

**BMBF-Förderinitiative "Politik, Wissenschaft und Gesellschaft"**

**Wissenschaftlich-inhaltliche Betreuung:  
Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften**

---

**Expertise**

**Konsens-Gesellschaft und innovationsorientierte Entwicklung**

**Neue Modelle der Wissensproduktion und –verarbeitung (Modus 2)  
am Beispiel der „Lernenden Region“**

---

Prof. Dr. Dietrich Fürst / Dr. Jörg Knieling

Hannover, Mai 2002

Universität Hannover  
Institut für Landesplanung und Raumforschung  
Herrenhäuser Straße 2  
30419 Hannover

Fon ++49 (0) 511 / 762 - 2660

Fon ++49 (0) 511 / 762 - 5219

eMail [fuerst@laum.uni-hannover.de](mailto:fuerst@laum.uni-hannover.de)  
[Joerg.knieling@t-online.de](mailto:Joerg.knieling@t-online.de)

## Gliederung

1.	Fragestellung und Zielsetzung	3
1.1	Das Problem	3
1.2	Zum Dilemma zwischen Konsensbildung und Innovationsprozessen – das Konzept der „Lernenden Region“ als Bezug	5
2.	Analyse	7
2.1	Zur Logik der Konsensbildung	8
2.1.1	Konflikte und Modi der Konsensbildung	9
2.1.2	Widerstände gegen Konsensbildung	11
2.1.3	Strategische Ansatzstellen zur Rationalitäts-Steigerung der Konsensbildung	12
2.2.	Zur Logik innovatorischer Prozesse	15
2.2.1	Begrifflichkeiten und theoretische Erklärungsansätze	15
2.2.2	Logik von Innovationsprozessen	20
2.2.3	Innovationsfördernde Faktoren	21
2.2.4	Innovationsbehindernde Faktoren	24
2.3	Zusammenfassung: Logik innovatorischer Prozesse versus Logik der Konsensbildung	25
3.	Lösungssuche: Ansatzstellen für eine konstruktive Verbindung von Konsens- bildung und innovatorischen Prozessen	27
4.	Perspektive für Wissenschaft und Forschung: Weiterführende Forschungsfelder und –themen	31
5.	Literatur	34

## 1. Fragestellung und Zielsetzung

### 1.1 Das Problem

Die vorliegende Expertise thematisiert das Verhältnis von Konsens und Innovation in *politisch-administrativen Entscheidungsprozessen*. Innovatorische Prozesse im privatwirtschaftlichen Bereich oder im Handlungsfeld der sozialen Gruppen/des Dritten Sektors werden hier ausgeklammert - sie folgen möglicherweise einer anderen Logik.

Die Expertise wählt die räumliche Maßstabebene der Region (Mesoebene zwischen Kommune und Bundesland) und als empirischen Bezug das Konzept der „Lernenden Region“ in Beziehung zu neuen Modellen der Wissensproduktion und –verarbeitung („Modus 2“, vgl. Gibbons 1994, Nowotny 2001). Dem Konzept der „Lernenden Region“ sind Merkmale des „Modus 2“ inhärent: Netzwerkorientierung, Reflexivität, Beschleunigung der Lern- und Innovationsprozesse und Interdisziplinarität. Das Konzept ist als Reaktion auf veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Globalisierung, post-fordistische Produktionsweise, wissensbasierte Modernisierung und Paradigmenvielfalt) zu verstehen.

Im Zentrum der Untersuchung steht das Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Innovation. Dabei geht es insbesondere um die Frage, wie Erkenntnisorientierung (Innovation) und Kommunikation (Konsensprozesse) im Kontext der „Lernenden Region“ produktiv aufeinander bezogen werden können, d.h. wie Erzeugung kontextgebundenen regionalen Wissens über neue Strukturen der Wissensproduktion wie Netzwerke etc. mit der Integration regionaler Akteure, Werte und Praxisbezüge produktiv verknüpft werden kann (vgl. analog Bechmann/ Beck/ Frederichs 2001).

Ausgangspunkt ist die Vermutung, dass Konsenszwänge und innovatorische Prozesse nicht immer gleichgerichtet agieren. Konsensorientierung kann gegenüber Innovationsprozessen restriktive Wirkungen haben und notwendige Reformen behindern. Erfahrungen der Autoren und andere empirische Evidenz aus „Lokale Agenda-Prozessen“ (de Haan u.a. 2000, Heinelt/Mühlich 2000; Schophaus 2002) und aus der Diskussion zur „Lernenden Region“ (Fürst 2001a) sprechen dafür, dass es dieses Dilemma zwischen Konsensbildung und Innovationsfähigkeit gibt. Auf diese Fragestellung ist die folgende Diskussion zugeschnitten, wohlwissend, dass zwischen Konsensbildung und Innovationsprozessen auch positive Beziehungen bestehen können:

- Innovationsprozesse erzeugen ex definitione Unsicherheit, weil sie ein bisher nicht bekanntes Handeln für die Zukunft entwickeln sollen. Unsicherheit erzeugt Ängste und status-quo-bezogene Verhaltensweisen der Unsicherheitsreduktion. Hier können Konsensprozesse hilfreich sein, Unsicherheit zu absorbieren (vgl. Luhmann 2000, 183 ff.);
- Konflikte können eine Herausforderung sein, neue Wege zu suchen, um mit neuen Problemlösungen die Konflikte bearbeiten zu können. Konflikte können sogar eine

produktive Zerstörung von Routinen, tradierten Denkmustern etc. sein. Unternehmerische Innovationsstrategien arbeiten teilweise gezielt mit solchen „produktiven Zerstörungen“, indem Personal umgesetzt oder ausgetauscht wird, indem Routinen systematisch in Frage gestellt werden u.ä..

Innovatorische Prozesse bewegen sich folglich durchaus in einem Umfeld der „Irritationen“ und zumindest einer gewissen Unsicherheit, wenn nicht sogar Konflikthaftigkeit (vgl. Luhmann 2000, 219 f.)<sup>1</sup>. Uns geht es um das destruktive Spannungsverhältnis beider, zumal der Konsens- wie der Innovationszwang in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen haben.

In dem gewählten Bezugsfeld „*Lernende Region*“ resp. „*innovative regional systems*“ geht es um Voraussetzungen, Gestaltungsanforderungen und Managementverfahren, wie Regionen<sup>2</sup> ihre Wirtschaftsstrukturen und Entwicklungspotenziale gegenüber den veränderten Rahmenbedingungen ihrer Entwicklung neu positionieren können (vgl. Fürst 2001a). Das sind innovatorische Prozesse, die auf Lernen der Akteure beruhen, aber kollektives Handeln und folglich Konsens voraussetzen.

Die Literatur hat primär die Voraussetzungen innovatorischer Prozesse auf regionaler Ebene geprüft und mit Handlungsvorschlägen besetzt, nicht aber die Probleme behandelt, dass innovatorische Prozesse spätestens in der Umsetzungsphase Verlierer- und Gewinner-Positionen erzeugen, wobei diese Verteilungsfragen i.d.R. auf die innovatorischen Prozesse zurückschlagen. In der Literatur finden sich auch nur wenige Hinweise, unter welchen Bedingungen dieses Dilemma auftritt. Traditionelle gruppendynamische Untersuchungen weisen aber darauf hin, dass Konflikte in Gruppen die Leistungsfähigkeit der Gruppen massiv beeinträchtigen - deshalb wird von Moderatoren im Sinne der *themenzentrierten Interaktion* Wert darauf gelegt, dass Konflikte zunächst behandelt werden sollen, bevor die Gruppe mit der sachlichen Arbeit voranschreitet („Konflikte haben Vorrang“). Durch die von *Robert D. Putnam* (1995; 2001) sehr stark vorangetriebene Diskussion über das „schwindende Sozialkapital“ in modernen Gesellschaften ist der Zusammenhang zwischen kollektivem Handeln/Gruppenleistung und Kooperationsfähigkeit (Abwesenheit von Konflikten) reaktiviert worden. Allerdings zeigen sozialpsychologische Untersuchungen an Gruppen, dass es keine so stringenten Zusammenhänge gibt. Wenn Gruppen zur Zusammenarbeit mehr oder weniger gezwungen sind (also die *exit-option* weitgehend ausfällt), ist zu beobachten, dass Konflikte sich auf die Sacharbeit lenken lassen, dass sie über *advocati diaboli* repräsentiert werden können und dass sie auf die Verbesserung der Leistung wirken können. Allerdings sind die Bedingungen, unter denen diese Wirkung erreicht wird, offenbar noch genauer zu definieren (vgl. Jehn 1997; Smith u.a. 1986). Konflikte können dann produktiv sein, wenn sie sich auf die Sachebene beziehen, werden aber leicht destruktiv, sobald sie Beziehungs- und Verteilungsfragen unmittelbar ansprechen.

Wir können diese Zusammenhänge hier nicht weiter verfolgen. Insbesondere können wir nicht abklären, wie weit Beobachtungen aus der Gruppenforschung auf das Verhältnis von

---

<sup>1</sup> „Irritation zahlt sich nicht nur in der Form von Innovation aus, sondern vor allem dadurch dass sie überhaupt zur Entscheidung zwingt und dass dann auch geprüfte und abgelehnte Innovationen („für die die Zeit noch nicht reif ist“) im Systemgedächtnis aufbewahrt bleiben“ (Luhmann 2000, 219).

<sup>2</sup> In Deutschland in der Abgrenzung oberhalb der Kommunalebene, unterhalb der Landesebene.

Innovationsprozessen zu Konsensbildungsprozessen in offeneren politisch-administrativen Prozessen übertragen werden können. Möglicherweise hängt es auch von der Art der Innovationsprozesse ab, wie stör anfällig sie sind. Sind spezifische kreative Akte über personelle Interaktionsprozesse gefordert, so benötigen sie offenbar besonderen Schutz vor Störungen und folglich spezifische Bedingungen eines "kreativen Milieus", die durch Konflikte - so zumindest die Kreativitätsforschung - beeinträchtigt werden.

Wir gehen im Folgenden von der Prämisse aus, dass innovatorische Prozesse durch Konsensbildungsprozesse behindert werden. Unsere Diskussion reduziert sich dann darauf, was unternommen werden kann, um den innovatorischen Prozessen möglichst große Entfaltungsmöglichkeiten zu sichern.

## 1.2 Zum Dilemma zwischen Konsensbildung und Innovationsprozessen - das Konzept der "Lernenden Region" als Bezug

Am Beispiel der "lernenden Region" lässt sich das skizzierte Dilemma gut aufzeigen. Von lernenden Regionen wird erwartet, dass sie auf die Herausforderungen des Strukturwandels innovativ reagieren, und zwar über "reflexive Rationalität", was im Wesentlichen bedeutet: dass sie strategiefähige kollektive Handlungskapazität bilden, dass sie ihr Handeln zielorientiert kontrollieren können, dass sie ihre Strategien entsprechend kontrolliert anpassen. Lernende Regionen sind mehr als die Summe innovatorischer Unternehmen. Sie sind in der Lage, die für innovatorische Regionen erforderlichen "kollektiven Wettbewerbsgüter" zu erstellen (LeGalès/Voelzkow 2000)<sup>3</sup>, aber auch die potenziellen Verlierer zu integrieren und die Risiken der Innovation über "Milieu-Effekte" (vgl. Maillat 1998)<sup>4</sup> aufzufangen. Dabei zeigt sich aber, dass mit gleichartiger "hard ware" ausgestattete Regionen unterschiedliche Fähigkeiten der innovatorischen Anpassung entwickeln.

Bei lernenden Regionen handelt es sich um Regionen,

- die mit ihren tradierten Wirtschafts- und Institutionenstrukturen an das Ende eines Entwicklungspfades angekommen sind und Impulse für neue Wege brauchen, wobei Innovationsprozesse erhebliche Änderungen in den regionalen Wirtschafts- und Vermögensstrukturen erwarten lassen,
- deren Innovationsprozesse kollektiv betrieben werden müssen, d.h. nicht durch Initiative einzelner Akteure allein realisiert werden können;

---

<sup>3</sup> Gemeint sind regionale Vorleistungen, die von den einzelnen Akteuren nicht isoliert erbracht werden können, aber für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Region essentiell sind, z.B. Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen, funktionsfähige Fortbildungseinrichtungen, etc..

<sup>4</sup> "Milieu-Effekte" bezeichnen Vorteile der solidarischen Einbindung in Netzwerke und soziale Beziehungssysteme, die durch Informationsaustausch und Risiko-Verteilung, im Notfalle auch solidarische Hilfe, dem einzelnen Akteur mehr Optionen der Anpassung bieten als isoliertes Handeln. Der Milieu-Ansatz ist von der Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs (GREMI) in Paris entwickelt worden (vgl. Fürst 2001a, 73).

- in denen es regionale Entscheidungsspielräume gibt, sich innovativ oder nicht-innovativ zu verhalten (d.h. die Innovation wird weder durch Unternehmen noch durch den Staat aufoktroiert).

Es versteht sich von selbst, dass eine solche Situation zunächst in kollektives Handeln übergeführt werden muss. Dabei können einzelne Akteure vom Problemdruck besonders betroffen sein, für sich selbst Lösungen suchen und erst später erkennen, dass andere Akteure vergleichbaren Problemen ausgesetzt sind. Kollektives Handeln setzt deshalb Promotoren voraus, die eine Problemsicht durchsetzen können, nach der kollektives Handeln bessere Ergebnisse bringt als individuelles Handeln. Wir klammern diese Frage hier aus und unterstellen, dass kollektives Handeln zustande gekommen sei.<sup>5</sup>

Prinzipiell können Behinderungen innovatorischer Prozesse durch Konsensbildungsprozesse auf zwei Ebenen liegen, wenn man von institutionellen Strukturen mit Behinderungspotenzial absieht (institutionalisierte Vetomacht der Politikverflechtung, institutionalisierte „mobilization of bias“ (Bachrach/Baratz 1962)):

- Konsensbildung kann die innovatorischen Prozesse durch den „Schatten der Verteilungskonflikte“ belasten. Die potenziellen Gewinner und Verlierer der innovatorischen Reformen wirken in den Innovationsprozess hinein, um entweder die Problemdefinition, den Raum zugelassener Problemlösungen oder die Entscheidung über die relevante Problemlösung zu ihren Gunsten zu beeinflussen.
- Konsensbildung kann die innovatorischen Prozesse aber auch dadurch behindern, dass die (von Risiko- und Verteilungs-Ängsten gestützten) Denkmuster und Suchroutinen der Akteure durch „Selbstzensur“ den Innovationsprozess nahe am *status quo* halten - der Konsensdruck erzeugt kartellartiges Verhaltensweisen des Beharrens und Ausblendens allen dessen, was „Kartellmitglieder“ gefährden könnte. Es kommt zu kartellartigen Akteurskonstellationen, sozialen und thematischen Selektivitäten der Prozesse etc..

In der Literatur wird auf beide Argumentationszusammenhänge Bezug genommen. Verteilungskonflikte können zum Ausbruch kommen, wenn das Bestehende gefährdet wird. Das Bestehende ist teils institutionalisiert, teils historisch-kulturell gewachsen und privilegiert den status quo. In der Diskussion werden diese Effekte der Einbindung in tradierte Wirtschaftsstrukturen (mit hohen Transaktionskosten der Veränderung), in Institutionen, tradierte Kulturen, Machtbeziehungen u.ä unter Denkfiguren wie „*embeddedness*“ und „*lock-in-effects*“ (Lawson/Lorenz 1999, 306 f.) oder „sklerotische Milieus“ (Läpple 1994) behandelt. (vgl. Fürst 1997; Miegel u.a. 1991).<sup>6</sup>

Die mangelnde Fähigkeit, sich auf neue Ideen einzulassen, kann zweitens durch spezifische regionale Lernblockaden/ Denkroutinen (Grabher 1993) bedingt werden. Es entstehen

---

<sup>5</sup> Die Diskussion, wann kollektives Handeln zustande kommt und welche Rahmenbedingungen dabei günstig/ ungünstig sind, ist in den Regionalwissenschaften sehr intensiv geführt worden (vgl. ARL 1998, Fürst et al. 1998, Fürst 2001a, Knieling 2000). Für die Fragestellung ist dieser Teil der Prozesse ohnehin von geringerer Bedeutung.

