

B Theoretischer Rahmen

1 Der Wandel politischer Steuerung

1.1 Das klassische Verständnis politischer Steuerung

Das klassische Modell politischer Steuerung ist aufs Engste mit einem spezifischen Staatskonzept verknüpft. Der Staat verschmilzt dem traditionellen Verständnis zufolge mit dem Konzept politischer Steuerung. Insofern tritt der Staat als Herrschaftsmonopolist den anderen Gesellschaftssystemen hierarchisch übergeordnet gegenüber und steuert in paternalistischer Manier alle Geschicke des Gemeinwesens. Zum Verständnis des klassischen Konzeptes politischer Steuerung scheint es daher hilfreich, den Staatsbegriff und die hieraus folgenden Implikationen in Bezug auf die innere und äußere Souveränität kurz darzustellen.

Staatsbegriff und klassisches Staatsverständnis

Der klassische Staatsbegriff ist mit zweierlei Konnotation besetzt. Eine juristische Definition findet Ergänzung durch ein politisches Staatsverständnis, wie es sich seit der beginnenden Neuzeit entwickelt hat und in der Realität des Nationalstaates in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts seinen Zenit fand. Mit Georg Jellinek (1900) kann der Staat juristisch durch die drei Merkmale *Staatsgebiet*, *Staatsvolk* und *Staatsgewalt* gekennzeichnet werden. Die Staatsgewalt wird dabei rechtsförmig ausgeübt durch den Staatsapparat, der sich wiederum in eine Vielzahl von Institutionen ausdifferenziert (vgl. Schultze 2001:476). Neben dieser juristischen Definition hängt dem klassischen Staatsbegriff jedoch noch eine zweite Semantik an, in welcher der Staat in Bedeutung des *Herrschaftsmonopolisten* auftritt (Genschel/ Zangl 2007:36). Dieses Verständnis verengt gewissermaßen den juristischen Staatsbegriff auf dessen letztgenannte Dimension der Staatsgewalt beziehungsweise des Staatsapparates. In diesem Sinne verortet sich der Staat hierarchisch über den anderen gesellschaftlichen Systemen und steuert alle politischen Belange des Gemeinwesens, wobei ein

Verständnis zugrunde gelegt werden kann, demzufolge vom Primat des Politischen auszugehen ist. Nur in einem solchen, hier idealtypisch gezeichneten Modell, in welchem der Staat die innere und äußere Souveränität beanspruchen konnte, vermochte sich das klassische Konzept politischer Steuerung zu entwickeln. Zwei der Voraussetzungen hierfür seien im Folgenden angesprochen.

Der Staat als Souverän nach Innen

Die vom Volk demokratisch legitimierte Regierung, das *Government* reagiert auf die Problemkontexte, die sich dem Gemeinwesen des Nationalstaates stellen, indem es Handlungsdirektiven an die untergeordneten Exekutivorgane erteilt. Nach Innen fordert das Konzept daher die *Verfügung einseitig-hoheitlicher Machtmittel des Staates gegenüber den Wirtschaftssubjekten und anderen gesellschaftlichen Akteursgruppen* (Messner 1997:30), versteht den Staat also hierarchisch den anderen gesellschaftlichen Subsystemen übergeordnet. Idealtypisch verorten sich alle ökonomischen und gesellschaftlichen Handlungsbezüge im Rahmen innerhalb des Nationalstaates, der seinerseits damit ein in sich abgeschlossenes ökonomisches, gesellschaftliches und politisches System bildet. Damit sind zumindest die ökonomischen und gesellschaftlichen Problemkontexte, wie auch deren Lösungsansätze, nationalstaatlich.

Der Staat als Souverän nach Außen

Das Konzept politischer Steuerung geht davon aus, dass die internationalen Beziehungen in erster Linie zwischenstaatliche Beziehungen darstellen. Nach Außen stellt also der Staat den einzig relevanten Akteur im Rahmen der zwischenstaatlichen Beziehungen dar, der alle Außenbeziehungen der Nation lenkt, steuert und vertritt. Ein solches Verständnis internationaler Beziehungen kann anhand des Billardkugelmodells der realistischen Denkschule der internationalen Beziehungen verdeutlicht werden, demzufolge die Nationalstaaten die einzig relevanten Akteure im internationalen Geschehen darstellen (vgl. Brock 2001:212).

1.2 Herausforderungen an die Steuerung

Das hier idealtypisch skizzierte traditionelle Steuerungsmodell nationalstaatlicher Organisation wird immer stärker in Frage gestellt. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit seien zwei zentrale Entwicklungen angesprochen, welche den klassischen Modus nationalstaatlich politischer Steuerung zunehmend herausfordern: Im Äußeren die Globalisierung und im Inneren ein sich wandelndes Staatsverständnis.

Herausforderungen von Außen

Die vielfältigen Prozesse, wie sie im Rahmen der Globalisierung diskutiert werden, führen zu einer äußeren Destabilisierung klassisch politischer Steuerung. Die vielfältigen Prozesse, die sich unter dem Begriff der Globalisierung subsu-
mieren, führen dazu, dass sich die Problemkontexte über den Rahmen des Nationalstaates ausweiten. Die hieraus resultierende zunehmende globale Interdependenz kann für alle ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Umwelten konstatiert werden. Die Entgrenzung nationalstaatlicher Ordnung lässt sich insbesondere im Rahmen der Ökonomie und der Ökologie beispielhaft darstellen. Durch die zunehmende Verflechtung der nationalen Ökonomien entsteht ein globales ökonomisches Netz von Akteuren, deren Aktionsfeld sich jenseits des Nationalstaates befindet, beziehungsweise sich in einem anderen politischen Aggregat abspielt. Ebenso bildet sich immer stärker ein Bewusstsein, dass neben der Problematik einer globalen Ökonomie auch die ökologischen Herausforderungen nicht mehr nur im nationalstaatlichen Kontext gelöst werden können. Bereits seit Mitte des 20. Jahrhunderts, spätestens aber mit der Ölkrise der 1970er Jahre wurde diese Problematik des nationalstaatlichen Fokus offenbar (Genschel/ Zangl 2007:36).

