

Regional Governance und Regionale Strategieentwicklung.

**Steuerungsmöglichkeiten für die Energiewende
am Beispiel des englischen Regionalplanungssystems
in der Sub-Region Greater Manchester, UK**

Fabian Faller

November 2011

Danksagung

Für die Erstellung meiner ersten umfassenden wissenschaftlichen Arbeit möchte ich mich für die Unterstützung von verschiedener Seite herzlich bedanken.

Mein besonderer Dank gilt Frau Prof. Dr. Anke Matuschewski, die mich bei der Vorbereitung und Ausarbeitung der Diplomarbeit mit Scharfsinn, Interesse und hilfreichen Ratschlägen unterstützte und mir im Studium entscheidende Denkanstöße, theoretisches Verständnis und methodisches Geschick vermittelte.

Herrn Prof. Dr. Manfred Miosga danke ich für die Bereitschaft, das Zweitgutachten zu übernehmen und darüberhinaus für zahlreichen konstruktiven Gespräche, bei denen er in mir die Begeisterung für Erneuerbare Energien in der Regionalentwicklung weckte.

Dr. Martin Hess war derjenigen, der mir in Manchester den Einstieg in die neue Umgebung erleichterte und mir Besonderheiten der Forschung in England nahebrachte. Ohne ihn wäre ich vor Ort sicherlich nicht so hervorragend zurecht kommen.

Dem Deutschen Akademischen Austausch Dienst danke ich für das Stipendium, ohne das die Finanzierung meines dreimonatigen Auslandsaufenthalts nur schwer möglich gewesen wäre.

All den InterviewpartnerInnen in und um Manchester, die mir ihre Zeit und ihr Wissen, verschiedene Dokumente sowie Tee und Cookies zur Verfügung stellten, sei mein ausdrücklicher Dank ausgesprochen.

Ein herzliches Dankeschön geht an des Geographische Institut an der Universität Bayreuth, das es mir ermöglicht, meine Diplomarbeit zu veröffentlichen.

Und meiner Familie, meiner Freundin und meinen Freunden danke ich für wachsame Augen und offene Ohren, für motivierende Worte und helle Geister sowie weitere vielfältige Unterstützung.

Inhaltsverzeichnis

<i>Verzeichnisse</i>	iv
1 Warum Energiewende? Warum Regional Governance? Warum Strategiebildung?	1
2 Kontext	5
2.1 Die Region Greater Manchester. Geographische Einordnung	5
2.2 Situation des Energiesektors in Greater Manchester	7
2.3 Regionale Entwicklungssteuerung in Greater Manchester	10
3 Theoretische Grundlagen	14
3.1 Die Governance-Theorie	14
3.1.1 Governance in der wissenschaftlichen Diskussion	15
3.1.2 Definitionen für Governance	18
3.1.3 Merkmale von Governance	20
3.1.4 Entstehung von Governance	23
3.1.5 Partnerschaft und Kooperation	26
3.1.6 Netzwerke	29
3.1.7 Sonderfeld Umwelt-Governance	31
3.2 Regional Governance	34
3.2.1 Regional-Governance-Theorie	35
3.2.2 Regionen und Regionalisierung	36
3.2.3 Das Regionale an Governance	38
3.2.4 Probleme der Regional Governance	41
3.2.5 Regionale Kooperation und Koordination	42
3.2.6 Good Regional Governance	43
3.3 Strategische Planung in der Regionalentwicklung	44
3.3.1 Strategieentwicklung im Kontext räumlicher Planung	46
3.3.2 Grenzen strategischer Planung	48
3.3.3 Bewertung von Strategien	49
3.4 Forschung im Spannungsfeld von Governance, strategischer Planung und Energieversorgung	51
3.4.1 Regionale Strategien für Klimaschutz und Energiewende	52
3.4.2 Forschung im Feld von (Regional) Governance	54
3.4.3 Der ‚Akteurszentrierte Institutionalismus‘ als Forschungsheuristik	56