<sup>6</sup> Damit läuft aber die Erneuerungsstrategie Gefahr, die Zielformulierung eben jenem verfilzten Akteurssystem und jener Kultur auszuliefern, die aufgebrochen werden sollen“ (Häußermann/Siebel 1993: 222).

offenbar bei den Akteuren bereits bei den innovatorischen Prozessen paradigmatische Begrenzungen (Denkroutinen), Ausschlussformen über konservative Suchroutinen u.ä., die zu einseitigen (und nicht problem-adäquaten) Problem-Definitionen und entsprechend verengten Korridoren der Suche nach Problemlösungen führen.<sup>7</sup> In der Literatur werden solche Probleme, die auf eine Vermischung von innovatorischen Prozessen mit Verteilungskonflikten zurückzuführen sind, gelegentlich beschrieben

- als *konservative Deutungsmuster* der Entscheidungsträger, die über kartellartiges Verhalten oder gar gruppendynamische *groupthink-Effekte* in den Entscheidungsgremien (Janis 1972) sowohl die Problemwahrnehmung als auch die Suchrichtung zur Problembearbeitung gravierend reduzieren;
- als *materielle Selektivitäten* der innovatorischen Prozesse, indem von vornherein solche Lösungen ausgeschlossen werden, die als problembeladen gelten;
- als *soziale Selektivitäten* der innovatorischen Prozesse, welche die Sucher und Träger unkonventioneller Ideen ausgrenzen (als "Abweichler", als "Spinner", als "Charlatane" etc.).

Innovations-hinderliche Wirkungen sind um so eher zu erwarten, je intensiver sich die Eliten über Netzwerke und soziale Beziehungen "kartellartig" verbinden (Fürst/Schubert 1998, 357 f.; Messner 1994, 574).

Dieses zweite Ursachenbündel, das primär im kognitiven Bereich angesiedelt ist, wurde bisher in der Diskussion stark vernachlässigt, zumindest - wenn es angesprochen wurde - nicht weiter verfolgt. Solche Einflüsse sind aber bedeutsam. Allerdings ist auch unbestritten, dass innovatorische Prozesse von den Verteilungseffekten ihrer Ergebnisse schwierig zu trennen sind, weil die daran Teilnehmenden immer auch mitbedenken werden, welche Wirkung das Ergebnis auf ihre *property rights* („Verfügungsrechte“ im institutionen-ökonomischen Sinne) und zukünftigen Handlungsmöglichkeiten haben wird.

## 2. Analyse

Theoretisch ist der Einfluss der Konsenseffekte auf innovatorische Prozesse in unterschiedlichen Phasen der Innovationsprozesse unterschiedlich einzuschätzen. Grob lassen sich Innovationsprozesse in die Phase der *Invention* (Entdeckung von Neuerungen) und der *Umsetzung* aufspalten. Beide Phasen erfordern nicht nur unterschiedliche Handlungsbedingungen, sondern haben auch unterschiedliche politisch-administrative Relevanz. Während die eigentliche Erfindung neuer Lösungen, die *Invention*, flexible, wenig formalisierte und vernetzte Prozesse der Ideenfindung und Konzeptionsentwicklung erfordert, ist die *Umsetzung* mit gesellschaftlichen Prozessen der Konsensbildung und Entscheidung sowie dem Vollzug der Entscheidung verknüpft.

---

<sup>7</sup> Z.B. "wie verhindern wir den Verlust von Marktanteilen und Vermögenswerten" (was unweigerlich zur Forderung nach staatlichen Subventionen führt) statt "wo liegen neue Handlungskorridore, die wir betreten können" (worin Herausforderungen für innovatorische Selbststeuerung liegen können)

Innovationsprozesse sollten in der Phase der Invention von Verteilungsfragen nicht behindert werden. Vorteilhaft ist es, wenn danach, in der Umsetzungsphase, aus der weiten Optionsfülle gewählt werden kann. Je mehr Optionen bekannt sind und je intensiver darüber diskutiert werden kann, um so mehr kann sich - theoretisch - der Entscheidungsdruck als politisierter „Reformstau“ erhöhen, möglicherweise noch intensiviert über *bench-marking* des internationalen Vergleichs. In der Planungstheorie wird davon ausgegangen, dass die Phasen hintereinander geschaltet werden: Die Invention-Phase öffnet den Optionenraum, die Umsetzungsphase wählt daraus die geeignetste Lösung aus. Die Umsetzungsphase hätte dann stärker die Funktion, divergierende bzw. „innovationsfeindliche“ Interessen (vgl. Häußermann/Siebel 1994) für die Innovationsübernahme zu koordinieren.

In der Praxis werden beide Prozesse jedoch eher vermischt. Je stärker aber die Innovationsprozesse mit der Frage der Verteilung von Kosten und Nutzen der Innovationen verknüpft werden, um so mehr geraten sie in den „*Schatten der Verteilungskonflikte*“ und um so mehr reduziert sich ihre Findungsoffenheit. Denn Innovationsprozesse, die absehbar zu erheblichen Änderungen des Status quo führen, mobilisieren Widerstände derer, die dadurch ihre *property rights* entwertet sehen, neue Kosten der Anpassung auf sich nehmen müssen oder generell höheren Risiken ausgesetzt werden.

Konsensbildung tritt dort auf, wo Konsensbedarf erkannt und „politisch“ gemacht wurde. Da Konsensbildung mit hohen Transaktionskosten verbunden ist, wird *non-decision-making* häufig dem offenen Konsens vorgezogen: Man agiert im stillschweigenden Einvernehmen der anderen, man passt sich an Veränderungen an etc.. Konsensbildung kann am gewählten Beispiel der „Lernenden Region“ auf unterschiedlichen Ebenen gefordert sein und dabei unterschiedliche Transaktionskosten implizieren. Konsensbedarf kann schon darin liegen, eine Region zu einer „Lernenden Region“ fortzuentwickeln, also kollektives Handeln zu organisieren (an Stelle der marktvermittelten Individual-Aktivitäten). Das ist das Problem, überhaupt Akteure „an den Tisch“ zu bekommen. Innovatorische Prozesse können nämlich auch dadurch behindert werden, dass Konsensbedarf nicht artikuliert wird und stattdessen individuelle Aktivitäten ablaufen, die negative externe Effekte auf andere und insbesondere kollektive Innovationsprozesse haben. Solche Wirkungen des *non-decision-making* sind in der Literatur (und empirischen Forschung) in Verbindung mit Innovationsprozessen noch wenig behandelt worden

Um die Frage, wie Innovationsprozesse in einem politisch-administrativen Umfeld, das in Verteilungskategorien zu denken und zu handeln gewohnt ist, wirksamer gestaltet werden können, sollen im Folgenden zunächst die Handlungslogiken beider Prozesse je gesondert untersucht werden, um daraus ableiten zu können, wie beide konstruktiv miteinander verbunden werden können. „Handlungslogik“ bezeichnet hier „Gesetzmäßigkeiten“ und deren Begründung.

## 2.1 Die Logik der Konsensbildung

Wenn wir im Folgenden von Konsensbildung sprechen, so beziehen wir uns primär auf drei Dimensionen:

- die Dimension der Handlungsorientierung, sich kollektiv Veränderungen zuzuwenden und die sich daraus ergebende *Invention* auch nutzen zu wollen: Je komplexer diese ist und je weiter reichende (und damit schwerer abschätzbare) Folgen damit verbunden sind, um so geringer ist die Entscheidungsbereitschaft auf politischer Ebene, sondern bedarf der gesellschaftlichen Vorbereitung über *Modellvorhaben*, *Enquete-Kommissionen*, *Sachverständigenräte*, neuerdings *„Ethik-Räte“*, teilweise auch entsprechende *gesellschaftliche Diskussionen* über *Massenmedien* (z.B. *Talk-Shows*);
- die Dimension der politischen Ausgleichsprozesse für potenzielle Verlierer: Dafür sind Kompensationsformen erforderlich, über welche sich Reformen von Revolutionen unterscheiden;
- die Dimension der Akzeptanzgewinnung bei der anonymen Masse der sonstigen Akteuren, deren Mitwirkung für die Umsetzung unabdingbar ist: Hier sind Ansätze üblich geworden wie *Aufklärung über Medien*, *best-practice-Wettbewerbe*, *organisierte Lokal- und Regional-Konferenzen* (z.B. *Agenda 21-Prozesse*), *Management-Ansätze* wie *Quartiersmanagement*, *Regionalmanagement* u.ä..

Diese drei Dimensionen müssen nicht durch formalisierte Konsensbildungsprozesse gekennzeichnet sein. Es genügt, wenn die Akteure, die an Innovationsprozessen beteiligt sind, die potenziellen Konfliktpartner antizipierend in ihr Verhalten einbeziehen.

### 2.1.1 Konflikte und Modi der Konsensbildung

Konsensbildung kann theoretisch auf einer Skala gedacht werden, die eine Bandbreite umfasst von *Regelung akuter Konflikte (distributional conflicts)* bis zur *kooperativen Integration individueller Handlungsmuster in kollektive Handlungsmuster (problem solving)*. Auf der einen Seite der Skala finden sich Interaktionen, die (meist über einen längeren historischen Vorlauf) zu Konfrontationen geführt haben, in denen es im Extremfall um *„alles oder nichts“* gehen kann (Nullsummenspiel). Auf der anderen Seite haben wir es mit Herausforderungen zu tun, die kollektives Handeln erfordern und über konstruktive Prozesse der Problembearbeitung bewältigt werden sollen. Dort, wo Prozesse so weit gediehen sind, dass sie auf harte Konflikte stoßen, bieten sich eher reine Konfliktvermittlungsstrategien an, wie sie etwa im *Mediationsverfahren* ausgearbeitet wurden (vgl. Schellenberg 1996, Glasl 1999, Susskind et al. 1999, Oppermann/Langer 2000, Förderverein Umweltmediation o.J.). Deren Ansatz liegt darin, die Konfliktsituation über *Mediationstechniken* auf der genannten Skala möglichst weit von der Situation der *„Nullsummenspiele“* weg in Richtung des *„problem solving“* zu verschieben (Rubin 1994, 34 ff.).

Für die hier anstehende Fragestellung - innovatorische Prozesse vor negativen Einflüssen der Verteilungskonflikte zu schützen - sind dagegen nur Interaktionen interessant, die der zweiten Seite zuzurechnen sind. Problemlösungen (und damit letztlich auch *Problem-Definitionen*) werden dabei so gesucht, dass die möglichen Problemlösungsräume weitgehend ausgeschöpft werden. Auch dann gibt es Konflikte zwischen Akteuren. Sie lassen sich aber über ein weiterspanntes Möglichkeitsfeld von Kompromissen leichter ausräumen.

Konflikte kommen zum Ausbruch, wenn die Widersprüche zwischen Beteiligten als für ihre Zielverfolgung (Entscheidungen) oder ihre Befindlichkeit (Selbstwertgefühl,

Vermögensrechte) so beeinträchtigend empfunden werden, dass sie Gegenreaktionen auslösen. Konflikte manifestieren sich auf unterschiedlichen Interaktions-Ebenen - und auch die Konsensbildung muss diese Ebenen berücksichtigen. Man kann unterscheiden:

- eine Sachebene: Interdependenzen der Akteure reduzieren die individuellen Handlungsmöglichkeiten. Solche Interdependenzen können auf der Inputseite (Ressourcenabhängigkeiten: *common pool-problem*), auf der Outputseite (Externalitäten-Effekte) oder auf der Prozess-Seite (Komplementaritäten, Synergie-Effekte) auftreten;
- eine Wahrnehmungsebene: Konflikte werden durch die "wahrgenommene Sachebene" geprägt. Hier führen Informations- und Wissensunterschiede, aber auch unterschiedliche Deutungsmodelle dazu, dass Probleme von den Akteuren unterschiedlich wahrgenommen und definiert werden;
- eine Bewertungsebene: unterschiedliche Interessen, Werthaltungen und Normen bewirken Unterschiede in den Prioritätensetzungen;
- eine Beziehungsebene: zwischen den Akteuren bestehen emotionale Spannungen, die kooperatives Verhalten erschweren (z.B. Misstrauen, Freund-Feind-Beziehungen);
- eine Systembezugsebene: die Akteure geraten in Konflikt, weil sie nicht in demselben Systembezug agieren. Grundsätzlich sind hier drei Systembezüge relevant: Akteure verhalten sich stärker egoistisch (Bezug: das Ich), stärker altruistisch (Bezug: der Andere) oder kollektiv (Bezug: Gemeinwohl). Die Systembezugsebene ist mitentscheidend, ob Konflikte "konstruktiv" oder "destruktiv" verlaufen und ob sich die Akteure "kompetitiv" oder "kooperativ" verhalten (vgl. Deutsch 1994). Destruktive Konflikte eskalieren - das Interesse am Gemeinwohl oder Anderen ist denkbar niedrig; kompetitive Konfliktaustragung hat einen ähnlichen Effekt - die Akteure sind nur am eigenen Wohlergehen, nicht aber an dem des Anderen interessiert.

Die Konflikte können manifest oder latent sein: Bearbeitbar sind in erster Linie die manifesten Konflikte. Konsensbildung heißt dann auch, latente Konflikte in manifeste zu verwandeln. Latente Konflikte können jedoch innovatorische Prozesse in besonderer Weise belasten, weil sie kontraproduktive Verhaltensweisen auslösen wie Misstrauen, Verweigerung der Kooperation u.ä..

Die Konfliktlagen der verschiedenen Ebenen sind zudem unterschiedlich beeinflussbar. So kann man kaum über Interessen, Werte oder Ideologien verhandeln (Bewertungsebene), weil diese so eng mit der Identität von Akteuren verbunden sind, dass Veränderungen essentielle Eingriffe bewirken würden. Auch die Systembezugsebene ist schlecht verhandelbar, sofern es nicht gelingt, die Abhängigkeit der egoistischen Interessenverfolgung von kollektiver Kooperation sichtbar zu machen (Mobilisierung des sog. „wohlverstandenen Eigeninteresses“). Leichter lassen sich Konflikte der Sachebene und der Wahrnehmungsebene beeinflussen, weil sie stärker "technisch" ausgerichtet und offener für Lernprozesse sind.

Konsensbildung kann sich auf wechselseitiges Anpassen beschränken (negative Koordination; "positionsbezogene Verhandlungen" (Benz 1994, 120 f.)). Produktiver sind "konstruktive" Konsensbildungsprozesse. Dabei geht es primär darum, Entgegenkommen bzw.

Verzichtleistungen der Beteiligten zugunsten eines gemeinsamen Mehrwertes zu bewirken. Das Ergebnis muss von den Beteiligten freiwillig akzeptiert werden - es muss den Vorstellungen der *fairness* und Gerechtigkeit der Beteiligten entsprechen; keiner darf sich übervorteilt fühlen und "Revanche-Gelüste" hegen<sup>8</sup>.

Die Konsensbildung hängt auf der *Sachebene* von der Optionenfülle, auf der *Wahrnehmungsebene* von gleichgerichteten Paradigmata und Informationen, auf der *Bewertungsebene* von gleichgerichteten Zielen und auf der *Beziehungsebene* von kooperativen Orientierungen ab. Analog finden sich Bedingungen und Faktoren, welche die Konsensbildung erschweren. Die Konfliktforschung, Mediationsforschung und Kooperationsforschung, aber auch eng verwandte Forschungszweige wie Institutionenökonomie, Organisationssoziologie, Gruppendynamik, Spieltheorie, Theorie der internationalen Beziehungen (Diplomatie) haben dazu Grundlagen geschaffen.

### 2.1.2 Widerstände gegen Konsensbildung

Ein Problem der Konsensbildung ist die faktische Verschränkung der unterschiedlichen Ebenen der Konfliktfelder. Das geschieht teils ungewollt und unbewusst, teils aber auch taktisch gezielt: Missverständnisse werden nicht ausgeräumt, sondern als Mittel genutzt, um sich Vorteile zu verschaffen etc.. Die Ebenen-Vermischung führt zu eigendynamischen Prozessen: Sachliche Auseinandersetzungen können emotionalisiert werden, weil der Interaktionsprozess die Trennung zwischen Personen und Sache aufhebt und z.B. über beherrschende, beleidigende oder irritierende Äußerungen des einen zu emotionalen Gegenreaktionen des anderen führt; oder: Die Akteure verkeilen sich im Streit um Positionen statt über Interessen zu reden; oder: Die Gruppeengt den Problemlösungsraum unnötig ein, weil sie sich über *groupthink*-Prozesse einem gruppenspezifischen Konformitätsdruck unterwirft.

