, Landesbezirk Niedersachsen
36	IG-Metall Niedersachsen	37	andere Gewerkschaften in Niedersachsen
38	Städte-, Kreis- und Gemeindetag Niedersachsen	39	Industrie- und Handelskammer
40	Handwerkskammer	42	Norddeutsche Landesbank Girozentrale
43	Transferzentren	46	NATI - Niedersächsische Agentur für Technologietransfer
47	Rationalisierungskuratorium der Dt. Wirtschaft (Nds)	48	EG-Hochschulbüro Hannover/Hildesheim
49	Euro-Info-Center, BIC	55	Universitäten
56	Fachhochschulen		

Quelle: REGE, MZES, 1996; Grote 1997; Krackhardt/Blythe/McGrath 1994

In Baden-Württemberg stehen das Wirtschaftsministerium zusammen mit der Staatskanzlei im Mittelpunkt der regionalen Vernetzung. Beide Akteure sind eindeutig die zentralen Knotenpunkte im Netz, bei denen die meisten Kontaktstränge zusammentreffen. Wie im folgenden

<sup>17</sup> Für die mit X gekennzeichneten Organisationen, vgl. Fußnote 16



Abschnitt gezeigt werden wird, hat sich das Wirtschaftsministerium seit der Ära Späth von einer zunächst untergeordneten Rolle zu einem, dem zuvor dominierenden Staatsministerium gleichgestellten Akteur entwickelt. Ebenfalls auffällig an der räumlichen Plazierung der beiden Ministerien ist die Nähe zur Gesellschaft für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit Baden-Württemberg mbH (GWZ). Diese Gesellschaft ist eine vom Land Baden-Württemberg und dem Landesverband der Baden-Württembergischen Industrie getragene Wirtschaftsfördergesellschaft, die die Bereiche Außenwirtschaft, Industrieansiedlung und Auslandsprojekte betreut. Ebenfalls in auffälliger Nähe befinden sich Organisationen wie das Landesgewerbeamt, die Steinbeis Stiftung für Technologietransfer sowie das - der Steinbeis-Stiftung angegliederte - EU-Verbindungsbüro für Forschung und Technologie/Steinbeis-Europazentrum. Der in der Netzwerkgraphik (Graphik 5) abgebildete Zusammenhang läßt sich u.a. durch die geographische Nähe und personelle Verflechtung mit der Landesregierung erklären. Die GWZ ist wie auch das Landesgewerbeamt, eine dem Wirtschaftsministerium nachgeordnete Behörde und gleichzeitiges Dienstleistungszentrum für die Wirtschaft. Beide sind wie die Steinbeis-Stiftung und das angegliederte Europazentrum im 'Haus der Wirtschaft' räumlich in direkter Nachbarschaft zum Wirtschaftsministerium untergebracht. Der beim Wirtschaftsministerium angesiedelte Regierungsbeauftragte für Technologietransfer ist gleichzeitig Vorsitzender der Steinbeis Stiftung und gleichzeitig Mitglied im Aufsichtsrat der GWZ. Der ebenfalls beim Wirtschaftsministerium angesiedelte Europabeauftragte ist stellvertretender Vorsitzender der Steinbeis Stiftung. Der Vorsitzende der Geschäftsführung der GWZ fungiert gleichzeitig als Mitglied im Kuratorium der Steinbeis Stiftung. Hinzu kommt, daß die Steinbeis Stiftung im Zentrum der baden-württembergischen Forschungs- und Technologiepolitik steht. Das baden-württembergische Innovationssystem in diesem Bereich gründet sich hauptsächlich auf den über die Steinbeis Stiftung vermittelten Technologietransfer. Die vornehmlich im Bereich Forschungs- und Technologie tätigen EIC bleiben ebenso wie die Kammern dabei oftmals außen vor und sind nur schlecht in das Innovationssystem eingebunden.

Ganz anders stellt sich dagegen die Vernetzung in Niedersachsen dar (Graphik 6). Hier ist der dem Wirtschaftsministerium nächste Akteur die Kreisverwaltung. Dieser zunächst erstaunende Befund ist damit zu erklären, daß in Niedersachsen die regionale Wirtschaftsförderung und Raumplanung zu großen Teilen auf der lokalen Ebene bei den Ämtern für Wirtschaftsförderung der Kreise und kreisfreien Städte, den sogenannten Wirtschaftsförderern, angesiedelt ist und die kommunale Ebene somit wesentlich stärker in die Politikgestaltung eingebunden ist als in der Vergleichsregion. Dem versucht die Landesregierung seit Anfang der 90er Jahre mit einer Initiative der Regionalisierung der Strukturpolitik entgegenzuwirken. Einen fast gleich zentralen Knotenpunkt bilden das Wissenschafts- und das Sozialministerium zusammen mit dem Staatsministerium. Ganz eng vernetzt zeigt sich dieser Knotenpunkt mit den Gewerkschaften und dem Innenministerium. Die baden-württembergischen Gewerkschaften sind dagegen relativ weit von den Ministerien entfernt, bilden aber ebenfalls einen gemeinsamen Knotenpunkt, bzw. Sektor. Im Gegensatz zur Steinbeis Stiftung weist die Niedersächsische Agentur

für Technologietransfer und Innovation (NATI) nicht die enge Verflechtung der Steinbeis Stiftung an die Landesministerien auf, obwohl auch die NATI an das Wirtschaftsministerium angebunden ist. Dies rührt u.a. daher, daß die NATI als reine Informationseinrichtung für die Wirtschaft fungiert, während die Steinbeis Stiftung sowohl informiert und weitervermittelt, als auch durch die ebenfalls an die Stiftung gekoppelten Transferzentren Technologietransfer ausführt. Letztere steht somit im Zentrum des gesamten Innovationsystems, wohingegen die NATI nur ein Anbieter neben anderen ist.

Tabelle 2 Blockmitgliedschaften der empirischen Blöcke in den Regionen<sup>18</sup>

empir. Blöcke	Blockmitgliedschaften Baden-Württemberg	Reputation	Zentralitätswerte (indegree)	Blockmitgliedschaften Niedersachsen	Reputation	Zentralitätswerte (indegree)
1	Wirtschaftsministerium	0.74	0.80	Wirtschaftsministerium	0.85	0.62
	Staatsministerium	0.55	0.58	Sozialministerium	0.29	0.35
	Steinbeis Stiftung	0.47	0.29	Wissenschaftsministerium	0.28	0.31
	EG-Verbind.büro f. Forschung	0.37	0.32	Innenministerium	0.23	0.08
	LGA	0.34	0.23			
	Wissenschaftsministerium	0.32	0.22			
	GWZ	0.27	0.19			
	Sozialministerium	0.21	0.23			
2	Finanzministerium	0.28	0.19	Staatsministerium	0.47	0.42
	Minist.f.d. Ländlichen Raum	0.26	0.19	Kreise	0.35	0.12
	Städte-/Kreis-/Gemeindetag	0.19	0.19	Regierungsbezirke	0.34	0.15
	Regierungspräsidien	0.18	0.19	NATI	0.28	0.27
	Innenministerium	0.18	0.16	Städte	0.28	0.08
	andere Ministerien	0.17	0.19	RKW	0.21	0.08
	Kreise	0.12	0.09	BDI-Landesverband	0.20	0.08
	Gemeinden	0.13	0.09	Branchenverbände	0.17	0.12
				EG-Hochschulbüro	0.12	0.08
				DGB	0.13	0.15
3	FHG	0.40	0.23	Umweltministerium	0.37	0.19
	Universitäten	0.29	0.19	Finanzministerium	0.30	0.12
	MPI	0.26	0.03	andere Ministerien	0.19	0.15
	Daimler Benz	0.26	0.16	Städte-/Kreis-/Gemeindetag	0.19	0.15
	Fachhochschulen	0.21	0.19			
	Transferzentren	0.16	0.10			
4	IHK	0.49	0.35	IHK	0.46	0.27
	HK	0.33	0.26	HK	0.33	0.23
	Landeskreditbank	0.31	0.10	Universitäten	0.27	0.12
	BDI-Landesverband	0.26	0.19	Norddeutsche Landesbank	0.21	0.15
	Branchenverbände	0.26	0.19	Transferzentren	0.06	0.04
	EIC	0.18	0.16	EIC	0.19	0.15
	Regionalverband Stuttgart	0.17	0.10	Fachhochschulen	0.16	0.04
	DGB	0.11	0.13	IG-Metall	0.09	0.04
	IG Metall	0.10	0.10	andere Gewerkschaften	0.08	0.08
	Textil-Gewerkschaft	0.06	0.06			

Quelle: REGE, MZES, 1996; Grote 1997

Dieser erste Eindruck von der Strukturierung der beiden regionalen Netzwerke kann mit Hilfe einer Blockmodellanalyse<sup>19</sup> noch vertieft werden. Durch dieses Verfahren werden im folgenden die Akteure des Netzwerkes aufgrund ihrer Ähnlichkeit in ihren Beziehungen zu übrigen Organisationen im Netzwerk gruppiert.

<sup>18</sup> Die Reputationswerte beziehen sich auf die gestellte Frage nach der Wichtigkeit der jeweiligen Organisationen, die Zentralitätswerte errechnen sich aus der Frage nach den Kontakten. Für die detaillierte Berechnung der Werte, vgl. Grote 1997.

<sup>19</sup> Für das Verfahren der Blockmodellanalyse vgl. u.a. Scott 1991.

Die dazu benötigten algebraischen Verfahren arbeiten auf dem Prinzip der strukturellen Äquivalenzen. Organisationen sind dann strukturell äquivalent, wenn sie ähnliche Beziehungsmuster zu allen anderen Organisationen im Netzwerk aufweisen. Die so entstehenden Blöcke partitionieren das Gesamtnetzwerk in strukturell ähnliche Untergruppen<sup>20</sup>. Das Ergebnis der Analyse ist in Tabelle 2 dargestellt.

Um die, durch die empirische Blockmodellanalyse gefundenen, Beziehungen in ihrer Struktur deutlicher als in Tabelle 2 aufzuzeigen, können die Ergebnisse auch in Form einer Bildmatrix für jedes Ausgangsnetz dargestellt werden. Die Darstellung in Form der Bildmatrix reduziert Komplexität und läßt Strukturen deutlicher hervortreten. Im folgenden soll zuerst die Bildmatrix erstellt<sup>21</sup> (Tabelle 3) und gleich im Anschluß an die Blockbildung präsentiert werden. Die Ergebnisse der Blockanalyse und der Matrix werden im Anschluß zusammen diskutiert.

