

Mario REIMER, Bochum

Governance in der Städteregion Ruhr 2030 – vom Forschungsverbund zur handlungsfähigen Region

Summary

The importance of the regional scale as a frame of reference for politics and planning has changed fundamentally in terms of the underlying relationships between the state, the economy and society. Cities are now forced to engage in regional arenas of action (as one actor among many). Therefore, the design of innovative and cooperative development strategies to cope with the new challenges of regionalization becomes imperative. In this context, the experimentation with new instruments and processes of regional development within such newly founded alliances is of increasing importance and interest. The emerging innovative modes of governance with their specific scales and spaces of operation effectively create such new regions through practice. However, the capacity to act as a region depends on the characteristics of the implemented governance structures. The following paper analyses the evolution of new regional governance structures within the „Städteregion Ruhr 2030“, a regional alliance that emerged out of a former research project of the state government of North Rhine-Westphalia.

Einleitung

Die Gestaltung von Politik und Planung auf einer regionalen Maßstabsebene hat in den vergangenen Jahren einen stetigen Bedeutungszuwachs erfahren¹. Als Handlungsraum der Zukunft erleben Regionen und regionale Kooperationsformen eine regelrechte Diskurskonjunktur (BLOTEVOGEL 2000). Die sich derzeit vielfach neu formierenden Regionen müssen sich einem ständigen Innovations- und Adaptionsdruck stellen, um sich vor allem im harten Wettbewerb untereinander an der Spitze zu positionieren und handlungsfähig zu bleiben. Folglich ist ein dynamisches Rescaling des territorialen Raumgefüges zu verzeichnen, da sowohl aus kommunalen als auch aus nationalen Handlungsarenen Aufgaben auf die regionale Ebene verlagert werden. Eng mit einer Aufgabenverlagerung verbunden sind auch neue Governancepraktiken, die vielfach zunächst regional erprobt werden müssen und somit experimentellen Charakter aufweisen (FÜRST 2006b; GUALINI 2006). Diese

¹ Zu den Gründen für die Aufwertung der regionalen Ebene als politische und planerische Handlungsarena vgl. z.B. FEIL 2005, 9; AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG 2004 und BENZ et al. 1999.

neuen, regional orientierten Governancepraktiken und deren Reichweiten führen zu neuen Formen der Territorialität (GUALINI 2006, 78) und somit zur Herausbildung neuer kooperativer Netzwerke und Regionen, die erst über das konkrete raumbezogene Handeln von Akteuren zu neuen Aktivitäts- und Wahrnehmungsregionen werden. Als eine solche Region ist auch die 2000 aus dem Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ hervorgegangene Städtereion Ruhr 2030 zu interpretieren, deren Governan-cestrukturen in diesem Artikel untersucht werden.

1 Regional Governance

Die aktuell im Zuge der weit reichenden ökonomischen und sozialen Transformationsprozesse feststellbaren Veränderungen im Verhältnis zwischen Staat, Ökonomie und Gesellschaft führen auf der räumlichen Maßstabsebene der Region derzeit zur Herausbildung von innovativen Strategien zur regionalen Entwicklung, zur Anwendung neuer Verfahren und Instrumente der Koordination, zu neuen institutionellen Steuerungs- und Regelungsmechanismen sowie zu erneuerten formellen, zunehmend aber auch informellen Akteurskonstellationen, die mit dem Begriff „Governance“ umschrieben werden (HOHN et al. 2006, 5). Von besonderer Bedeutung ist es, dass mit der Verwendung des „Governance“-Begriffs eine Verlagerung des analytischen Blickwinkels auf andere Ausschnitte der Realität verbunden ist. Dieser Zusammenhang kann über die Dichotomie der beiden Idealtypen zur Steuerung und Koordination von gesellschaftlichem Handeln, „Government“ und „Governance“, verdeutlicht werden (ZSCHOCKE 2007, 25; BRÖCHLER u. VON BLUMENTHAL 2006). Während die „Government“-Perspektive den Staat als zentralen steuernden Akteur interpretiert, der sich von Markt und Gesellschaft abgrenzt (BENZ 2004, 19) und über die Anwendung und Durchsetzung klassischer Steuerungsinstrumente (Recht und Geld) die politisch-gesellschaftliche Entwicklung in hierarchischen Regelungsstrukturen lenken soll, impliziert die „Governance“-Perspektive eine Abwendung dieser „traditionellen staatsrechtlichen Vorstellung von politischer Steuerung“ (BLATTER 2007, 25) und lenkt die Aufmerksamkeit auf das gemeinsame Handeln von Staat, Markt und Gesellschaft in Netzwerken, die in der Regel schwächer institutionalisiert sind. Die nur noch eingeschränkt vorhandene Fähigkeit der zentralstaatlichen Steuerung wird anerkannt, die Koordination von unterschiedlichen Handlungslogiken über komplexe Verhandlungsprozesse in sich erweiternden Akteurskreisen steht im Mittelpunkt (FÜRST 2006a, 43). Um die mit den zitierten Transformationsprozessen verbundenen Implikationen auf die regionale Maßstabsebene deskriptiv und analytisch adäquat erfassen zu können, ist ein Perspektivenwechsel von „Government“ zu „Governance“ zwingend notwendig und erfolgt allmählich.

Der „Governance“-Begriff ist aus der Institutionenökonomie über die Politikwissenschaften in die Raum- und Planungswissenschaften getragen worden (MAYNTZ 2006; BENZ 2004, 15). Den deutschen raumwissenschaftlichen Diskurs zur Übertragung des Begriffs auf die regionale Ebene haben vor allem FÜRST und BENZ vorangetrieben. Von Regional Governance ist demnach dann zu sprechen, „wenn man sich auf netzwerkartige regionale Prozesse der Selbststeuerung unter Einbezug von Akteuren der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und/oder Zivilgesellschaft bezieht

und sich der Prozess darauf richtet, die regionale Wirtschaftsentwicklung voranzutreiben“ (FÜRST 2006a, 42). Darüber hinaus beschreibt das Konzept der Regional Governance „eine Steuerungs- und Regelungsstruktur, die staatliche wie gesellschaftliche Akteure zusammenführt, formelle wie informelle Elemente beinhaltet und durch hierarchische, kompetitive und kooperative Akteursbeziehungen geprägt wird“ (BENZ 2001, 55).

Im Folgenden werden die Charakteristika des Regional Governance-Konzepts zusammengefasst (ZSCHOCKE 2007, 26; BENZ 2001), um auf dieser Grundlage ein Analyseschema zur Erfassung und Evaluation regionaler Governancestrukturen zu entwerfen.

1. Eine theoretisch fundierte Analyse regionaler Governance muss sich erstens mit dem vorherrschenden Regionsverständnis auf der Ebene der handelnden Akteure auseinandersetzen. Eine Region wird von den Akteuren als Handlungs- und Funktionsraum interpretiert und erst durch deren raumbezogenes Handeln konstituiert, entzieht sich somit einer festen Grenzziehung (ZSCHOCKE 2007, 27). Vielmehr zeigt sich, dass die bestehenden Grenzen (beispielsweise kommunale Gebietskörperschaftsgrenzen) zunehmend permeabel werden. Das gilt nicht nur für territoriale, sondern auch für funktionale und sektorale Grenzen (BENZ 2004, 14).
2. Zweitens ist das Verständnis von regionaler Politik näher zu betrachten. Regionale Politik ist zunehmend als eine Gemeinschaftsaufgabe von öffentlichen Handlungsträgern, Vertretern der Wirtschaft und von zivilgesellschaftlichen Akteuren zu interpretieren. Eine solche Perspektive impliziert qualitative Veränderungen in den Bereichen der Politikinhalt (Regionalisierung politischer Aktionsräume), der Politikstrukturen (Verhandlungen und Kooperation) und, damit verbunden, der politischen Akteurskonstellationen (Heterarchie) (BENZ et al. 1999, 49).
3. Einen dritten analytischen Baustein stellt der interorganisatorische Charakter von Regional Governance dar (BENZ 2001; FÜRST 2006a). Dieser ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Akteuren aus dem öffentlichen und dem nicht-öffentlichen Sektor. Je größer der Anteil der Akteure aus nicht-öffentlichen Bereichen, desto ausgeprägter ist der interorganisatorische Charakter von Regional Governance. Entscheidend ist es, die Prozessdimension von Regional Governance zu berücksichtigen. Die Zusammensetzung der Akteure kann in unterschiedlichen Phasen der Kooperation in überaus großem Maße variieren (ADAMASCHEK u. PRÖHL 2003; DILLER 2002; LOWNDES u. SKELCHER 1998).
4. Viertens gilt die Zusammenarbeit der Akteure in meist relativ losen Netzwerkstrukturen als wesentliches Charakteristikum von Regional Governance. Von besonderem Interesse sind die räumliche Dimension des Netzwerks, die im Rahmen der Netzwerkstrukturen bearbeiteten (und ausgeklammerten) Themenfelder, die Ausrichtung und der Akteurskreis sowie der Formalisierungsgrad und die Struktur der Akteursbeziehungen (DILLER 2002, 50).
5. Regionale Governancestrukturen sind fünftens dahingehend zu untersuchen, ob eher weiche oder eher harte Steuerungsmechanismen das gemeinsame Handeln in einer Region dominieren. Traditionell formelle institutionelle Strukturen werden mehr und mehr über die Integration informeller Steuerungsansätze