Die Konfliktintensität wird von den sog. „*Interaktionsformen*“ (Scharpf 2000) beeinflusst. Nach dem Konzept des "akteurszentrierten Institutionalismus" (und seinen Varianten: Scharpf 2000; Benz, 1994, 67 ff.) lassen diese sich folgendermaßen systematisieren:

1. von historischen Prozessen der Wertbildung und Selbstbild-Gestaltung, welche die *Handlungsorientierungen* und Beziehungen zum Umfeld wesentlich mitprägen (*politische Kultur, regionale Steuerungsstile, Mentalitäten etc.* gehören hierzu);
2. vom Autonomiegrad und von Machtabhängigkeiten, d.h. von *Einflusskonstellationen*, welche auf die Konfliktbereitschaft und Konfliktfähigkeit einwirken. Macht- und Einfluss-Asymmetrien spielen eine Rolle, aber auch vertikale Abhängigkeiten, die in der Literatur unter *principal-agent* oder "Mehrebenen-Problem" behandelt werden;
3. von Regelsystemen, den *organisatorischen Strukturen*, die das Verhalten disziplinieren, aber auch inhaltlich orientieren. So verhandeln Vertreter von Organisationen um so härter, je mehr sie sich ihrer Organisation verpflichtet fühlen resp. von dort klare Orientierungen/Zielvorgaben erhalten (Benz 1994, 189 f.);

---

<sup>8</sup> "Gerechtigkeit" kann dabei unterschiedliche Ausprägungen haben: Verteilung nach *fairness*, nach Gleichheit oder nach Bedürftigkeit (Scharpf 2000, 163).

4. von den *materiellen Problemstrukturen* und den *Ereignissen*, welche die Konfliktintensität (z.B. Ressourcen-/Güter-Knappheit, Optionenfülle), aber auch den Kooperationsbedarf der möglichen Lösungen (z.B. Komplexität, Informationsmangel, Zeitdruck) mit-bestimmen. Die Konflikthaltigkeit der Themen und Lösungen entscheidet mit darüber, wie konstruktiv Konfliktregelungs- mit Innovationsprozessen verbunden werden können. Situative Ereignisse mit erheblicher Wirkung sind z.B. politische Wahlen. Materielle Problemstrukturen, die unterschiedliche Verhaltensweisen der Akteure auslösen, lassen sich nach Benz (1994, 223 ff.) für die öffentliche Verwaltung einteilen in *Produktions- und Entwicklungsaufgaben* (Erweiterung des Problemlösungsraumes durch Kooperation), *Ordnungsaufgaben* (Verengung des Problemlösungsraumes durch Regelsetzung) und reine *Verteilungsaufgaben* (tendenziell: Nullsummenspiel-Charakter) - mit in dieser Reihenfolge sinkender Offenheit der Aufgaben für kollektive innovatorische Prozesse. Bei den Verteilungsaufgaben macht es wiederum einen Unterschied, ob es lediglich um die Verteilung von Zuwächsen oder um die Veränderung von Strukturen der *property rights* geht, bis hin zur Entwertung von Vermögensbeständen (z.B. durch wirtschaftliche Umstrukturierung).
5. von dem Zusammenwirken der unterschiedlichen Restriktionen in konkreten Situationen, aus dem sich das *situative Spiel* ergibt. Denn in der konkreten Situation kommt es auf die sich herausbildende Problemdefinition an, die das Spiel bestimmt. Je mehr Akteure davon überzeugt sind, dass Neuerungen nur über erhebliche Strukturveränderungen möglich sind, um so mehr wird daraus ein Verteilungsspiel. Das führt zu bekannten Konfliktlinien zwischen "Fundamentalisten" und "Pragmatikern", die vor allem die Lokale Agenda-Prozesse durchziehen (Schophaus 2001, 44 f.). Je mehr Akteure sich lediglich auf eine Kontrollfunktion beschränken, die aktive Mitwirkung an der Problembearbeitung aber verweigern, um so mehr verschiebt sich das *situative Spiel* in eine Verteilungsthematik: Die "Kontrolleure" achten primär darauf, dass ihre Interessen nicht geschädigt werden (das ist u.a. eine Thematik, die unter "*Demokratie versus Effizienz*" vielfach diskutiert worden ist, vgl. Dahl 1994).

Einige der strukturellen Faktoren, welche die Konfliktintensität beeinflussen können, lassen sich institutionell mildern. Aus der Koordinationsforschung ist bekannt, dass überlappende Mitgliedschaften zwischen Organisationen, Netzwerkstrategien, vertragliche Bindungen die paradigmatische Steuerung verbessern, dass materielle Interdependenzen über Aufgaben und Ressourcen die Tauschbeziehungen erweitern lassen und dass institutionelle Integrationen unter einem Dach auch die Konfliktregelung über *third parties* erleichtern (vgl. Alexander 1995, 41 f., insbes. 297 ff.). Aber solche institutionalisierten Beziehungen und Abhängigkeiten können auch Konformitätszwänge, (restringierende) Denkroutinen und Paradigmata ausbilden lassen, die der Innovationsfähigkeit entgegenstehen würden.

Die *Interaktionsformen* können Gegenstand des Konflikt-/Konsensmanagements werden, indem nicht nur die Interaktionen, sondern auch die Interaktions-Bedingungen durch Konflikt-/Konsens-Manager beeinflusst werden.

### 2.1.3 Strategische Ansatzstellen zur Rationalitäts-Steigerung der Konsensbildung

Auf sich selbst gestellt neigen in Konfliktbeziehungen stehende Akteure dazu, durch Emotionalisierung, Verengung der Suchräume und Einsatz strategischer Handlungsweisen die Potenziale des *problem-solving* nur sub-optimal auszuschöpfen. Morton Deutsch spricht von einem „*crude law of social relations toward a malignant social process of increasing cost and risk*“ (zit. nach Fisher 1994, 51).

Deshalb werden geschulte Mediatoren und Moderatoren eingesetzt (Überblicke zur Praxis bei Wall/Lynn 1993, Kleiboer 1996), die sich bemühen sollen, ein Höchstmaß an Sachlichkeit und Rationalität in die Prozesse einzubringen sowie alle gruppenspezifischen Störungen abzubauen (vgl. Fietkau 1994). Dafür wurden von der Mediationsforschung und -praxis „Regeln“ entwickelt, wie Mediationsprozesse erfolgreich gestaltet werden können (die Regeln werden bei Fisher (1994) beschrieben, differenziert nach den Phasen a) Konflikt-Analyse, b) Konflikt-Auseinandersetzung und c) Konflikt-Regelung).

Dabei geht es vor allem um Veränderungen im Systembezug der Akteure, d.h. um die Bereitschaft der Beteiligten, Eigeninteressen zugunsten der Kollektivbelange zurückzustellen. Das dahinter stehende Spannungsverhältnis zwischen „Gemeinwohl und Eigennutz“ wird in neuerer Zeit über die Frage des „Sozialkapitals“ wieder thematisiert. Denn die Chance, innovatorische Prozesse mit hoher Ergebnis-Offenheit laufen zu lassen, wird entscheidend von den Einstellungen der Akteure, d.h. ihrer Reformfähigkeit und -bereitschaft, geprägt (vgl. auch Geißel/Kern 2000): Die Schwierigkeit – und darauf zielt die Sozialkapitalk Diskussion – liegt allerdings darin, solche gemeinsamen Einstellungen im Zeitalter der marktgesteuerten Individualisierung und Pluralisierung zu erzeugen.

Wenn man die Handlungsstrukturen, in denen sich Konflikte äußern, als kurzfristig nicht beeinflussbar ansieht, so beschränkt sich das Konfliktmanagement zunächst auf *prozessbezogene* Ansätze. Die dabei zum Zuge kommenden Modi der Beeinflussung der Konfliktpartner sind: a) der Modus der (akzeptierten) „höheren Gewalt“, b) der Modus des „Tausches“/der Kompensation und c) der Modus der paradigmatischen Beeinflussung:

- (a) Der Modus der „höheren Gewalt“ (*third-party intervention*: Rubin 1994, 40 f.) kann sehr unterschiedliche Ausprägungen haben - hierarchische Entscheidungen (hierarchische Steuerung in der Terminologie von Scharpf (2000, 281 ff.)), politische Führung, „hegemoniale Präponderanz“ (in der internationalen Diplomatie: Keohane 1984) sowie Mehrheitsentscheidungen, Jury-Entscheidungen, Schiedssprüche, Gerichtsurteile u.ä. fallen darunter. Typisch ist, dass die Verteilungsentscheidung von anderen getroffen werden, die Betroffenen aber deren Entscheidung billigen.
- (b) Der Modus des Tausches basiert auf Verhandlungen. Die Bandbreite reicht von „Ausgleichszahlungen“ bis zu „Koppelungsgeschäften“ (Scharpf 1992, 65 f.). Tausch geht i.d.R. mit Verhandlungen einher, im Sinne des angelsächsischen *bargaining* (Saretzky 1996, 22 f.). Meist sind Verhandlungssituationen dadurch gekennzeichnet, dass es nicht um reine Nullsummenspiele geht, sondern dass Spielraum für Lösungen mit (ansatzweise) *win-win*-Effekten besteht. Dann verknüpfen Verhandlungssituationen „Produktionsaspekte“ (Suche nach geeigneten Lösungen) mit „Verteilungsaspekten“ (Verteilung der Kosten und Nutzen). Nach Scharpf lassen sich in einer Matrix aus der

Bedeutung der Produktionsdimension (hoch/niedrig) und der Bedeutung der Verteilungsdimension (hoch/niedrig) vier Typen entwickeln, von denen im hier zu behandelnden Thema vor allem die "positive Koordination" relevant ist.<sup>9</sup> Unter "positiver Koordination" versteht Scharpf (1993) einen Interaktionsmodus, bei dem sich die Akteure in Interdependenzen befinden und konstruktiv-kooperativ neue Lösungen suchen, gleichzeitig aber auch die Verteilungsfragen mit-lösen.<sup>10</sup>

- (c) Der Modus der paradigmatischen Beeinflussung wirkt dadurch, dass die Beteiligten über ihre Kommunikation und damit verbundene Lernprozesse auf gemeinsame höhere Werte Bezug nehmen, denen sie ihre individuellen Belange unterzuordnen bereit sind. Zu diesem Modus gehören Koordinations-Strategien wie (Alexander 1995, 38 f.): *cultural strategy* (Appell an "Ideen der Gemeinschaft"), *normative strategy* (Anrufen gemeinsamer Werte), *communicative strategy* (Aufbau von Sozialkapital<sup>11</sup>), *informational strategy* (Koordination durch Aufklärung). Paradigmatische Beeinflussung läuft letztlich auf Kompromisse hinaus (vgl. zum Begriff: Benz 1994, 159 f.). Gemeinsame Bezüge können Normen, Ideen/Ideologien, religiöse Werte, Vorstellungen von Gemeinschaft u.ä. sein. "Gemeinsinn" kann aber auch Folge des durch Interaktion gebildeten "Sozial-kapitals" (Offe/ Fuchs 2001) sein.

Dieser Modus entspricht dem angelsächsischen Verständnis von *arguing*. Paradigmatische Beeinflussung kann sich auf Einstellungen, Deutungsmuster (speziell: Problemdefinitionen; Sicht des Problemlösungsraumes), Handlungsorientierungen u.ä. beziehen.

In der Praxis beobachtet man eine Überlagerung der Modi. *Bargaining* und *arguing* fallen i.d.R. zusammen; auch der Rückgriff auf "höhere Gewalt" wird vielfach einbezogen, indem von einzelnen Akteuren "Autoritätsleihe" oder der "Schatten der Hierarchie" genutzt wird oder indem Konfliktregelungen nach Vorbereitung eines gewissen Lösungskorridors ausgespart und auf andere Entscheidungsarenen verlagert werden.

Die Wirksamkeit der Modi wird unterstützt, wenn auf den oben definierten Ebenen der Konfliktregelung günstige Bedingungen geschaffen werden. Beispielsweise verläuft in allen drei Modi der Konsensprozess um so leichter, je mehr die Betroffenen das Ergebnis mitgestalten konnten. Parallel dazu nimmt aber auch die Konfliktintensität der Themen (und

---

<sup>9</sup> Die vier Typen sind: a) "Spot-Verträge"/"negative Koordination" (geringe Produktions- und Verteilungseffekte), b) "distributives Bargaining" ("harte" Verteilungskonflikte mit nur kleinem Problemlösungsraum), (c) "Problemlösen" und (d) positive Koordination (Scharpf, 2000, 212 ff.).

<sup>10</sup> Das Gegenstück, die "negative Koordination", ist dadurch gekennzeichnet, dass sich die Akteure wechselseitig anpassen, aber nicht gezwungen sind, Zugeständnisse auszuhandeln (vgl. die Definition bei Scharpf 2000, 212 und 412).

<sup>11</sup> "Sozialkapital", nämlich die Summe der Tauschbeziehungen, die den einzelnen in das Kollektiv einbinden und ihn zu Zugeständnissen an das Kollektiv motivieren, wurde von amerikanischen Autoren wie Coleman und Putnam thematisiert. Nach deren Beobachtungen nimmt im Zuge der marktlich-bedingten Individualisierung und Pluralisierung das Gemeinwohldenken ab (*bowling alone*), was den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedrohen könne (vgl. Offe/Fuchs 2001).

Lösungen) ab, wenn sie von freiwillig-kooperativen Konsensprozessen bewältigt werden können.<sup>12</sup>

Aus der Mediationsforschung ist bekannt, wie die unterschiedlichen Interaktions-Ebenen produktiv in die Konfliktbearbeitung einbezogen werden können:

- *kognitive Ebene*: Versachlichung der Diskussion, um alle Beteiligten auf gleiches Informations- und Wissensniveau (bezogen auf den Konfliktgegenstand) zu bringen. Ziel ist es, die sachliche Debatte über mögliche Lösungen zu verbessern;
- *normative Ebene*: Trennung von Interessen und Positionen. Damit soll erreicht werden, dass stärker zwischen Zielen und Mitteln getrennt wird und die Varianzbreite der Mittelwahl, damit der Optionsraum für Lösungen, erweitert werden kann;
- *sozio-emotionale Ebene*: Trennung emotionaler Konflikte von Sachkonflikten. Die dahinter stehende Logik richtet sich darauf, das rationale Ringen um die beste Lösung möglich zu machen und nicht durch emotionale Beziehungsprobleme zu belasten;
- *System-Ebene*: (persuasive) Umorientierung des Handelns von engen egoistischen Interessen zugunsten "wohlverstandener Eigeninteressen", welche die Interdependenzen des Einzelnen mit der Gruppe stärker in Rechnung stellen. Eine Veränderung der Einstellungen zum kollektiven Handeln kann Rückwirkungen auf die innovatorischen Prozesse haben. Gelingt es, im Bewusstsein der Akteure den Kollektivbelang aufzuwerten, wird der innovatorische Prozess unterstützt. Hier zeigt sich allerdings, dass die Bereitschaft - zumindest der nicht-institutionalisierten Akteure - sinkt, Opfer zugunsten einer Institution zu bringen. Wohl hat die Bereitschaft zugenommen, zugunsten gemeinsamer Projekte oder einer gemeinsamen sozialen Gruppe Opfer zu bringen.