**Tabelle 3** Bildmatrix der empirischen Blöcke in Baden-Württemberg und Niedersachsen

n	Blöcke	Dichtewerte <sup>22</sup>	Blöcke	dichotomisierte Dichtewerte
<b>Ba-Wü</b>				
8	1	0.64 0.33 0.46 0.39	1	1 1 1 1
8	2	0.19 0.27 0.00 0.01	2	0 1 0 0
6	3	0.33 0.00 0.20 0.00	3	1 0 0 0
10	4	0.31 0.06 0.00 0.21	4	1 0 0 1/0
<b>Nds</b>				
4	1	0.83 0.13 0.50 0.00	1	1 0 1 0
10	2	0.38 0.26 0.20 0.28	2	1 1 1 1
4	3	0.00 0.13 0.00 0.00	3	0 0 0 0
9	4	0.28 0.08 0.00 0.06	4	1 0 0 0

Quelle: REGE, MZES, 1996; Grote 1997

Weisen die Blöcke 'Einsen' in der Hauptdiagonalen für positiv besetzte Beziehungstypen auf, so handelt es sich um eng verflochtene Akteursgruppen innerhalb des Blockes. Fragmentierte Akteursgruppen innerhalb der Blöcke sind dagegen durch 'Nullen' in der Diagonalen erkennbar. Dieses Maß wird in seiner positiven Ausprägung in der Literatur oft als das Vorhandensein sozialer Kohäsion interpretiert. Sehen wir uns daraufhin insbesondere die ersten beiden Blöcke der Tabelle 2 in beiden Regionen an: Die Reihenfolge der Organisationen in den Blöcken ist nach der Rubrik 'Reputation' gebildet. Sie gibt an, für wie wichtig die Akteure des Netzwerkes insgesamt die Organisation einschätzen. Die Befragten hatten hier nur die Wahl zwischen wichtig (ankreuzen) und nicht wichtig (nicht ankreuzen). In bezug auf die Reputati-

<sup>20</sup> Aufgrund der Blockbildung durch die Analyse der empirischen Daten und nicht anhand theoretischer Vorgaben, sollen diese Gruppierungen als empirische Blöcke bezeichnet werden (vgl. Grote 1997).

<sup>21</sup> Darin ist die Zahl der Spalten und Reihen auf die Zahl der gefundenen Untergruppen oder Blöcke reduziert. Der Eintrag für die Relation eines Blocks zu einem anderen beträgt entweder 0 oder 1. Die Einträge errechnen sich aus den Dichten der einzelnen Blöcke in der umgruppierten Ausgangsmatrix gebildeten Segmente. Idealerweise liegt der Dichtewert deutlich über oder unter dem mittleren Netzwerkdichtewert. Als Schnittpunkt für die Dichotomisierung wird die Gesamtnetzwerkdichte verwendet

<sup>22</sup> Nicht symmetrisierte, rechteckige Matrix.

onswerte ist vor allem der erste Block der wichtigste<sup>23</sup>. Der erste Block der strukturell ähnlich vernetzten Akteure beinhaltet in Niedersachsen lediglich vier, in Baden-Württemberg dagegen acht Mitglieder. Doch bedeutender als die reine Anzahl ist die Zusammensetzung. Während in Niedersachsen nur Ministerien zu finden sind, beinhaltet der Block in Baden-Württemberg sowohl vier Ministerien als auch (quasi-)private bzw. halb-öffentliche Akteure<sup>24</sup>. Bei genauerem Hinsehen stellt man fest, daß es genau die vier Akteure sind, die bereits durch die räumliche Nähe in der graphischen Darstellung des Netzwerkes aufgefallen waren und die durch personelle Verflechtung wie im Fall der Steinbeis Stiftung und der GWZ oder als nachgeordnete Landesbehörde wie das Landesgewerbeamt (LGA) besonders eng an das Wirtschaftsministerium angebunden sind. Das LGA soll hier ebenfalls als halb-öffentlich bezeichnet werden, obwohl es vom Status her eine Behörde darstellt. Da es aber zum Dienstleistungszentrum für die Wirtschaft ausgebaut wurde und ebenso als eine Art Mittler zwischen öffentlichem und privatem Sektor fungiert wie u.a. die GWZ, scheint mir diese Einstufung als gerechtfertigt.

Baden-Württemberg scheint es somit geschafft zu haben, die Verbindung zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor durch die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben auf halbstaatliche Organisationen zu stärken. Diese hier repräsentierten Organisationen nehmen somit eine Mittler- resp. Vermittlerstellung ein. Die für Baden-Württemberg so charakteristische Dominanz der drei von allen Netzwerkteilnehmern als am wichtigsten eingeschätzten Akteure Wirtschaftsministerium, Staatsministerium und Steinbeis Stiftung soll an dieser Stelle nochmals betont und weiterhin im Auge behalten werden. Auch die Zusammensetzung der Ministerien im ersten Block ist interessant. Ist das Staatsministerium mit dem Wirtschafts-, Wissenschafts- und Sozialministerium in diesem vertreten, findet sich die Staatskanzlei in Niedersachsen erst im zweiten Block. Letztere weist eine Art der Verflechtung auf, die weniger den wichtigen Ministerien des ersten Blocks als eher so unterschiedlichen Organisationen wie Interessenverbänden, halb-öffentlichen Beratungsinstitutionen und öffentlichen Akteuren der kommunalen Ebene ähnelt. Ein Blick auf die Organigramme des Staatsministeriums und der Staatskanzlei gibt erste Hinweise auf eine mögliche Erklärung für dieses Phänomen. Das baden-württembergische Staatsministerium ist als eine Art 'Superministerium' konstruiert, so daß die Fachministerien und -referate in ihm ihre Entsprechung finden. Eine starke Verflechtung mit den Ministerien ist damit eher gegeben, als im Fall der niedersächsischen Staatskanzlei. Diese weist keine solche Strukturierung auf, sondern ist mit Planung, Verwaltung und allgemeiner Ressortkoordinierung befaßt. In Niedersachsen ergaben die zusätzlich geführten Interviews ein deutlich schlechteres Eingebundensein der Staatskanzlei als im Falle Baden-Württembergs. Die niedersächsischen Fachministerien sehen z.B. keinen Grund zur Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei in europäischen Fragen ihres Ressorts und reduzieren den Kontakt auf den nö-

---

<sup>23</sup> Die Blöcke 3 und 4 in Baden-Württemberg liegen mit ihren Dichtewerten fast genau im Mittel und sollen im Vergleich zu den ersten beiden Blöcken in der Bildmatrix als Null gewertet werden.

<sup>24</sup> Die Formulierung spiegelt die Unsicherheit in der Literatur wider, ob z.B. die Steinbeis-Stiftung als privat (aufgrund der 95%igen Eigenfinanzierung) oder halb-öffentlich (aufgrund der engen Anbindung ans Ministerium) zu bezeichnen ist.

tigsten Informationsaustausch. Dies scheint auch die gängige Praxis in den Fragen zu sein, die nicht genuin europäische Belange betreffen. In Baden-Württemberg dagegen hat die Staatskanzlei aus der Zeit Lothar Späths ihre dominante Stellung, wenn auch mit Abstrichen, halten können. In den beiden folgenden Abschnitten wird dies ausführlich beschrieben. Dagegen ist das Innenministerium in Baden-Württemberg in dem hier untersuchten Politikfeld keines der zentralen Ministerien. Das Niedersächsische Pendant scheint dagegen in die Gruppe der gut vernetzten Ministerien einbezogen zu sein und damit ähnliche Beziehungen aufgebaut zu haben wie u.a. das Wirtschaftsministerium. Dies entspricht den Befunden aus der Analyse der regionalen Strukturpolitik Niedersachsens, in der das Innenministerium zusammen mit dem Wirtschaftsministerium eine tragende Rolle in der Initiative zur Regionalisierung der Strukturpolitik spielte.

Der zweite Block in Tabelle 2 setzt sich in Baden-Württemberg ausschließlich aus öffentlichen Akteuren der regionalen und subregionalen Ebene zusammen. In Niedersachsen sind diese ebenfalls Mitglieder des zweiten Blocks, zusammen mit Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie einigen intermediären Organisationen, die sich größtenteils um Technologietransfer und Innovationsfragen kümmern. Die Zusammensetzung des zweiten Blocks in Niedersachsen kann man dahingehend interpretieren, daß aufgrund einer fehlenden Vermittlerstruktur - wie sie im ersten Block Baden-Württembergs deutlich geworden ist - die Interessenvertreter gezwungen sind, direkte Kontakte mit den öffentlichen Stellen aufzunehmen und dann umgekehrt auch als direkte Ansprechpartner als wichtiger erscheinen. Dies läßt sie in einem der höheren Blocks auftauchen als die gleichen Organisationen in Baden-Württemberg, die durch die eingesetzten Vermittler unterschiedliche Kommunikationskanäle aufbauen können und sich daher in ihren strukturellen Beziehungen unterscheiden. In Niedersachsen hingegen sind sowohl die intermediären Organisationen wie die NATI und die Interessenvertreter in der gleichen Position. Ohne die baden-württembergische privilegierte Anbindung bauen sie die gleichen Kommunikationskanäle auf bzw. aus wie die Interessenvertreter. Positiv gewendet werden in diesem Block Redundanzen geschaffen, negativ gewendet unnötig Ressourcen verschwendet. Zur Erläuterung dieser These: So ist denkbar, daß die NATI und der niedersächsische Landesverband des Bundesverbandes der Deutschen Industrie die gleichen Kanäle zum Wirtschaftsministerium aufbauen, um beispielsweise die gleiche Information über Technologieförderangebote für Betriebe zu erhalten. Dagegen ist dieser Informationskanal für den BDI-Landesverband Baden-Württemberg nicht nötig. Er erhält diese Information ebenso korrekt und wahrscheinlich sogar leichter von der Steinbeis Stiftung. Die Reputationswerte zeigen, daß die Steinbeis Stiftung ein überaus hohes Ansehen genießt und mittlerweile als die zuständige Stelle für derartige Fragen von öffentlicher Seite aus propagiert und von privater Seite aus anerkannt wird. Als positiv kann dieser Befund im Hinblick darauf gewertet werden, daß bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen dieses System gut funktioniert und die privaten Akteure einen Teil ihrer 'Kosten' (für Informationen, etc.) sparen. Negativ kann sich dieses System entwickeln, wenn die Vermittlerorganisationen Schwierigkeiten mit der Anpassung an eine sich

verändernde Umwelt bekommen bzw. diese Veränderungen zu spät wahrnehmen. Haben private Akteure dann keine Redundanzen aufgebaut, auf die sie alternativ zurückgreifen können, kommt es zu Selbstblockaden, sogenannten 'lock ins' (vgl. Grabher 1994, Braczyk/Schienstock 1996).

Um die Beziehungen der Blöcke untereinander zu verdeutlichen, die bisher nur in der Bemerkung über Redundanzen in den Blick gerieten, sollen diese schematisch in Abbildung 1 dargestellt werden.