aufgeweicht. Eng mit der je spezifischen Institutionalisierung kooperativer Strukturen verbunden ist die Wahl der Steuerungsinstrumente, der es nachzuspüren gilt.

6. Sechstens muss der Mehrebenencharakter von Regional Governance vertieft betrachtet werden. Akteure sind häufig in mehreren Netzwerken engagiert, deren Zielsetzungen sich überlagern oder sich diametral entgegenstehen können. Zudem nehmen die Akteure auf der regionalen Ebene verschiedene Rollenpositionen ein. Zum einen sind sie Repräsentanten ihrer jeweiligen „Heimorganisation“, zum anderen agieren sie als Kooperationspartner auf regionaler Ebene, auf welcher ein gewisses Maß an Verhandlungsfähigkeit vorausgesetzt wird.

Ein so konzipiertes Analyseschema muss den übergeordneten Anspruch haben, „nicht auf der instrumentellen, organisatorischen und prozessualen Ebene von Governance stehen zu bleiben, sondern zum Kern der jeweiligen Governance-Kultur vorzudringen, um sowohl die Beharrungskräfte als auch die Transformationspotenziale des jeweiligen konstitutiven institutionellen Interdependenzgeflechts aus Werten, Normen, Regeln und Gesetzen offen zu legen“ (HOHN et al. 2006, 11).

2 Die Städteregion Ruhr 2030 – vom Forschungsverbund zur handlungsfähigen Region

Im April 2000 wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Forschungsprogramms „Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert“ der Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ ausgeschrieben. Zur Teilnahme aufgefordert waren alle Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern. Es sollten wissenschaftlich fundierte Konzepte einer langfristigen und umfassenden Stadtentwicklung eingereicht werden, die zu Visionen, Modellen, Leitbildern oder Gesamtkonzepten ausgearbeitet werden konnten (BMBF 2003, 6). Ausgangspunkt des Wettbewerbs war die „unausgesprochene Erkenntnis, dass die „Stadt“ in ihrer heutigen Funktion, Ausrichtung und Organisation langfristig betrachtet an grundsätzliche Grenzen stößt“ (BMBF 2004, 5). Vor diesem Hintergrund wurden 110 Bewerbungsskizzen eingereicht, von denen letztlich 21 zur Förderung vorgeschlagen wurden. Verbindlich für jedes Projekt war die Kooperation zwischen wissenschaftlichen und politischen Institutionen. Ein damit eng verknüpftes Ziel war es, „jenseits des Alltagsgeschäfts, realer Handlungszwänge und der politischen Machtbalance in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen einen Lern- und Qualifizierungsprozess zu durchlaufen“ (BMBF 2004, 6). Weiterhin mussten die eingereichten Beiträge eine möglichst breite Interdisziplinarität erkennen lassen, wobei vor allem der Dialog mit der städtischen Öffentlichkeit besonders intensiv gefordert wurde. Inhaltlich sollten Konzepte mit langfristigem Horizont entwickelt werden, die über Einzelschritte sukzessive umzusetzen sind. Die Zukunftsperspektive kann als ein entscheidender Gegenstand des Ansatzes „Stadt 2030“ interpretiert werden (GÖSCHEL 2002). Vor allem die unterschiedlichen Handlungslogiken von Politik (kurzfristig orientiert) und Planung (langfristig orientiert) sollten zusammengeführt werden (BOCK 2006).

Die Städteregion Ruhr 2030 ist aus einem der 21 Forschungsverbünde hervorgegangen, die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Modellvorhabens „Stadt 2030“ gefördert wurden. Sie setzte sich ursprünglich aus den Verbundpartnern Duisburg, Oberhausen, Mülheim an der Ruhr, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum und Dortmund zusammen. Gemäß den formalen Anforderungen zur Förderung wurden die Städte von der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund wissenschaftlich begleitet. Seit August 2000 wurden im Forschungsverbund mehrere Workshops zur Vorbereitung und Erstellung einer Ideenskizze durchgeführt, die am 15. März 2001 durch das BMBF ausgezeichnet wurde (PETZINGER 2004, 133). Am 4. Juli 2001 haben die neun Verbundpartner ihre Vereinbarung zur Kooperation sowie die Vorhabensbeschreibung im „Vertrag von Herne“ feierlich unterzeichnet. Das Leitbildvorhaben startete am 1. November 2001, die finanzielle Förderung endete im April 2003 (DAVY 2002b, 27). Nach dem Ende des Ideenwettbewerbes und der finanziellen Förderung ist die Kooperation stetig weitergeführt worden, die etablierten regionalen Governancestrukturen ließen aus dem ehemaligen Forschungsverbund eine handlungsfähige Städteregion Ruhr 2030 erwachsen. Seit 2007 gehören auch die Städte Hagen, Hamm und Bottrop zum Akteurskreis.

3 Governance in der Städteregion Ruhr 2030

Die folgenden Ausführungen zur Ausprägung der regionalen Governancestrukturen in der Städteregion Ruhr 2030 orientieren sich an den zuvor dargestellten Charakteristika regionaler Governance und basieren auf eigens durchgeführten Expertengesprächen aus dem Jahre 2006.

3.1 Raum-/ Regionsverständnis der Akteure

Im Falle der Städteregion Ruhr 2030 ist eine erhebliche Divergenz zwischen administrativ begrenzten Planungsräumen einerseits und einem an funktionalen Kriterien orientierten Handlungsraum andererseits festzustellen. Der sehr intensiv verflochtene Funktionsraum der Region wird von verschiedenen, sich überlagernden Verwaltungsstrukturen zerschnitten. Vor diesem Hintergrund sehen sich die handelnden Akteure in der Region mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, die vielfach territorial orientierten Handlungsrationaltäten auf kommunaler Ebene in einem funktional orientierten und flexiblen regionalen Akteursgeflecht zusammenzuführen. Dabei liegt der Städteregion Ruhr 2030 ein besonders innovativer Regionalisierungsansatz zu Grunde, der in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den älteren und eher wenig flexiblen, da räumlich über Verwaltungs- und Zuständigkeitsgrenzen fixierten, Regionalisierungsbestrebungen steht.²

Die regionalen Akteure erkennen grundsätzlich die Notwendigkeit und vor allem den Mehrwert der kooperativen Zusammenarbeit in der Städteregion Ruhr 2030 an, betonen jedoch gleichermaßen den flexiblen und eher informellen Charakter des Regionalisierungsprozesses als wesentlichen Erfolgsfaktor der bisherigen Koopera-

² Vgl. hierzu die Ausführungen zu den Governance-Typen und ihrer Charakteristika bei GUALINI 2006 und SKELCHER 2005.

tion. Das den kommunalen Handlungsträgern in der polyzentrisch strukturierten Region oftmals vorgeworfene „Kirchturmdenken“ erscheint weniger persistent als früher. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Städteregion Ruhr 2030 gerade keine zusätzliche und fest institutionalisierte Handlungsarena der regionalen Politikgestaltung darstellt. Somit gelingt es den Akteuren, eine kaum realisierbare Verschiebung gewachsener Machtverteilungen (DAVY 2002a, 529) zu umgehen. Es herrscht Einigkeit darüber, dass eine formelle Institutionalisierung des bisher überwiegend informellen Charakters des Kooperationsprozesses bei den regionalen Stakeholdern weitgehend auf Abweisung stoßen und die regionale Handlungsfähigkeit drastisch einschränken würde.