4 Methodologie. Analysekonzept für Regional Governance im Strategiekontext	62
4.1 Forschungsdesign	62
4.2 Empirisches Vorgehen	65
4.3 Kritische Würdigung des empirischen Vorgehens	68
5 Fallbeispiel Greater Manchester.	
Steuerungsmöglichkeiten für die Energiewende	70
5.1 Strukturen und Entscheidungslinien: Akteure und Institutionen der Regionalentwicklung in Greater Manchester	72
5.1.1 Die ‚Association of Greater Manchester Authorities‘	72
5.1.2 Die zehn Local Authorities	82
5.1.3 Weitere involvierte Organisationen und Akteure	83
5.2 Entstehungskontext regionaler Strategien:	
Energiewende in Greater Manchester	84
5.2.1 Prosperity for all: The Greater Manchester Strategy	86
5.2.2 AGMA Decentralised and Zero Carbon Energy Planning Study .	87
5.2.3 Regional Spatial Strategy for the North West und Future North West	90
5.2.4 <i>Core Strategies</i> Stockport und Bolton	93
5.2.5 Gegenüberstellung der Dokumente	95
5.3 Funktionsweise der Regionalentwicklung in Greater Manchester . . .	100
5.3.1 Akteurskonstellationen	100
5.3.2 Interaktionsformen	102
5.3.3 Probleme der Steuerung des Governance-Arrangements . . .	107
5.3.4 Zusammenfassung der Funktionsweise der AGMA	111
5.4 Wirkung und Folgen des spezifischen Umfelds auf die Regionalentwicklung	112
5.4.1 Wirkung institutioneller Regeln und Netzwerkeffekte	112
5.4.2 Strategisches Verhalten und strategischer Diskurs	115
5.4.3 Entwicklungslinien und (Fehl-) Entwicklungen	118
6 Regionale Steuerungspotenziale für die Energiewende. Ein Fazit	123
Literaturverzeichnis	126
Analisierte Dokumente	134

Abbildungsverzeichnis

1	Englands Nordwesten	6
2	Die Region Greater Manchester	6
3	Energiebilanz in Greater Manchester 2005	8
4	Potenzialflächen für erneuerbare Energien in Greater Manchester	9
5	Mehrdimensionalität der Governance	16
6	Kernmerkmale eines Governance-Regimes	21
7	Entstehungsbedingungen für Governance-Regime	24
8	Dimensionen der Beschreibung und Analyse regionaler Strategien	47
9	Prozessmodell zur Analyse regionaler Strategiebildung	47
10	Strategiezyklus „Klimawandelanpassung in Regionen“	54
11	Bestandteile des Akteurszentrierten Institutionalismus	58
12	Forschungslayout der Fallstudie	63
13	Organisationsstruktur der AGMA	78
14	Aufsichtsverfahren der AGMA	81

Tabellenverzeichnis

2	Beschäftigungsstruktur in Greater Manchester 2009	8
3	<i>CO₂</i> -Reduktionsziele für ausgewählte Gemeinden in GM	9
4	Überblick über verschiedene Governance-Verständnisse	16
5	Sub-Regionale Ausbauziele für die Energieerzeugung bis 2020 in MW	92
6	Gegenüberstellung der Dokumente nach dem Strategiezyklus 1	97
7	Gegenüberstellung der Dokumente nach dem Strategiezyklus 2	98
8	Gegenüberstellung der Dokumente nach dem Strategiezyklus 3	99

Abkürzungsverzeichnis

4NW	4 North West
AGMA	Association of Greater Manchester Authorities
AZI	Akteurszentrierter Institutionalismus
CS	Core Strategy
DBRÖ	Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit
DCLG	Department for Communities and Local Government
DRES	AGMA Decentralised and zero carbon energy planning study
EB	AGMA Executive Board/Commission
EC	AGMA Environment Commission

EE	Erneuerbare Energien
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
EU	Europäische Union
FNW	Future North West
GM	Greater Manchester
GMCC	Greater Manchester County Council
GMEng	Greater Manchester Environmental Group
GMS	Greater Manchester Strategy
GMSF	Greater Manchester Spatial Framework
GMSS	Greater Manchester Spatial Strategy
GONW	Government Office for the North West
HMG	Her Majesties Government
IPCC	International Panel on Climate Change
LA	Local Authority
LCEA	Low-Carbon Economic Area
LEP	Local Enterprise Partnership
LDF	Local Development Framework
MKCL	Manchester: Knowledge Capital Ltd.
NGO	Non-Governmental Organization
NWDA	North West Development Agency
PHC	AGMA Planning and Housing Commission
PortalU	Koordinierungsstelle PortalU im Nds. Ministerium für Umwelt und Klimaschutz
RGA	Regional-Governance-Arrangement
RSS	Regional Spatial Strategy
SEAP	Sustainable Energy Action Plan
SURF	Centre for Sustainable Urban and Regional Futures, Universität Salford
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung

1 Warum Energiewende? Warum Regional Governance? Warum Strategiebildung?

Die Auseinandersetzung mit Steuerungsmöglichkeiten auf regionaler Ebene beschäftigt die Regionalwissenschaften und insbesondere die Geographie seit mittlerweile über 20 Jahren. Durch die starke Fokussierung der Europäischen Union auf regionale Bezugsräume bei ihrer Mittelvergabe wurde die Diskussion um Begriffe wie ‚Regionalisierung‘, ‚Regionalplanung‘ und ‚Regional Governance‘ zusätzlich angeheizt. Im Mittelpunkt der Debatte stehen dabei vor allem nicht-hierarchische Steuerungs- und Handlungsformen, Möglichkeiten der Partizipation und Legitimierung, die Herausbildung von Netzwerken und pluralistischen Akteurskonstellationen sowie deren Koordination und Kooperation (z.B. Fürst (2006) Kleinfeld (2006), Ludwig et al. (2009)). Gerade bei komplexen Problemlagen werden Vorteile in vielseitiger Interaktion und der Einbeziehung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure in vormals hierarchische Strukturen gesehen. Die Wende von der konventionellen zur regenerativen Energieversorgung stellt beispielsweise eine so gelagerte Herausforderung dar, da zahlreiche und gegensätzliche Interessen vertreten werden.

Spätestens seit der Veröffentlichung

des Stern-Reports durch das IPCC im Jahre 2006 (Stern (2006)) ist die Debatte um den globalen Klimawandel in aller Munde. Vor allem die Reduktion von Treibhausgasen wird in Politik, Gesellschaft und auch der Wissenschaft als Weg zur Sicherung des Klimas und damit der natürlichen Lebensgrundlage diskutiert. Dabei wird die globale Energiewende als eine notwendige Entwicklung gesehen. Denn die Verbrennung fossiler Energieträger führt zu Emissionen zahlreicher Stoffe, die negative Wirkungen auf Gesundheit und Umwelt haben (WBGU (2003) S. 1). Diese Belastungen entfallen größtenteils bei der Nutzung regenerativer Energieträger wie Sonne, Wasser, Wind oder Erdwärme und Biogas. Zudem sind die fossilen Energieträger endlich, was perspektivisch den Einsatz erneuerbarer Energien erzwingen wird (Hennicke/Fischedick (2007) S. 7).

Der Aufbau einer regenerativen und nachhaltigen Energienutzungsstruktur sollte nach Meinung diverser Experten auf lokaler und regionaler Ebene erfolgen, „um die Herausforderungen und Aufgaben bei der effizienten Energie- und Materialnutzung, beim Recyceln energieintensiver Materialien, der Intensivierung der Produktnutzung und vieler produktbezogener Dienstleistungen zu bewältigen“ (DBRÖ (2002) S. 61 f.). Damit stärken erneuerbare Energieträger die lokalen und regionalen Wirtschaftskreisläufe und diversifizieren das Energieangebot. Von der direkten Nutzung und Bereitstellung vor Ort sowie der Möglichkeit des Technologieex-

portes können heimische Unternehmen profitieren sowie Arbeitsplätze gesichert und weitere geschaffen werden (Hennicke/Fischedick (2007) S. 13 ff.).

Zusätzlich ist ein dezentrales Energiesystem weniger anfällig für großflächige Ausfälle und Ein- oder Angriffe von außen (Hennicke/Fischedick (2007) S. 17). Damit ein Versorgungssystem, das sich vorrangig aus erneuerbaren Energien speist, reibungslos funktioniert, ist es politisch notwendig, integrierte Strategien zu entwickeln. Diese sollen verschiedene Effizienzkomponenten benennen und Markteinführungsstrategien bereitstellen, die mit strategischen Effizienzinitiativen verknüpft sind (ebd., S. 94).