Abbildung 1 Schematische Darstellung der Bildmatrix der empirischen Blöcke in Baden-Württemberg und Niedersachsen



Die Pfeile zeigen die Kommunikationskanäle an, die in ihrer Dichte über dem Mittelwert liegen und in der Bildmatrix dem Wert 'Eins' entsprechen<sup>25</sup>. In dieser Art der Darstellung kommt besonders die dominante Stellung des ersten Blocks in Baden-Württemberg zum Ausdruck. Die in ihm vereinten Akteure haben Kontakt zu allen anderen Blöcken. Die Beziehungen zu Block drei, den Forschungsinstitutionen und der Daimler AG, werden von den Mitgliedern dieses Blocks bestätigt. Gleiches gilt für Block vier. Block eins in Niedersachsen unterhält nur zu den restlichen, nicht im eigenen Block vertretenen Ministerien, und dem Städte-/Kreis- und Gemeindetag Beziehungen. Die dort vertretenen Akteure nehmen von sich aus jedoch keinerlei Verbindungen etwa zu Block zwei, mit den wichtigen Vertretern der intermediären Organisationen, Interessenvertretungen und der Staatskanzlei auf. Block zwei hingegen betreibt eine aktive Vernetzung und unterhält Kontakte in alle anderen Blöcke hinein, ohne jedoch umgekehrt aktiv angesprochen zu werden. Diese kurze Beschreibung dieser Blöcke kann als Zusammenfassung der zentralen Aussagen über die regionale Vernetzung gelten. Die Unterschiede und Charakteristika dürften klargeworden sein. Besonders die starke Zentralität in Baden-Württemberg, die durch das Wirtschaftsministerium, das Staatsministerium und die Steinbeis Stiftung getragen werden, wird noch einmal deutlich. So läuft etwa die Kommunikation der Blöcke drei und vier in Baden-Württemberg über Block eins. In Niedersachsen dagegen wird die dezentrale Vernetzung vor allem in den einseitigen Bemühungen der Akteure des Blocks drei deutlich. Die mangelnde Reziprozität der Kontakte in Niedersachsen, die im Vergleich zu

<sup>25</sup> Die Halbkreise symbolisieren den Wert 'Eins' für die Akteursbeziehungen innerhalb des Blocks und sind damit die bildliche Umsetzung der Hauptdiagonale der Bildmatrix. Da die Werte der Blöcke 3 und 4 genau dem Mittelwert entsprechen sind sie hier in hellgrau eingezeichnet.

Baden-Württemberg besonders deutlich wird, wird auch durch die Unterschiede der diesbezüglichen Meßziffern belegt. In Baden-Württemberg sind 42,9% der angegebenen Kontakte wechselseitig, in Niedersachsen sind es dagegen nur 29,4%. Dieser Wert und die schematische Bildmatrix zeigen eine Abschottung des öffentlichen gegenüber dem privaten Sektor in Niedersachsen.

Zusammenfassend soll das baden-württembergische Netz daher als hierarchisch, staatsdominiertes Vermittlernetzwerk bezeichnet werden. In Niedersachsen stellt sich die Vernetzung eher balanciert aber auch polarisiert dar, wobei die privaten und intermediären Akteure sich eher in einer Position der Schwäche befinden. Die gefundenen unterschiedlichen Vernetzungen der Regionen entziehen jenen Argumentationen die Plausibilität, die solche Unterschiede auf die Spezifika eines Politikfeldes bzw. der Art der Einbettung in das Mehrebenensystem zurückführen. Da beide Faktoren in dieser Arbeit konstant gehalten sind, muß es einen alternativen Faktor geben, dessen Abbild in den regionalen Vernetzungen zu sehen ist. Dagegen ist davon auszugehen, daß sich die gefundenen Unterschiede auf traditionelles Handeln in den Regionen zurückführen lassen, das sich über einen langen Zeitraum hinweg gefestigt hat. Es ist Ausdruck der Orientierung an institutionalisierten Normen, Prinzipien, Rationalitätskriterien und daran anknüpfend Problemlösungsstrategien. Diese von den regionalen Akteuren als angemessen angesehene Orientierung ist stabil und verändert sich nur inkremental. Sie ist verantwortlich für die Ausgestaltung der Beziehungen der regionalen Akteure, wie sie in der analysierten regionalen Vernetzungsstruktur zu Tage getreten ist. Sie ist außerdem verantwortlich für die Art der Aufnahme und Umsetzung der neuen kooperativen Paradigmen. Dieses traditionelle Handeln wird in den folgenden beiden Abschnitten für Baden-Württemberg und Niedersachsen beschrieben.

## **5 Zentral-hierarchisches Regieren im 'Modell Baden-Württemberg'**

Die Form des Regierens in Baden-Württemberg wurde eindeutig und nachhaltig geprägt durch die Politik Lothar Späths (1978-1991), der ein eigenes 'neu-konservatives Modell Baden-Württemberg' entwickelte und propagierte. Verbunden war es mit den Schlagworten 'mehr Markt', 'Individualität' und 'Subsidiarität' und konzentrierte sich in seinem Kern auf eine technologische Modernisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft. Die Annahme war, daß die Technologisierung der Wirtschaft eine Individualisierung der Arbeits- und damit Lebensverhältnisse nach sich zöge, die wiederum in einem zunehmenden Partizipationsverlangen der Gesellschaftsmitglieder münden würde (Späth 1985). Durch das Erzielen einer Solidarität der Interessen des Einzelnen mit denen des Staates sollte Akzeptanz auf seiten der Bevölkerung für die Einführung der neuen Technologien und deren Auswirkungen bzw. die Unterordnung des Individuums unter die 'Sachzwänge' der Technik erreicht werden (Schmid 1989: 11f). Die Gesellschaftsvision war somit die einer 'Informations- und Versöhnungsgesellschaft',

die die alte, obsolet gewordene 'Industriegesellschaft' ablösen sollte. Konflikte, wie der zwischen Kapital und Arbeit, wurden somit in der baden-württembergischen Gesellschaft, die nach dem Willen Späths im Begriff war sich zur postmodernen Gesellschaft zu wandeln, negiert. Deren sozialwissenschaftliche Reflexion oder gar kollektive Interessenvertretung als obsolet eingestuft. Die Charakterisierung der baden-württembergischen Wirtschaftsstruktur entsprach dabei den Modellvorstellungen, nicht immer aber der Realität. Die Kreation des 'Musterlände' zeichnete sich nicht zuletzt durch die Veränderungen der Industriestrukturen aus: Das 'Ende der Massenproduktion' (Piore/Sabel 1989) paßte dabei ebenso ins Bild wie die starke Betonung Baden-Württembergs als Land des Mittelstandes, der Regionalisierung und Dezentralisierung der Produktion und des Wiederauflebens des 'handwerklichen Paradigmas' und des 'Tüftlertums'. Dies waren Beschreibungen des Landes, die nur rudimentär mit den Wirtschaftsdaten des Landes übereinstimmen (vgl. Erdmenger/Fach/Simonis 1988: 247-249; Knodt 1996: 69-83).

Da der Markt nicht verlässlich auf die Veränderungen reagiert, war nach dem Modell Späths der Staat gefordert. Er sollte eine Wirtschaftspolitik betreiben, die im Kern Technologiepolitik ist. Da die neuen technologischen Veränderungen weit über den wirtschaftlichen Bereich hinaus in die Gesellschaft wirken, muß auch die Politik ihre Konsequenzen daraus ziehen, ihr kommt in der Versöhnungsgesellschaft der Primat zu. Die alten Verwaltungsstrukturen müssen sich in ihrer Exekutiven darauf einrichten, denn eine solche Politik zwingt zu neuen Führungs- und Kommunikationsstrukturen. Die Rolle des Staates beinhaltet sowohl eine Wirtschaftspolitik, die - vor allem im steuerlichen Bereich - liberalisierend wirkt als auch eine Technologiepolitik, die insbesondere den Technologietransfer zwischen öffentlichen wissenschaftlichen Einrichtungen und mittelständischen Betrieben lenkt. Der dafür notwendig gewordene ordnungspolitische Eingriff, der auf den ersten Blick wie oben erwähnt so erstaunlich anmuten mag, wird bei Späth mit einer neuen Begriffsbestimmung bewältigt. Ordnungspolitik weist dem Staat nunmehr die Aufgabe der Behebung von 'Versorgungsdefiziten' beim Produktionsfaktor Information und Kommunikation zu. Operationalisiert heißt das für Späth, die Schaffung von Institutionen der Informationsbeschaffung und die Installation von Förderprogrammen. Der Staat agiert als Modernisierungsagent, der überwiegend indirekt wirkt und auf Adressaten setzt, die darüber entscheiden, ob und wie sie die staatlichen Anreize aufnehmen (vgl. Erdmenger/Fach/Simonis 1988: 249f). Für diese Aufgabe wurde zum einen eine 'Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg' und zum anderen die Kreation eines regionalen Projektes benötigt. Beansprucht wurde dabei für das Land eine Spitzenstellung innerhalb der Bundesrepublik und eine Vorbildfunktion, die sich wiederum im Begriff des 'Musterlände' ausdrückte. Dies weist auf die Tiefe der Reformen hin, die über die üblichen Reorganisationsmaßnahmen regionaler Verwaltungen vor dem Hintergrund einer Effektivierung und Optimierung hinaus ging. Vielmehr stellte die Reform der Landesverwaltung eine gezielte Veränderung der Herrschafts- und Verwaltungsstrukturen dar, die folgende Strategien als wesentlich erachtete (vgl. dazu Erdmenger/Fach/Simonis 1988: 253f): (1) die wissenschaftliche Beratung in flexiblen Formen; (2)



zunehmende Intensivierung der Kontakte zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft; (3) eine aktive Staatsrolle im Strukturwandel und (4) eine eigenständige internationale Wettbewerbsorientierung. Zur Verwirklichung solle u.a. eine Verwaltungsumstrukturierung dienen, die durch eine Separierung von führender und ausführender Verwaltung, einer zunehmenden Hierarchisierung und dem Ausbau des Staatsministeriums zum führenden Ministerium gekennzeichnet war.