Besonders deutlich wird dies im äußerst beweglichen Umgang mit den in der Städteregion Ruhr 2030 vorhandenen Grenzen. Die kommunalen Hoheitsgrenzen innerhalb der Region werden von den Akteuren bewusst mental ausgeblendet, die Städteregion Ruhr 2030 wird als ein gemeinsamer Möglichkeitsraum interpretiert. Dieser so konstruierte visionäre Möglichkeitsraum dient als Orientierungsrahmen für das kooperative Handeln in der Region und präsentiert sich auch hinsichtlich seiner äußeren Grenzen als sehr variabel. Ein so internalisiertes Raum- und Regionsverständnis verhält sich kongruent zu den in der Literatur zu findenden Einschätzungen von Akteursnetzwerken und deren „Open-End-Charakter“ (DILLER 2002, 52).

Die Fähigkeit zur permanenten Selbsterneuerung gilt als eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg regionaler Kooperation. Regionale Netzwerke sichern sich ihren eigenen Fortbestand vor allem dadurch, dass sie unentwegt Ergebnisse produzieren und neue Aufgabenfelder definieren (DILLER 2002, 52). Nur so ist es möglich, der Herausbildung von sklerotischen Strukturen, welche die Handlungsfähigkeit von Regionen erheblich einschränken, entgegenzuwirken. Gewissermaßen zeichnet sich die Städteregion Ruhr 2030 durch ein permanentes Rescaling sowohl hinsichtlich der Akteurskonstellationen als auch der räumlichen Ausmaße aus. Vor diesem Hintergrund ist ihr eine hohe Innovationsfähigkeit zu attestieren. Die Akteure in der Region haben, so scheint es, das große Potenzial der „variablen Geometrien“ (DILLER 2002, 354) entdeckt. Darunter sind die vielfach zeitlich und räumlich flexiblen und aufgabenbezogenen Regionsabgrenzungen zu verstehen, die auch im Falle der Städteregion Ruhr 2030 geradezu als Charakteristikum regionaler Governance hervorzuheben und für spät- oder postmoderne Regionalisierungen typisch sind (PRIEBES 2004, 697).

3.2 Verständnis regionaler Politik

Regional Governance impliziert ein Verständnis von regionaler Politik als Gemeinschaftsaufgabe von öffentlichen Handlungsträgern, Vertretern aus der Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Das beschriebene permanente Rescaling und die damit verbundene hohe Dynamik und Flexibilität des Regionszuschnitts führen einen Regionalisierungsprozess durch territoriale Neugliederungen oder umfassende Organisationsreformen ad absurdum. Somit gilt weniger die Suche nach Merkmalen der Regionsabgrenzung, sondern vielmehr die nach einer neuen Form von Politikgestaltung als Gegenstand der Regionalisierung (DAVY 2004, 82).

Die Notwendigkeit einer regional orientierten Politikgestaltung wird von den Akteuren in der Städteregion Ruhr 2030 grundsätzlich erkannt. Es besteht kein Zweifel daran, dass die Divergenz zwischen kommunalen Hoheitsräumen einerseits und den über die kommunalen Grenzen hinweg greifenden regionalisierten Aktionsräumen andererseits ein Verhaften in mental verankerten Kommunalegoismen obsolet erscheinen lässt. Die festzustellende räumliche und zeitliche Entgrenzung (HENCKEL u. HERKOMMER 2004) von Aktionsräumen und die damit einhergehende Regionalisierung der Lebensweisen (DANIELZYK 1999) führt in der polyzentrisch geprägten Städteregion zu einem Prozess des Zusammenwachsens der kommunalen Handlungsräume und folglich zu neuen stadtrationalen Raumstrukturen. Diese lassen eine Anpassung der traditionellen Aufgabenerfüllung in vielen Bereichen notwendig erscheinen.

Die Zusammenarbeit der Kommunen in der Städteregion Ruhr 2030 erfolgt vor diesem Hintergrund unter dem regionsspezifischen Motto der „Coopetition“ (DAVY 2004, 96), worunter die Wechselbeziehung zwischen Zusammenarbeit (cooperation) und Konkurrenz (competition) zu verstehen ist. Es impliziert ein Regionsverständnis, welches der polyzentrischen Städtelandschaft der Region Rechnung trägt, indem nicht der Versuch unternommen wird, die Städte zu einer bedingungslosen Kooperation zu zwingen und somit auch die zumeist immobilien und kommunal orientierten mentalen Geographien (BLOTEVOGEL 2006) auflösen zu wollen. Vielmehr verspricht das der Zusammenarbeit in der Städteregion Ruhr 2030 übergeordnete Motto „Kooperation und Eigensinn“ eine gesteigerte Akzeptanz bei den Akteuren und ist vor diesem Hintergrund als rhetorische Finesse zu interpretieren, die den Akteuren die Zweckmäßigkeit der Zusammenarbeit verdeutlicht, ohne ihnen das Gefühl einer Fremdbestimmung „von oben“ zu vermitteln. Die spezifische regionale Handlungsfähigkeit oder „institutional capacity“ (HEALEY 1997 u. 2002) speist sich gerade aus den ungezwungenen, räumlich und zeitlich flexiblen Kooperationsstrukturen.

Als ein wesentlicher Indikator für ein regionalpolitisches Gemeinschaftsverständnis gilt die Bereitschaft, nicht-öffentliche Akteure in den Kooperationsprozess zu integrieren. Ihre Bedeutung für die Gestaltung von regionaler Politik wird besonders hoch eingeschätzt. Vor allem von der privaten Wirtschaft geht häufig ein Druck auf die kommunalen Akteure aus, der regionales Denken und Handeln stimulieren kann. Im Falle der Städteregion Ruhr 2030 konnten ökonomische „Push-Faktoren“ jedoch nicht als hauptsächliche Motive für die Entstehung kooperativer Strukturen bestätigt werden. Andere Gründe wie der ausgeschriebene Forschungswettbewerb und ein in diesem Kontext genutztes Möglichkeitsfenster sowie das generelle Bedürfnis nach einem Aufleben teilweise eingeschlafener regionaler Akteursstrukturen (IBA Emscher Park) spielten in diesem Zusammenhang eine gewichtigere Rolle.

Die Integration zivilgesellschaftlicher Akteure ist abhängig von den in der Kooperation bearbeiteten Themen. Die ausgesprochene Flexibilität in der Themenauswahl bedingt auch eine starke Variation der jeweiligen Akteurskreise, wobei konkrete und projektbezogene Arbeitsstrukturen eher eine Integration verschiedenster Akteure erlauben als strategische Entscheidungsfindungsprozesse auf einer organisatorischen Ebene.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das neue Verständnis von regionaler Politik zu qualitativen Veränderungen in drei Bereichen (BENZ et al. 1999) geführt hat. In der Städteregion Ruhr 2030 haben sich erstens die Politikinhalt gewandelt. Es ist eine Regionalisierung der politischen Aktionsräume zu konstatieren, die zu einem gemeinsamen Möglichkeitsraum führt. Bewusst wird auf eine Institutionalisierung der Städteregion verzichtet, vielmehr wird die Strategie der „fraktalen Regionalisierung“ (DAVY 2004, 190) verfolgt. Auf diese Weise wird die Eigenständigkeit der jeweiligen Kommune gewahrt, während Politikinhalt allmählich an einem regionalen Bezugsrahmen ausgerichtet werden können.