Es sollte deutlich sein, dass für den mit diesen Formen der Energieversorgung verbundenen Umstieg die Zusammenarbeit verschiedener Akteure unumgänglich ist. Denn erneuerbare Energien (EE) erfordern eine dezentrale Versorgungsstruktur, was den Akteurskreis auf dem Energiemarkt zwangsläufig vergrößert (ebd. S. 17). Um die daraus resultierenden Anforderungen an diese Kooperation zu erfüllen, bedarf es einerseits „ordnungsrechtlicher, organisatorischer und institutioneller Voraussetzungen, (DBRÖ (2002) S. 96) und andererseits eines „differenzierten Policy-Mix“ (ebd., S. 108). Bereits 1980 stellte Burton dazu fest: „*Since all governance issues involve collective decision-making, and since energy resources involve major common property issues, it is apparent that widely shared deliberation and cooperative ac-*

tion at a variety of levels and stages will be necessary to meet the energy problem“ (Burton (1980) S. 190).

Um den Umstieg zu realisieren, bedarf es neben der thematisierten Akteurskonstellationen einer Form der strategischen Ausrichtung. Diese erfolgt in der Regel durch einen aufwändigen Strategiebildungsprozess mit dem Ergebnis eines oder mehrerer Dokumente, die für die weitere Entwicklung der Region als Grundlage dienen. Diese regionalen Strategien können als eine der effektivsten Schritte angesehen werden, um die Anpassungskapazität von Regionen zu erhöhen und die Umsetzungsbereitschaft für konkrete Anpassungsmaßnahmen zu fördern (Frommer (2009) S. 134).

Die britische Regierung legte am 20. Juli 2009 das Dokument¹ „The UK Low Carbon Transition Plan. National strategy for climate and energy“ vor. Die energetische Zukunft des Landes wurde hierin erstmals allumfassend besprochen und auch für die regionale und kommunale Ebene wurden Vorgaben der Entwicklung des Energiesektors gegeben. Zu den zukünftigen Energien heißt es dort:

„*We will need to transform our system so that electricity is generated from clean sources such as renewables, nuclear and fossil fuel plants fitted with carbon*

¹ Eine Übersicht über die in dieser Arbeit analysierten Dokumente findet sich in dem Verzeichnis ab S. 134. Sowohl dort als auch im Fließtext sind die Autoren mit dem Zusatz eines * gekennzeichnet.

capture and storage technology. [...] The Government is going further to support renewable technology by increasing financial incentives for renewables developers through the Renewables Obligation and the forthcoming clean energy cashback initiative. It is also streamlining the planning process, supporting innovation, speeding up grid connection and developing UK supply chains“ (HMG (2009a) S. 52 f.).*

Damit war dieses Thema erstmals von nationaler Priorität. Insbesondere für die regionale Strategiebildung hatte das die Konsequenz, dass dem Thema Energieversorgung stärker Rechnung getragen wurde. So rückte auch in der Region North West und der Region Greater Manchester (GM) das Thema Energieversorgung stärker in den Fokus der Arbeit.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den Steuerungsstrukturen im Energiesektor auf regionaler Ebene am Beispiel der Region Greater Manchester im Nordwesten Englands. Der Umstieg auf erneuerbare Energien ist dabei der inhaltliche Fokus, die Strategiebildung Gegenstand der analytischen Arbeit.² Die-

se ist der Kern der Untersuchung. Die drei forschungsleitenden Fragen der Arbeit lauten:

1. Welche Merkmale hat die Regional Governance in der Region Greater Manchester hinsichtlich des Umgangs mit dem Themenfeld der Energieversorgung? Was sind die erkennbaren Strukturen und Entscheidungslinien?
2. Wie funktioniert die Regional Governance in der Region Greater Manchester bezogen auf den Umgang mit dem Themenfeld der Energieversorgung? Wie arbeiten die unterschiedlichen Organisationen zusammen?
3. Wie kann die Regional Governance in der Region Greater Manchester im Umgang mit dem Themenfeld der Energieversorgung bewertet werden? Welche Folgen ergeben sich aus dem konkreten Regional-Governance-Arrangement für die regionale Entwicklungsstrategie hinsichtlich des Umstiegs auf regenerative Energien?