## 2.2 Zur Logik innovatorischer Prozesse

### 2.2.1 Begrifflichkeiten und theoretische Erklärungsansätze

"Innovation" hat in den vergangenen Jahren den Charakter einer "Zauberformel" im Hinblick auf gesellschaftliche Zukunftsperspektiven erlangt. In inflationärer Weise findet der Begriff – oder analog beispielsweise die Bezeichnungen Reform oder Strukturänderung - Anwendung sowohl in Bezug auf einzelne Fachpolitiken, wie Struktur-, Technologie-, Energie- und Verkehrspolitik, als auch bei integrierten Handlungsfeldern, etwa in der Stadt-, Regional- und Landesentwicklung. Unter Innovation wird im Folgenden im weitesten Sinne verstanden, Wissen neu zu kreieren oder neu zu kombinieren mit dem Ziel, entweder bereits bestehende Verfahrensweisen zu optimieren oder neu auftretenden und veränderten

---

<sup>12</sup> Allerdings kann es auch dazu führen, dass sub-optimale Konfliktregelungen gefunden werden, z.B. dass konfliktthaltige Themen/Lösungen ausgeklammert oder durch Umdefinition "entschärft" oder über Formel-Kompromisse einer definitiven Entscheidung entzogen und auf spätere oder andere Arenen der Konfliktregelung verschoben werden.

Funktionsanforderungen besser zu entsprechen. Dabei handelt es sich im Grundsatz um ein formales Begriffsverständnis: dass Innovation auf etwas Neues zielt (in Abgrenzung zum Alten), ohne dass damit spezifische Qualitäten des Neuen oder Qualitätsanforderungen festgelegt sind. In der gesellschaftlichen Praxis ist der Begriff dagegen überwiegend normativ aufgeladen und wird mit gesellschaftlichem Fortschritt gleichgesetzt.

Analytisch lässt sich Innovation in drei Phasen unterscheiden: a) wissenschaftliche Innovation bzw. „*Invention*“, welche die eigentliche Neuentwicklung beschreibt, b) *Innovation im engeren Sinne*, d.h. die erstmalige Einführung der Invention am Markt, und c) „*Diffusion*“, bei der Dritte die Neuerung übernehmen. Daneben gibt es d) *soziale Innovationen*, die sich auf Veränderungen der institutionellen Strukturen und Prozesse, die den Rahmen für das Innovationsgeschehen bilden, beziehen (vgl. Ewers 1995: 499; Martinsen 2001: 127). Übertragen auf die „Lernende Region“ und den Bezug zu Konsens-Prozessen interessieren uns besonders die „Logik der Invention“, die „Logik der Innovation im engeren Sinne“ und soziale Innovationen.

In Bezug auf die Art der Innovation ist zwischen Sach- und Verfahrensinnovationen zu unterscheiden. *Sachinnovationen* beziehen sich auf einzelne materielle Handlungsfelder, etwa die Energie-, Abfall- oder Wasserwirtschaft, Tourismus, Handwerk oder Gewerbe, und damit auf die *policy*-Dimension regionaler Entwicklung; *Verfahrensinnovationen* bezeichnen neue Formen der Prozessorganisation und –gestaltung, d.h. die Aufbau - und Ablauforganisation, und betreffen damit die *polity*- und die *politics*-Dimension regionalen Handelns.

Die Wirkungstiefe der Innovation lässt eine Unterscheidung zu zwischen Basisinnovationen und Folgeinnovationen. *Basisinnovationen* haben erhebliche Wirkungen, indem sie Auslöser für weitreichende technologische Neuerungen darstellen, *Folgeinnovationen*, wie Routine-, Verbesserungs- oder Optimierungsinnovationen, knüpfen dagegen am Bestand an, optimieren diesen und entfalten folglich geringere Wirkungen (vgl. Ewers 1995: 499; Erdmann 1993: 209).

### **Innovationstheoretische Erklärungsansätze**

Hinsichtlich der Faktoren, die Innovation auslösen und Innovationsprozesse beeinflussen, stehen unterschiedliche disziplinäre Erklärungsansätze zur Verfügung.

Die sozialwissenschaftliche Forschung fragt nach der Rückwirkung von Innovationen auf soziale Systeme (vgl. etwa Bratzel 1999, Luhmann 2000, Martinsen 2001). Die Politikwissenschaft bezieht die Innovationsforschung zum einen auf das politische System und zum anderen auf das Politikfeld „Innovationspolitik“. In Bezug auf das politische System interessiert besonders, welche Steuerungsoptionen von staatlicher Seite angesichts des Wandels von einem hierarchischen zu einem *kooperativen Staatsverständnis* bestehen. In der Konsequenz entfaltet sich eine „*neue Architektur des Staatlichen*“ (Grande 1999), die sich insbesondere auf Verhandlung und Kommunikation sowie auf eine indirekte Kontextsteuerung stützt und in der dem „*interaktiven Staat*“ zwar die Rolle des „*primus inter pares*“ verbleibt, er aber nur noch über eine Kooperationsverweigerungsoption „*als sozusagen hierarchische Schrumpfgröße*“ verfügt.

„Innovationspolitik“ bezieht sich auf das *Produktionsregime*, das die Institutionen der ökonomischen Wertschöpfung (Branchen, Forschung, Finanzsystem etc.) umfasst, und das *Politikregime*, wobei für innovatorische Prozesse primär dezentrale Politikmuster mit komplexer Verflechtung bevorzugt werden, denen Besitzstandswahrung, vorherrschende sektorale Regelungsmechanismen, mangelnde Flexibilität des öffentlichen Sektors, duale Verzahnungen zwischen Produktions- und Politiksystem als hemmend gegenüberstehen. Zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit werden u.a. *Innovationsnetzwerke* diskutiert, die darauf zielen, die Komplexität zu steigern. Innovationspolitik wird vor allem als *Optionenpolitik* verstanden (vgl. Martinsen 2001: 138 ff.).

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung finden ökonomische Denkmuster und politikwissenschaftliche Steuerungsannahmen seit einigen Jahren verstärkt Eingang in Reformüberlegungen eines New Public Management (vgl. Naschold/ Bogumil 1998). Aus dieser Diskussion ergeben sich unmittelbare Bezüge zur "Lernenden Region", da sich Reformen in Verwaltungseinheiten zwischen Innovation sowie Konsens bzw. Restabilisierung des Systems bewegen. Das *change management* hat zwar einerseits zum Ziel, neue Impulse auszulösen, andererseits muss es aber eine organisierte Rückkopplung in das bestehende System gewährleisten, um eine dauerhafte Veränderungswirkung erzielen zu können.

In den Wirtschaftswissenschaften greift man bevorzugt auf die Innovationstheorie Schumpeters, auf entscheidungstheoretische Ansätze und auf die evolutionsbezogene Ökonomik zurück (vgl. Ewers 1995; Erdmann 1993). Theorieansätze zu Innovation werden eng mit der Thematik technischen Fortschritts verbunden. So wird Innovationspolitik vielfach mit Forschungs- und Technologiepolitik gleichgesetzt und angenommen, dass wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftlicher Wohlstand unmittelbar mit dem Einsatz neuer Technologien verbunden sind. Dabei steht der technische Fortschritt stellvertretend für die intelligente Nutzung von Wissen, für höhere Qualifikation der Arbeitskräfte und für eine verbesserte Organisation der Produktion. Für die ökonomische Theoriebildung innovatorischer Prozesse tritt allerdings das Problem auf, dass ökonomische Innovationen ihren Ursprung in individuellen Einzelentscheidungen haben, die nicht kalkulierbar scheinen. Neoklassische Theorieansätze lösen das Dilemma, indem sie Innovationsentscheidungen auf die Mikroebene verlagern und davon ausgehen, dass sich Innovationen am Kosten-Nutzen-Kalkül der Individuen orientieren. Weil dabei nicht objektiv einzuschätzen ist, welchen tatsächlichen Nutzen eine Innovation erbringt, wird die subjektive Erwartung des wahrscheinlichen Nutzens herangezogen. Allerdings zeigen Fallstudien über den historischen Verlauf von Innovationsprozessen, dass sich die Akteure zum Zeitpunkt der Innovation kaum bewusst waren, welche Folgen sie damit auslösen würden. Dies stellt zumindest die Annahme der neoklassischen Erklärungsansätze in Frage, dass das Kosten-Nutzen-Kalkül Auslöser für Innovationen sei.

Vor diesem Hintergrund setzt die *evolutionäre Ökonomik* auf ein Konzept, das auf evolutionstheoretischen Grundlagen aufbaut und Aspekte der Thermodynamik, der Biologie, der Ökologie und der Mathematik im Hinblick auf komplexe, selbstorganisierte Systeme einbezieht (vgl. Erdmann 1993). Sie folgert insbesondere, dass sich Innovationsprozesse nicht anhand starrer Phasenabfolgen vorher bestimmen lassen, sondern dass sie offen sind und dass

ständig Änderungen der ökonomischen Handlungsbedingungen stattfinden, die wiederum Neuerungen im Innovationsverhalten bewirken. Innovation ist folglich „kein linearer, sondern ein evolutionärer, kumulativer und rückgekoppelter Prozess (...), der sich nur im Zusammenwirken und in der ökonomischen und sozialen Interaktion unterschiedlicher Akteure realisieren lässt“ (Koschatzky 2001: 10). Außerdem betont sie die besondere Rolle der handelnden Individuen, deren Findigkeit und psychische Energie als maßgebliche Größen von Innovation gelten.

Aus Sicht der Organisationssoziologie weist Luhmann (2000: 332 ff.) darauf hin, dass jede Reform von einer sozial konstruierten Realität ausgeht, aus der sich eine Einschätzung von Defiziten („Defizienzdefinition“) und Handlungsbedarfen ableitet. Folglich können die Einschätzungen über den Innovationsbedarf bei unterschiedlichen beteiligten Akteuren von einander abweichen. Kollektive Innovationsprozesse laufen dabei nach dem generellen Muster ab, dass Protagonisten der Innovation – *change agents* – die Prozesse in Gang setzen, denen Gegner von Veränderungen gegenüberstehen, welche die Innovation in Bezug auf ihre Situation (und bestehende Privilegien) negativ einschätzen. Bei Reformen ist es Anliegen der *change agents*, Widerstände über Kompromisse in Akzeptanz des Innovationsprozesses umzuwandeln. Das Ergebnis kann aber das Innovationsziel verändern. Das gilt grundsätzlich auch für Organisationen. Denn hierarchische Macht kann zwar Innovation entscheidend befördern, aber ohne Mitwirkung der Organisationsmitglieder nicht Reformen durchführen: „Zentralkompetenzen reichen aus, um das System aufzuscheuchen, nicht aber, um es zu reformieren“ (Luhmann 2000: 335). Das hängt damit zusammen, dass zum einen auch Organisationen nur lose Kopplungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern darstellen, so dass Innovationen in der Entscheidungsstruktur nicht automatisch umgesetzt werden. Zum anderen sind Trägheitseffekte der Organisation zu beobachten. Allerdings sind erfolgreiche Organisationen solche, die eine *Restabilisierung des Systems* im Verhältnis zu ihrer Umwelt erreichen („*optimal fit*“, Bezug zur Evolution des Systems), wenn Innovationsprozesse bleibende Wirkung erzielen. Solche Anpassungsprozesse verändern aber die Innovation oder schwächen diese gar ab.

In der „Lernenden Region“ sind Innovationsprozesse noch enger mit Konsensbildungsprozessen verbunden, weil i.d.R. eine regionale politische bzw. administrative Instanz mit hierarchischer Steuerungsmacht fehlt. Für die Rückkopplung in das bestehende System ist deshalb u.a. von Bedeutung, wie Innovationen und Einstellungen der Betroffenen zueinander passen.<sup>13</sup> Für kollektive Innovationsprozesse wurden deshalb auf der regionalen Ebene inzwischen eine Reihe von Instrumenten entwickelt, die konsensorientierte Verfahrensinnovationen praktizieren. Regionalkonferenzen, Agendaforen, Zukunftswerkstätten etc. sollen allerdings zunächst nur dazu beitragen, dass Sachinnovationen entstehen. Verfahrensinnovationen sind dabei selten Gegenstand innovatorischer Prozesse. Über Anreize, etwa die Priorität bei der Vergabe von Fördermitteln („*Goldener Zügel*“) oder Wettbewerbe und Modellvorhaben, wird versucht, die innovative Ausrichtung dieser Prozesse zu befördern.

---

<sup>13</sup> Mit Blick auf die Regionalentwicklung des Ruhrgebiets beschreiben Helbrecht/ Danielzyk/ Butzin (1991) anschaulich, wie Defizienzdefinition und Innovationsförderung der Expertenebene in Widerspruch zur Wahrnehmung der betroffenen Bevölkerung geraten können.

Dabei wird die Zukunftsoffenheit bzw. –unsicherheit bei ökonomischen Innovationsentscheidungen durch die üblichen Investitionsrechnungen „eingefangen“. Bei kollektiven Innovationsprozessen (z.B. Reformprozesse in Organisationen) können Referenzmodelle dazu beitragen, die Unsicherheit kalkulierbar zu machen (vgl. Borins 2001). Best practice-Vorbilder und Leistungsvergleiche (*Benchmarking*) erleichtern den Transfer von einer auf die andere Organisation, was allerdings auch zu Moden bestimmter Reformvorhaben beitragen kann. Größere soziale Innovationen werden in ihrem Risiko dadurch begrenzt, dass sie als Experiment oder Modellvorhaben (mit anschließender Überprüfung) durchgeführt werden.

Die Logik von Innovationsprozessen liegt in der Optionenmehrung in Konfrontation zum Bestehenden. Optionenmehrung ist ein kreativer Akt, die Konfrontation zum Bestehenden ein Verteilungsproblem. Deshalb stellen die Phasen der *„Invention“* und der *„Innovation im engeren Sinne bzw. Umsetzung der Invention“* unterschiedliche organisatorische Anforderungen: In der Invention oder auch Konzipierungsphase sind *„offene Probleme“* zu lösen, so dass eine lockere Organisationsstruktur erforderlich ist. Die Umsetzung der Invention oder auch Implementationsphase bedarf dagegen einer strafferen und stärker routineorientierten Struktur, damit die Invention in die Regelabläufe der Akteure bzw. der Region überführt werden kann. In dieser zweiten Phase liegen *„geschlossene Probleme“* vor, denn der zu lösende Sachverhalt ist fest umrissen (Osterloh 1993: 214 f.). Bei *„offenen Problemen“* ist dagegen nicht von vornherein festgelegt, wann das Problem als gelöst gelten kann. Kriterien werden erst im Laufe des Prozesses gefunden, sollten aber eine möglichst große Freiheit und Kreativität der Akteure gewährleisten.

Deshalb verlaufen Innovationsprozesse nicht linear. Denn sie lösen Reaktionen der Betroffenen aus. Sobald die Innovation bekannt wird, reagieren die Akteure, so dass sich die Ausgangslage ändert und die Reformbemühungen ständig an neue Situationen angepasst werden müssen. Da diese Reaktionsmuster in komplexen Organisationen nur in begrenztem Maße vorher zu sehen sind, sind sie auch kaum zu steuern. Strategische Potenziale liegen im Bereich der *„Inkompetenzkompensationskompetenz“* (Marquard nach Luhmann 2000: 347).

Diese skeptische Einschätzung, inwieweit Innovation in Organisationen zielgerichtet zu gewünschten Änderungen führen kann, hat zur Konsequenz, dass innovative Planungen und Reformbemühungen zunächst nur als Veränderungsprozesse aufgefasst werden sollten, deren Ausgang im Sinne einer evolutionären Entwicklung des Systems als offen anzusehen ist.

Bezogen auf unsere Fragestellung heißt das: Losegekoppelte Systeme, wie sie Regionen üblicherweise darstellen, unterliegen einem doppelten Innovationsprozess: demjenigen, der strategisch entlang konkreter Probleme und Projekte gestaltet wird, und jenem, der sich als Folge der schwer kalkulierbaren Entwicklungen im Gefolge der Adaptation und Umsetzung in der Region vollzieht. In jedem Falle aber gilt: Die Wirkung von Innovationen hängt maßgeblich davon ab, wie sie gegenüber den Betroffenen und der Umwelt kommuniziert werden. Regionale Dialog- und Konsensprozesse können folglich als Verfahren interpretiert werden, um die durch Innovation ausgelöste *„De-Stabilisierung“* des Systems zu *„re-stabilisieren“*, und zwar strategisch so, dass nicht nur ein Veränderungsimpuls stattfindet, sondern dass dieser auch zukunftsfähige Wirkungen in der Region erzielen kann.