Herausforderungen von Innen

Neben der Globalisierung kann als zweite bedeutsame Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte ein Prozess benannt werden, in dessen Entwicklung die gesellschaftlichen Systeme jenseits des Staates an Bedeutung gewonnen haben und zunehmend Konsultation finden, wenn es um die Lösung der Probleme

eines Gemeinwesens geht. Die zunehmende Differenzierung gesellschaftlicher Systeme von Innen führt ihrerseits zu einem sich wandelnden Staatsverständnis (vgl. Knill 2000:111). Dabei haben sowohl zivilgesellschaftliche als auch ökonomische Akteure eine Aufwertung als relevante Mitspieler erfahren. Stark vereinfacht kann man damit sagen, dass im Inneren die zunehmende gesellschaftliche Komplexität sowie die bürgerschaftliche Emanzipation zu einem wandelnden Staatsverständnis führen.

Damit wird das klassische Konzept politischer Steuerung gleichermaßen von Innen wie von Außen herausgefordert. Die zunehmende innere und äußere Komplexität und Interdependenz führt zu einem Verlust an Steuerungspotenzial des Nationalstaates. In Anbetracht dieser Entwicklungen ist die Frage aufgeworfen, wie sich die klassischen Steuerungsmechanismen und Regelsysteme politisch - gesellschaftlicher Einheiten der Gestalt anpassen können, dass sie die Aufgaben, die sich einem Gemeinwesen vor dem Hintergrund des skizzierten inneren und äußeren nationalstaatlichen Souveränitätsverlustes stellen, gewährleisten können. In Reaktion auf diese Fragen erscheinen insbesondere zwei Dimensionen des Steuerungswandels von Bedeutung, (vgl. Kleinfeld 2006:386) die im Rahmen vorliegender Studie stark vereinfacht als ‚*vertikale* –‘ und ‚*horizontale Öffnung*‘ diskutiert werden sollen.

1.3 Der Wandel als Öffnung

Die ‚*vertikale Öffnung*‘ bezieht sich dabei auf den Prozess einer partiellen Souveränitätsabgabe des Staates an übergeordnete und untergeordnete Politik Ebenen, die ‚*horizontale Öffnung*‘ hingegen rekuriert auf den Umstand, dass in hochgradig differenzierten Gesellschaften immer mehr nicht genuin staatliche Akteure in Politikprozesse integriert werden. Dirk Messner benennt diese beiden Wandlungsprozesse, wenn er davon spricht, dass neben den zunehmenden globalen Interdependenzen auch das Bild der ‚*Hierarchie als einzigem Ordnungsprinzip*‘ zugunsten des ‚*gesellschaftlichen Raumes zwischen Staat und Markt*‘ an Bedeutung verlieren würde (Messner 1997:31). Wenn auch Dirk Messner als zentraler Vertreter eines stark normativ orientierten Global Gover-

nance Konzeptes gelten kann, so findet die grundsätzliche Diagnose seiner Gedanken breite Zustimmung. Matthias Gsänger beschreibt eben diese beiden Prozesse, wenn er in seinem Aufsatz *Politisches Handeln und Politischer Prozess* (Gsänger 2000) davon spricht, dass es einerseits zu einer horizontalen Differenzierung des politisch-administrativen Systems käme, hierneben jedoch auch eine Transformation des Nationalstaates in ein verflochtenes Mehrebenensystem zu beobachten sei, in dem neben der nationalstaatlichen Ebene auch die Länder, Regionen und Kommunen verstärkt ihre eigene Rolle spielten (ebd.:102). In Anbetracht des Untersuchungsgegenstandes und der Fragestellung vorliegender Arbeit erscheint es sinnvoll, den oben skizzierten Steuerungswandel mit dem Prozess der Agenda 21 in Beziehung zu setzen.

2 Der Wandel politischer Steuerung und die Agenda 21

Wie lässt sich im Rahmen einer politisch zu gestaltenden gesellschaftlichen Entwicklung die Umwelt im kommenden Jahrtausend schützen, wo doch die äußere Souveränität des Nationalstaats angesichts der transnationalen politischen Verflechtungen und der Internationalisierung der Wirtschaft genauso in Frage zu stellen ist, wie die hierarchische Überordnung des Staates im ‚Inneren‘ gegenüber ausdifferenzierten und hoch organisierten gesellschaftlichen Teilsystemen [...]? (Heinelt 2000:51)

In dieser Aussage fasst Hubert Heinelt die zentralen Herausforderungen an eine zukunftsweisende Politik zusammen, wie sie über das Leitbild Nachhaltiger Entwicklung vorgezeichnet wird und im Rahmen von Agenda 21-Initiativen Umsetzung finden soll. Die Agenda 21 kann als eine Strategie gesehen werden, um den globalen ökonomischen, gesellschaftlichen und umweltpolitischen Herausforderungen vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Steuerungskonzeptes zu begegnen. Zu diesem Zwecke versucht die Agenda 21 dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung weltweit und auf den verschiedenen Politikebenen Gewicht zu verschaffen. Ziel der Agenda ist es damit, das Thema der Nachhaltigkeit zu einer politischen Querschnittsaufgabe zu machen, um es auf breiter Front in Politikprozesse einfließen zu lassen. Dieser Versuch kann, beurteilt man ihn in Rückgriff auf die Karriere des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung, als äußerst erfolgreich bewertet werden (vgl. D 2, Seite 43ff.). Bis heute hat das Leitbild eine beeindruckende Karriere hinter sich und findet vielfach und

auf allen politischen Ebenen handlungsleitend Anwendung: UN-Konferenzen widmen sich heute ebenso dem Thema (*Rio de Janeiro 1992, Johannesburg 2002*), wie im nationalstaatlichen Kontext darüber diskutiert wird (Deutscher Bundestag 1998). Und auch auf lokaler Ebene findet das Thema nachhaltiger Entwicklung im Rahmen von lokalen Agenda Prozessen vielfach praktische Umsetzung. Die Agenda 21 kann damit explizit als ein Multilevel - Governance Projekt begriffen werden, wenn sie neben der globalen -, der transnationalen und der nationalstaatlichen Ebene eben auch ganz bewusst die kommunale Ebene als relevant begreift. In Kapitel 28(1) der Agenda 21 werden die Städte und Gemeinden als ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele bezeichnet, da viele der in der Agenda angesprochenen Probleme und deren Lösungen auf die Aktivitäten der örtlichen Ebene rekurrieren. (vgl. Agenda 21, Kapitel 28(1))