Das Denken in regionalen Bezügen führt zweitens zu einer Veränderung der Politikstrukturen und der verwendeten Instrumente. Regionale Politikgestaltung verlangt nach einer verstärkten Integration von Verhandlungen und Kooperation in den politischen Gestaltungsprozess. Die klassischen hierarchischen Steuerungsinstrumente Recht und Geld sind nur noch begrenzt fähig, regionale Politik zu prägen. So gelten Dialog und Konsensfähigkeit als entscheidend „in einem Kontext, in dem etablierte Kompetenzgrenzen zwischen Gebietskörperschaften, zwischen spezialisierten Fachverwaltungen und zwischen Staat und Privaten überschritten werden müssen“ (BENZ et al. 1999, 49).

Drittens zeichnet sich die Zusammenarbeit in der Städteregion Ruhr 2030 auch durch eine Veränderung der politischen Akteurskonstellation aus. Die regionale Politik wird weniger in streng hierarchischen Systemen verwirklicht, sondern in heterarchischen Netzwerkstrukturen. Diese sind prinzipiell als offenes System zu verstehen und folglich auch durch eine hohe Dynamik und Akteursfluktuation gekennzeichnet.

3.3 Der interorganisatorische Charakter

Die variablen Geometrien in der Städteregion Ruhr 2030 führen zu einer Entwicklungsdynamik, die eine auf einen bestimmten Zeitpunkt der Kooperation fixierte Evaluation des interorganisatorischen Charakters unvollständig erscheinen lässt. In der Fachliteratur besteht Einigkeit darüber, dass Netzwerke in ihrer Entwicklung bestimmte Phasen durchlaufen, die sich sowohl in ihrer Akteurszusammensetzung als auch in den diesen zu Grunde liegenden Steuerungsprinzipien unterscheiden. Häufig wird in diesem Zusammenhang von „Life Cycles“ regionaler Netzwerke (LOWNDES u. SKELCHER 1998, 320) gesprochen. Ein idealtypischer Phasenverlauf ist zu unterteilen in eine erste Phase, die durch das Annähern der verschiedenen Akteure sowie durch das Aufbrechen von egoistischen Sichtweisen gekennzeichnet ist. In der zweiten Phase, die auch als Reifephase zu bezeichnen ist, erreicht ein Netzwerk die größtmögliche Effizienz, bevor es in der Phase des Untergangs zur Auflösung der Funktionslogik des Netzwerkes kommt (DILLER 2002, 201). Einen etwas anderen idealtypischen Phasenverlauf stellen Lowndes und Skelcher vor. Sie unterscheiden zwischen den Phasen „Pre-Partnership Collaboration“, „Partnership Creation and Consolidation“, „Partnership Programme Delivery“ und „Partnership Termination and Succession“ (LOWNDES u. SKELCHER 1998).

Die Betrachtung der Kooperationsstrukturen in der Städteregion Ruhr 2030 lässt eine exakte Zuordnung in eines der beiden idealtypischen Modelle nur begrenzt zu. Eine vertiefte Analyse führt zu folgenden Ergebnissen:

3.3.1 *Inkubatorphase*

Als erste Phase der regionsspezifischen Kooperation ist der Forschungsverbund der Städteregion Ruhr 2030 zu interpretieren. In diesem haben sich 2000 die acht Städte Duisburg, Oberhausen, Mülheim an der Ruhr, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum und Dortmund gemeinsam mit der Fakultät für Raumplanung der Universität Dortmund zusammengeschlossen, um ein Leitbild für die stadtrregionale Emanzipation zu erarbeiten. In der Regel werden Kooperationen durch einen externen Input angestoßen (DILLER 2002, 202). Als ein solcher kann sicherlich der ausgeschriebene Bundeswettbewerb „Stadt 2030“ interpretiert werden, jedoch scheint in der Städteregion Ruhr 2030 ein genereller Wunsch nach verstärkter Kooperation bereits vor der Wettbewerbsausschreibung existiert zu haben. Die Akteure haben schon vor der Zusammenarbeit im Rahmen des Forschungsverbundes in vielschichtigen regionalen Netzwerken zusammengearbeitet (ZSCHOCKE 2007, 109). Vor allem die IBA Emscher Park hat zu einer Genese einer regionalen Kooperationskultur beigetragen (KNAPP et al. 2004). Die kooperativen Beziehungen in der Region waren vor der Ausschreibung des Bundeswettbewerbes „Stadt 2030“ eher wenig intensiv, mussten also nur reaktiviert werden.

In dieser ersten Phase der Kooperation stand vor allem die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Vertretern der Städte mit den wissenschaftlichen Akteuren der Universität Dortmund im Mittelpunkt. Im „Förderturm der Visionen“ wurden überwiegend von wissenschaftlicher Seite, aber auch in Zusammenarbeit mit den städtischen Vertretern aus Planungs- oder Stadtentwicklungsämtern, die nötigen Inputs erarbeitet. In insgesamt vier Ankerveranstaltungen wurden Visionen und Konzepte einer stadtrregionalen Entwicklung erarbeitet, die in einer abschließenden Leitbildmesse unter dem Motto „Unendliche Weite“ im Februar 2003 der Öffentlichkeit vorgestellt wurden.

3.3.2 *Take-Off-Phase*

Die zweite Kooperationsphase in der Städteregion Ruhr 2030 begann mit Ablauf des Forschungsvorhabens und der finanziellen Förderung sowie der Unterzeichnung des „stadtrregionalen Kontraktes“ im Jahre 2003. Der Akteurskreis verkleinerte sich insofern, als dass die wissenschaftliche Begleitung nicht mehr weitergeführt wurde und die städtischen Akteure „unter sich“ waren. In dieser zweiten Phase konnte auf einer persönlichen Ebene das Vertrauen unter den Hauptakteuren in der Städteregion Ruhr 2030 hergestellt werden. Zudem stellte die Kooperation in dieser frühen Phase eine labile Aufgabe dar, die in einem kleinen Kreis eher verstetigt werden konnte als in einem viele Akteure umfassenden System. In der zweiten Phase konnte das zuvor erarbeitete Know-How für den Start des Networking genutzt werden. In diesem Zusammenhang stellen die Unterzeichnung des „stadtrregionalen Kontraktes“ und die damit verbundene Selbstverpflichtung zu einer stärkeren Zusammenarbeit den eigentlichen „Take-Off“ der Kooperation in der Städteregion Ruhr 2030 dar. Nach Abschluss der „Inkubatorphase“ ist der Region in dieser Phase der Charakter eines elitären Zirkels nicht abzusprechen.

3.3.3 *Phase der flexiblen Expansion*

Derzeit befindet sich die Städteregion Ruhr 2030 in der dritten Kooperationsphase. Nachdem eine Vertrauensbasis geschaffen werden konnte, ist die Städteregion Ruhr fähig, neue Akteure zu integrieren (zuletzt 2007 die Städte Bottrop, Hagen und Hamm). In themenbezogenen Arbeitsgruppen werden auch nicht-öffentliche Akteure in Kooperationsprozesse eingebunden.

Ob die Kooperation in der Städteregion Ruhr 2030 jemals in eine Phase des Untergangs eintreten wird, bleibt abzuwarten, ist aber zumindest zweifelhaft. Die ständige Dynamik bei der Themenwahl und in der Akteurszusammensetzung beugt einer gewissen „network fatigue“ (LOWNDES u. SKELCHER 1998, 329) vor und verhindert so die Etablierung sklerotischer Strukturen.

3.4 *Netzwerkstrukturen*

Die Analyse der Netzwerkstrukturen in der Städteregion Ruhr 2030 kann hinsichtlich zweier analytischer Kriterien erfolgen. Neben der deskriptiv-formalen Darstellung der Netzwerkorganisation sind vor allem Fragen nach der Bedeutung von nicht-rationalen Charakteristika wie dem Vertrauen und der Solidarität der Akteure untereinander sowie der den Handlungsweisen der Akteure unterliegenden Werteinstellungen (BENZ u. FÜRST 2002, 26; DILLER 2002, 48) von besonderem Interesse.