Innovationstheoretische Überlegungen für die regionale Ebene waren lange Zeit Angelegenheit der Geo- und Sozialwissenschaften und haben erst mit der Hinwendung der Ökonomie zur „neuen Wirtschaftsgeographie“ (vgl. Krugman 1995 und 1998) auch in den Wirtschaftswissenschaften Beachtung gefunden. Die geo- und sozialwissenschaftlich geprägten Deutungsmuster basieren auf dem Zusammenspiel von unterschiedlichen Akteuren über Netzwerke im Rahmen von sozio-institutionellen Unterstützungs-Strukturen („Milieus“) und Interaktionsbeziehungen zu Akteuren außerhalb der Region (vgl. Porter 1998; Baptista/Swann 1998; Ratti/Bramanti/Gordon 1997, Sternberg 1999, Überblick bei Fürst 2001a und 2001b). Die positiven Beziehungen der Akteure zueinander, die niedrigen Transaktionskosten ihrer Gemeinschaftsbildung und die Fähigkeit, individuelles Handeln gemeinwohlorientiertem Kollektiv-Handeln unter bestimmten Bedingungen unterzuordnen, werden dabei betont (vgl. Capello 2002, Brouwer et al. 1999). Bei „Lernenden Regionen“ geht es darüber hinaus um Wissensmanagement, Wissensgenerierung und –verarbeitung, bezogen auf regionale Selbststeuerung in Richtung neuer Entwicklungspfade. Bezüge zur „Modus 2“-Diskussion sind unverkennbar (vgl. Malmberg/Maskell 2002), wenngleich sie nicht aktiv aufgegriffen wurden (vgl. Howells 2002).

Regionale Innovationsprozesse lassen sich als komplexe kommunikative Interaktionsprozesse modellieren, die eine hohe strategische Kreativität erfordern, um auf jeweils veränderte Situationen angemessen reagieren zu können. Die Konsensfindung kann dabei positiv, aber auch negativ wirken: positiv zur Restabilisierung des veränderten Systems, negativ als Behinderung des Innovationsprozesses durch Besitzstandswahrung.

### 2.2.2 Logik von Innovationsprozessen

Zusammengefasst lässt sich die Logik der Innovationsprozesse in sozialen Systemen als ein Prozess des *unfreezing* bezeichnen, der mindestens folgende Ingredienzien benötigt:

- Unzufriedenheit mit dem Bestehenden (als Folge von Verschlechterungen oder attraktiver Visionen),
- Promotoren der Veränderung,
- Vorstellungen bzw. Lernprozesse über anvisierte neue Zustände,
- Mechanismen der Unsicherheits-Reduktion und
- Kompensationsregelungen für potenzielle Verlierer.

Kollektive zu gemeinsamem Handeln zu bewegen ist vor allem dann schwierig, wenn diese zunächst als Handlungs-Einheiten gebildet werden müssen. Dann muss zuerst ein Bewusstsein für kollektiven Handlungsbedarf entwickelt werden, das selten durch positive gemeinsame Visionen, sondern primär durch gemeinsamen „Leidensdruck“ erzeugt wird. Deshalb werden Initiativen primär auf externen Druck, seltener durch interne „dynamische Promotoren“ initiiert. Die Suche nach neuen Lösungen setzt einen möglichst weitgehenden Bruch mit etablierten Strukturen, Denkroutinen und Paradigmen voraus, was aber gleichzeitig Ursache hoher Unsicherheit und daraus resultierender Widerstände der Betroffenen ist. Innovatorische Prozesse in sozialen Systemen erfolgen üblicher Weise über kollektive Lernvorgänge mit starker Bindung an Bestehendes (Reform). Wo solche Veränderungen in

kurzer Zeit stattfinden müssen oder wo die Veränderungen gegenüber dem von Promotoren empfundenen Veränderungsbedarf als zu schwach ausfallen, können Innovationsprozesse konfliktreiche Strukturumbrüche auslösen (Revolution). Innovatorische Prozesse öffnen neue Optionen, müssen aber auch zu Wahlhandlungen führen, den Prozess durch *re-freezing* abzuschließen.

### 2.2.3 Innovationsfördernde Faktoren

#### Veränderung von Akteursstrukturen und Machtverhältnissen

*"Wie organisiert man Innovation in nichtinnovativen Milieus?"* - Häußermann/Siebel (1994: 52) stellen diese provokante Frage in Bezug auf die Stadt- und Regionalentwicklung. Politikinnovationen entstehen in einem komplexen Bedingungsgefüge verschiedener Faktoren, das in seiner Gesamtheit als "Innovationssystem" (Tödtling-Schönhofer 1999: 29) bezeichnet werden kann. Erklärungsfiguren sind folglich multifaktoriell anzulegen. In „Lernenden Regionen“ sind Innovationen immer mit Initiativen verbunden, die bestehende Machtverhältnisse und Akteursstrukturen verändern und folglich in einem größeren Zusammenhang gesellschaftlichen bzw. sozialen Wandels zu sehen sind. Sozialer Wandel beschreibt die Veränderung sozialer Strukturen, welche *"die (relativ) stabilen Regelmäßigkeiten des sozialen Lebens, z.B. Rollenverhalten, Organisationsmuster und soziale Schichtung"*, umfassen (Zapf 1992: 365).

Wie kann erreicht werden, dass in Regionen nicht nur „Inventionen“, sondern realisierte Innovationen stattfinden. Denn "dass 'etwas passiert', garantiert noch keine Innovation" (Häußermann/ Siebel 1994: 57). Sozialer Fortschritt impliziert, dass Innovationen Unruhe in bestehende soziale Beziehungen bringen, so dass Traditionen und soziale Verkrustungen, die "Tendenz zum institutionellen Immobilismus" (Scharpf 1973: 68), aufgebrochen und überkommene Werte und Normen in Frage gestellt werden. Dieses „*unfreezing*“ und „*re-freezing*“ von Strukturen teilt Bratzel am Beispiel einer umweltorientierten Verkehrspolitik in drei Phasen ein: In Phase 1 gerät das dominante Akteursregime in Schwierigkeiten, seine Politik, die zunehmend auf Widerstand stößt, zu legitimieren (*unfreezing*). In Phase 2 kommt es in der Folge der ausgelösten Konflikte zu einem Wechsel bzw. einer Neukonstellation (bspw. einem Koalitionswechsel) des Akteursregimes, da nur ein Wechsel bestehende Machtstrukturen aufbrechen kann (*change*). Phase 3 steht für die Institutionalisierung der neuen Politik, so dass Verhaltens- und Planungssicherheiten für die beteiligten Akteure entstehen (*re-freezing*) (vgl. Bratzel 1999).

#### Wettbewerb, Modellvorhaben und Finanzanreize als Innovationsimpulse

Innovationen in Systemen sind mit höheren Transaktionskosten verbunden als Innovationen in der Handlungssphäre eines Individuums. Damit diese höheren Transaktionskosten akzeptiert werden, ist ein Druck zur Veränderung nötig. Wettbewerb wird in Innovationsprozessen als ein starker und Kollektive beeinflussender Handlungsanreiz empfunden. Die Wettbewerbsorientierung wurde in den letzten Jahren in staatlichen Modellvorhaben experimentell genutzt (Koschatzky 2001: 9): Fördermittel-Wettbewerbe der

Bundes- und Länderministerien, Qualitäts- und Leistungsvergleiche, Netzwerke sowie Modellvorhaben bzw. Experimente und *Best Practice*-Vergleiche (vgl. Adam 2002).<sup>14</sup> Die Verknüpfung der teilnehmenden Akteure über Netzwerke und die Herausarbeitung von *Best Practices* sollen wiederum Innovationen bei den Beteiligten erleichtern, weil das Veränderungsrisiko durch Vorbild dessen gesenkt wird, was an anderem Ort bereits erfolgreich praktiziert wurde. Es bleibt allerdings eine Unsicherheit, wie sich die Innovation auf das soziale Gefüge und bestehende Privilegien des konkreten Raumes auswirkt.

Externe Finanzanreize über die „*Politik des Goldenen Zügels*“ müssen allerdings nicht unbedingt zu Innovationen führen, welche die Regionen in ihren Entwicklungspfaden nennenswert begünstigen. Denn sie verzerren regionale Prioritäten, weil sie sich auf Investitionen (Projekte) beziehen und solche regionalen Investitionsentscheidungen in erster Linie an den verfügbaren Finanzanreizen und weniger an regionalen Prioritäten oder Notwendigkeiten ausgerichtet werden.

### **Problemdruck und Problembewusstsein**

Wettbewerb bedarf der kognitiven Vermittlung bei den Akteuren. Problemdruck muss wahrgenommen und Problembewusstsein geweckt werden. *„Erst wenn die Krise der alten Entwicklungslogik erkennbar geworden ist, sind die Akteure mehr oder weniger gezwungenermaßen bereit, sich auf Neues einzulassen. Andererseits darf die Krise nicht zu tief gehen, denn sonst sind kurzfristig wirksame Maßnahmen politisch zwingend notwendig“* (Häußermann/Siebel 1993: 223). Allerdings bergen solche Impulse das Risiko, dass die Motivation für Veränderungen und die vorhandenen Ressourcen in „*Feuerwehrmaßnahmen*“ fließen, die keine strukturelle Neuorientierung ermöglichen, sondern – beispielsweise im Wege der Subventionierung nicht mehr wettbewerbsfähiger Wirtschaftszweige – die Strukturkrise nur verlängern und damit festschreiben. Tiefer gehende Innovationsprozesse sind folglich eher „*Krisen auf mittleren Niveau*“. Sie schaffen den erforderlichen Problemdruck und ermöglichen zugleich eine rationalere Umgangsweise.<sup>15</sup>

### **Organisationsmodelle zwischen offener und geschlossener Problemlösung**

Wie organisiert man innovatorische Prozesse? - In der Organisationstheorie wird weitgehend das beschriebene Spannungsverhältnis zwischen *Freiheit und Flexibilität zur Lösung offener Probleme* (Inventionsphase) und *Ordnung und Stabilität zur Lösung geschlossener Probleme* (Umsetzungsphase) akzeptiert. Folglich sind organisatorische Lösungen gefordert, die dieses Dilemma zumindest abschwächen können. Ansätze dazu bieten a) das personalistische

---

<sup>14</sup> Modellvorhaben reduzieren das Veränderungsrisiko, erzeugen aber Neuerungen.

<sup>15</sup> Angesichts knapper öffentlicher Ressourcen gehen Fördermittelgeber (EU, Bund, Länder, Stiftungen etc.) zunehmend dazu über, die Vergabe an Qualitätskriterien zu koppeln. Insbesondere die Gemeinschaftsinitiativen der EU (LEADER, INTERREG) zeigen, dass dadurch Innovationen befördert werden können, wenn entsprechend Vorgaben erfolgen. Kilper (1999: 315) unterstreicht dies am Beispiel der Internationalen Bauausstellung Emscher-Park. Die Definition von Qualitätskriterien war Voraussetzung dafür, dass kooperative Prozesse zugleich zu Lernprozessen wurden und verständigungsorientiertes Verhandeln stattfinden konnte.

Modell, b) Differenzierungsmodelle, c) das Modell der inexakten Organisationsstrukturen und d) das Konzept der Redundanz:

- Das personalistische Modell setzt an den handelnden Personen an. Innovationsprozesse werden demnach durch ein Promotoren-Gespann befördert: *"Der Machtpromotor fördert den Innovationsprozess durch sein hierarchisches Potential. Der Fachpromotor hingegen bringt die objektspezifisches Fachwissen ein"* (Osterloh 1993: 215, vgl. Witte 1988: 151 ff.). Daneben trägt der Kommunikationspromotor dazu bei, die Innovation entsprechend zu vermitteln. Die Führungspersönlichkeit (Machtpromotor) hat die Aufgabe, Unsicherheit zu reduzieren, so dass die beteiligten Akteure den neuen Weg der Innovation mit weniger Unsicherheit einschlagen können. Die Organisation braucht aber genügend Zeit, die verlorene Sicherheit wieder zurück zu gewinnen (vgl. Luhmann 2000: 218). Der Fachpromotor spielt die Rolle eines *"movers and shakers"* (Salletmaier 2000: 23), indem er neue innovative Ideen thematisiert und fachlich aufbereitet.
- Differenzierungsmodelle lösen das Dilemma, indem sie Ideenkonzipierung und -implementation zeit- bzw. bereichsbezogen trennen. Zum Beispiel wird die Organisationsstruktur entsprechend der jeweiligen Innovationsphase angepasst. Dazu werden für die Inventions-Phase gesonderte Teams (Task Forces, Venture Teams etc.) bzw. auf Ideenfindung spezialisierte Parallelorganisationen eingerichtet. Das Konzept der Parallelorganisation findet sich in der Regionalentwicklung oft in Form *intermediärer Organisationen*, bspw. als Entwicklungsagenturen, Regionalkonferenzen oder als Regionalmanagement. Die intermediäre Organisation wird zwischen institutionalisierten Akteuren „aufgespannt“ und übernimmt innovative Aufgaben, die als notwendig angesehen, aber in den Routinen der bestehenden Institutionen (noch) nicht aufgegriffen werden. Intermediäre Organisationen können sich in der Folge mehr staatlichen oder marktlichen Organisationen annähern oder sich nach der Initiativphase auflösen, wenn etablierte Einrichtungen die Aufgabe übernehmen (vgl. Selle 1991 und 1994; Kilper 1999: 314 ff.; Knieling 1994).
- Das Modell der inexakten Organisationsstrukturen sieht eine bewusste Instabilisierung durch unklare Rollendefinitionen, mehrdeutige Verantwortungsbereiche und informelle Kommunikationskanäle vor. Vielmehr sollen sich Handlungsspielräume und Arbeitsgruppen auf allen Organisationsebenen entwickeln. Ziel ist eine *„flexible, anpassungsfähige und kommunikationsfreudige ‚Zeltorganisation‘“* anstatt einer *„Palastorganisation“* (Osterloh 1993: 216). In ähnliche Richtung argumentiert Scharpf (1973: 61), dass Innovationsblockaden aufgelöst werden können, indem eine Thematik über Projekte oder durch Dezentralisierung in eine multifunktionale Struktur mit relativ selbständigen Teilsystemen aufgegliedert werden kann.
- Das Konzept der Redundanz reagiert auf die Anforderungen der offenen Problemlösung und findet sich im Forschungsansatz der "evolutionären Redundanz" (Grabher 1992). Dieser geht von der Vermutung aus, dass innovationsorientierte Prozesse eine *"hohe Ambiguitätstoleranz in der Formulierung und Umsetzung der regionalpolitischen Ziele statt der üblichen (...) rigiden Zielhierarchien"* zulassen sollten. Kriterien der Regionalpolitik wären dann: *"(...) statt bornierter Konzentration von Fördermitteln auf die regionale Leitindustrie, Stärkung regionaler 'Gegengewichte'; statt zentraler*

*Mittelvergabe nach den üblichen technologischen und sektoralen Kriterien, Mittelvergabe nach Kriterien der Zahl und Verschiedenartigkeit der beteiligten regionalen Akteure; Investitionsförderung statt nach Kriterien des Technologie-Gehaltes oder der Export-Performance nach dem Kriterium der Polyvalenz" (ebd.: 106). Vermutet wird, dass sich das Innovationspotenzial einer Region verengt, wenn sich die Region lediglich an ihre ökonomische Umwelt anpasst und sich die „Konsenskultur“ zwischen regionaler Wirtschaft und politisch-administrativem System auf eine dadurch bedingte Optionen-Verengung abdrängen lässt. Die Region wird dann allenfalls „bestehende regionale Strukturen reproduzieren“ (ebd.: 98) - mit der Folge einer „endogenen Blockierung der Regionalentwicklung“ (ebd.: 97 nach Ticky 1984). Dies wird in dem Moment verhängnisvoll, wenn Anpassungsfähigkeit an neue Zukünfte und entsprechende Innovationen gefordert sind. „Anpassungsfähigkeit hängt ganz entscheidend (...) von der Verfügbarkeit von unspezifischen, ungebundenen Ressourcen ab, die für eine Vielzahl nicht vorher bestimmbarer Zwecke einsetzbar sind, nämlich von Redundanz“ (Grabher 1992: 98).*

Allen diesen organisatorischen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie hierarchische Strukturen durch „horizontale Kooperationsmodelle“ ablösen, dass sie die Eigenverantwortlichkeit der dezentralen Aktionseinheiten stärken wollen und dass sie auf vernetzte Kommunikation setzen: „Wenn es darum geht, Verfahrensweisen und Mentalitäten zu ändern, so wird Planung diese nicht befehlen können, Planung muss vielmehr als Lernprozess organisiert werden“ (Siebel 1996: 23; vgl. Dierkes 1996: 18).