Die Aufforderung der ‚Agenda 21‘, im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung Ökonomie, Ökologie und soziokulturelle Momente politisch zu integrieren, stellen ebenso eine implizite Bestätigung neuerer steuerungstheoretischer Postulate dar, wie die Betonung der kommunalen Ebene im Kapitel 28 der Erklärung von Rio[...]. (Gsänger:102)

Diese Darstellungen bestärkt die formulierte Annahme der *vertikalen Öffnung* von Politikprozessen im Rahmen der *Agenda* - Prozesse. Auch der zweite Wandel politischer Steuerung, der unter dem Terminus *horizontale Öffnung* eingeführt wurde, lässt sich ebenso am *Agenda* - Text verdeutlichen, in dem gefordert wird, dass jede Kommunalverwaltung in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten solle, um eine Lokale Agenda zu beschließen und umzusetzen. Auch diese explizite Aufforderung in Kapitel 28(3) der Agenda 21, sowohl den politischen Diskurs um lokale Nachhaltigkeit, als auch die Implementierung der Politiken im Sinne LA in einem Bündnis aus lokaler Politik, Zivilgesellschaft und Ökonomie zu gestalten stellt ein Novum dar, wenn bürgerschaftliches Engagement partiell als Bedingung für effektives Regieren angesehen wird. (vgl. Heinelt 2000:53f.)

3 Der Netzwerkansatz in der Governancedebatte

3.1 Die Governanceforschung in der Politikwissenschaft

Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Governancedebatte zu einem zentralen Fokus der politikwissenschaftlichen Forschung geworden. Die Breite der Diskussion ist nur schwer überschaubar und die Frage nach dem *Regieren in komplexen Regelsystemen*¹⁰ hat sich zu einer der zentralen Debatten der Disziplin entwickelt. Grundsätzlich geht es um die Frage, wie sich unter den veränderten Umweltbedingungen auf den verschiedenen Politikebenen Regelsysteme herausbilden, wie diese stabilisiert und gegebenenfalls auch sanktioniert werden können (Fürst 2004:48, Benz 2004a:17). In Beantwortung dieser Fragen zerfällt die Governanceforschung in unterschiedliche Forschungsschulen, die jeweilig ihre eigene Perspektive auf die Steuerungsfrage werfen. Die Breite der Debatte reicht dabei von den Diskussionen um eine *Global Governance*, wie sie im Umfeld der *Internationalen Beziehungen* besprochen wird, (vgl. Zürn 1998) über die europapolitische Forschung, in der die Governancestruktur der Europäischen Union und Ansätze einer *Multilevel Governance* Betrachtung finden, (Benz 2004c) und endet noch nicht bei der Herausforderung, der sich eine *Governance im modernen Staat* (Mayntz 2004) stellt.

3.2 Von der Politischen Steuerung zur Governance

Wenn in der Politikwissenschaft immer öfter von ‚*Governance*‘ und immer seltener von ‚*Politischer Steuerung*‘ gesprochen wird, (vgl. Mayntz 2004:66) so zeugt dieser Wandel in der Terminologie von weit mehr als der Suche nach einem neuen Begriff für ein altes Phänomen. Die Diskussion um Governance ist die Reaktion auf den Steuerungswandel, wie er weiter oben bereits skizziert wurde (vgl. 1.1). Die Beobachtung verweist auf den semantischen Unterschied zwischen politischer Steuerung (*Konzept des Government*) und Governance (vgl.

¹⁰So der Untertitel des Sammelbandes „*Governance*“, herausgegeben von Arthur Benz (Benz 2004), in dem die unterschiedlichen Facetten der Governanceforschung lehrbuchartig dargestellt werden.

Messner 1997:30). Zum besseren Verständnis der Unterscheidung sei diese mit folgender Tabelle (in Anlehnung an Zimmermann 2006: 387) dargestellt:

	POLITISCHE STEUERUNG	GOVERNANCE
POLITISCH RELEVANTE AKTEURE	Wenige	Viele
STEUERUNG	Vertikal	Horizontal
STEUERUNGSMODI	Hierarchie	Netzwerk
STAAT ALS ... (NACH GENSCHEL/ZANGL 2007)	Herrschaftsmonopolist	Herrschaftsmanager
RELEVANTER POLITIKRAHMEN	Problem- und Lösungsrahmen sind beide der Nationalstaat	Fragmentiertes Mehrebenensystem

Tabelle 2: Politische Steuerung und Governance

Verortet sich das Konzept *politischer Steuerung* hierarchisch und impliziert hierbei auch noch ein ganz bestimmtes Prozessverständnis von Politik, so zeichnet sich das Verständnis von ‚Governance‘ insbesondere durch seine Offenheit und Unbestimmtheit aus. Die *UN - Commission on Global Governance* hat im Jahre 1995 in Ihrem Bericht ‚*Our Global Neighborhood*‘ eine Begriffsdefinition versucht:

Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden. (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995: 4ff.)

Ein solches Verständnis kann insbesondere dahingehend kritisiert werden, dass die Breite der Definition die Gefahr der Beliebigkeit birgt und hierunter die analytische Trennschärfe leidet. Wenngleich diese Definition inzwischen eine umfassende Debatte und Fortentwicklung erfahren hat (vgl. Kooiman 2002), so findet sie bis heute breite wissenschaftliche Zustimmung (Deutscher Bundestag 2002:415). Das vorliegender Arbeit zugrundeliegende Governanceverständnis sei jedoch im Folgenden noch weiter präzisiert, indem auf die spezifische Konzeption des Netzwerkansatzes der ‚*Governance – School*‘ (vgl. Börzel 1998) verwiesen sei.