Die Städteregion Ruhr 2030 setzt sich organisatorisch aus einem Lenkungskreis, einer zentralen Arbeitsgruppe, untergeordneten thematischen Arbeitsgruppen und einer beigeordneten Geschäftsstelle zusammen. Im Lenkungskreis sind die zuständigen Dezernenten für Planung vereint. In der Regel tagt der Lenkungskreis alle drei Monate, bei Bedarf jedoch häufiger. Weiterhin verfügt der Lenkungskreis über einen Sprecher bzw. eine Sprecherin; der Vorsitz des Lenkungskreises ist überaus flexibel geregelt und wechselt regelmäßig. Darunter wurde eine zentrale Arbeitsgruppe eingerichtet, in der die Beigeordneten aus den jeweiligen Planungs- und Stadtentwicklungsamtern sowie deren Mitarbeiter vertreten sind. Auf dieser Ebene wird die Kooperation organisiert, hier werden die vorbereitenden Arbeiten für den übergeordneten Lenkungskreis getätigt. Weiterhin werden in diesem Arbeitskreis auch neue Themen akquiriert und dann dem Lenkungskreis vorgeschlagen. Auf der operativen Ebene werden thematische Arbeitskreise eingerichtet, die projektbezogen arbeiten und auch in ihrer Akteurszusammensetzung stetig variieren. Zudem ist eine Geschäftsstelle mit Sitz in Gelsenkirchen eingerichtet worden. Erwähnenswert ist der hohe Flexibilitätsgrad, der das Netzwerk der Städteregion Ruhr 2030 kennzeichnet. Besonders auf der operativen Ebene formieren sich Arbeitsgruppen nach Bedarf und sorgen so für die nötige Netzwerkdynamik, die für eine erfolgreiche Kooperation unabdingbar ist. Abbildung 1 zeigt eine Übersicht über die derzeitigen Handlungsfelder der Städteregion Ruhr 2030, den mit ihnen verknüpften Zielen sowie den beteiligten Akteuren³.

Die Akteure in der Region sind sich der besonderen Bedeutung von Personen oder „Kümmerern“ für den Erfolg regionaler Kooperation durchweg bewusst. Eine erfolgreiche Kooperation benötigt Spielmacher und Promotoren, welche die Kooperationspartner zu aktiver Mitarbeit motivieren (PETER u. KNICKEL 2006). Diese stellen als „boundary spanning agents“ (FÜRST u. SCHUBERT 1998) die zentralen

³ Weitere Handlungsfelder sind derzeit die Kulturhauptstadt 2010 sowie eine aktive Migrationspolitik.

Handlungsfeld	Masterplan Ruhr	Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP)	Ruhrtal	Kooperative Flächen-Entwicklung	Haushaltskonsolidierung	Konzept Ruhr
Ziel(e)	Orientierungsrahmen für das zukünftige Handeln in der Region und Aufzeigen der Entwicklungspotenziale in den Handlungsfeldern „Wohnen“, „Region am Wasser“ und „städtebauliche Projekte von besonderer Bedeutung“	Zusammenführung von Teilen der drei Gebietsentwicklungspläne (Arnsberg, Düsseldorf Münster) und der sechs kommunalen Flächennutzungspläne	kooperative Weiterentwicklung der touristischen Potenziale der Region und deren Vermarktung	Schaffung attraktiver Standorte für neue Nutzungen	Interkommunale Kooperation zum Zweck der Haushaltskonsolidierung, z.B. in den Bereichen der Abfallentsorgung oder der Datenverarbeitung	Erarbeitung einer Strategie zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung im Ruhrgebiet, Positionierung im Hinblick auf die Ziel 2-Förderung der EU
Beteiligte	Duisburg, Oberhausen, Mülheim/Ruhr, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum, Dortmund	Mülheim/Ruhr, Gelsenkirchen, Herne, Bochum, Oberhausen, Essen	Bochum, Hagen, Hattingen, Herdecke, Wetter, Witten, Dortmund, Mülheim/Ruhr, Essen, Oberhausen Ennepe-Ruhr-Kreis, RVR	je nach Projekt verschieden	Duisburg, Oberhausen, Mülheim/Ruhr, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum, Dortmund, Bottrop, Hagen, Hamm	Bochum, Bottrop, Duisburg, Dortmund, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim/Ruhr, Oberhausen sowie die nicht genannten Vertreter der „Ruhrtal-Initiative“, die Kreisverwaltung und die Städte des Kreises Recklinghausen, die Kreisverwaltung und die Städte/Gemeinden des Kreises Unna

Abb. 1: ausgewählte Handlungsfelder der Städtereion Ruhr 2030

Figuren einer Kooperation dar. In der Städtereion Ruhr 2030 ist es gelungen, in allen Phasen der Kooperation „Promotoren“ zu involvieren. Während der „Inkubatorphase“ war dies in erster Linie ein Wissenschaftler der Universität in Dortmund, der großes Engagement gezeigt hat und die Kooperation entscheidend anstieß. In der „Take-Off-Phase“ waren die Planungsdezernenten die treibenden Kräfte, wobei diese den „inneren Kreis“ (DILLER 2002, 102) der kooperativen Akteure darstellen. Die mit dem Ende der „Inkubatorphase“ ausgeschiedenen wissenschaftlichen Akteure sind demgegenüber dem mittleren Akteurskreis zuzurechnen, der sich in der Regel nach der Anfangsphase der Kooperation auf einen Beobachterstatus zurückzieht. Auch die thematischen Arbeitskreise leben vom Engagement einzelner Akteure. Häufig werden diese jedoch nur für einen bestimmten Zeitraum und für

die Bearbeitung einer bestimmten Aufgabe in den Kooperationsprozess integriert und sind folglich dem äußeren Akteurskreis zuzurechnen.

Als besonders bedeutsam für den Erfolg von stadtreionalen Kooperationsansätzen wird der Faktor der persönlichen Nähe der Akteure untereinander eingeschätzt. Die Zusammenarbeit innerhalb der Städteregion Ruhr 2030 wird vielfach von Akteuren getragen, die sich bereits aus vergangenen regional ausgerichteten Projekten kennen und schätzen. Damit verbunden ist die Möglichkeit, an bereits bestehende Vertrauensbasen anzuknüpfen und diese weiter auszubauen und zu verstetigen. Das kooperative Zusammenwirken ist auf allen Ebenen, von der Dezentrenebene bis hin zu der alltäglichen Arbeit in den thematischen Arbeitskreisen, von einer stark ausgebildeten Kollegialität und einem familiären Charakter geprägt.

3.5 Institutionalisierung und Steuerungsinstrumente

Der Institutionalisierungsgrad der Zusammenarbeit in der Städteregion Ruhr 2030 kann als Kombination aus weichen „Top-Down“-Prozessen mit „Bottom-Up“-Reflexen (DILLER 2002, 335) beschrieben werden. Ausgehend von einem ausgearbeiteten bundesweiten Forschungswettbewerb als „Top-Down“-Stimulation erfolgte der Zusammenschluss der Verbundpartner und die Selbstverpflichtung zu einer stärkeren regionalen Zusammenarbeit als „Bottom-Up“-Reflex. Im Falle der Städteregion Ruhr ist der „Top-Down“-Ansatz deshalb als „weich“ zu beurteilen, da er keine zwingende und die Akteure verpflichtende Bindungswirkung besaß, sondern die Entscheidung zur Teilnahme von den Kommunen selbst und auf freiwilliger Basis gefällt wurde. Zudem spielten finanzielle Anreize eine untergeordnete Rolle bei der Entscheidung zur Teilnahme.

Die eher flexible und unverbindliche Zusammenarbeit in der Region wirft die Frage auf, über welche Instrumente die Kooperation gesteuert und vorangetrieben wird. Der Kooperationsprozess in der Städteregion Ruhr 2030 wird nicht über gesetzlich determinierte Regeln gelenkt. Es existiert auch keine regionale Verbandsversammlung, die über die Strategien für die Entwicklung der Region entscheidet. Lediglich im 2003 geschlossenen „stadtreionalen Kontrakt“ verpflichteten sich die Oberbürgermeister der Städte, die stadtreionale Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Kommunen künftig intensiver zu betreiben. Seine Verbindlichkeit erlangt er allein durch die mit ihm verbundene starke Selbstverpflichtung der Akteure.