#### **2.2.4 Innovationsbehindernde Faktoren**

Regionale Innovationen laufen jedoch selten idealtypisch ab, sondern die Veränderungs-Prozesse bewegen sich im Kontext von Restriktionen und Widerständen. Als solche sind beispielsweise zu nennen:

##### **Institutionelle Trägheit durch Unsicherheit**

Innovation – vor allem wenn sie tiefgreifend ist - bewirkt eine Verunsicherung der Akteure, da gewohnte Sicherheiten in Frage gestellt werden. Innovationen erzeugen Unsicherheit. Der Umgang damit ist folglich von strategischer Bedeutung für innovatorische Prozesse. Institutionalisierte Regionen (Regionen mit regionalen Entscheidungsstrukturen) entwickeln Routinen und ein spezifisches Regelverhalten, die Unsicherheit absorbieren. Das bewirkt aber auch, *“dass die Organisationen an ihren eigenen Weltannahmen stärker und länger festhalten, als dies für externe Beobachter verständlich ist”* (Luhmann 2000: 217).

Außerdem können Innovationen *property rights* der Akteure verschlechtern, z.B. werden Machtpositionen und Privilegien, Zugänge zu Entscheidungsstrukturen und Ressourcen etc. in Frage gestellt. Folglich stößt Innovation tendenziell auf Gegenwehr der Betroffenen und kann zur Trägheit bis hin zur Lähmung von Organisationsstrukturen führen.<sup>16</sup> Die Bereitschaft der

---

<sup>16</sup> Diese Wirkung bezieht sich in erster Linie auf Basisinnovationen und ist kaum bei Folgeinnovationen zu erwarten, da diese weniger tiefgreifende Auswirkungen für die Beteiligten haben. Luhmann (2000: 219 f.)

Akteure, dennoch eine Strategie der Innovation einzuschlagen, hängt dann nicht nur vom Problemdruck und Problembewusstsein, von externen Anreize und Wettbewerb ab, sondern auch davon, dass es eine „Allianz für Veränderungen“ gibt, die entweder autonom handeln oder die potenziellen Verlierer kompensieren kann.

### **Kurzfrist- versus Langfristorientierung**

Innovationen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt vorteilhafte Auswirkungen erwarten lassen, stoßen auf den Widerstand der heute agierenden Akteure, sofern sie deren gegenwärtige Interessen beeinträchtigen. Dieses Dilemma tritt beispielsweise im Zuge der Nachhaltigkeits-Diskussion deutlich zu Tage, da die intergenerative Zielsetzung der Agenda 21 explizit darauf zielt, die Interessen zukünftiger Generationen in die Interessenabwägung einzubeziehen. Die Kurzfristorientierung führt dagegen eher zu Teillösungen, die das Problem nicht wirklich lösen und es oftmals nur in die Zukunft verschieben.

### **Dominanz institutionalisierter Interessen**

Eine institutionalisierte Politik der Regionalentwicklung bevorzugt institutionalisierte Interessen. Weniger artikulationsfähige und organisationsschwache Interessen werden tendenziell benachteiligt. Dieser vollzugsorientierte Filter regionaler Prozesse steht im Widerspruch zur Logik innovatorischer Prozesse, die auf Optionen-Mehrung setzt und dabei auch Ideen derer benötigt, die schwach institutionalisiert sind. Regionale Prozesse unterliegen tendenziell den Restriktionen durch „Einbindungen“, d.h. durch *lock in-effects*, die sich auch aus der Vernetzung der regionalen Akteure herleiten können (vgl. Grabher 1993). Konsensuale Verhandlungsstrukturen (Regionalkonferenzen etc.), bei denen Inventionen mit den Umsetzungsfragen verbunden werden, verschärfen solche Effekte.

### **Vermengung von Inventions- und Implementationsphase**

Inventions-Prozesse werden von institutionalisierten Akteuren meist mit der Implementationsphase verbunden: Man „denkt weiter“ und fragt, welche Auswirkungen neue Ideen haben können und wie sie umzusetzen sind. *„Damit läuft aber die Erneuerungsstrategie Gefahr, die Zielformulierung eben jenem verfilzten Akteurssystem und jener Kultur auszuliefern, die aufgebrochen werden sollen“* (Häußermann/Siebel 1993: 222).

## **2.3 Zusammenfassung: Logik innovatorischer Prozesse versus Logik der Konsensbildung**

Vergleicht man die Logik der Konsensbildung mit derjenigen der Innovationsprozesse, so lassen sich grob die folgenden Unterschiede erkennen:

---

favorisiert wegen derartiger kontraproduktiver Effekte von Innovation eine „Irritabilität“ von Organisationen, die es ermöglicht, dass die Organisation neue Anforderungen, die von innen und von außen an sie heran getragen werden, wahrnimmt, sie diese aber produktiv verarbeitet, ohne durch Verunsicherung der Systemakteure Blockierungen auszulösen.

- innovatorische Prozesse sollen den Problemlösungsraum erweitern, Konsensbildungsprozesse schließen den Problemlösungsraum durch Auswahl auf eine Lösung;
- innovatorische Prozesse sind inklusiv (gewinnen durch Erweiterung der Akteure), konsensorientierte Prozesse sind exklusiv (Vermehrung der Akteure führt zu höherer Konflikthanfälligkeit);
- innovatorische Prozesse sind punktuell und kurzfristig angelegt, Konsensbildung erfordert dagegen einen langfristigen und kontinuierlichen Verhandlungsrahmen, um das Verhandlungsdilemma zu überwinden;
- analog befördern ein Wechsel bzw. die – auch zeitlich befristete – Offenheit für neue Akteure innovatorische Prozesse, die Konsensbildung benötigt dem gegenüber eine Stetigkeit der Verhandlungsführer, da andernfalls Stellvertreterprobleme auftreten und kein kooperativer Verhandlungsstil erreicht werden kann;
- innovative Lösungen erzeugen neue Perspektiven für Handeln; aber die Unsicherheit der Beteiligten führt zu einem Entscheidungs-*bias* zugunsten der bekannteren und *status-quo* näheren Lösungen;
- innovatorische Prozesse benötigen kreative Milieus, die allenfalls durch ein Minimum an Regeln und Restriktionen eingengt werden. Entscheidungsprozesse benötigen umgekehrt ein relativ hohes Maß an Institutionalisierung, um Entscheidungsgerechtigkeit sowie Verbindlichkeit und Erwartungssicherheit in den Ergebnissen zu garantieren;
- Innovation profitiert von „schöpferischer Zerstörung“ gewohnter Strukturen und der damit verbundenen Verunsicherung bzw. Irritation der Akteure, Konsensbildung gewinnt dagegen durch Berechenbarkeit der Prozesse und Organisationsstrukturen;
- innovatorische Prozesse erfordern allerdings auch eine Restabilisierung des Systems, damit sie in die Regelabläufe aufgenommen werden können, Konsensbildung kann zu dieser Restabilisierung beitragen, indem sie Innovationen kommuniziert und auf der Ebene eines kleinsten gemeinsamen Nenners die Akzeptanz der Akteure gewährleistet.

In einem institutionalisierten Handlungsfeld, das zudem von politisch-administrativen Akteuren bestimmt wird, ist die Trennung von Inventions-Phase und Umsetzungsphase schwierig. Innovationsprozesse werden von verteilungsorientierten Denkmustern „eingefangen“: Die Akteure denken die Verteilungswirkungen mit und projizieren entsprechende Fragen in die Phase der Invention. Zwar können Konflikte als „Irritationen“ (Luhmann), die also weitgehend auf der sachlichen und kognitiven Ebene verbleiben, Innovationsprozesse stimulieren. Aber die Vermischung mit Verteilungsfragen, die über andere Interaktionsebenen laufen sollten, verwandelt „produktive Irritationen“ in institutionelle Konflikte.

Es kommt also auf die Situation und ihre Deutung durch die beteiligten Akteure an:

- Einerseits gibt es innovatorische Prozesse, die fast nur Gewinner und kaum Verlierer hervorbringen und der Begrenzung der Innovation durch den "Schatten der Verteilungskonflikte" nur eingeschränkt ausgesetzt sind.
- Andererseits gibt es innovatorische Prozesse, die so tief in Wertstrukturen, Ideologien und Strukturen der *property rights* eingreifen würden, wenn ihre Ergebnisse umgesetzt werden sollten, dass sie immer von Verteilungskonflikten überschattet werden, gleichgültig welche Vorkehrungen man trifft.

Zwischen beiden "Eckpunkten" bewegen sich die Innovationsprozesse der Praxis. Das heißt, es wird zwar kaum gelingen, sie vom "Schatten der Verteilungskonflikte" freizuhalten. Aber Versuche, Verbesserungen zu erreichen, können zumindest bewirken, dass die "Rationalität" der Verbindung von Innovation und Verteilung erhöht wird.

### **3. Lösungssuche: Ansatzstellen für eine konstruktive Verbindung von Konsensbildung und innovatorischen Prozessen**

Die Suche nach Lösungen für eine konstruktive Verbindung von Konsensbildung und innovatorischen Prozessen ist zwangsläufig kontextgebunden. Der Kontext, auf den sich die folgende Argumentation beziehen soll, ist die „Lernende Region“, die wie folgt grob skizziert werden kann:

- es handelt sich um Regionen, die mit ihren tradierten Wirtschafts- und Institutionenstrukturen an das Ende eines Entwicklungspfades angekommen sind und neue Wege suchen,
- die Innovationsprozesse lassen erhebliche Änderungen in den regionalen Wirtschafts- und Vermögensstrukturen erwarten,
- die Innovationsprozesse müssen kollektiv betrieben werden, d.h. sie können nicht durch Initiative einzelner Promotoren allein realisiert werden. Zwischen den Akteuren bestehen Interdependenzen, bezogen auf gemeinsame Ressourcen, gemeinsame Güter oder gemeinsame Interessenvertretung,
- es gibt regionale Entscheidungsspielräume, sich innovativ oder nicht-innovativ zu verhalten (d.h. die Innovation wird nicht durch Unternehmen oder Staat aufoktroiert).

Eine solche Situation bewirkt nicht automatisch kollektives Handeln, sondern muss zunächst in kollektives Handeln übergeführt werden. Alternativ ist denkbar, dass einzelne Akteure vom Problemdruck besonders betroffen sind, für sich selbst Lösungen suchen und erst später erkennen, dass andere Akteure vergleichbaren Problemen ausgesetzt sind. Kollektives Handeln setzt deshalb Promotoren voraus, die eine Problemsicht durchsetzen können, nach der kollektives Handeln bessere Ergebnisse bringt als individuelles Handeln. Wir klammern diese Frage allerdings hier aus. Denn die Diskussion, wann kollektives Handeln zustande kommt und welche Rahmenbedingungen dabei günstig/ungünstig sind, ist in den Regionalwissenschaften sehr intensiv geführt worden (vgl. ARL 1998, Fürst et al. 1998, Fürst

2001a und b, Knieling 2000). Für die hier zu behandelnde Fragestellung ist dieser Teil der Prozesse von geringerer Bedeutung.

Wir unterstellen also, dass Innovationsprozesse in der Region zustande gekommen sind. Sind Innovationsprozesse eingeleitet worden, so erfordern sie Modi der Problembearbeitung, welche die innovatorischen Prozesse möglichst wenig begrenzen. „*Es gilt, das Dilemma zu lösen, Netzwerke nach außen so weit offen zu lassen, dass eingespielte Beziehungen immer wieder Irritation und Inspiration erfahren, und sie gleichzeitig in einem Maße abzuschließen, dass die Akteure ausreichend Handlungssicherheit haben*“ (Siebel et al. 2001: 535). Die unterschiedlichen Logiken der Innovationsprozesse und der Prozesse der Konsensbildung laufen lediglich dort in dieselbe Richtung, wo sich Konsensbildung auf eine sachlich-kognitive Interaktionsebene reduzieren lässt.

Daraus leitet sich zunächst eine Strategie ab, die auf Trennung beider Prozesse gerichtet ist. Dazu gibt es mehrere Möglichkeiten. Die Literatur diskutiert vor allem die Strategie der Entkoppelung der Prozesse, nämlich der innovatorischen Lösungssuche von Entscheidungen über die Kosten-Nutzen-Verteilung resp. über den Vollzug. Eine solche Trennung müsste dann allerdings auch personell vorgenommen werden, um zu verhindern, dass der „Schatten der Verteilungskonflikte“ auf die innovatorischen Prozesse durchschlägt. Diejenigen, die an den innovatorischen Prozessen beteiligt sind, sollten möglichst nicht auch die Verteilungsfragen klären müssen. Das praktische Problem der Trennung liegt aber darin, dass die Trennung kaum durchzuhalten ist. In politisch-administrativen Handlungsarenen werden die Akteure gezwungen, die Verteilungseffekte mitzubedenken, wollen sie ihre politische Unterstützung nicht verlieren. Dieses Problem wird durch die „Mehrebenenproblematik“ intensiviert. Akteure verhalten sich kompetitiv/konfliktorientiert, weil sie befürchten, bei zu großem Entgegenkommen in ihrer Heimatorganisation (Gemeinde, Verband) „bestraft“ zu werden. Mehrebenenprobleme der hier genannten Art werden dadurch in ihrer Wirkung abgeschwächt, dass die ausgehandelten Ergebnisse nicht von den Beteiligten vertreten werden müssen, sondern dass sich eine höhere Instanz (z.B. ein Regionalparlament, der Staat) das Ergebnis zu eigen und verbindlich macht. Voraussetzung ist allerdings, dass es eine solche „höhere Institution“ gibt.<sup>17</sup>

Die möglichen Lösungswege zur Trennung der Innovations- von den Konsensbildungsprozessen sind

1. *Zeitliche Trennung der Innovations- von den Umsetzungsprozessen*: Die vorgelagerten Innovationsprozesse sollten über geschickte Moderation in „neutraler“ Atmosphäre (z.B. Klausurtagung) organisiert werden; die Ergebnisse werden dann aufgrund systematischer Folgeabschätzungen bewertet und in konkrete Entscheidungen gegossen. Das ist etwa auch das Modell der *politischen Technikfolgeabschätzung*. Für regionale Innovationsprozesse ist es nur bedingt geeignet, weil es sehr voraussetzungsvoll ist: Es folgt dem traditionellen Planungsverständnis (es gibt ein Problem, das durch kreative Lösungssuche einer Entscheidung über Alternativen zugeführt werden kann). Die

---

<sup>17</sup> So wird gelegentlich in der Raumplanung operiert: Dezentrale, kooperative Konsensbildungsprozesse stellen die Grundlage für neue Lösungen her, die von den einzelnen Beteiligten nicht ohne persönliche Risiken vertreten werden können. Die Landesplanung übernimmt dann das Ergebnis und macht es verbindlich.

Wirklichkeit der Innovationen sieht meist anders aus: Innovationen entstehen häufig nach dem *garbage can model* (Cohen/March/Olsen 1992), d.h. mögliche *Lösungen* werden von innovatorischen *Akteuren* aufgegriffen und über *Probleme* konsens- und umsetzungsfähig gemacht. Zudem sind Moderationsprozesse regelmäßig überfordert, wenn sie Situationen der kreativen Freiheit simulieren sollen, die Teilnehmer aber die politischen, institutionellen und sozio-emotionalen Restriktionen "im Kopf" haben.