Der hohe Konsens, der für Späth die baden-württembergische Gesellschaft charakterisieren sollte, diente zum einem dem Staat zur Legitimitätssteigerung und sollte zum anderen die ungehinderte Durchführung der Vorhaben und Handlungsprogramme der Regierung gewährleisten (Schmid 1989: 11f). Die Etablierung einer neuen Versöhnungsgesellschaft gepaart mit der vom Staat initiierten Umstrukturierung von Verwaltung und Politik ging nur schwer einher mit einer Ordnung der Gesellschaft, die von kollektiver Interessenwahrnehmung geprägt war. Ein starkes Verbands- und Gewerkschaftssystem war somit nicht mit den Späthschen Vorstellungen vereinbar. Die neue individualistische Gesellschaftsordnung forderte vielmehr eine Auflösung der alten gewachsenen Regierungs-Industrie Beziehungen, die eingebettet waren in das baden-württembergische Verbandssystem. Ein Indiz für die aktive Umstrukturierung der Beziehungen zwischen Regierung und Industrie war Späths Attitüde der direkten Verhandlungen mit Schlüsselfiguren der baden-württembergischen Wirtschaft wie Etzhard Reutter (Daimler-Benz) oder Berthold Leibinger (Trumpf). Gleiches galt für seine Beziehungen zur Arbeitnehmervertretung, die sich fast ausschließlich durch die Einbeziehung eines Mannes darstellte, Walter Riester von der IG-Metall. Diese Strategie wurde von Teilen der Verbänden als Gefährdung des 'Selbstverwaltungsprinzips' der Gesellschaft eingeschätzt (Cooke/Morgan 1994: 396f).

Unter Späth entwickelte sich die baden-württembergische Landesregierung zu einer der zentralsten und hierarchischsten in der Bundesrepublik. Zur Durchsetzung seiner neuen Politik verlagert Späth die begleitende Formulierung seiner Politik auf von ihm selbst eingesetzte und dem Staatsministerium angegliederte Kommissionen. Diese arbeiteten nach genauen Vorgaben entsprechend den Entwicklungsvorstellungen des Ministerpräsidenten in einem klar von ihm abgesteckten Handlungsrahmen. Andere Ministerien wurden nur unzureichend in die Koordination bzw. Beratung miteinbezogen. Durch die selektive Einbeziehung von individuellem Sachverstand, in Form von Experten aus der Wirtschaft ohne Berücksichtigung der Verbandslandschaft, wurde das staatliche Handeln legitimiert. Die Kommissionsmitglieder setzten sich von seiten der Industrie nicht wie zu erwarten aus Verbandsvertretern, sondern nach der neuen Strategie aus Unternehmensvertretern zusammen. Auch bei den weiteren Kommissionsvertretern handelte es sich um handverlesene Wissenschaftler und andere 'angemessene' Persönlichkeiten, die Späth für geeignete Kommentatoren hielt (vgl. Cooke/Morgan 1994: 395). Diese Späthsche Tradition setzte sich auch in der Besetzung der 'Zukunftskommission 2000' durch seinen Nachfolger Teufel (CDU) fort (s. unten).

Gleichzeitig war die Besetzung der Kommissionen mit hochrangigen Vertretern der Wirtschaft auch Ausdruck der Stärke einiger weniger Firmen im Land, deren Repräsentation in den Landesgremien selbstverständlich war. Denn entgegen den Modellvorstellungen Späths war das Verhältnis zwischen Industrie und Landesregierung von seiten der Firmenvertretung weniger eng und nur wenig von Verantwortungsbewußtsein für das Wohlergehen des Landes geprägt. So sah sich die Industrie nicht veranlaßt, die Landesregierung im vorhinein über wichtige Firmenentscheidungen zu unterrichten<sup>26</sup>. Es ist diese starke Autonomie der Unternehmensseite in Baden-Württemberg, die Autoren wie Heinze und Schmid dazu veranlaßten den Begriff des 'unternehmensgesteuerten Korporatismus' (Heinze/Schmid 1994: 74; vgl. Kommentar zu den Autoren Fn 4) zu kreieren. In dieser Studie hingegen sollen die Charakteristika der Steuerungsleistung der Späth-Regierung vielmehr in der kategorischen Ablehnung der Einbeziehung kollektiver Interessenvertretungen in die Steuerungspraxis des Landes liegen. In kaum einem anderen deutschen Bundesland war das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft in einem solch starken Ausmaß über Persönlichkeiten und damit ganz nach der Logik Späths über Individuen definiert wie im Baden-Württemberg der Späth-Regierung. Diese Routine hat sich dergestalt verfestigt, daß sie sich - wie in Abschnitt 2 und 3 gezeigt - heute noch in den regionalen Beziehungsstrukturen und der Ausgestaltung neuer Paradigmen ablesen lassen. Von daher soll hier weniger von einer 'unternehmensgesteuerten' als von einer 'individualistisch-selektiven' - vom Staat gesteuerten - Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in der Region gesprochen werden.

Ein erstes Aufbrechen der stabilen Handlungsorientierungen brachten die hohen Verluste an Wählerstimmen für die CDU in der Landtagswahl 1992. In der darauffolgenden Großen Koalition mit der SPD erfolgte eine erneute Umbildung der Ministerien, die nun weniger aus zukunftsstrategischen Gründen als vielmehr aus koalitionären Zwängen heraus geschah. blieb das Staatsministerium unter dem neuen und alten - bereits seit 1991 nach Späths Rücktritt amtierenden - Ministerpräsidenten Erwin Teufel (CDU) den alten Traditionen verhaftet, wandelte sich das Wirtschaftsministerium unter dem stellvertretenden Ministerpräsidenten und Wirtschaftsminister Dieter Spöri (SPD) zu einem 'eigenständigen' Ministerium. Sowohl das Wirtschaftsministerium als auch das Staatsministerium starteten Initiativen zur Überwindung der immer deutlicher werdenden wirtschaftlichen Rezession der baden-württembergischen Wirtschaft. Doch während das Wirtschaftsministerium neue Wege ging, verblieb das Staatsministerium eher in der alten Tradition der Späthschen Kommissionsbeauftragung.

In dieser Weise bildete Ministerpräsident Teufel die bereits in den Koalitionsvereinbarungen beschlossene 'Zukunftskommission Wirtschaft 2000' mit Vertretern aus Wirtschaft, Wissen-

---

<sup>26</sup> Zur Illustration seien hier von Cooke und Morgan beschriebene Beispiele genannt: 'Recently Daimler-Benz made two key decisions, the first of which was to form a joint venture with the Mitsubishi Corporation, the second of which was the Stuttgart-based motor company's decision to build its new services division office at Potsdamerplatz [...] Each decision was symbolic of the company's global and East European ambitions. SEL, another Stuttgart company, recently announced an expansion into the audio-visual equipment market. In none of these cases was the Minister President informed beforehand, and he was thus unable to make political capital before or after the fact' (Cooke/Morgan 1994: 400).

schaft und Gewerkschaften, um diese zu den möglichen Strategien zum Ausbau und dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der baden-württembergischen Wirtschaft Stellung nehmen zu lassen. Geleitet wurde die Kommission von Berthold Leibinger, geschäftsführender Gesellschafter der Firma Trumpf, der bereits unter Späth zu den engeren Beraterzirkeln der Landesregierung zählte, sowie Konrad Seitz<sup>27</sup>, damaliger deutscher Botschafter in Italien und früheren Genscher Berater. Die übrige Zusammensetzung der Kommission war in der gleichen Weise ausgewählt wie es der Tradition Späths entsprach. Die meisten der Mitglieder waren Geschäftsführungs-, Vorstands- oder Aufsichtsratsmitglieder der größten in Baden-Württemberg ansässigen bzw. vertretenen Firmen und Banken sowie einiger wichtiger Unternehmensberatungsgesellschaften. Weiterhin gehörten ihr Wissenschaftler aus Universitäten und nichtuniversitären Forschungseinrichtungen sowie einige nicht baden-württembergische Gäste an. Einziger Vertreter der Arbeitnehmerseite war erneut Walter Riester von der - nicht für die - IG Metall Stuttgart. Vertreter baden-württembergischer Verbände oder Kammern gehörten nicht zur Zukunftskommission<sup>28</sup>.

Die Vorstellung der Kommissionsergebnisse auf einem 'Zukunftskongreß Wirtschaft 2000' im Juni 1993 in Stuttgart war von lebhaften und kontroversen Diskussionen begleitet, da abweichende Meinungen im Kommissionsbericht nicht berücksichtigt worden waren. Die Minderheitsvoten zweier Kommissionsmitglieder fanden sich bei Vorlage des schriftlichen Berichts im August 1993 nur in einer Fußnote wieder. Widerspruch dieser Art paßte immer noch nicht in die Vision der kommenden Informations- und Konsensgesellschaft<sup>29</sup>.

Zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit empfahl die Kommission auf organisatorischer Seite vor allem ein neues Zusammenwirken zwischen Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, in dem der Staat die Rolle des 'Organisators und Moderators eines Zukunftsdialoges und Initiator von Fragen und Aufgabenstellungen sein sollte. Die Einsetzung eines 'Innovationsbeirates' stellte die Umsetzung dieses neuen 'Gemeinschaftsaspektes' dar, der auf der inhaltlichen Seite seine Entsprechung in der Forderung nach einer bevorzugten Förderung von Projekt- und Verbundforschung findet. Der auf Anraten der Kommission im Mai 1994 eingesetzte und beim Staatsministerium angesiedelte Innovationsbeirat sollte durch seine kontinuierliche Arbeit die Landesregierung beraten und Vorschläge zur strategischen Ausrichtung der Forschungs-, Technologie- und Wirtschaftspolitik des Landes erarbeiten. Von seinem Auftrag her sollte er einem dialogorientierten und kooperativen Ansatz folgen: 'Durch einen breit angelegten Dialog zwischen Wissenschaft, Wirtschaft, den gesellschaftlichen Gruppen und der Politik will er [der Beirat, A.d.A.] das Innovationsklima verbessern' (Staatsministerium 1994) war das Leitmotiv

---

<sup>27</sup> Zur Einschätzung der Bedeutung der Person von Konrad Seitz für die Zukunftskommission sei auf dessen Begeisterung für High-Tech-Strategien verwiesen, die er während seiner Zeit im Planungsstab des Auswärtigen Amtes in (populärwissenschaftlichen häufig aufgelegten) Publikationen verbreitete (Seitz 1992).

<sup>28</sup> Einzige 'Quasi-Ausnahme' Berthold Leibinger, der außer seiner Firmentätigkeit zu dieser Zeit auch als Präsident des Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbaus (VDMA) tätig war. Seine VDMA Tätigkeit findet in der Mitgliederliste allerdings keine Erwähnung.

<sup>29</sup> Die beiden Minderheitsvoten stammten von Frieder Naschold (Wissenschaftszentrum Berlin) und Walter Riester (IG Metall Stuttgart) und sind nach eigenen Angaben 'Ausdruck einer tiefgreifenden industriepolitischen Kontroverse. Sie wurden später im Jahrbuch für Arbeit und Technik veröffentlicht.

des Beirates. Seine Kernbotschaft lautet, 'daß gemeinsame Anstrengungen aller am Wirtschaftsprozeß Beteiligten nötig sind'<sup>30</sup>. Von der Struktur her folgte die Zukunftskommission jedoch der gleichen Logik wie die früheren Fach- und Sachverständigen-Kommissionen der Späthregierung. Auch sie waren mit baden-württembergischen und überregionalen Sachverständigen besetzt, die vom Ministerpräsident benannt wurden. Auch hier wurde Kritik an der implizit vorgegebenen Linie zwar laut, fand aber keinerlei Berücksichtigung. Allerdings ist eine inhaltliche Umorientierung zu den in den achtziger Jahren propagierten Inhalten zu beobachten. Zwar richteten sich die Empfehlungen u.a. der 'Zukunftskommission 2000' in bezug auf die baden-württembergische Wettbewerbsfähigkeit im Technologiebereich weiterhin auf Verbesserung der Infrastruktur, hinzukamen nun aber verstärkte Elemente der Kooperation.