Zur Orientierung wird im nachfolgenden Kapitel das Untersuchungsgebiet vorgestellt. Dabei werden eine geographische Einordnung GMs, ein Einblick in die dortige Situation des Energiesektors

² Hinsichtlich des Titels „Regional Governance und Regionale Strategieentwicklung. Steuerungsmöglichkeiten für die Energiewende am Beispiel des englischen Regionalplanungssystems in der Sub-Region Greater Manchester, UK“ ist eine Klarstellung nötig. Mit Wirkung zum 6. Juli 2010 wurde die Regionalplanung in England abgeschafft, womit auch die Sub-Regionen ihre Existenz verloren. Die Region ‚Greater Manchester‘ verlor damit rein juristisch betrachtet ihre Existenz. Doch

durch die über Jahre gewachsenen Strukturen, insbesondere die *Association of Greater Manchester Authorities* (AGMA), findet nach wie vor eine ‚sub-regionale‘ Zusammenarbeit statt. Der Titel konnte aus Prüfungsrechtlichen Gründen der Universität nicht mehr geändert werden. Adäquat wäre eher: „Regional Governance und Regionale Strategieentwicklung. Steuerungsmöglichkeiten für die Energiewende am Beispiel der Region Greater Manchester, UK“

und ein Überblick über die regionale Entwicklungssteuerung in der Region gegeben. Daran schließt sich die Auseinandersetzung mit den für die Forschungsarbeit relevanten Theorien an. Diese gliedert sich in vier Punkte: die allgemeine Governance-Theorie, die Regional-Governance-Theorie, den Aspekt der strategischen Planung und die Auseinandersetzung mit der Forschung in diesen Feldern. Aus dem theoretischen Rahmen wird anschließend ein Analysekonzept für die Fallstudie entwickelt, das empirische Vorgehen wird erläutert und auf Probleme im Verlauf des Forschungsprozesses eingegangen. Der Untersuchung der Steuerungsmöglichkeiten für die Energiewende in GM ist ein eigenes Kapitel gewidmet. Darin werden die Strukturen und Entscheidungslinien, die Entstehungsbedingungen der wichtigsten Dokumente, die Funktionsweise des Steuerungsarrangements und dessen Wirkung auf die regionale Entwicklung erneuerbarer Energien analysiert. In dem abschließenden Fazit werden regionale Steuerungspotenziale für die Energiewende zusammengefasst und Möglichkeiten weiterer Forschung dargestellt.

2 Kontext

2.1 Die Region Greater Manchester. Geographische Einordnung

Die Region ‚Greater Manchester‘ liegt im Nordwesten Englands, 60 Kilometer östlich von Liverpool, 70 Kilometer südwestlich von Leeds und 140 Kilometer nördlich von Birmingham (s. Abb. 1). Durch den ‚Local Government Act‘ des Jahres 1972 (HMG (1972)) wurde zum 1. April 1974 der ‚Greater Manchester County Council‘ (GMCC) gegründet, der als Vorgänger des heutigen GM gesehen werden kann. Die Hauptaufgaben lagen damals im öffentlichen Personennahverkehr, der räumlichen Planung, Rettungsdiensten und der Müllentsorgung. Die ‚Metropolitan Reform-Position‘ (s. S. 34) lag der ursprünglichen Gründungsdee zugrunde. Die Region umfasste damals wie heute die *local authorities* (LA) Bolton, Bury, City of Manchester, Oldham, Rochdale, City of Salford, Stockport, Tameside, Trafford und Wigan (s. Abb. 2). Die Aufgabenbereiche haben sich mittlerweile erweitert und umfassen das Gesundheitswesen, räumliches Planen und Wohnen, Transportwesen (z.B. Verkehrsleitung, ÖPNV), Wirtschaft, Umwelt, Sicherheit (z.B. Feuerwehr und Polizei) und Effizienzsteigerung.