3.3 Der Netzwerkansatz in der Governanceforschung

Seit den frühen 1990er Jahren gewinnt die Netzwerkforschung auch in der Politikwissenschaft immer stärker an Bedeutung. Die grundsätzlich begrüßenswerte Popularität des Konzeptes bewirkt jedoch die semantische Unschärfe der Begrifflichkeit. Oftmals wird komplementär von Netzwerkanalyse, Politiknetzwerken und Netzwerktheorien gesprochen, ohne dass dabei immer klar wäre, ob es dabei um einen theoretischen Fokus oder einen methodischen Ansatz geht. Bereits der Titel des Aufsatzes von Tanja Börzel (*Organising Babylon: on the different conceptions of policy networks*) gibt Auskunft über die Unübersichtlichkeit des Forschungsfeldes (Börzel 1998). Die Autorin bemängelt die analytische Umschärfe des Konzeptes, wenn Sie schreibt:

Neither is there a common understanding of what policy networks actually are, nor has it been agreed whether policy networks constitute a mere metaphor, a method, an analytic tool, or a proper theory. (Börzel 1998:253)

Börzel schlägt zur Strukturierung zwei analytische Schneisen in die Breite der Forschungsliteratur des Netzwerkansatzes. Einerseits unterscheidet die Autorin methodisch qualitative von quantitativen Ansätzen der Netzwerkforschung, andererseits sieht sie die stärker theoretische Forschung selbst wiederum in zwei Schulen zerfallen. Die methodischen Zugänge verweisen dabei auf den genetischen Hintergrund der Netzwerkforschung, der sich in der quantitativ-empirischen Sozialforschung verortet (vgl. hierzu Jansen 2003). Auch viele der frühen politikwissenschaftlichen Zugänge (vgl. zum Beispiel Pappi 1993) orientieren sich an einem solchen methodischen Verständnis des Netzwerkansatzes im Sinne einer quantitativen Strukturanalyse (vgl. Messner 1997:37). Diese Ausrichtung folgt einer Konzeption, wie sie in den frühen 1990er Jahren auch von Patrick Kenis und Volker Schneider entworfen wurde:

Network analysis does not provide an 'explicit theory' by itself - although it may have a strong affinity to some particular social theories. Some describe this approach as a method looking for a theory [...] In our opinion, network analysis is no theory in stricto sensu but rather a toolbox for describing and measuring relational configurations and their structural characteristics. (Kenis/ Schneider 1991: 44)

Immer breiteren Raum finden sich inzwischen jedoch auch Netzwerkanalysen mit einer qualitativen Ausrichtung (vgl. Schindler 2006a/b, Straus 2006, Holl-

stein/ Straus 2006). Diese nehmen an, dass es nicht nur die Strukturmerkmale eines Netzwerkes sind, die Untersuchung finden sollten, sondern dass vielmehr die Verhandlungs- und Policyprozesse selbst Gegenstand der Netzwerkanalyse sein sollten. Die theoretische Perspektive hingegen fokussiert vielmehr auf die Perspektive neuer, netzwerkartiger Akteurskonstellationen im Rahmen von politischen Prozessen. Hierbei unterscheidet die Autorin zwei Richtungen. Die *Interest Intermediation School* untersucht Politiknetzwerke als die vielfältigen Beziehungsformen zwischen Interessengruppen und dem Staat, während die *Governance School* Politiknetzwerke als eine spezifische Form von Governance versteht und dieses wiederum in Verbindung mit dem Konzept des Wandels politischer Steuerung setzt (Börzel 1998:255). Die vorliegende Arbeit versteht den Netzwerkansatz in der Tradition der *Governance School*, wie sie sich insbesondere in der deutschsprachigen Diskussion um Renate Mayntz und Fritz Scharpf ausgebildet hat und der im Folgenden Erörterung finden soll.

3.4 Das Netzwerkverständnis der *Governance School*

Der Netzwerkansatz¹¹, wie er von vorliegender Arbeit verstanden wird, kann mit Baumgarten und Lahusen (2006) als das Produkt und als *logisch-methodische Konsequenz* eines sich wandelnden Steuerungsverständnisses (ebd.: 177) interpretiert werden. Renate Mayntz sieht, dieser Logik folgend, dem Begriff der *Governance* neben seiner klassischen Semantik als *Oberbegriff aller Formen sozialer Handlungskoordination* auch noch eine Bedeutung als *Gegenbegriff zur hierarchischen Steuerung* anhaften (vgl. Mayntz 2004). Die Vertreter des Netzwerkansatzes gehen davon aus, dass Politik mehr und mehr in hybriden Netz-

¹¹ Die These horizontaler Steuerung hat in der sozialwissenschaftlichen Debatte der vergangenen Jahre stark an Popularität gewonnen. Für die deutschsprachige Politikwissenschaft können insbesondere Renate Mayntz und Fritz Scharpf als zentrale Vertreter des Netzwerkansatzes angeführt werden. Der Ansatz hat sich in den frühen 1990er Jahren entwickelt, (vgl. Mayntz 1993, Mayntz 1997a, Scharpf 1991, Kenis/Schneider 1991) und bis heute vielfache Weiterentwicklung gefunden. Einen guten Überblick über die verschiedenen Netzwerkkonzepte und die Diskussion hierüber findet sich bei Börzel 1998 (*Organising Babylon: on the different conceptions of policy networks*). Sehr lesenswert ist auch der Artikel von Volker Schneider 2004 (*Politiknetzwerke und die Steuerung moderner Gesellschaften*). In der Debatte ist umstritten ob sich der Netzwerkansatz zentral auf die Methodik der Netzwerkanalyse bezieht (vgl. hierzu Jansen 2003, Pappi 1993, Baumgarten/Lahusen 2006, Schindler 2006 und Hollstein/ Strauss 2006) oder ob die der Netzwerkansatz auch als Theoriemodell zum Wandel politischer Steuerung (Scharpf 1991, Mayntz 1993a, Mayntz 1997a, Marin/Mayntz 1991a) dienen kann. (Zur Diskussion vgl. Kenis/ Schneider 1991) Für einen Überblick über die verschiedenen Ausprägungen des Ansatzes vgl. (Knill 2000) und auch wiederum bei (Börzel 1998).