2. *Institutionelle Trennung der Verteilungsarena von der Innovationsarena*: Prinzipiell ist das die Logik der Trennung von politischen und administrativen Funktionen oder von entscheidungsvorbereitenden und entscheidenden Funktionen. Wo dabei die "Verteilungsarena" angesetzt wird, ob auf höheren Entscheidungsebenen (hierarchische Struktur), in ausgelagerten Entscheidungsgremien (horizontal-arbeitsteilige Struktur) oder in anderer Form, ist zunächst von untergeordneter Bedeutung. Die neuere organisationswissenschaftliche Steuerungsdiskussion bemüht sich um diese Trennung auch deshalb, um den entscheidungsvorbereitenden und entscheidungsumsetzenden Ebenen genügend kreativen Spielraum zu geben. Dieser Ansatz hat sich dem Grunde nach in der innovatorischen Regionalentwicklung unter dem Begriff des *Regionalmanagements* bewährt. In der Praxis des Regionalmanagements gibt es das Modell der Arenen-Trennung, dass zwei Gruppen gebildet werden: die für Entscheidungen zuständigen Promotoren und die für Lösungswege zuständigen Experten (Fürst/Löb 1999), unterstützt durch externe Expertise.
3. *Leitbildsteuerung resp. parametrische Steuerung der Innovationsprozesse*: Bei Leitbildern resp. parametrischer Steuerung werden rahmensetzende Regeln und/oder Kriterien vorgegeben, welche die innovatorischen Prozesse kanalisieren sollen (vgl. Knieling 2000; de Jongh 1999). Damit sollen Verteilungsfragen von innovatorischen Problemlösungs-Prozessen getrennt werden (vgl. Benz 2000, 116 f.; Benz 1994, 323 f.): Dieses ist ein in Planungsprozessen bei der Suche von Standorten für Einrichtungen mit hohen Belastungswirkungen für Anrainer beliebtes Verfahren. Man einigt sich vorab über die Kriterien und Verfahrensregeln, wonach die Standorte ausgewählt werden sollen, hält aber den Standortsuchprozess möglichst frei von Verteilungsfragen. Nach diesem Muster hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom November 1999 auch den Streit um den Länderfinanzausgleich geschlichtet: Der Neuregelung wird ein sog. "Maßstäbengesetz" vorgeschaltet, das die Verteilungsregeln für den Länderfinanzausgleich langfristig festlegen soll.<sup>18</sup>

Aber auch, wenn beide Ebenen (Innovation, Verteilung) personell voneinander getrennt werden, z.B. die Verteilungsfragen von einem Fachleute-Gremium vorgeklärt, die innovatorischen *problem solving*-Prozesse von den Betroffenen durchgeführt werden, können die Verteilungskonflikte auf die innovatorischen Prozesse durchschlagen: Die Beteiligten verhalten sich strategisch, antizipieren die Kosten- und Nutzenwirkungen der Alternativen und blockieren nicht gewünschte Handlungsoptionen bereits in der Phase der Invention. Je mehr Regeln gesetzt werden, um so strategie-anfälliger werden

---

<sup>18</sup> Mit seinem Urteil vom 11.11.1999 (BVerfGE 101, S.158 ff.) wurde ein der Finanzausgleichsregelung vorgeschaltetes "Maßstäbengesetz" empfohlen, das die Verteilungsregeln für den Länderfinanzausgleich dem Grundsatz nach langfristig festlegen soll.

die Verfahren: Alle Beteiligten sind bestrebt, ihr Verhalten so einzurichten, dass sie vorteilhafte Ergebnisse im Rahmen der Regeln erzielen.

Als Ausweg wird in der Planung gern ein Prozess der Leitbild-Suche vorgeschaltet. Hier können aber ähnliche Effekte auftreten, wenngleich der Ansatz insofern "konstruktiver" ist, als Leitlinien für innovatorische Prozesse gesetzt werden und diese von den Beteiligten verinnerlicht werden. Es gibt so etwas wie "Nachfrage" nach Leitbildern seitens der Betroffenen, um Unsicherheit zu reduzieren und Gemeinsamkeiten des Handelns zu identifizieren. Gute Leitbildprozesse können eine so starke emotionale Kraft der Selbstbindung auslösen (z.B. über attraktive Visionen), dass die Akteure daran ihr Handeln ausrichten. Das verlangt attraktive Visionen und Inszenierungen, die dem Leitbildprozess das notwendige Gewicht verleihen (vgl. Kilper 1999). Dafür ist aber unabdingbar, dass die Betroffenen die Leitbilder selbst bestimmen und über den Prozess "Sozialkapital" bilden (vgl. Kurt/Wehrspaun 2001). Allerdings ist damit eine personelle Trennung beider "Arenen" (Leitbildsetzung und Problem-Lösung) ausgeschlossen.

4. *Advocacy-coalition-Ansatz*: Denkbar ist, dass sich eine Gruppe von Veränderungswilligen zu *advocacy coalitions* (Sabatier 1993) zusammenschließt und Daten setzt, die für andere Akteure Veränderungszwänge auslösen. Oder *advocacy coalitions* lösen paradigmatische Veränderungen bei der Mehrheit der Entscheidungsträger aus (Lernprozesse, *framing*<sup>19</sup>). In der Regel sind solche Wirkungen nur zu erwarten, wenn korrespondierende Veränderungen in den Handlungsbedingungen hinzukommen (*political opportunity structures* (Maloney, Smith, Stoker 2000, 809 f.), z.B. neue staatliche Förderprogramme, Erfolge konkurrierender Regionen).

Das Problem, dass „der Schatten der Verteilungseffekte“ auf die Innovationsprozesse durchschlägt, ist theoretisch auch „lösbar“, wenn der Grad der Politisierung reduziert wird. Dafür bieten sich Strategien an, die auf Gleichrichtung der Konsensbildungs- und Innovationsprozesse zielen:

5. *Veränderung der Handlungsorientierungen der Akteure*: Das Dilemma zwischen Konfliktregulierung und innovatorischen Prozessen kann teilweise dadurch reduziert werden, dass die Handlungsorientierung der Akteure von kompetitiver resp. misstrauisch-egozentrischer Haltung in kooperative resp. gemeinwohlorientierte Einstellungen zueinander verändert wird. Dieser Prozess kann über Moderation in gewisser Weise gesteuert werden. Allerdings ist er langwierig (s. Kap. 2.1.3) und kann durch das sog. "Verhandlungsdilemma" blockiert werden, d.h. durch die Unsicherheit der Beteiligten, sich bei Vorleistungen auf die zukünftige Gegenleistung der anderen verlassen zu können (Scharpf 2000, 211). Ohne verbindlichere Rahmenstrukturen (z.B.

---

<sup>19</sup> "Framing" ist eine gestaltpsychologische Konzeption, wonach die Wahrnehmung und Deutung von "Figuren" vom "Hintergrund" (dem *frame*) beeinflusst wird, in dem wahrgenommen wird. Der Hintergrund ist häufig leichter zu beeinflussen als die Wahrnehmung als solche. So hat ein geändertes Umweltbewusstsein umweltpolitische Maßnahmen erleichtert, haben Diskussionen zum "Standort Deutschland" die Reformbereitschaft erhöht u.ä. (vgl. zum Konzept des "framing": Esser 1990, Schön/Rein 1994; Faludi 1996).

„Verhandeln im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991) oder vertragliche Selbstbindungen mit Sanktionsmöglichkeiten) ist die Veränderung der Handlungsorientierung meist wenig erfolgreich. Zudem führt die Notwendigkeit, Vertrauensbildungsprozesse über längere Zeitspannen zu organisieren, dazu, dass lock in-Effekte entstehen, die Innovation behindern können.

6. „Charismatische Steuerung im innovativen Milieu“: Dieses von Siebel und Mitarbeitern konzipierte Modell, das auf Erfahrungen mit der IBA Emscher Park im Vergleich zur EXPO 2000 Hannover basiert (Siebel et al. 2001), steuert einerseits die Konsensbildungsprozesse in die Richtung der Innovationsprozesse und erschwert andererseits den Innovations-Behindern ihre hemmende Wirkung. Die Grundidee verbindet die Schumpetersche Innovations-Theorie (produktive Zerstörung durch dynamische Unternehmer) mit der Milieu-Theorie der GREMI-Schule und der Max-Weberschen charismatischen Führung. Charismatische Führer können komplizierte Konsensbildungsprozesse dadurch abkürzen, dass sie Gefolgschaften hinter sich und Gegner in Minderheitenpositionen bringen. Ein Analogon zur charismatischen Persönlichkeit sind die außeralltäglichen Events (große Festivals wie EXPO, Olympiade, Bundesgartenschau, „Kulturhauptstadt Europa“ etc.), die einen Sonderstatus einnehmen und politisch „verkräftbar“ sind, weil sie als „einmalig“, „befristet“ und „modellartig“ (also reversibel) gelten. Solche Projekte sind innovativ, wenn sie in ein innovatives Milieu gebracht werden, wo Regeln vorübergehend ausgesetzt oder großzügig angewendet werden („offene Planung oder: der Verzicht auf Planung“: Siebel et al. 2001, 530 f.) und Innovationen über Wettbewerbe angeregt werden.

#### **4. Perspektive für Wissenschaft und Forschung: Weiterführende Forschungsfelder und -themen**

Die bisherigen Überlegungen über die unterschiedlichen Logiken von Konsensbildung und innovatorischen Prozessen verweisen auf drei Forschungsfelder: a) den Modus der Wissensproduktion einer Lernenden Region, b) die Analyse innovatorischer Prozesse in Regionen und c) Fragen der regionalen innovationsorientierten Selbststeuerung.

##### **a) Modus der Wissensproduktion einer Lernenden Region**

Mit dem Konzept der „Lernenden Region“ liegt zudem ein Ansatz vor, der *in nuce* das Problem des Wandels der Wissensproduktion von „Modus 1“ zu „Modus 2“ (Verwendungszusammenhang erzeugt die Wissensproduktion und die Selektivität des geforderten Wissens) aufweist, die regionale Ebene bietet folglich für die „Modus 2“-Diskussion eine spezifische Kontextuierung. Die Wissensproduktion der Lernenden Region ähnelt der Wissensproduktion im „Modus 2“. Stichworte sind: Netzwerkorientierung, Reflexivität, Beschleunigung der Lern- und Innovationsprozesse, Interdisziplinarität.

Lernende Regionen erzeugen ihr Handlungs-Wissen über Interaktionsprozesse zwischen regionalen Akteuren, unterstützt durch externe Experten und Zugriff auf externe „Modelle“ besserer Lösungen. Verfügbares akademisches Wissen zur lernenden Region ist wenig praxis-

tauglich, weil es sich eher um analytisch-beschreibende Generalisierungen von Handlungsbedingungen als um kontextbezogenes und strategie-bezogenes Handlungswissen handelt. Von Interesse ist, welcher Typus Wissen als relevant erachtet wird, wie dieses Wissen praxis-tauglich gemacht wird und wie sichergestellt wird, dass es für die anstehenden Aufgaben ausreichend ist.

- Welche Akteurskonstellationen begünstigen die innovationsorientierte Wissensproduktion und –verarbeitung?
- Welche Funktion der regionalen Wissensproduktion haben Prozesse Regionaler Entwicklungskonzepte, regionale Marketings oder der regionalen Agenda 21?<sup>20</sup>
- Wie wirken sich Selektivitäten und Exklusivitäten von Kooperations- und Kommunikationsprozessen auf die regionalen Wissensproduktion und -verarbeitung aus?
- Was ergibt sich daraus, dass Unternehmen/Betriebe immer weniger regional kooperieren und immer mehr ihre funktionale Vernetzung außerhalb der Region suchen?
- Welchen Einfluss haben unterschiedliche Handlungslogiken der Akteure (marktliche Logik der Wirtschaft, politische Logik der Kommunalpolitiker, Regel- und Routine-Bindung der Verwaltung, solidaritätsbezogenes Handeln des „Dritten Sektors“)?
- Welche reflexiven Mechanismen werden genutzt, um die Wissensproduktion mit der Wissensverwendung zu verbinden? Wie wird das selbst erstellte Wissen gegenüber „fremdbezogenem“ Wissen behandelt?
- Welche Wissenskategorien lassen sich unterscheiden und um welchen Typus von Wissen geht es primär?

## **b) Innovatorische Prozesse in Regionen**

Die Diskussion zur „Lernenden Region“ und zu „regional innovation systems“ haben sich bisher auf *infrastrukturelle* Bedingungen<sup>21</sup> konzentriert. Die Analyse der Prozesse blieb bisher weitgehend auf unternehmerische Innovationsprozesse beschränkt (Einfluss der FuE-Einrichtungen auf die Innovationsstrategien der Unternehmen). Die in dieser Expertise angesprochene Problematik bezieht sich auf die Fragen:

- 1) Wie entstehen innovatorische Prozesse und welche strukturellen Steuerungswirkungen liegen im Entstehungsvorgang selbst (Selektivitätswirkung von Problemdruck, kanalisierenden Promotoren, zugelassenen Akteuren, *non-decision-making* etc.)?

---

<sup>20</sup> Inzwischen liegen aus verschiedenen Regionen Erfahrungen vor, vielfältige Akteursgruppen in regionale Entwicklungsprozesse einzubeziehen. Die in den letzten Jahren verstärkten Diskussionen über die Agenda 21 sowie über Marketing auf regionaler Ebene, die eine partnerschaftliche Methodik in den Mittelpunkt rücken, aber auch Innovationen im Zuge der Regionalisierung der Strukturpolitik (Bundesländer, v.a. NRW) und der Regionalförderung (EU, Bund) haben dies verstärkt.

<sup>21</sup> „Infrastruktur“: gesellschaftliche Voraussetzungen der Produktion und des Konsums von Gütern und Diensten; zu unterscheiden ist die materielle Infrastruktur (bauliche Anlagen), die institutionelle Infrastruktur (Regel- und Steuerungssysteme) und die personelle Infrastruktur (Human- und Sozialkapital) (Jochimsen 1966).

2) Wie offen sind innovatorische Prozesse angesichts des „Schattens der Verteilungskonflikte“?

Dazu stellen sich folgende relevante Forschungsfragen:

Ad (1):

- Wie entstehen kollektive Definitionsprozesse des Innovationsbedarfs (Defizienzdefinition) und wie weit werden sie durch bestehende Institutionen kanalisiert?
  - Leitbildsteuerung resp. parametrische Steuerung der Innovationsprozesse,
  - Veränderung der Handlungsorientierungen der Akteure.
- Welche Rolle spielen dabei einzelne Promotoren (woher kommen sie, wie gewinnen sie Unterstützung, welche Strategien wählen sie)?
  - Advocacy-coalition-Ansatz,
  - charismatische Steuerung im innovativen Milieu.

Ad (2):

- Unter welchen Kontextbedingungen sind innovatorische Prozesse als „offen“ zu bezeichnen?
- Unter welchen Bedingungen stehen Innovations- und Konsensbildungsprozesse im Konflikt?
- Unter welchen Bedingungen hat dieser Konflikt negative Wirkungen auf die Innovationsfähigkeit?
- Welche Wirkung haben *non decision making-Prozesse* auf regionale Innovationen?
- Wie integrieren sich innovationsorientierte Interaktionsprozesse in regionale Kommunikationsprozesse?
- Welche Rolle spielen „Irritationen“ (im Sinne Luhmanns) und wann schlagen Irritationen in Störungen um?

**c) Governance und Management innovatorischer Prozesse**

Wissensproduktion verlangt andere Bedingungen als die Anwendung des Wissens. Die in der Expertise behandelte Spannungsbeziehung zwischen Innovation und Konsensbildung wirkt sich hier aus:

Bezogen auf governance in Lernenden Regionen:

- Mit Blick auf die Netzwerkorientierung der Wissensproduktion interessiert das Verhältnis zwischen Informalität und Formalität, zwischen Regel-Freiheit und Regel-Setzung bzw. Institutionalisierung. Regionale Innovations- und Entwicklungsprozesse leben maßgeblich von Informalität, Offenheit und Flexibilität. Regionale Selbststeuerungsformen erfordern dagegen Regelsysteme (auch: Routinen) und

verbindliche Strukturen. Wie gehen Regionen damit um und wodurch zeichnen sich erfolgreiche Regionen aus?

- Welche Resonanzstrukturen sind für innovatorische Prozesse erforderlich (Mentalitätsfragen, institutionelle Voraussetzungen, regionsinterne Spannungs- oder Harmonie-Strukturen etc.)?