Ergänzend zum stadtreionalen Kontrakt dient der Masterplan Ruhr als weiteres Instrument, um die Zusammenarbeit in der Region zu steuern. Er wurde nur von den beteiligten Städten entwickelt, es wurde keine externe Hilfe von einem Gutachterbüro in Anspruch genommen und es waren keine Wissenschaftler in den Erarbeitungsprozess eingebunden (STÄDTEREGION RUHR 2006, 5). Im Masterplan Ruhr sind zunächst die drei Themen „Wohnen“, „städtebauliche Projekte von besonderer Bedeutung“ und „Region am Wasser“ bearbeitet worden. Er ist als offener Prozess bzw. als Auftaktveranstaltung zu verstehen und diente zunächst der Herausarbeitung und Darstellung der gegenwärtigen und zukünftigen Stärken und Qualitäten der Metropole Ruhr.

Die regionalen Akteure weisen vor allem der Prozessorientierung des Masterplans Ruhr und seinem informellen Charakter große Bedeutung zu. Kritisch zu

hinterfragen ist in diesem Zusammenhang, ob es sein sehr informeller und flexibler Charakter zulässt, konflikthaltige Themen wie beispielsweise „Einzelhandel“ oder „Verkehr“ erfolgreich auszugestalten. Es ist davon auszugehen, dass die Themen mit einem hohen Konfliktpotenzial bewusst ausgeklammert wurden, da sich die Kooperation während der Ausarbeitung des Masterplans noch in einer relativ frühen und somit labilen Phase befand. Vor diesem Hintergrund ist die Auswahl der bearbeiteten Themen als strategisch sinnvoll zu beurteilen.

In der Städteregion Ruhr 2030 ist kein stetig zunehmender Institutionalisierungstrend der Kooperation festzustellen. Vielmehr werden formelle und informelle Instrumente frei und nach Bedarf kombiniert. Ein Beispiel hierfür stellt das Projekt des regionalen Flächennutzungsplanes dar (HORSTMANN 2007). Jedoch wird der regionale Flächennutzungsplan nur von sechs der aktuell elf in der Städteregion Ruhr kooperierenden Kommunen aufgestellt, die sich ihrerseits in der „Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr“ formiert haben. Das Bestreben, einen formellen und gesetzlich fixierten regionalen Flächennutzungsplan umzusetzen, wird nicht nur als „Verwaltungsreform von unten“ sondern auch als „Kampfansage“ an die Landesregierung gedeutet (SCHMITT 2007, 158). Somit repräsentiert das Beispiel des regionalen Flächennutzungsplans nicht nur die flexible Anwendung formeller und informeller Instrumente, sondern weist zugleich auch auf die potenziellen Grenzen der Kooperation hin. Formelle Umsetzungsschritte werden nicht von allen Teilnehmern mitgetragen.

Die Frage nach der politischen Legitimation der in der Städteregion Ruhr 2030 getroffenen Entschlüsse ist folgendermaßen zu beantworten: Die Kommunen arbeiten auf freiwilliger Basis zusammen, sind jedoch in ihrem politischen Handeln stets an die kommunale Ebene gebunden. Insofern müssen alle Entscheidungen auch über parlamentarische Beschlussfassungen in den jeweiligen Kommunen vorbereitet und herbeigeführt werden. Die Akteure handeln also im „Schatten der Hierarchie“ (DILLER 2004; SCHARPF 2000), auf diese Weise ist ein gewisser Grad an politischer Legitimation für die Zusammenarbeit gewährleistet.

3.6 Mehrebenengovernance in der Region

Die in der Städteregion Ruhr 2030 agierenden Akteure sind, zumindest auf der strategischen Ebene, Träger eines politischen Amtes und somit in ihrem Handeln stets an eine kommunale Ebene gebunden. Getreu dem Motto „Kooperation und Eigensinn“ verfolgt jede Kommune in der Region eigenständige Entwicklungsziele, die es mit denen der Städteregion Ruhr 2030 zu vereinen gilt. Derzeit sind keinerlei Konflikte bei der Zielvereinbarung zwischen der kommunalen und der regionalen Ebene festzustellen. Das ist aber im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass bisher bewusst die Bearbeitung konflikthaltiger Themen ausgeklammert wurde. Wie gut ausgebildet die Konfliktregelungsfähigkeit des Netzwerkes in der Städteregion Ruhr 2030 ist, wird sich erst in Zukunft bei der Bearbeitung der harten Themen zeigen. Bisher scheint es gelungen zu sein, das Problem des „double-bind“ (BENZ et al. 1999, 123), d. h. dass die Akteure in ihrem Entscheidungsverhalten auf der einen Ebene abhängig sind vom Entscheidungsverhalten auf einer übergeordneten Ebene, zu umgehen. Der Grund hierfür liegt in der flexiblen und nur schwach institutionalisierten Netzwerkstruktur, in der es den Akteuren möglich ist,

die „Gratwanderung einer zweiseitigen Diplomatie (double-edged diplomacy)“ (BENZ et al. 1999, 124) zu meistern. Beispielsweise werden bei drohenden Entscheidungsblockaden auf der parteipolitischen kommunalen Ebene gezielt Strategien entwickelt, um einen Stimmungswandel in Ratsversammlungen zu erzielen.

In der Städteregion Ruhr 2030 kann in besonderem Maße von einer Mehrebenen-Governance gesprochen werden (KILPER 2007; GUALINI 2006; BENZ 2004). Die in der Städteregion Ruhr kooperierenden Kommunen sind in zahlreichen anderen Netzwerken engagiert. Stellvertretend für viele seien die Initiative „Fluss Stadt Land“, die Zusammenarbeit der Planungsdezernenten im Rahmen des Arbeitskreises „Interkommunale Zusammenarbeit der Bau- und Planungsdezernenten im östlichen Ruhrgebiet“ (IKZ) oder die Kooperationen im Rahmen der Erstellung regionaler Einzelhandelskonzepte erwähnt. Viele der kooperativen Netzwerke werden nur von einigen der in der Städteregion Ruhr 2030 vertretenen Kommunen gepflegt, teilweise werden auch Kooperationen über die Region hinaus eingegangen. So kooperieren beispielsweise die Städte Herne, Gelsenkirchen und Herten im Rahmen des Projektes „Last Mile Logistik“ unterhalb der Ebene der Städteregion Ruhr 2030, während die Stadt Mülheim an der Ruhr im Rahmen der Entwicklung des regionalen Einzelhandelskonzeptes für das westliche Ruhrgebiet eng mit Essen, Oberhausen, Duisburg und Düsseldorf kooperiert. Somit existiert ein dynamisches Neben- und Übereinander verschiedener aufgabenbezogener Kooperationsnetzwerke, in denen sich die Akteure der Städteregion Ruhr 2030 zusätzlich bewegen und mit denen die verschiedenen Entwicklungsziele abzustimmen sind.

Im Falle der Städteregion Ruhr 2030 kann zudem vor dem Hintergrund des Verhältnisses zum Regionalverband Ruhrgebiet durchaus von einer „Institutionen-Konkurrenz“ (BENZ et al. 1999, 126) gesprochen werden. Dem RVR werden vielfach inflexible Attribute hinsichtlich seiner Fähigkeit zur Selbsterneuerung und Anpassungsfähigkeit seitens der Akteure in der Städteregion Ruhr 2030 zugeschrieben. Die in der Wahrnehmung der Akteure manifestierte Inflexibilität der fest institutionalisierten Verbandsstrukturen lässt den flexiblen und zwanglosen Umgang in der Städteregion Ruhr 2030 besonders attraktiv erscheinen. Gewissermaßen treffen hier zwei räumlich überlappende Regionalisierungsstrategien aufeinander, die den in der Fachliteratur diskutierten Gegensatz zwischen dem Governance-Typus I und dem Governance-Typus II widerspiegeln (GUALINI 2006; HOOGHE u. MARKS 2001). Die Verbandsstrukturen des RVR entsprechen dabei dem ersten Typus und zeichnen sich durch klare und wenig flexible Grenzen aus, während die Städteregion Ruhr 2030 eher dem zweiten Typus zuzuordnen ist, da sie von einem räumlich und zeitlich flexiblen Patchworkcharakter bestimmt wird. Jedoch ist es wichtig, auf den überlappenden Charakter der beiden skizzierten Governance-Typen hinzuweisen. Governanceformen des Typus I liegen quer zu und überlappen sich mit den Governanceformen des Typus II (GUALINI 2006, 71; HERRSCHEL u. NEWMAN 2000, 1187). Trotz der scheinbar unterschiedlichen Regionalisierungsprinzipien besteht Einigkeit darüber, dass die Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen dem RVR und der Städteregion Ruhr 2030 prinzipiell besteht. Es sind weniger die formalen und inhaltlichen, sondern die personellen Probleme, die dem entgegenstehen. Aus diesem Grunde wird derzeit auch der Zusammenarbeit in der Städteregion Ruhr 2030 seitens der Akteure höhere Aufmerksamkeit geschenkt.