Während der Innovationsbeirat in zum Teil alter Tradition beim Staatsministerium arbeitete, brachte das Wirtschaftsministerium unter Minister Spöri (SPD) mit einer 'Gemeinschaftsinitiative Wirtschaft und Politik', die direkt an den von der Zukunftskommission erarbeiteten Leitlinien anknüpft, neue Impulse für das 'neue Politikmodell'. Die Gemeinschaftsinitiative ist der eindeutigste Schritt in Richtung 'Dialogorientierung' der Landesregierung, bei dem bereits in der Namensgebung auf den gemeinschaftlichen Ansatz verwiesen wird. 'Ausgangspunkt hierfür [für den Entwurf des Modells, A.d.A.] war die Überlegung, daß polarisierte Wirtschaftsgesellschaften bei der Bewältigung wirtschaftlicher Krisen immer gescheitert sind. Nur eine dialogorientierte Wirtschaftspolitik verschafft den notwendigen strukturellen Änderungen eine realistische Durchsetzungschance' (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 1993a: 9). Spöri grenzt dabei seine Initiative gegen die traditionelle Späth Politik ab. Mit diesem neuen Instrument wird versucht, die unterschiedlichen Teilnehmer der Initiative aus der Administration (Wirtschaftsministerium), den Unternehmen, den Wirtschaftsverbänden, den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden und den Industrie- und Handelskammern zu einer einvernehmlichen Bewertung der Probleme der jeweiligen Branchen zu bringen. Dabei wird deutlich, daß hier statt von einer Individualisierung und Konsensorientierung von sich kollektiv organisierten gegensätzlichen Gesellschaftsteilen ausgegangen wird. Somit wird zwar auch eine Konsensstrategie eingeschlagen, wie es auch die Späthregierung tat, jedoch mit einer anderen Begründung und nun vor dem Hintergrund einer wirtschaftlich schlechten Konjunktur. Die durch die Rezession verstärkte Polarisierung der Gesellschaft wird hier zum Anlaß genommen, auch in der Politikformulierung ein kooperatives Modell aufzubauen, in dem die Problembearbeitung statt von einzelnen Personen, von Interessengruppen- und Staatsvertretern gemeinsam geleistet wird. Nach der einheitlichen Perzeption sollen gemeinsam geeignete Maßnahmen zur Lösung der Probleme der Branche vereinbart werden, bei denen alle Beteiligten jeweils einen Beitrag leisten müssen. Die Initiative versteht sich bewußt als 'Gegenentwurf zu einer Politik, die durch die isolierte Betrachtung wirtschaftspolitischer 'Lieblingsanalysen und -therapien' und die einseitige Parteinahme für die eine oder andere Seite einer zunehmenden Konfrontation in der Wirtschaftspolitik Vorschub leistet' (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 1993a: 9).

---

<sup>30</sup> Berthold Leibinger, Vorsitzender des Innovationsbeirates (FAZ 20.4.1995)

Sie soll dagegen dazu dienen, einen 'neuen wirtschaftlichen Grundkonsens' zwischen Staat, Unternehmen und Gewerkschaften herzustellen. Der Staat, hier in Form des baden-württembergischen Wirtschaftsministeriums, sieht seine Rolle in der des Organisators dieses Grundkonsenses.

Die Gemeinschaftsinitiative bewegt sich im Rahmen der Leitbranchen der baden-württembergischen Wirtschaft und hat sich zum Ziel gesetzt, die bestehenden Kostenstrukturen zu verbessern, vorhandene Produktivitätsreserven zu mobilisieren und neue Produkt- und Marktfelder zu erschließen. Entscheidender Unterschied zur reinen Beratung durch Vertreter von Wissenschaft und Wirtschaft ist ihr Hinausgehen über den reinen Dialog und die Diskussion möglicher unverbindlich bleibender Lösungsansätze. Nach Aussagen des Wirtschaftsministeriums geht es vielmehr um die 'verbindliche Vereinbarung konkreter Handlungskonzepte zwischen Wirtschaft, Gewerkschaften und Politik' (Spöri 1994: 67) und damit um eine Übernahme von Verantwortung durch die Teilnehmer an der Initiative. Daneben ist ein weiteres Hauptanliegen das Generieren von 'Vertrauen', das die Kooperation innerhalb des Dreiecks Wirtschaft, Politik, Gewerkschaften effizienter gestalten soll. Die Ansätze der 'Zukunftskommission Wirtschaft 2000' und der 'Gemeinschaftsinitiativen' zeigen deutlich Ansätze einer neuen Orientierung an einem kooperativen Paradigma, die schon fast an einen Paradigmenwechsel glauben lassen. Doch zeigt sich gerade im Fall des baden-württembergischen Innovationssystems, daß diese Initiativen neben dem althergebrachten Innovationssystem herlaufen, das durch die Konzentration auf die Steinbeis Stiftung geprägt ist. Diese althergebrachten Routinen dominieren weiterhin und lassen die neuen Ansätze einer kooperativen Orientierung lediglich als erste Ansatzpunkte erscheinen. Wie sich diese nach dem erneuten Regierungswechsel 1996 hin zu einer CDU/FDP Koalition entwickeln werden, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

Das somit festgestellte bisherige Ausbleiben eines Paradigmenwechsels in Baden-Württemberg ist auf drei Gründe zurückzuführen: (1) Die Beharrungskraft des traditionellen Handelns, das durch einen hierarchischen, zentralen und selektiven Politikstil der Administration und der politischen Führung gekennzeichnet ist. (2) Ein durch diesen Politikstil geschaffenes und nach außen abgeschottetes System der Innovationsförderung, das sich über den bisherigen bzw. als solcher definierten Erfolg des Innovationsmodells legitimiert und das durch die Propagierung dieses Erfolges zu einer Verankerung der als angemessen definierten Problemlösungsstrategien auf breiter Basis geführt hat. (3) In dieses System fest eingebunden sind eine Reihe gesellschaftlicher Akteure. Eine herausragende Stellung als Träger des Systems haben dabei eng an die administrative und politische Führung angebundene intermediäre Organisationen wie die Steinbeis Stiftung. Diese verfolgen mittlerweile ein institutionelles Eigeninteresse, das als solches jedoch kaum zu Tage tritt, da es mit den Problembearbeitungsstrategien des politisch-administrativen Systems kongruent ist. Dieser institutionelle Eigennutz trägt erheblich zur Verfestigung des Innovationssystems bei.

Ein erstes Aufbrechen der paradigmatischen Orientierung und damit auch eine partielle Wandlung des Politikstils wurde erst durch zwei Ereignisse möglich: (1) Die wirtschaftliche Krise des Landes, die die Interpretation des Erfolgs des 'Musterländle' und damit die Legitimation des Innovationssystems in Frage stellte; (2) den Regierungswechsel, der mit der großen Koalition neue konkurrierende parteipolitische Präferenzen in die politische Führung und Administration Einzug halten ließ.

## 6 *Egalitär-kooperative Tendenzen der niedersächsischen Verwaltungskultur*

Die Herausarbeitung einer stabilen Form des Regierens ist im Fall Niedersachsens wesentlich schwieriger als in Baden-Württemberg. Zum einen war das Land niemals geprägt von einer Persönlichkeit wie Lothar Späth und zum anderen von daher weit weniger anfällig auf die Festlegung eines einheitlichen Stils, was zum dritten leider in der Vergangenheit kaum jemanden dazu angeregt hat, wissenschaftlich oder auch nur populärwissenschaftlich über Niedersachsen zu arbeiten. Eine eigenständige niedersächsische Industrie- und Regionalpolitik und damit auch ein eigenes regionalpolitisches Regierungsprofil, so könnte man aus der spärlichen Literatur schließen, scheint bis Anfang der neunziger Jahre kaum existent zu sein. Wurde der Markt wissenschaftlicher Regionalpublikationen mit Einzelstudien über Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, oder noch besser mit Vergleichen der beiden überschwemmt, so fand kaum jemand die niedersächsischen Bemühungen einer Untersuchung wert. Dies mag sicher auch daran liegen, daß das Land häufig für seine Regional- oder auch Forschungs- und Technologiepolitik Anleihen bei den beiden Paradeländern nahm, diese aber meist nur bruchstückhaft und zeitversetzt umsetzte<sup>31</sup>. Dies ist vor allem in der Forschungs- und Technologiepolitik gut nachzuvollziehen. Da das Land nie durch einen Visionär geleitet wurde, ist es bedeutend schwerer, die hinter dem Handeln der einzelnen Landesregierungen stehenden Vorstellungen greifbar zu machen, sofern diese überhaupt nachträglich identifiziert werden können. Dazu kommen die häufigen Regierungswechsel, die Regierungskoalitionen mit bis zu sechs Parteien hervorbrachten und nur in wenigen Jahren eine Alleinregierung der SPD (1970-74) und der CDU (1976-86), mit zweijähriger Unterbrechung, einer CDU/FDP Koalition zuließ. Selbstverständlich haben wechselnde Mehrheiten Auswirkungen auf die Formen des Regierens eines Landes dergestalt, daß zum einen ständig koalitionsbedingte Umbildungen der Ministerien und der Ministerialverwaltung anstehen und zum anderen sich die Philosophie eines Ministerpräsidenten bzw. einer Partei nicht ungestört etablieren kann. Obwohl in Niedersachsen die SPD oft den Ministerpräsidenten stellte, hatte die parteipolitische Ausrichtung der Mehrheitsfraktion keinen allzu großen Einfluß auf die Regierungspolitik. Mehrfach waren in Koalitionsregierungen auch die CDU beteiligt, in den 50er und 60er Jahren in Form einer großen Koaliti-

---

<sup>31</sup> vgl. Pollmann 1989; Jürgens/Krumbein 1991; Sturm 1991; Krumbein 1994

on. Mitte der 70er bis Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre regierte eine konservative resp. konservativ-liberale Regierung in Niedersachsen, die eine marktorientierte und nicht interventionistische Politik mit nur geringer regionalspezifischer Ausrichtung verfolgte. In Ermangelung an Informationen über Niedersachsens Politikgestaltung, wird sich dieses Kapitel vor allem auf die Zeit nach dem Regierungswechsel 1990 konzentrieren.