werken unterschiedlicher Akteurskonstellationen auf und zwischen den verschiedenen Politikebenen entstehe. Das Konzept ergänzt damit die beiden klassischen Steuerungsmechanismen der *Hierarchie* und des *Marktes* durch die Steuerung über Netzwerke (vgl. Abel 2000:161). Der politische Prozess verändert sich einem solchen Verständnis zufolge vielfältig. Von den Netzwerktheoretikern werden gesellschaftliche Transformationsprozesse festgestellt, welche auf einen „*major shift [...] in societal governance from hierarchical control to horizontal coordination*“ (Kenis/Schneider 1991:36) verweisen. Damit wird angenommen, dass sich Policyprozesse immer stärker aus der Vertikalen in horizontale Politikforen transformieren und Politik immer stärker als Resultat eines Verhandlungs- und Koordinationsprozesses zwischen einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure auf den verschiedenen Politikebenen entsteht.

Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, [...] entsteht Politik heute oft in einem Prozess, in den eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen eingebunden ist. (Mayntz 1993:40)

Neben dem Mehrebenencharakter politischer Prozesse wird hier auf die plurale Akteursstruktur von Governanceprozessen verwiesen. Neben dieser horizontalen Öffnung konstatiert diese Schule auch die vertikale Öffnung im Sinne einer *Multilevel Governance* (vgl. Gualini 2006a: 61ff.). So kann man bereits in den frühen 1990er Jahren bei Fritz Scharpf lesen, dass

staatliche Politik heute also eingebunden [ist] in ein immer weiter verzweigtes und immer dichteres Netz von transnationalen und innergesellschaftlichen Abhängigkeiten und Verhandlungsbeziehungen. (Scharpf 1991:623)

Politik entsteht diesem Verständnis folgend in einem diskursiven Verhandlungsprozess¹² zwischen den verschiedenen Politikebenen und unter Berücksichtigung zahlreicher nicht genuin staatlicher Akteure. Der Netzwerkansatz versteht die Politikgestaltung damit als einen Prozess, „*an dem eine Vielzahl staatlicher und privater Akteure mit breiter Streuung über verschiedene Handlungsebenen und funktionale Bereiche beteiligt sind*“ (Knill 2000:112). Es wird angenommen, dass sich in Netzwerken Steuerungsmechanismen der Selbstkoordination zwischen staatlichen

¹² Über Verhandlungen, so die Annahme, kommt es zu einem Konsens in Netzwerken. Jörg Abel benennt vier Arten, wie der Konsens in Netzwerken hergestellt werden kann: 1. Macht, 2. Interdependenz, 3. Reziprozität und 4. Vertrauen. (Abel 2000:162)

und zivilgesellschaftlichen Akteuren herausbilden, „die potenziell innovative und effektivere Politikergebnisse produzieren können“ (Schindler 2006b:103). Die folgende eigene Darstellung versucht den Steuerungswandel graphisch zu verorten.

Wandel politischer Steuerung

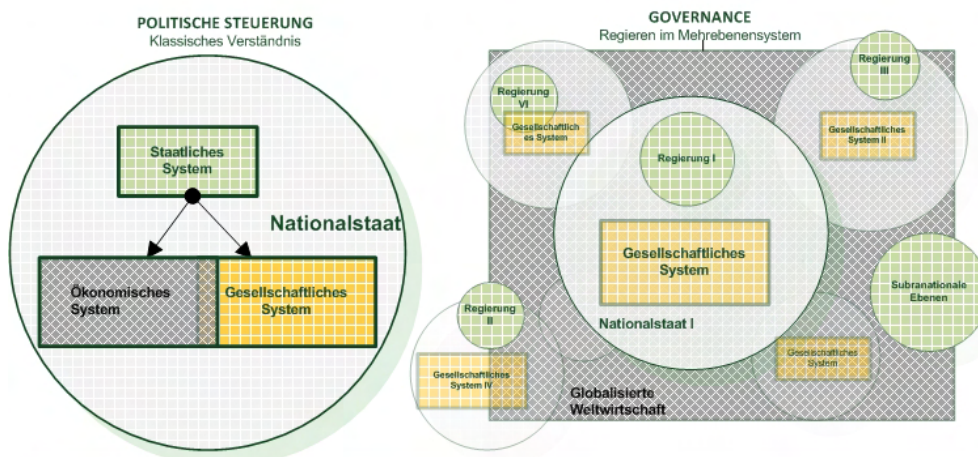


Abbildung 1: Wandel politischer Steuerung
(Eigene Darstellung)

Diese Abbildung versucht also gewissermaßen eine Verbildlichung der in Tabelle 2 besprochenen Kategorien *politischer Steuerung* versus *Governance* (vgl. B 3.2, Seite 20). Dabei sei bemerkt, dass beide Konzepte Idealtypen darstellen, dass sich die politischen Prozesse jedoch tendenziell vom Konzept politischer Steuerung weg und hin zum Konzept einer Governance entwickeln. Dieser Wandel hat zumindest drei Dimensionen, die bereits angesprochen und belegt wurden, hier jedoch nochmals in drei Stichworten Ansprache finden. 1. *Die Raumkategorie:* Im Zuge der Globalisierung und der damit verbundenen Ent-räumlichung gewinnt der Raum an neuer Relevanz¹³. Dies geschieht dadurch, dass der traditionelle Politikrahmen des Nationalstaates zunehmend in Frage gestellt wird und sich damit sowohl der politische Prozess, als auch die klassische Grenze des wissenschaftlichen Diskursrahmens über den Nationalstaat hinaus ausweitet. 2. *Die Prozesskategorie:* Neben der räumlichen Dimension ist auch der Politikprozess selbst vom Wandel betroffen. Das Modell hierarchischer *top down* –Steuerung wird abgelöst von einem horizontalen Modus politischer

¹³ Diese Gedanken stehen in großer Nähe zu den Konzepten, wie sie auch von Ulrich Beck und Grande in Ihrem Buch *Das kosmopolitische Europa* gezeichnet werden (Beck/ Grande 2004), Gedanken, die Ulrich Beck bereits in früheren Gedanken seiner *Zweiten Moderne* entwickelt hat.