4 Fazit

Der Regional Governance-Ansatz stellt eine geeignete analytische Perspektive dar, um aktuell wahrnehmbare regionale, politisch-planerisch motivierte Entwicklungsprozesse adäquat deskriptiv und analytisch zu erfassen. Über den Perspektivenwechsel von Government zu Governance und den damit verbundenen grundlegenden Paradigmen zum Verständnis der Funktionsweisen von Politikgestaltung und deren Implementation lassen sich die vielfach neu justierten und überkomplexen Akteursgeflechte auf der regionalen Ebene sowie deren strukturelle und instrumentelle Charakteristika offen legen. Somit ist dem Regional Governance-Ansatz ein hohes analytisches Potenzial hinsichtlich der Erforschung regional verorteter planungskultureller Konfigurationen sowie deren Transformationen zu attestieren.

Die Kooperationsstrukturen in der Städteregion Ruhr 2030 zeichnen sich durch ihre besondere Variabilität und durch ein damit verbundenes permanentes Rescaling hinsichtlich ihrer räumlichen Reichweiten und ihrer Akteurskonstellationen aus. Auf diese Weise erlangt die Region ihre Handlungsfähigkeit und sichert sich ihren Fortbestand, da dem Entstehen sklerotischer Netzwerkstrukturen und damit verbunden einer Einschränkung der regionalen Handlungsfähigkeit erfolgreich vorgebeugt wird. Darüber hinaus lässt sich am Beispiel der Städteregion Ruhr 2030 besonders deutlich der Prozesscharakter regionaler Governance nachzeichnen. Regionale Kooperationen durchlaufen verschiedene Phasen, die sich hinsichtlich der steuernden Akteure, der bearbeiteten Inhalte und der verwendeten Instrumente markant unterscheiden. In der Städteregion Ruhr 2030 ist jedoch kein Trend hin zu einer formellen Verstetigung des Kooperationsprozesses festzustellen. Vielmehr werden je nach Bedarf formelle und informelle Steuerungsprinzipien gekoppelt. Die Formierung und Etablierung regionaler Kooperationsstrukturen verläuft zudem stets pfad- und kontextabhängig. Die Akteure in der Städteregion Ruhr 2030 konnten auf eine bereits vorhandene Kooperationskultur (IBA) zurückgreifen, diese musste lediglich reaktiviert werden.

Dennoch ist die Frage zu stellen, inwiefern die durchaus innovative interkommunale Zusammenarbeit in der Städteregion Ruhr 2030 zu einer konkreten Verbesserung des regionalen Entwicklungsprozesses beitragen kann. Ohne Zweifel sind sowohl die themenorientierte Flexibilität als auch das über das Agieren in zumeist eher informellen Handlungsarenen aufgebaute Vertrauen positiv zu werten. Es scheint gelungen zu sein, unter den Akteuren in der Städteregion Ruhr 2030 die viel zitierte „network power“ zu kanalisieren und zu festigen. Dazu zählen nach Booher und Innes vor allem die Diversität der integrierten Akteure, die wechselseitige Abhängigkeit dieser Akteure untereinander sowie eine daraus resultierende Fähigkeit zur Führung von authentischen Dialogen (BOOHER u. INNES 2002). Diese zeichnen sich durch den gegenseitigen Respekt füreinander aus und ermöglichen kreative Adaptions- und Lernprozesse (WIECHMANN 2008), die in den regionalen Entwicklungsprozess integriert werden können. Jedoch erscheint das Zusammenwirken von Elementen formeller und informeller regionaler Planung nicht immer harmonisch zu verlaufen. Dies zeigt sich aktuell an einem Gutachten zur Evaluierung des Planungsinstrumentes des regionalen Flächennutzungsplans, den die regionale Planungsgemeinschaft der Städteregion Ruhr aufgestellt hat (vgl. GREIVING et al. 2008). Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass die landesplanungs-

gesetzliche Regelung für die regionale Flächennutzungsplanung mit Auslaufen der fünfjährigen Experimentierklausel nicht in das Dauerrecht übernommen werden soll. Unter anderem wird bemängelt, dass es der Planungsgemeinschaft nicht gelungen ist, konfliktäre Themen wie beispielsweise die Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels zu regeln. Das Gutachten weist somit deutlich auf die Grenzen der ausgebildeten interkommunalen Governancestrukturen in der Städteregion Ruhr 2030 hin. Die Überführung von zum Teil informell erarbeiteten Ergebnissen in formell gültige Grundlagen erweist sich als äußerst schwierig. Auf der Basis dieses Gutachtens jedoch den generellen Mehrwert der interkommunalen Kooperation in der Städteregion Ruhr 2030 gänzlich in Frage zu stellen, erscheint zumindest zweifelhaft. Bereits der ergriffene Schritt, im Rahmen einer gegründeten Planungsgemeinschaft einen regionalen Flächennutzungsplan aufstellen zu wollen, zeugt bereits von einem großen Selbstbewusstsein und spiegelt ein ausgeprägtes Bekenntnis zur bisherigen regionalen Zusammenarbeit wider. Die Akteure in der Region haben lediglich Gebrauch von einer gesetzlichen Möglichkeit gemacht, um die bisherigen kooperativen Schritte auch in einem formellen Rahmen weiter zu verfestigen. Selbstverständlich ist auch die im Gutachten geäußerte Kritik am methodischen Vorgehen der Planungsgemeinschaft fundiert und aus juristischer Sicht auch begründet. Allerdings erscheint die Empfehlung an die Planungsgemeinschaft, auch von einem möglichen Neueinstieg in das Verfahren abzusehen, aus Sicht der Akteure in der Städteregion Ruhr 2030 eher desillusionierend. Es bleibt zumindest zu befürchten, dass die Euphorie der interkommunalen und flexiblen Zusammenarbeit durch das Gutachten gedämpft wird. Gleichmaßen schürt diese Befürchtung aber auch die Hoffnung, dass sich die Stabilität der bisherigen Zusammenarbeit über die Überwindung des Konfliktfalls des regionalen Flächennutzungsplans weiter verfestigen wird und die Akteure in der Region auch weiterhin und in anderen Themenfeldern kooperieren.

Die weitere Entwicklung der regionalen Kooperationsstrukturen im Rahmen der Städteregion Ruhr 2030 bleibt abzuwarten. Derzeit zeichnet sich das regionale Netzwerk durch seine extrem hohe Innovations- und Adaptionfähigkeit und der damit verbundenen Flexibilität aus. Jedoch leitet sich vor allem aus dem Verhältnis zum Regionalverband Ruhr ein gewisses Konfliktpotenzial ab. Ob die beiden in ihren Ausprägungen gegensätzlich orientierten Regionalisierungstypen in Zukunft zueinanderfinden und kooperativ nebeneinander existieren (Überlappen der Governanceformen Typ I und Typ II) oder ob sich eine dominante Governanceform herauschälen wird, bleibt abzuwarten. In diesem Kontext ist vor allem die Diskussion um die Übertragung der Planungshoheit für das Ruhrgebiet auf den Regionalverband Ruhr sowie der Umgang mit dem erstmals 2009 möglichen Verbandsausstieg zu verfolgen.