Auch wenn der Regierungswechsel hier als Hauptausgangspunkt der Analyse gewählt wird, soll deutlich gemacht werden, daß dies vor allem aus forschungspragmatischen Gesichtspunkten und weniger aus Gründen einer zu identifizierenden Zäsur in der niedersächsischen Regierungspolitik geschieht. Die Neuorientierung sowohl in der Industrie- und FuT-Politik als auch in der Organisation der Verwaltung fand ihren Anfangspunkt nicht in dem Regierungswechsel 1990 und der damit eingesetzten rot-grünen Landesregierung. Vielmehr waren die einzigen Neuerungen in der Einsetzung eines Ökologiefonds und dem Vorhaben der Regionalisierung der Wirtschaftsförderung zu sehen, wobei die Ausgestaltung letzterer noch relativ offen gehalten wurde. Der Hauptgrund für die anscheinend nicht drängende Neuorientierung mag darin liegen, daß das Land sich aufgrund der Wiedervereinigung noch nicht in der wirtschaftlichen Krise befand und folglich noch unter keinem Handlungsdruck stand. Zur Ermittlung der wirtschaftlichen Situation gab die neue Regierung lediglich ein Gutachten in Auftrag. Die Studie 'Niedersachsen 1990' vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung und der Kienbaum Unternehmensberatung blieb in seiner Defizitanalyse recht konventionell und reflektierte kaum neuere wissenschaftliche Debatten (vgl. Krumbein 1994: 365). Untersucht wurden Stärken und Schwächen der niedersächsischen Wirtschaft nach Sektoren sowie der Wirtschaftsförderung und des bisherigen Marketings für Niedersachsen, die Sensibilität der niedersächsischen Wirtschaft (und Wissenschaft) gegenüber der ökologischen Situation des Landes und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung für die Bereiche Wirtschaft, Umwelt und Wissenschaft im Hinblick auf die angestrebte Modernisierung des Landes (vgl. Nds Wirtschaftsbericht<sup>32</sup> 1992: 32). Neue Ansätze finden sich nur in den Vorschlägen zu einer politisch-administrativen Strategie, die einem integrativen Ansatz folgen sollte. Umgesetzt wurden die Gutachtereinschlüsse von der Landesregierung sowohl in inhaltlicher, als auch in organisatorischer Hinsicht in Form des Konzeptes 'Strategie '95', das die längerfristigen Ziele und Strategien der Wirtschaftspolitik bis zum Jahr 1995 festlegte (Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr 1992a). Die Umsetzung der Vorschläge des Gutachtens fielen nun rund zwei Jahre nach Regierungsübernahme mit der dann auch in Niedersachsen beginnenden wirtschaftlichen Krise zusammen. Den Schwerpunkt der organisatorischen Innovationen bildete die in mehreren Schritten vollzogene Modernisierung der Landesverwaltung, vor allem innerhalb des Wirtschaftsministeriums. Unter den Stichworten 'dialogorientierte Wirtschaftspolitik' und 'Projektmanagement' versuchte das Wirtschaftsministerium integrative Instrumente der Wirtschaftspolitik zu erarbeiten und effektiv zu implementieren. 1995 hat dann auch die Leiti-

---

<sup>32</sup> 'Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Wirtschaftsbericht', im folgenden zitiert als Nds Wirtschaftsbericht.

dee der 'schlanken Verwaltung' Einzug in das wirtschaftsministeriale Denken gehalten. 'Was für die Unternehmen zur Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten gilt, ist nicht minder Voraussetzung für die öffentliche Verwaltung: eine schlanke Organisation' (Nds-Wirtschaftsbericht 1995: 33)

Durch kontinuierlich stattfindende Veranstaltungen und Branchengespräche mit Experten aus Politik, Wirtschaft, Verwaltung, Verbänden und Wissenschaft soll seither versucht werden, 'neues Denken' zu provozieren und zu installieren (Nds-Wirtschaftsbericht 1992: 33f; 1994: 25f; 1995: 35f). 'Die dialogorientierte Wirtschaftspolitik zeichnet sich dadurch aus, daß alle wesentlichen Argumente von Beginn an berücksichtigt und in kurzer Zeit zu einer Entscheidung gebracht werden' (Fischer 1993: 6). Die Branchengespräche in den Schwerpunktindustrien Niedersachsens 'Werften', 'Textil und Bekleidung', 'Ernährung', 'Stahl' und 'Automobil' sollen der Aufdeckung neuer Entwicklungsmöglichkeiten und der Diskussion neuer strategischer Ziele für die Unternehmen der mit Strukturproblemen behafteten Branchen dienen. 'Dabei sieht sich die Landesregierung in der Funktion des Moderators' (Nds-Wirtschaftsbericht 1995: 3). Bestes Beispiel für das dialogorientierte Vorgehen der Landesregierung wie in den Branchengesprächen praktiziert bietet die Begleitung des Strukturwandels in der Automobilindustrie, die ihre schwerste Absatzkrise seit dem zweiten Weltkrieg immer noch nicht überwunden hat.

Ein weiterer Schritt der Modernisierung der Landesverwaltung im Rahmen der 'Strategie '95' wurde mit der 'strategischen Ressortplanung' getan. Diese soll mit dem Ansatz des 'Projektmanagements' im Wirtschaftsministerium vor allem drei Hauptzielen dienen:

- der Wirtschaftlichkeit - Kostensenkung durch Aufgabenabbau, Deregulierung und Optimierung der Verwaltungsabläufe;
- der Bürgerorientierung - Durchsetzung des Prinzips der Kundenorientierung, das an den Maßstäben Kosten, Zeit und Qualität bemessen wird, sowie
- Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter - durch den Abbau von Genehmigungsvorbehalten und konsequente Delegation von Verantwortung auf die Bearbeitungsebene (Nds-Wirtschaftsbericht 1995: 33f).

Zur Umsetzung dieser Ziele wurden verschiedene Projektgruppen gebildet, die in einem integrativen Ansatz der strategischen Ressortplanung abteilungs- bzw. - in Teilbereichen sogar - ministeriumsübergreifend organisiert sind<sup>33</sup>. In den Gesprächen im Wirtschaftsministerium konnte der Eindruck gewonnen werden, daß sich die Neuorientierungen bereits fest in den Köpfen der Mitarbeiter etabliert haben. Sie wurden als notwendig und sinnvoll erachtet sowie mit den Schwierigkeiten in der Umsetzung kontrastiert (Interviews MW 11.13.1995).

Neue Wege ging Niedersachsen auch in der Wirtschaftsförderung. Mit der Gründung einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft 1991, der Investment Promotion Agency (IAP), lagerte das

---

<sup>33</sup> Die überschwengliche Beurteilung der Projektgruppen durch Krumbein, als einer 'für innerministerielle Abläufe fast revolutionären Weise' (Krumbein 1994: 366), soll hier in diesem Enthusiasmus nicht geteilt werden. Wirft man einen Blick auf die vier 1993 eingesetzten Projektgruppen - 'Aufgabendelegation in der Straßenbauverwaltung', 'Kostenrechnung der Häfen', 'Dienstleister Wirtschaftsministerium' und 'Fahrzeugbau' -, so weist nur letztere einen ministerienübergreifenden Ansatz auf. Dort bemühen sich Wirtschafts- und Sozialministerium um die Sicherung einer möglichst hohen Zahl wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze in der Automobil- und Automobilzulieferindustrie durch Maßnahmen in den Bereichen Qualifizierung, Forschung und Entwicklung, Internationalisierung und Zusammenarbeit zwischen den Zulieferindustrien.



Wirtschaftsministerium neben der Hauptaufgabe der Akquisition von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen auch die Bereiche Beratung, Projektmanagement, Betreuung internationaler Repräsentanzen und Kooperation mit regionalen Wirtschaftsförderstellen aus dem öffentlichen Bereich in die Privatwirtschaft aus<sup>34</sup>. An internen Aufgaben der operativen Wirtschaftspolitik verblieben die Bereiche Werbung, Finanzierung und Technologieförderung, insbesondere aber die Wirtschaftsbetreuung, Bestandspflege und Industriepolitik, wie die Zuständigkeit für kleine und mittlere Unternehmen (über die Landestreuhandstelle Wirtschaft) im Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr. Damit praktizierte das Land eine Form der Ausgliederung staatlicher Aufgaben an privatwirtschaftlich organisierte und staatlich subventionierte Agenturen, die sich noch an anderen Stellen der niedersächsischen Politik, u.a. im Forschungs- und Technologiebereich finden läßt.

Verknüpft wurden die organisatorischen Veränderungen in der Verwaltung mit einer Umorientierung auch in der Industriepolitik deren größte Veränderungen sich im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik ergeben haben. Vor allem Ministerpräsident Schröder hat den Ausbau der Technologiepolitik als ein Teil der Industriepolitik massiv forciert und ganz neue Akzente im Bereich Technologieförderung und -transfer, wie zum Beispiel im Bereich der Mikroelektronik, gesetzt. Mit der starken Unterstützung der Gründung einer Gesellschaft für Silizium-Anwendungen (SICAN) leistet Niedersachsen einen Technologietransfer in neuer Qualität, der in dieser Art von herkömmlichen Transferstellen nicht leistbar ist, denn: Die Entwicklungen im Chipbereich, die die Universitäten oder Forschungsinstitute leisten, sind nicht direkt via Datenbank zu den Anwendern, den industriellen Unternehmen, transferierbar. Sie müssen zuerst aufbereitet, durch Softwareprogramme für die jeweiligen Belange der Nachfrager anwendbar gemacht werden. In dieser Lücke verortet sich die SICAN als 'Mittler', 'Brücke' oder 'missing-link' zwischen Hersteller und Anwendern. Das Wirtschaftsministerium stellt neben dem Modellcharakter der SICAN vor allem auch deren Philosophie der Vernetzung und Bündelung der Kräfte auch über die Grenzen des Landes hinaus. Die SICAN übernimmt ebenfalls für das Wirtschaftsministerium eine Moderatorenrolle, wenn es darum geht übergreifend in verschiedenen Technologiefeldern Maßnahmen zu koordinieren. Hier wird das diskursive Element der Technologiepolitik der Landesregierung deutlich. Mit aktiven Einmischungen in die wirtschaftliche Entwicklung hat die Landesregierung den Richtungswechsel weg von der marktvertrauenden primär passiven Wirtschaftspolitik vollzogen<sup>35</sup>. Somit kann von einer grundlegenden Neuorientierung der Industriepolitik gesprochen werden.

---

<sup>34</sup> Die Akquisition von Unternehmen wurde unter Beibehaltung der Richtlinienkompetenz und Aufsicht aus dem Ministerium in Form eines Dienstleistungsvertrags auf die IPA übertragen. Die IPA ist eine Tochter der Norddeutschen Landesbank Girozentrale, die als rechtlich unselbständige, betriebswirtschaftlich und organisatorisch aber von der NORD/LB getrennte Organisationseinheit vom Landeshausalt mit 2 bis 3 Mio. DM pro Jahr finanziert wird (vgl. Nds-Wirtschaftsbericht 1992: 33f).