Steuerung der sich immer stärker über Kommunikationsprozesse und Verhandlungsbeziehungen auszeichnet. Hiermit in Verbindung steht schließlich die dritte Dimension: 3. *Die Akteurskategorie*: Neben den klassisch politischen Akteuren finden mehr und mehr nun auch nichtstaatliche Akteure Eingang in die Politikarenen. Man kann an die Konferenz von Rio (1992) denken, auf der eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen präsent war oder auch an sogenannte *Public Privat Partnership* Projekte in deren Rahmen, denkt man beispielsweise an derartige Kooperationsformen im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, es auch zur Unterstützung genuin staatlicher Aufgaben durch privatwirtschaftliche Akteure kommt¹⁴. Nimmt man diese drei Dimensionen zusammen, so gelangt man zu einem Multilevel – Governancemodell wie es in der obigen Grafik darzustellen versucht wurde. Einem solchen Modell der Mehrebenenpolitik sieht sich auch der Ansatz verpflichtet, der im folgenden vorgestellt, den theoretischen Hintergrund der Arbeit bilden soll.

4 Regional Governance

4.1 Neue Perspektiven Ober- und Unterhalb des Nationalstaates

Seit einigen Jahren finden auch in der Politikwissenschaft immer öfter raumwissenschaftlich geprägte Forschungsansätze Perzeption. Mit der Globalisierungsdebatte, in deren Umfeld eben auch die Tendenzen der neuerlichen Lokalisierung und Regionalisierung diskutiert werden, scheint die Kategorie des Raumes zusehends an Bedeutung zu gewinnen. Während zu Zeiten des Nationalstaates die räumlichen Grenzen auch allzu oft die Grenze der wissenschaftlichen Debatte markierten, so scheint der Raum gerade in Zeiten der Entgrenzung an Bedeutung zu gewinnen. Diese stärkere Bedeutung raumwissenschaftlicher Perspektiven findet auch in der politikwissenschaftlichen Debatte ihren Niederschlag. Neben den Perspektiven auf globale Ordnungsmuster, wie sie im Rahmen der *Global Governance* – Diskussion Ansprache finden, werden immer öf-

¹⁴ Konkret zeigt sich dies beispielsweise am Engagement von Daimler-Chrysler für die AIDS – Prävention im Rahmen seiner Geschäftstätigkeit in Südafrika.

ter auch Steuerungsprozesse auf subnationaler Ebene zum Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen (vgl. Pütz 2006:41). Insbesondere das aus der Europaforschung stammende Konzept der Mehrebenenpolitik (*Multilevel Governance*) hat dabei stark an Relevanz gewonnen. Dabei wird angenommen, dass sich eine Policy immer stärker in der Interdependenz des Zusammenspiels der verschiedenen Politikebenen herausbildet. Enrico Gualini (2006) sieht eine große Kompatibilität zwischen den Konzepten der Mehrebenen – und der Regional Governance, wenn er die Potenziale des Mehrebenenansatzes für das Konzept einer Regional Governance herausstellt (ebd.:61). Die Beobachtung, dass Politik immer öfter in einem Verhandlungsprozess zwischen verschiedenen Akteuren auf den unterschiedlichen Politikebenen herausbildet, trifft insbesondere auch auf die regionale und lokale Ebene zu. Neben der größeren Sichtbarkeit können seit den 1990er Jahren auch hier neue Formen politisch-institutioneller Steuerung und zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation beobachtet werden (Nischwitz/ Molitor/ Rohne 2001:4, Schmidt 2000:67). Besonders offensichtlich werden derartige Kooperationen im Rahmen lokaler *Agenda* - Prozesse, wie sie die vorliegende Arbeit untersucht. Dabei bietet sich mit dem Konzept der *Regional Governance*, welches seit wenigen Jahren auch für die Politikwissenschaft entwickelt wird, ein vielversprechender Analyserahmen als theoretischer Hintergrund für die Untersuchung von Prozessen regionaler Selbststeuerung.

4.2 Regional Governance – Historie und Entwicklungsstand

Das Konzept der Regional Governance entstammt der raumwissenschaftlichen Forschung Großbritanniens und beschäftigt sich mit Prozessen regionaler Selbststeuerung (vgl. Rhodes 1997/ Roberts/Lloyd 2000). In der deutschsprachigen Debatte wird das Konzept insbesondere im Rahmen der lokalen Politikforschung und der Regionalwissenschaften diskutiert,¹⁵ (vgl. Fürst 2006a:37f.) hat bisher jedoch nur schwache Resonanz in der Politikwissenschaft gefunden (vgl. Pütz 2006:39). Erst in der jüngsten Vergangenheit finden zur Analyse sol-

¹⁵ Vergleiche hierzu: (Fürst 2006a/b, 2004), (Nischwitz/ Molitor/ Rohne 2001), (Diller 2002), (Frey 2003) und (Knieling 2003).