5 Literatur

- ADAMASCHEK, B. u. M. PRÖHL (Hrsg.) 2003: Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) 2004: Strategien für Großstadregionen im 21. Jahrhundert. Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung. Hannover (= ARL-Arbeitsmaterialien, 309).

- BENZ, A. 2001: Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40, 2, S. 55–71.
- BENZ, A. 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden (= Governance, 1).
- BENZ, A., D. FÜRST, H. KILPER u. D. REHFELD 1999: Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- BENZ, A. u. D. FÜRST 2002: Policy Learning in Regional Networks. In: European Urban and Regional Studies, 9, 1, S. 21–35.
- BLATTER, J. 2007: Governance – Theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850–2000). Baden-Baden (= Modernes Regieren – Schriften zu einer neuen Regierungslehre, 3).
- BLOTEVOGEL, H.-H. 2000: Zur Konjunktur der Regionsdiskurse. In: Informationen zur Raumentwicklung, 9/10, S. 491–506.
- BLOTEVOGEL, H.-H. 2006: Metropolregion Rhein-Ruhr. In: Geographische Rundschau, 58, 1, S. 28–36.
- BOCK, S. 2006: „City 2030“ – 21 Cities in Quest of the Future: New Forms of Urban and Regional Governance. In: European Planning Studies, 14, 3, S. 321–334.
- BOOHER, D.E. u. J.E. INNES 2002: Network power in collaborative planning. In: Journal of Education and Research, 21, S. 221–236.
- BRÖCHLER, S. u. J. VON BLUMENTHAL (Hrsg.) 2006: Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat. Hamburg.
- BMBF 2003 = BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Hrsg.) 2003: Auf dem Weg zur Stadt 2030. Leitbilder, Szenarien und Konzepte für die Zukunft der Stadt. Berlin.
- BMBF 2004 = BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Hrsg.) 2004: Auf dem Weg zur Stadt 2030. Leitbilder, Szenarien und Konzepte. Ergebnisse des Forschungsverbundes „Stadt 2030“. Berlin.
- DANIELZYK, R. 1999: Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, 9/10, S. 577–586.
- DAVY, B. 2002a: Wilde Grenzen. Die Städteregion Ruhr 2030 als Möglichkeitsraum. In: Informationen zur Raumentwicklung, 9, S. 527–537.
- DAVY, B. 2002b: Unendliche Weite. Wirklichkeiten und Möglichkeiten der Städteregion Ruhr 2030. In: Raumplanung, 100, S. 27–31.
- DAVY, B. 2004: Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030. Wuppertal.
- DILLER, C. 2002: Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- DILLER, C. 2004: Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“. Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein. In: Raumforschung und Raumordnung, 4/5, S. 270–279.
- FEIL, H.-J. 2005: Regional Governance am Beispiel der Metropolregion Hamburg. Münster (= Region – Nation – Europa, 32).
- FÜRST, D. 2006a: Regional Governance – ein Überblick. In: KLEINFELD, R., H. PLAMPER u. A. HUBER (Hrsg.): Regional Governance, Bd. 1: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, S. 37–59.
- FÜRST, D. 2006b: The Role of Experimental Regionalism in Rescaling the German State. In: European Planning Studies, 14, 7, S. 923–938.
- FÜRST, D. u. H. SCHUBERT 1998: Regionale Akteursnetzwerke. Zur Rolle von Netzwerken in regionalen Umstrukturierungsprozessen. In: Raumforschung und Raumordnung, 56, 5/6, S. 352–361.
- GÖSCHEL, A. 2002: Zukunfterschließung, die Herausforderung des Forschungsverbundes Stadt 2030. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): infobrief Stadt 2030, 7/8, S. 10–15.

- GREIVING, S., C.-H. DAVID u. H.-H. BLOTEVOGEL 2008: Evaluierung des Planungsinstrumentes regionaler Flächennutzungsplan (RFNP) – durchgeführt am Vorentwurf des RFNP der regionalen Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“. Dortmund
- GUALINI, E. 2006: Mehrebenen-Governance und neue Formen von Territorialität. Institutioneller Wandel in der Regionalpolitik. In: KLEINFELD, R., H. PLAMPER u. A. HUBER (Hrsg.): *Regional Governance*, Bd. 1: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, S. 61–82.
- HEALEY, P. 1997: *Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies*. London.
- HEALEY, P. 2002: Spatial Planning as a Mediator for Regional Governance – Conceptions of Place in the Formation of Regional Governance Capacity. In: FÜRST, D. u. J. KNIELING (Hrsg.): *New modes of self-government in the European Community*. Hannover, S. 13–25 (= *Studies in Spatial Development*, 2).
- HENCKEL, D. u. B. HERKOMMER 2004: Gemeinsamkeiten räumlicher und zeitlicher Strukturen und Veränderungen. In: STIEBEL, W. (Hrsg.): *Die europäische Stadt*. Frankfurt a.M., S. 52–66.
- HERRSCHEL, T. u. P. NEWMAN 2000: New Regions in England and Germany: An Examination of the Interaction of Constitutional Structures, Formal Regions and Informal Institutions. In: *Urban Studies*, 37, S. 1185–1202.
- HOHN, U., L. LÖTSCHER u. C.-C. WIEGANDT 2006: Governance – ein Erklärungsansatz für Stadtentwicklungsprozesse. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde*, 80, S. 5–15.
- HOOGHE, L. u. G. MARKS, G. 2001: Multi-Level Governance. In: *European Integration online Papers*, 5, 11, www.eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm (17.02.2008).
- HORSTMANN, M. 2007: Stadregionale Kooperation. Das Beispiel des Regionalen Flächennutzungsplans der Planungsgemeinschaft Ruhr. In: KELP-SIEKMANN, S., P. POTZ u. H. SINNIG 2007: *Innovation und regionale Kooperation. Strategien in Städten und Regionen*. Dortmund, S. 99–110 (= *RaumPlanung spezial*, 10).
- KILPER, H. 2007: Innovation als Herausforderung. Strategien in Zeiten von Urban und Regional Governance. In: KELP-SIEKMANN, S., P. POTZ u. H. SINNIG 2007: *Innovation und regionale Kooperation. Strategien in Städten und Regionen*. Dortmund, S. 57–68 (= *RaumPlanung spezial*, 10).
- KNAPP, W., K.R. KUNZMANN u. P. SCHMITT 2004: A Cooperative Spatial Future for Rhein-Ruhr. In: *European Planning Studies*, 12, 3, S. 323–349.
- LOWNDES, V. u. C. SKELCHER 1998: The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. In: *Public Administration*, 76, S. 313–333.
- MAYNTZ, R. 2006: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: SCHUPPERT, G.F. (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden, S. 11–20 (= *Schriften zur Governance-Forschung*, 1).
- PETER, S. u. K. KNICKEL 2006: Empowerment of Regional Partnerships. The Example of the Regional Action Pilot Program in Germany. In: *disP*, 166, S. 16–25.
- PETZINGER, T. 2004: Das Leitbild „Städteregion Ruhr 2030“ in der Umsetzung. Ein Forschungsvorhaben gewinnt politische Realität. In: *RaumPlanung*, 114/115, S. 133–136.
- PRIEBIS, A. 2004: Funktionalräume versus Territorien – Möglichkeiten einer Anpassung politischer Entscheidungsstrukturen an den Regionalisierungsprozess. In: GAMERITH, W., P. MESSERLI, P. MEUSBURGER u. H. WANNER (Hrsg.): *Alpenwelt – Gebirgswelten. Inseln, Brücken, Grenzen*. Heidelberg und Bern, S. 697–706.
- SCHARPF, F. W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden.
- SCHMITT, P. 2007: Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen. Eine Spurensuche im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr. Dortmund (= *Metropolis und Region*, 1).

- SKELCHER, C. 2005: Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18, S. 89–110.
- STÄDTEREGION RUHR (Hrsg.) 2006: *Masterplan Ruhr*. Dortmund.
- WIECHMANN, T. 2008: *Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund
- ZSCHOCKE, D. 2007: *Regionalisierung und Partizipation. Eine Untersuchung am Beispiel der Städteregion Ruhr und der Region Braunschweig*, Bonn (= *Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten*, 22).