<sup>35</sup> Der Wirtschaftsbericht 1995 nennt Beispiele für eine dialogorientiert aktive Rolle der Landesregierung. Diese hat unter Zuhilfenahme eines privaten Consultants und unter Mitwirkung der Beschäftigten sowie des Betriebsrates der Daimler-Benz-Tochter Deutsche Aerospace ein Konzept für einen mittelständischen Betrieb entwickelt, der Aircraft Services Lemwerder GmbH (ASL).

Die Umsetzung dieser Umorientierungen gestaltete sich allerdings in der Realität in einer eher inkrementalen und fragmentierten Art und Weise. So konzentriert sich die neue Industriepolitik auf spezifische Branchen (vor allem die Automobilbranche und kleiner Branchen wie etwa die Textilindustrie) wie auch bevorzugt auf die dominierenden Großbetriebe wie eben den VW-Konzern und dessen Zulieferindustrie. Branchenübergreifende Ansätze wie in der später beschriebenen Vernetzungsstrategie im Mikroelektronikbereich finden nur situativ statt, man könnte auch formulieren, daß ihnen im Moment noch eine Art Experimentierstatus zukommt. Ein wenig 'Verwirrung im politischen und gewerkschaftlichen Umfeld' (so Krumbein 1994: 367) haben immer wieder zu Tage tretende Argumentationsmuster ausgelöst, die in der Begründung der neuen Formen des Regierens auf alte, ordnungspolitische Argumentationen verfallen. So wurde von Wirtschaftsminister Fischer vor dem Hintergrund einer niedersächsischen Politik, die mit sozialpolitischen Maßnahmen auch auf soziale Stabilität und Erhöhung der Konsumkraft zielt, argumentiert, der Staat erzeuge mit seiner Sozialpolitik Inflation (Fischer 1993). Ähnlich widersprüchlich mutet die Gegenüberstellung von Wettbewerb und Intervention als Alternative Markt und Staat, ohne die Alternativen hybrider Steuerungsformen an, die zusammen mit der Darstellung der neuen Formen des Regierens insbesondere in Form von 'public-private partnership' in Ministeriumsdokumenten erläutert werden. Die nach dem Regierungswechsel eingeleitete Regionalisierung der Strukturpolitik und der Raumplanung ist von einer weiteren Besonderheit der niedersächsischen Politik gekennzeichnet. Die vor allem von den Verwaltungen des Wirtschafts- und Innenministeriums vorangetriebene Regionalisierung war in diesem Ausmaß nicht in den Koalitionsvereinbarungen angelegt. Sie soll die, durch die in der Bundesrepublik einzigartigen Zuständigkeit der kommunalen Ebene für regionale Wirtschaftsförderung in Niedersachsen entstandenen, Kleinräumigkeit der regionalen Strukturpolitik überwinden helfen. In der Praxis haben sich die Ministerien allerdings vor allem darauf beschränkt, Anstöße für eine eigenständige Regionalisierung zu geben und Hilfestellungen für die ersten organisatorischen Schritte in der überkommunalen Planung zu sorgen, ansonsten aber auf die Freiwilligkeit der Regionalisierung und die eigenständige Ausgestaltung derselben zu vertrauen. Als Vorgabe wurde lediglich Wert auf die Herstellung eines regionalen Konsenses unter Einbeziehung möglichst vieler regionaler Kräfte gelegt. Insofern soll hier von einer inszenierten Kooperationsstrategie gesprochen werden.

In diesem Abschnitt wurde deutlich gemacht, daß das Regieren in Niedersachsen sich eher in Form dialogorientierter Kooperation vollzieht als dies in Baden-Württemberg der Fall ist. Dies wurde festgemacht an: (1) Verstärkten Vernetzungsstrategien durch dialogorientierte Koordination verschiedener Beratersysteme; (2) Koordinationsinstrumenten, die den Dialog in den Fachpolitiken fördern; (3) neuen Formen der Unterstützung des Technologietransfers, die der Schaffung von Rahmenbedingungen für die Kooperation zwischen Industrie und Wissenschaft und der gemeinsamen Entwicklung von Technologien dienen (Bsp. SICAN); (4) explizite dialog- und kooperationsorientierte Wirtschaftspolitik, die sich auch in konkreten Maßnahmen wie Kooperationsprojekten im Fahrzeugbau, etc. niederschlagen und in denen die Politik

eindeutig die Moderatorenrolle übernimmt. Diese Kooperationsorientierung konnte sich in Niedersachsen niederschlagen, weil (1) traditionellen Problemlösungsmechanismen, die sich auf längere Zeit hätten bewähren können und von den Akteuren als 'angemessen' definiert werden, fehlen. Ohne einen gesellschaftlichen und politischen Konsens dessen, was als adäquate Problemlösungsstrategie anzusehen ist, so die Annahme dieser Arbeit, gehen neue paradigmatische Orientierungen leichter in politisches Handeln ein. Einher geht diese fehlende Konzentration auf ein von den relevanten Akteuren in der Region geteiltes Paradigma mit einer offenen Gestaltung des Innovationsfördersystems, das im Gegensatz zu Baden-Württemberg keinen ausschließenden Charakter besitzt. (2) Die andere Seite fehlender vorherrschender Paradigmen sind ständige Neuorientierungen unter Unsicherheit. Statt eingefahrener Entwicklungspfade wurde in Niedersachsen eine 'trial and error' Strategie verfolgt, die im ständigen Nachahmen und Ausprobieren neuer Strategien bestand und häufig nicht konsequent umgesetzt wurden. (3) Gefördert wurde dieser - positiv ausgedrückt - Mix an Strategien durch häufig wechselnde (partei-)politische Mehrheiten und Regierungen. So konnten sich dialogorientierte Elemente der FuT-Politik in der Politikgestaltung Niedersachsens mit der rot-grünen Regierungskoalition verstärkt durchsetzen.

## 7 *Fazit*

Auf regionaler Ebene, so das Fazit dieses Beitrags, hat sich die Leitidee des 'verhandelnden Staates' in unterschiedlichem Ausmaß durchgesetzt. Von einer generellen Zustimmung zu neuen Formen des Regierens, wie in Form von Gesprächskreisen, auf einen politikrelevanten Paradigmenwechsel zu schließen, wäre ein Trugschluß. In den beiden vergleichend untersuchten Regionen können bei relativ gleich großer Zustimmung zu diesen neuen Formen anstelle eines generellen Paradigmenwechsels große Unterschiede in der Umsetzung der neuen Formen des kooperativen Regierens festgestellt werden.

Das konstatierte Ausbleiben eines Paradigmenwechsels und damit der Verbleib in einer eher hierarchischen Handlungsorientierung konnte in Baden-Württemberg auf folgende Gründe zurückgeführt werden: (a) Von der Landesregierung wurde über Jahre hinweg ein Wirtschaftsmodell als die angemessene Problemlösung propagiert, das über seine 'als solche definierten' Erfolge in der Vergangenheit legitimiert wurde; (b) das von der Landesregierung aufgebaute kohärente System der Wirtschaftsförderung, das dem propagierten Modell entspricht, zieht klar definierte Grenzen zwischen Mitgestaltern von Politik und den ausgegrenzten regionalen Akteuren und gibt somit klar zu erkennen, wer als legitimer Mitspieler fungieren darf und wer nicht; (c) die somit eng an das System gebundenen, insbesondere intermediären Organisationen verfolgen mittlerweile ein institutionelles Eigeninteresse, das der Logik des Gesamtinteresses entspricht. Diese konvergierenden Logiken stabilisieren das System zusätzlich in einem Ausmaß, das Veränderungen nur schwer möglich macht. Der baden-württembergische Poli-

tikstil wurde daher als äußerst konsistent, gefestigt und schwer veränderbar definiert. Zugleich wurde in der Arbeit darauf aufmerksam gemacht, daß gerade diese Ultrastabilität zu Pfadabhängigkeiten und damit Selbstblockaden führen kann, die stark negative wirtschaftliche Konsequenzen nach sich ziehen können.

Ein Aufbrechen der zementierten paradigmatischen Orientierung benötigte, wie deutlich gemacht wurde, neben den attraktiven Angeboten vor allem zweierlei: (a) wirtschaftliche Krisenerscheinungen, die ein teilweises Aufbrechen der Konvergenz zwischen dem Erfolg des Landes und dem Wirtschaftsmodell des 'Musterlandes' verursachten und die Legitimität des Modells in Frage stellten; (b) einen Regierungswechsel, der mit der großen Koalition neue konkurrierende parteipolitische Präferenzen in die politische Führung und Administration einließ.

Am Beispiel Niedersachsens wurde demonstriert, welches die Gründe für einen bereits teilweise stattgefundenen Paradigmenwechsel und eine stärkere paradigmatische Orientierung an kooperativen Leitbildern sein können: (a) Es fehlten weitgehend traditionelle Problemlösungsmechanismen, die stabil über einen längeren Zeitraum als angemessen hätten gelten können und somit fehlte eine stabile institutionelle Logik, an der sich regionales Handeln hätte ausrichten können. (b) Gefördert wurde eine solche Instabilität in der paradigmatischen Orientierung durch wechselnde (partei-) politische Mehrheitsverhältnisse. (c) Als Konsequenz eines fehlenden gesellschaftlichen und politischen Konsenses über adäquates und legitimes regionales Handeln, etablierte sich eine 'trial and error' Strategie, die auf Nachahmung und Ausprobieren der verschiedensten neuen Wirtschaftsförderstrategien beruhte und nur selten konsequent umgesetzt wurde. Neue Handlungsorientierungen wie ein kooperatives Leitbild konnten somit viel schneller Eingang in die Politikformulierung finden, als beim Vorhandensein eingefahrener Entwicklungs- und Orientierungspfade. Dem Vorteil einer geringeren Gefahr der Selbstblockade durch geringere Stabilität der regionalen Paradigmen steht der Nachteil enormer Schwierigkeiten in der Umsetzung der anerkannten Paradigmen in konkrete Handlungen sowie deren konsensuale Anerkennung in der Gesellschaft gegenüber.

Zusammenfassend kann damit eine Konvergenz in der Zustimmung zu den neuen 'kooperativen Formen des Regierens' festgestellt werden, die jedoch einhergeht mit Divergenzen in der Umsetzung der neuen Paradigmen resp. einer Persistenz der traditionellen Akteursstrukturen und Routine-Problemlösungsansätze. Der logische Schluß von der ausgedehnten Zustimmung zu den neuen Paradigmen auf deren Eingang in die Rationalitätskriterien für das Handeln der regionalen Akteure und damit auf einen bereits stattgefundenen Paradigmenwechsel ist somit nicht haltbar.