cher Prozesse auch raumwissenschaftlich und regional orientierte Ansätze Eingang in die deutschsprachige Governancedebatte (Fürst 2004). Die Vertreter des Regional Governance Ansatzes sehen dessen Perspektive dabei insbesondere dadurch legitimiert, dass einerseits über räumliche Entwicklungsprozesse immer öfter unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure und im Rahmen semiformeller Aushandlungsprozesse entschieden wird, und dass andererseits die räumliche Entwicklungspraxis und der Diskurs darüber zur Aufwertung der regionalen Ebene geführt habe (Pütz 2006:41, Kleinfeld 2006: 400). Dietrich Fürst, der als der zentrale Vertreter für eine politikwissenschaftlichen Regional Governance Perspektive im deutschsprachigen Raum benannt werden kann, bemängelt dennoch, dass Regional Governance bisher weder wissenschaftlich noch praktisch ein ausgebildetes Konzept darstellen würde (Fürst 2004:60). Die mangelnde theoretische Fundierung kritisieren auch Nischwitz, Molitor und Rohne (2001):

Trotz einer Vielzahl von Arbeiten zu inhaltlichen Einzelthemen wie Kooperation, Netzwerke und Kommunikation sowie der ausführlichen Beschreibung von Fallbeispielen nachhaltiger Entwicklungsstrategien blieb bislang der entscheidende Schritt zur strategischen Etablierung einer regionalen Governance weitestgehend aus. (Nischwitz/ Molitor/ Rohne 2001:6)

Diese Kritik gilt auch heute noch und vielfach droht der Ansatz irgendwo zwischen *New Public Management*, regionaler Netzwerkforschung und *Participatory Government* zu verschwimmen (vgl. Kleinfeld 2006: 400). In diesem Zusammenhang stellt die zweibändige Publikation des Forschungsprojektes *Good Regional Governance* der Hans-Böckler-Stiftung aus dem Jahre 2006, die sich zentral mit den theoretischen Facetten und den praktischen Ausformungen einer Regional Governance beschäftigt, einen vielversprechenden Ansatz der Weiterentwicklung des Konzeptes dar (vgl. Kleinfeld/ Plamper/ Huber 2006a/b). Unter Berücksichtigung dieser jüngster Forschungsliteratur geht es im Folgenden darum, das Konzeptverständnis, wie es die vorliegende Arbeit zugrunde legt, zu beschreiben.

4.3 Konzeptverständnis

Regional Governance kann als ein spezieller Governancefokus auf Prozesse regionaler Selbststeuerung (vgl. Fürst 2006a:42) unter Berücksichtigung der räumlichen Dimension gesehen werden (vgl. Kleinfeld 2006:400). Regionale Selbststeuerung bezieht sich Fürst (2004) zufolge auf die Analyse von selbstorganisierten Netzwerken und das Zusammenspiel von Akteuren unterschiedlicher Handlungslogik auf Basis von wechselseitigen Abhängigkeiten (ebd.:50). Das Konzept geht dabei von einem sehr breiten Governanceverständnis aus, wenn es regionale Steuerungs- und Koordinationsformen untersucht, und dabei formelle und informelle, staatliche und nichtstaatliche Akteure sowie hierarchische, kompetitive, und kooperative Akteursbeziehungen betrachtet (Kleinfeld 2006:400). In Rückgriff auf Dietrich Fürst und in Anlehnung an das Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus von Renate Mayntz und Fritz Scharpf zeichnet Marco Pütz drei zentrale Untersuchungsperspektiven eines *Regional Governance* - Fokus (Pütz 2006:43). Pütz sieht die Merkmale einer Regional Governance bedingt durch 1. spezifische Akteurskonstellationen aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, 2. verschiedene Steuerungsformen sowie 3. verschiedene Regionen und Scales. Dies sei in der folgenden Grafik dargestellt. Eine explorative Studie zum Thema *Local - und Regional Governance*¹⁶ von Nischwitz, Molitor und Rohne (2001) hat über eine Vielzahl von Experteninterviews ebenfalls drei zentrale Merkmale des Konzeptes erarbeitet. Für die befragten Expertinnen und Experten aus Politik und Wissenschaft erschienen folgende drei Dimensionen des Ansatzes als konstitutiv. 1. Die Netzwerkbildung und der Akteursbezug (*Das Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure zur Steuerung räumlicher Entwicklungsprozesse*), 2. die Zusammenführung zentraler Steuerungsformen (*Die Kombination traditioneller harter und neuer weicher Steuerungsansätze*) sowie 3. der Aufbau von informellen Parallelstrukturen (*Die Bildung informeller Kooperationsformen parallel und teilweise auch in Konkurrenz zu etablierten politisch-administrativen Strukturen*) (ebd.13f.). Vergleicht man die Ergebnisse dieser Studie mit der Grafik von Marco Pütz, so kann man eine große Übereinstimmung der zentralen Merkmale feststellen.

¹⁶ Zur Artverwandtschaft der Konzepte einer Regional – und Local Governance meint Ralf Kleinfeld: „[Es] verfügen *Regional Governance* und *Local Governance* über die größten Gemeinsamkeiten, so dass es Sinn macht, bei allen Unterschieden und Abgrenzungsproblemen *Regional -* und *Local Governance* als eng verwandt zu betrachten.“ (Kleinfeld 2006:401f.)

Merkmale von Regional Governance

in starker Anlehnung an eine Darstellung von Marco Pütz (2006:43)

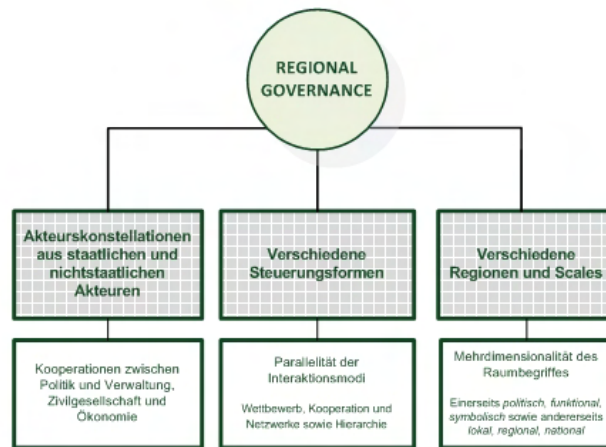


Abbildung 2: Merkmale von Regional Governance
Eigene Darstellung in starker Anlehnung an (Pütz 2006:43)