Bezogen auf das *Management* innovatorischer Prozesse in Lernenden Regionen:

- Unter welchen Bedingungen sind die skizzierten Strategien der Trennung von Invention und Umsetzung von Innovationen in regionalen Systemen erfolgreich?
  - Zeitliche Trennung der Innovations- von den Umsetzungsprozessen,
  - institutionelle Trennung der Verteilungsarena von der Innovationsarena.
- Wie gehen Regionen mit potenziellen Verlierern der Innovationen um?
- Welche Strategien der Unsicherheitsreduktion bzw. des kontrolliert-produktiven Umgangs mit Unsicherheit werden von den Regionen genutzt? Können Unsicherheit bzw. gezielte Verunsicherung - im Sinne produktiver Zerstörung - in erfolgreichen Regionen als Ressource für regionale Innovationsprozesse identifiziert werden?
- Wie erfolgt die Restabilisierung des von der Innovation berührten Systemzusammenhangs? Welche Trägheiten ergeben sich im Systemumfeld? Welchen Einfluss hat die Notwendigkeit zur Restabilisierung auf Umfang und Qualität der Innovation?

## 5. Literatur

Adam, B. 2002: Innovative Raumplanung durch Modellvorhaben, RAUM – Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, H. 45, S. 34-36.

Alexander, E.R. 1995: How organizations act together: Interorganizational coordination in theory and practice, Amsterdam: Overseas Publishing Ass.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) 1998: Interkommunale und regionale Kooperation. Variablen ihrer Funktionsfähigkeit, ARL-Materialien, Nr.244, Hannover.

Bachrach, P.; Baratz, M.S. 1962: Two faces of power, American Political Science Review, Jg. 56, S. 216-224.

Baptista, R.; Swann, P. 1998: Do firms in clusters innovate more? Research Policy, Jg. 27, S. 525-540.

Bechmann, G.; Beck, S.; Frederichs, G. 2001: Gesellschaft als Kontext der Forschung, Diskussionsvorschlag zu Themenfeld II: (Neue) Formen der Wissensproduktion, unveröff. Skizze zum Themenfeld Politik, Wissenschaft und Gesellschaft des BMBF, Heidelberg.

- Benz, A. 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos.
- Benz, A. 2000: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in: R. Werle, U. Schimank (Hg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, S. 97-124, Frankfurt/M: Campus.
- Borins, S. 2001: Innovation, Success and Failure in Public Management Research. Some methodological reflections, *Public Management Review*, Jg. 3, H. 1, S. 3-17.
- Bratzel, S. 1999: Innovationsbedingungen kommunaler Verkehrspolitik. Voraussetzungen, Inhalte und Folgen von umweltorientiertem Policy-Wandel, *Archiv für Kommunalwissenschaften*, H. 2, S. 282-303.
- Bouwer, E.; Budil-Nadornikova, H.; Kleinknecht, A. 1999: Are urban agglomerations a better breeding place for product innovation? An analysis of new product announcements, *Regional Studies*, S. 541-549.
- Capello, R. 2002: Spatial and sectoral characteristics of relational capital in innovation activity, *European Planning Studies*, Jg. 10, S. 177-196.
- Cohen, M.D.; March, J.H.; Olsen, J.P. 1972: A garbage can model of organizational choice, *Administrative Science Quarterly*, Jg. 17, S. 1-25.
- Dahl, R. A.: A democratic dilemma. System effectiveness versus citizen participation, in: *Political Science Quarterly* 10(1994), 23-34
- de Jongh, P. 1999: Our common journey. A pioneering approach to cooperative environmental management, London u. New York: Zed Books.
- Deutsch, M. 1994: Constructive conflict resolution. Principles, training, and research, *Journal of Social Issues*, Jg. 50, S. 13-32.
- Dierkes, M. 1996: Vielfalt statt Einfalt, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hg.): *Habitat II. Verstädterungsprozess und Nachhaltigkeit*, S. 17-20, Bonn.
- Erdmann, G. 1993: *Elemente einer evolutorischen Innovationstheorie*, Tübingen: Mohr.
- Esser, H. 1990: "Habits", "Frames" und "Rational Choice" - die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl (am Beispiel der Erklärung des Befragtenverhaltens), *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 19, S. 231-247.
- Ewers, H.-J. 1995: Innovation, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*, S. 499-507, Hannover.
- Faludi, A. 1996: Framing with images. *Environment and Planning B: Planning and Design*, Jg. 23, S. 93-108.
- Fietkau, H.-J. 1994: Leitfaden Umweltmediation. Hinweise für Verfahrensbeteiligte und Mediatoren, WZB-paper FS II 94-323, Berlin: Wissenschaftszentrum.
- Fisher, R.J. 1994: Generic principles for resolving intergroup conflict, *Journal of Social Issues*, Jg. 50, S. 47-66.

- Förderverein Umweltmediation e.V. 1999: Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung, Bonn: Förderverein Umweltmediation.
- Fürst, D. 1997: Humanvermögen und regionale Steuerungsstile - Bedeutung für das Regionalmanagement? in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 8, S. 187-204.
- Fürst, D. 2001a: Die "learning region" - Strategisches Konzept oder Artefakt? in: H.-F. Eckey u.a. (Hg.), Ordnungspolitik als konstruktive Antwort auf wirtschaftspolitische Herausforderungen, S. 71-90, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Fürst, D. 2001b: Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? Raumforschung und Raumordnung, Jg. 59, S. 370-380.
- Fürst, D.; Löb, St. 1999: Ökologisch orientiertes Regionalmanagement im Landkreis Goslar, Sinzheim: Pro Universitate Verlag.
- Fürst, D.; Schubert, H. 1998: Regionale Akteursnetzwerke. Zur Rolle der Netzwerke, iRaumforschung und Raumordnung, Jg. 56, S. 352-361.
- Geißel, B.; Kern, Chr. 2000: Soziales Kapital und Lokale Agenda 21, in: Heinelt, H.; Mühlich, E. (Hg.), Lokale "Agenda 21"-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, S. 25-76, Opladen: Leske + Budrich 2000.
- Gibbons, M. et al. 1994: The New Production of Knowledge : The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies, London : Sage.
- Glasl, F. 1999: Konflikt-Management. Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater, 6. Aufl., Bern / Stuttgart: Haupt.
- Grabher, G. 1992: Lob der Verschwendung: Zur Bedeutung von Redundanz für die Regionalentwicklung, Der öffentliche Sektor, Forschungsmemoranden, Jg. 18, H. 2/3, S. 96-110.
- Grabher, G. 1993: Wachstums-Koalitionen und Verhinderungs-Allianzen. Entwicklungsimpulse und -blockierungen durch regionale Netzwerke, in: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 22, S. 749-58.
- Grande, E. 1999: Innovationspolitik im europäischen Mehrebenensystem: zur neuen Architektur des Staatlichen, in: Grimmer, K.; Kuhlmann, S.; Meyer-Krahmer, F. (Hg.), Innovationspolitik in globalisierten Arenen. Neue Aufgaben für Forschung und Lehre: Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik im Wandel, Opladen.
- Häußermann, H.; Siebel, W. 1993: Die Kulturalisierung der Regionalpolitik, Geographische Rundschau, Jg. 45, H. 4, S. 218-223.
- Häußermann, H.; Siebel, W. 1994: Wie organisiert man Innovation in nichtinnovativen Milieus? in: Kreibich, R.; Schmid, A.S.; Siebel, W.; Sieverts, T.; Zlonicky, P. (Hg.): Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen, S. 52-64, Essen.
- Heinelt, H.; Mühlich, E. (Hg.) 2000: Lokale "Agenda 21"-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen: Leske + Budrich.

- Helbrecht, I.; Danielzyk, R., Butzin, B. 1991: Wahrnehmungsmuster und Bewusstseinsformen als qualitative Faktoren der Regionalentwicklung: Fallstudie Ruhrgebiet, Raumforschung und Raumordnung, Jg. 49, H. 4, S. 229-236.
- Howells, R.L. 2002: Tacit Knowledge, Innovation and Economic Geography, Urban Studies, Jg. 39, H. 5-6, S. 871-884.
- Janis, J.L. 1972: Victims of groupthink, Boston.
- Jehn, K.A. 1997: A qualitative analysis of conflict types and dimensions in organizational groups, Administrative Science Quarterly, Jg. 42, S. 530-557.
- Jochimsen, R. 1966: Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung. Tübingen: Mohr
- Keohane, R.O. 1984: Cooperation and discord in the World political economy, Princeton: Princeton U.P.
- Kilper, H. 1999: Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion, Opladen.
- Kleiboer, M. 1996: Understanding success and failure of international mediation, Journal of Conflict Resolution, Jg. 40, S. 360-389.
- Knieling, J. 1994: Intermediäre Organisationen und kooperative Regionalentwicklung, am Beispiel des FORUMs für den ländlichen Raum e.V. - Initiative zur Förderung der regionalen Entwicklung in Nordhessen, Raumforschung und Raumordnung, H. 2, S. 116-126.
- Knieling, J. 2000: Leitbildprozesse und Regionalmanagement, Frankfurt/M. u.a.: Lang (Beiträge zur Politikwissenschaft Bd.77).
- Koschatzky, K. 2001: Regionsorientierte Innovationspolitik und innovationsorientierte Regionalpolitik: Zwei Wege in die gleiche Richtung?, in: Gesellschaft für Regionalforschung (Hg.), Seminarberichte, Bd. 44, S. 7-30, Heidelberg.
- Krugman, P. 1995: Development, Geography and Economic Theory, Cambridge: MIT Press.
- Krugman, P. 1998: What's new about the new economic geography? Oxford Review of Economic Policy, Jg. 14, 7-17.
- Kurt, H.; Wehrspau, M. 2001: Kultur: Der verdrängte Schwerpunkt des Nachhaltigkeits-Leitbildes, GAIA, Jg. 10, H. 1, S. 16-25.
- Läpple, D. 1994: Zwischen gestern und übermorgen. Das Ruhrgebiet - eine Industrieregion im Umbruch, in: Kreibich, R. u.a. (Hg.), Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen, S. 37-51, Essen: Klartext.
- Lawson, C.; Lorenz, E. 1999: Collective learning, tacit knowledge and regional innovative capacity, Regional Studies, Jg. 33, S. 305-317.

- Le Galès, P.; Voelzkow, H. 2000: The governance of local economies. Introduction, in: Crouch, C. u.a. (Hg.), *Local production systems in Europe: Rise or Demise?* Oxford: Oxford U.P.
- Luhmann, N. 2000: *Organisation und Entscheidung*, Opladen / Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Maillat, D. 1998: Vom "Industrial District" zum innovativen Milieu: Ein Beitrag zur Analyse der lokalisierten Produktionssysteme, *Geographische Zeitschrift*, Jg. 86, S. 1-15.
- Maloney, W.; Smith, G.; Stoker, G. 2000: Social capital and urban governance: Adding a more contextual "top-down" perspective, *Political Studies*, Jg. 48, S. 802-820.
- Martinsen, R. 2001: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland aus einer Perspektive der Innovation: Ein politikwissenschaftlicher Zugang der nationalen Innovationssysteme und der Innovationsnetzwerke, *Zeitschrift für Politik*, Jg. 48, H. 2, S. 123-148.
- Messner, D.: Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung, in: *PROKLA* 24(1994), 563-96
- Miegel, M. u.a. 1991: *Wirtschafts- und arbeitskulturelle Unterschiede in Deutschland. Zur Wirkung außerökonomischer Faktoren auf die Beschäftigung. Eine vergleichende Untersuchung*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Naschold, F.; Bogumil, J. 1998: *Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform*, Opladen: Leske + Budrich.
- Novotny, H. et al. 2001 : *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Cambridge: Polity Press.
- Offe, C.; Fuchs, S. 2001: Schwund des Sozialkapitals? Der Fall Deutschland, in: Putnam, R.D. (Hg.), *Gesellschaft und Gemeinsinn, Sozialkapital im internationalen Vergleich*, S. 417-51, Gütersloh: Bertelsmann.
- Oppermann, B.; Langer, K. 2000: *Umweltmedation in Theorie und Anwendung*, Stuttgart: Akademie für Technikfolgeabschätzung.
- Osterloh, M. 1993: Innovation und Routine. Das organisatorische Dilemma in klassischer und neuer Sicht, *Führung + Organisation*, H. 4, S. 214-220.
- Porter, M.E. 1998: Clusters and the new economics of competition, *Harvard Business Review*, H. Nov./Dez., S. 77-90.
- Putnam, R. (Hg.) 2001: *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*, Gütersloh: Bertelsmann.
- Putnam, R. 1995: Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America, *Political Science and Politics*, H. Dec., S. 664-683.
- Ratti, R.; Bramanti, A; Gordon, R. (Hg.) 1997: *The Dynamics of Innovative Regions. The GREMI Approach*, Aldershot: Ashgate.
- Rubin, J.Z. 1994: Models of conflict management, *Journal of Social Issues*, Jg. 50, S. 33-45.

- Sabatier, P.A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, A. (Hg.), Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, S. 116-148, Opladen: Westdeutscher.
- Salletmaier, C. 2000: Innovationsorientierte Regionalpolitik als Grundlage für die EU-Strukturpolitik, SIR-Mitteilungen und Berichte, Bd. 28, S. 17-24.
- Saretzky, Th. 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: Prittwitz, V.v. (Hg.), Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, S. 19-39, Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, F.W. 1973: Planung als politischer Prozess, Frankfurt a.M.
- Scharpf, F.W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, Politische Vierteljahresschrift, Jg. 32, H. 4, S. 621-634.
- Scharpf, F.W. 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, A.; Scharpf, F.W.; Zintl, R. (Hg.), Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, S. 51-96, Frankfurt / New York: Campus.
- Scharpf, F.W. 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, A. (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, S. 57-83, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Scharpf, F.W. 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schellenberg, J. 1996: Conflict resolution: Theory, research, and practice, Albany: State Univ. of New York Press.
- Schön, D.A.; Rein, M. 1994: Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies, New York: Basic Books.
- Schophaus, M. 2001: Bürgerbeteiligung in der Lokalen Agenda 21 in Berlin, WZB-papers FS II 01-306, Berlin: Wissenschaftszentrum.
- Selle, K. 1991: Mit den Bewohnern die Stadt erneuern... Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Erneuerung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern, Dortmund/ Darmstadt: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur / WOHNBUND-Verlag.
- Selle, K. 1994: Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 69, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Siebel, W. 1996: Den Umbau als Lernprozess organisieren, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hg.), Habitat II. Verstärkerungsprozess und Nachhaltigkeit, S. 21-24, Bonn.

- Siebel, W.; Ibert, O.; Mayer, H.-N. 2001: Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur, *Leviathan*, Jg. 29, S. 526-543.
- Smith, K.A.; Petersen, R.P.; Johnson, D.W.; Johnson, R.T. 1986: The effects of controversy and concurrence seeking on effective decision-making, *Journal of Social Psychology*, Jg. 126, S. 237-248.
- Sternberg, R. 1999: Innovative Netzwerke und Regionalentwicklung, in: ARL (Hg.), *Europäische Einflüsse auf die Raum- und Regionalentwicklung am Beispiel des Naturschutzes, der Agenda 2000 und des regionalen Milieus*, Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 257, S. 78-104.
- Susskind, L.; McKearman, S.; Thomas-Larmer, J. (Hg.) 1999: *The consensus building handbook. A comprehensive guide to reaching agreement*, Thousand Oaks/Ca.: Sage.
- Tödtling-Schönhofer, H. 1999: Impulszentren: Anstöße für regionale Erneuerungsprozesse, *RAUM – Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik*, H. 35, S. 29-34.
- Wall, J.A.Jr.; Lynn, A. 1993: Mediation. A current review, in: *Journal of Conflict Resolution*, Jg. 37, S. 160-194.
- Witte, H. 1988: Innovationsfähige Organisationen, in: ders. (Hg.): *Innovative Entscheidungsprozesse: Die Ergebnisse des Projektes "Columbus"*, S. 144-161, Tübingen.
- Zapf, W. 1992: Sozialer Wandel, in: Schäfers, B. (Hg.), *Grundbegriffe der Soziologie*, S. 365-370, Opladen.