## LITERATUR:

- Atkinson, Michael M./Coleman, William D., 1992: Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance, in: Governance, Vol. 5, H. 2, S. 154-180.
- Beyme, Klaus von, 1991: Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Böhret, Carl, 1983: Verwaltungspolitik als Reaktion auf gesellschaftliche Bindungen und politische Freiräume der Verwaltung, in: Böhret, Carl (Hrsg.), Politik und Verwaltung. Beiträge zur Verwaltungspolitologie, Opladen.
- Braczyk, Hans-Jochim/Schienstock, Gerd (Hrsg.), 1996: Kurswechsel in der Industrie: lean production in Baden-Württemberg, Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer.
- Bullinger, M. (Hrsg.), 1985: Bericht der Kommission 'Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg', Bd. 2, Stuttgart: Staatsministerium Baden-Württemberg.
- Bullmann, Udo, 1994b: Regionen im Integrationsprozeß der Europäischen Union, in: Bullmann, Udo (Hrsg.), Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 15-41.
- Cooke, Philip/Morgan Kevin, 1994: The regional innovation system in Baden-Württemberg, in: International Journal of Technology Management, Vol. 9, H. 3/4, Special Issue on Technology, Human Resources and Growth, S. 394-429.
- Czada, Roland M., 1991: Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götrik (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik III: Systemsteuerung und "Staatskunst". Theoretische Konzepte und empirische Befunde, Opladen: Leske + Budrich.
- Erdmenger, Klaus/Fach, Wolfgang/Simonis, Georg, 1988: Modernität als Staatsräson - über technologiepolitische Praktiken und Perspektiven in der Bundesrepublik Deutschland, in: Dose, Nicolai/Drexler, Alexander (Hrsg.), Technologieparks: Voraussetzungen, Bestandsaufnahmen und Kritik, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 227-263.
- Fischer, Peter, 1993: Dialogorientierte Wirtschaftspolitik in Niedersachsen, in: dialog; Februar, Vol. 5.
- Fürst, Dietrich, 1990: Regionalverbände im Vergleich. Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen, unter Mitarbeit von Czorny, Elisabeth, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Glagow, Manfred/Schmink, Uwe, 1983: Die 'korporatistische Verwaltung' als Instrument politischer Gesellschaftssteuerung, Papier vorgelegt zur DVPW-Fachtagung 11.-13. Oktober 1983 Mannheim.
- Grabher, Gernot, 1994: Lob der Verschwendung. Redundanz in der Regionalentwicklung. Ein sozioökonomisches Plädoyer, WZB, Berlin: edition sigma.
- Grimm, Dieter, 1985: The modern state: Continental traditions, in: Frans-Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone und Vincent Ostrom Guidance (Hrsg.), Control, and Evaluation in the Public Sector, Berlin: de Gruyter.
- Grote, Jürgen R., 1997 (i.E.): Regionale Vernetzungen: Interorganisatorische Strukturunterschiede regionaler Politikgestaltung, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen: Leske + Budrich.
- Hall, Peter M., 1989: The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations, Princeton
- Heinelt, Hubert/Staack, Nicola, 1994: Politiknetzwerke der Strukturpolitik in EU-Staaten. Entscheidungs- und Implementationsprozesse von strukturfördernden Beihilfen der Europäischen Union in verschiedenen Staaten, Arbeitspapier, Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Abt. für Sozialpolitik und Public Policy.
- Heinelt, Hubert, 1996: Die Strukturfondsförderung - Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.), Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen: Leske + Budrich, S. 17-33.
- Hofmann, Jeanette, 1993: Implizite Theorien in der Politik: Interpretationsprobleme regionaler Technologiepolitik, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hofstede, Geert, 1980: Culture's Consequences. International Difference in Work-Related Values, London, Beverly Hills: Sage.

- Hofstede, Geert, 1993: Interkulturelle Zusammenarbeit. Kulturen, Organisationen, Management, Wiesbaden: Gabler.
- Jürgens, Ulrich/Krumbein, Wolfgang (Hrsg.), 1991: Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich, Berlin: Sigma.
- Jachtenfuchs, Markus, 1995: Ideen und internationale Beziehungen, in: ZIB, Vol. 2, H. 2, S. 417-442.
- Jachtenfuchs, Markus/Diez, Thomas/Jung, Sabine, 1996: Regieren jenseits der Staatlichkeit? Legitimitätsideen in der Europäischen Union., Beitrag zur Tagung "Normen und Ideen in der internationalen Politik", veranstaltet von der Sektion Internationale Politik der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft/DVPW; 18-20. Februar.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch Beate, 1996: Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies. (Hrsg.). Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich, S. 15-47.
- Kilper, Heiderose/Latniak, Erich/Rehfeld, Dieter/Simonis, Georg, 1994: Das Ruhrgebiet im Umbruch. Strategien regionaler Verflechtung, Opladen: Leske + Budrich.
- Knodt, Michèle, 1996: Regionales Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ein interpretativer Vergleich zwischen Baden-Württemberg und Niedersachsen, unver. Diss., Mannheim
- Kohler-Koch, Beate, 1993: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Böhret, Carl/Wewer, Götrik (Hrsg.), Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag, Opladen: Leske + Budrich, S. 109-141.
- Kohler-Koch, Beate, 1995a: Regions as Political Actors in the Process of European Integration, working paper No. 9, Mannheim Centre for Social Research, University of Mannheim.
- Kohler-Koch, Beate, 1995b: The Strength of Weakness: The Transformation of Governance in the EU, in: Gustavsson, Sverker/Lewin, Leif (Hrsg.), The Future of the Nation State. Essays on Cultural Pluralism and Political Integration, Stockholm: Routledge.
- Kohler-Koch, Beate, 1996a: Regionen im Mehrebenensystem der EU, in: König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Hermann (Hrsg.), Das europäische Mehrebenensystem, Frankfurt a.M./ New York: Campus, S. 203-227.
- Kohler-Koch, Beate, 1996b: Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik, in: WeltTrends, H. 11, S. 7-35.
- Krackhardt, D./Blythe, J./McGrath, C., 1994: Krackplot 3.0: An improved Network Drawing Programm, in: Connections, Vol. 17, H. 2, S. 53-55.
- Krumbein, Wolfgang, 1994: Industrie- und Regionalisierungspolitik in Niedersachsen. Koordinierungsprobleme bei der Konzeptionierung und Umsetzung von Reformvorhaben, in: Bullmann, Udo (Hrsg.), Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Majone, Giandomenico, 1993: Wann ist Policy-Deliberation wichtig?, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 97-115.
- Mann, Günter, 1994: Niedersachsen, in: Hartmann, Jürgen (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 350-383.
- March, James G/Olsen, Johan P., 1983: Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government, in: The American Political Science Review, Bd. 77: 281-296
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate, 1991: Introduction: Studying Policy Networks, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate, Policy Networks - Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt am Main: Campus, S. 11-23.
- Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma., in: Thomas Ellwein (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, H. 1, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 89-110.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1996: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/New York: Campus, S. 39-72.
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Hrsg.), 1987-1995: Wirtschaftsbericht. Wirtschafts-, Technologie und Verkehrspolitik in Niedersachsen, Hannover.
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, 1992a: Strategie 95, Konzeptpapier vom 14. Februar, Hannover.

- Nullmeier, Frank, 1994: Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft, Tagungsbeitrag zum 3. Workshop "Analyse interorganisatorischer Beziehungen und interpretative Ansätze" der Sektion "Staatslehre und politische Verwaltung" der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft; 7./8. Juli, Konstanz.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W., 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherheitsstaat, Frankfurt/M.
- Olsen, Johan P., 1995: Europeanization and Nation-State Dynamics, ARENA working paper 95/9, Oslo.
- Pappi, Franz Urban, 1987: Die Netzwerkanalyse aus soziologischer Perspektive, in: Pappi, Franz Urban (Hrsg.), Methoden der Netywerkanalyse, München: R. Oldenbourg, S. 11-37.
- Pappi, Franz Urban, 1993: Policy- Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft, Nr. 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 84-94.
- Piore, M.J./Sabel, Charles F., 1985: Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft, Berlin
- Rosenau, James/Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.), 1992: Governance without Government. Order and Change in World Politics., Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabatier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft Nr. 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-148.
- Sabel, Charles F., 1989a: The Reemergence of Regional Economies, Discussion Paper, FS I 89 - 3, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Sabel, Charles F., 1994: Dezentralisierung aus der Vogelperspektive. Restrukturierung als Mittel des Überblicks über Unübersichtlichkeit, Vortrag bei der Akademie für Technikfolgeabschätzung, Juni.
- Scharpf, Fritz W., 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, MPIFG Discussion Paper Nr. 10, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schienstock, Gerd/Steffensen, Bernd, 1995 (i.E.): "Lean Production als Leitbild der Restrukturierung einer Region. Die Wirtschaft Baden-Württembergs im Wandel, in: Fischer, J./Gensio, S. (Hrsg.), Soziale und technische Vernetzung von Arbeit und Arbeitsorganisation, Berlin: Edition Sigma.
- Schneider, Herbert, 1994: Baden-Württemberg, in: Jürgen Hartmann (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer, 2. rev. u. akt. Aufl., Frankfurt/M., New York: Campus Verlag, S. 64-98.
- Scott, John, 1991: Soical Network Analysis. A Handbook, London, u.a.: Sage.
- Seitz, Konrad, 1994: Die japanisch-amerikanische Herausforderung: Deutschlands High-Tech-Industrien kämpfen ums Überleben, Frankfurt/M: Ullstein, 6. überarb.Aufl.
- Späth, Lothar, 1985: Wende in die Zukunft, Hamburg: Reinbeck.
- Spöri, Dieter, 1994: Neue Wege in der marktwirtschaftlichen Industrie- und Strukturpolitik, in: Klepsch, Thomas/Legrand, Hans-Josef/Sanne, Axel (Hrsg.), Integrierte Strukturpolitik. eine Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Kommunen, Köln: Bund-Verlag, S. 65-78.
- Staatsministerium Baden-Württemberg, 1993: Bericht der Zukunftskommission Wirtschaft 2000, Stuttgart.
- Staeck, Nicola, 1996: Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturpolitik dargestellt am Bundesland Niedersachsen, Dissertation, Universität Hannover.
- Sturm, Roland, 1991: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration. Unternehmen und Verwaltungen im erweiterten Binnenmarkt, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Weitkamp, Rolf, 1992: Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg 1980-1988. Eine vergleichende Bestandsaufnahme, Studien zur Politikwissenschaft: Abt. B, Forschungsberichte und Dissertationen, 68, Münster/Hamburg: Lit Verlag.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 1993: Gemeinschaftsinitiative Wirtschaft und Politik. Ein Modell für Deutschland, Stuttgart: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 1993a: Gemeinschaftsinitiative Wirtschaft und Politik. Dokumentation der Spitzentreffen im Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.