Die vorliegende Studie folgt Pütz in diesem Verständnis, konkretisiert jedoch ihr Konzeptverständnis in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand. Die Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, welchen Einfluss die *LAG 21* auf die *Agenda* – Prozesse im Land NRW hat. Ein zentrales Anliegen der *LA* ist es, das Konzept der *nachhaltigen Entwicklung* kommunal zu implementieren. Die dadurch angestrebte Diffusion operativer Nachhaltigkeitsstrategien kann jedoch nur gelingen, wenn auch das theoretische Leitbild einer *nachhaltigen Entwicklung* transportiert wird. Karsten Zimmermann (2006) beschäftigt sich mit *Regional Governance* und kollektiven Lernprozessen. Ein solcher *Regional Governance* – Fokus erscheint auch für die vorliegende Arbeit äußerst fruchtbar. In diesem Sinne formuliert Zimmermann folgende These über den Prozess kollektiven Lernens:

Kollektives Lernen findet statt, wenn die Akteure einer regionalen Akteurskonstellation die Grundlagen ihres gemeinsamen Handelns wie eine gemeinsame Wissensbasis, gemeinsame Interpretationsmuster oder Regelsysteme überprüfen, infrage stellen und korrigieren und diese Veränderungen als Erfahrung gespeichert wird. (Zimmermann 2006: 294)

In Bezug auf *Regional Governance* heißt dies, dass Kollektive und Organisationen über persönliche Erfahrungen ihrer Vertreter oder Repräsentanten in regionalen Netzwerken lernen. (ebd. 298) Der jeweilige Akteur entwickelt in Netzwerken und Arbeitsgruppen neue Ideen und Vorstellungen und bringt diese als

Widersprüche in die eigene Organisation ein. Die Mehrebenensituation in der Verbindung von lokaler und regionaler Arena bietet die Gelegenheit für einen Sinnimport, da die Mandatsträger nicht nur Verhandlungspositionen, sondern auch veränderte Überzeugungen, Vorstellungen, Bedeutungskonventionen und Argumente in die Heimatorganisation tragen können (ebd. 299). Wenn die Arbeit also im Weiteren die Landesarbeitsgemeinschaft und deren Einfluss auf die lokalen *Agenda* – Prozesse in NRW vor dem Hintergrund des *Regional Governance* - Konzeptes untersucht, so wird dabei ein solch lerntheoretisch orientiertes Verständnis des theoretischen Bezugsrahmens zugrunde gelegt.

5 Normative und analytische Gedanken zur Untersuchung

Der Wandel politischer Steuerung, das Konzept der *Regional Governance* und die Prozesse im Rahmen der *Lokalen Agenda* stehen in engem Zusammenhang zueinander. Brozus, Take und Wolf (2003) sprechen von einem *Inneren Zusammenhang* (ebd. 75) zwischen den neuen horizontalen Steuerungsmodi und dem Leitbild Nachhaltiger Entwicklung. Einen solchen Zusammenhang sehen auch Nischwitz, Molitor und Rohne (2001)¹⁷, wenn sie den Ansatz der *Regional Governance* „als ein Instrument zur Implementierung eines strategischen Prozesses in Richtung Nachhaltigkeit und sozial-ökologischer Transformation“ (ebd.4) sehen. Die Autoren meinen, dass sich die regionale Handlungsebene als zentrale Kategorie für die Operationalisierung von Prozessen Nachhaltiger Entwicklung anböte (ebd.). Auch das weiter oben angesprochene Forschungsprojekt der Hans-Böckler-Stiftung weist in eine ähnliche Richtung wenn es den Titel *Good Regional Governance* trägt. Benz und Fürst (2003) unterscheiden daher auch eine normative von einer analytischen *Regional Governance*. Beide Dimensionen, so die Autoren, seien in der Debatte über *Regional Governance* präsent, würden jedoch nicht immer sorgfältig getrennt. Insbesondere infolge der zunehmenden Divergenz von Funktionsräumen und administrativen Grenzen würde der Begriff der *Regional Governance* zumeist im Sinne einer *Good*

¹⁷ Sondierungsstudie (2001) im Auftrag des BMBF zu den Konzepten *Regional und Local Governance*. (Nischwitz/ Molitor/ Rohne 2001)

Governance verstanden, weil er vor allem Modelle regionaler Selbststeuerung diskutiere (ebd. 12). Das Konzept nachhaltiger Entwicklung und, wie eben besprochen, auch vielfach die Entwürfe zu *Regional Governance* sind demnach stark normativ geprägte perspektivische Ansätze. Für das Konzept der nachhaltigen Entwicklung soll eine solch normative Ausrichtung auch für die vorliegende Arbeit gar nicht bestritten werden. Was das Konzept der *Regional Governance* angeht, so geht die Studie davon aus, dass sich derartige Prozesse am gewählten Untersuchungsgegenstand tatsächlich nachweisen lassen und dies nicht nur eine wünschenswerte Zukunftsperspektive für die lokalen *Agenda* - Prozesse darstellt¹⁸. Der normative Aspekt betrifft im Rahmen der Untersuchung die Implementierung von Nachhaltigkeitsprozessen in den *Agenda* - Kommunen. In diesem Zusammenhang erscheint der Begriff *Good Regional Governance* auch für die vorliegende Studie völlig angebracht. Die oben erwähnte Nähe des Leitbildes Nachhaltiger Entwicklung zu neuen Steuerungsmodi bietet die Untersuchung lokaler *Agenda* - Prozesse als Musterbeispiel kooperativer, netzwerkartiger Steuerung geradezu an. (Geißler 2006:46) Die Untersuchung der *LAG 21* jedoch folgt keinem normativen Konzept, sondern versteht sich in der Konzeption eines analytischen *Regional Governance* - Verständnisses (vgl. Benz/ Fürst 2003).

¹⁸ Zur Diskussion um das Verhältnis von *Regional Governance* und *Good Regional Governance* vgl. (Pütz 2006:40-42)