Bei der letztmals durchgeführten Volkszählung 2001 (National Statistics (2001)) ergab sich folgendes strukturelles Bild der Region: In den zehn *local*

authorities leben 2.482.328 Einwohner, von denen 51,3 Prozent Frauen, 21,2 Prozent unter 15 Jahre und 7,0 Prozent über 75 Jahre alt sind. Die durchschnittliche Haushaltsgröße liegt bei 2,35 Bewohnern pro Wohneinheit. Auf 1.037.359 Beschäftigte (58,2% der Personen im Alter von 16 bis 74 Jahren) kommen 62.747 Arbeitslose (3,5%) und 18.824 Langzeitarbeitslose (1,1%), es gibt 137.911 Schüler und Studenten und 232.635 Rentner dieser Altersklasse. 7,2 Prozent der Einwohner sind nicht im Vereinigten Königreich geboren, die beiden größten ausländischen Bevölkerungsgruppen stammen aus Pakistan (3%) und Indien (1,4%). Im gesamten Großraum beheimatet die Stadt Manchester selbst nur 15,8 Prozent der Einwohner (absolut: 392.189), was den niedrigsten Wert aller englischen Konurbationen darstellt (i. V.: Liverpool 25%, Newcastle 33%, Leeds 35%, Sheffield 41%). Damit hat GM einen vergleichsweise schwachen Kern, anders als beispielsweise Birmingham (1 Mio. Einwohner in der City, 2,5 Mio. in der Stadtregion; Robson (2002), S. 42).

Die Bruttowertschöpfung lag in Greater Manchester im Jahr 2007 bei 46,1 Milliarden Pfund, was £18.027 pro Kopf entspricht (National Statistics (2009)). Für das gesamte Land liegen diese Werte bei £ 1.260 Mrd. bzw. £19.951 pro Kopf, in der Region Nordwest bei £ 120,7 Mrd. bzw. £17.555 pro Kopf. Die Beschäftigungsstruktur in der Region kann der nachfolgenden Tabelle 2 entnommen werden. Bis auf den Anteil der Landwirtschaft, der nur bei etwa einem Drittel

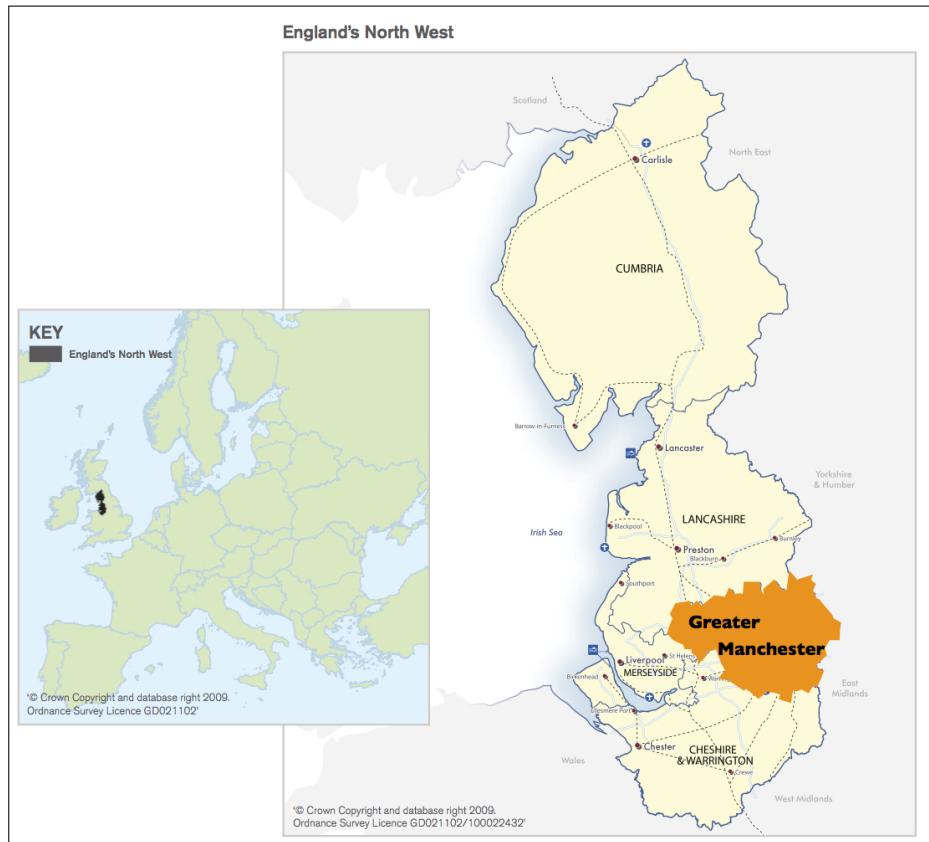


Abbildung 1: Englands Nordwesten, Quelle: NWDA (2010) S. 5, Eigene Hervorhebung

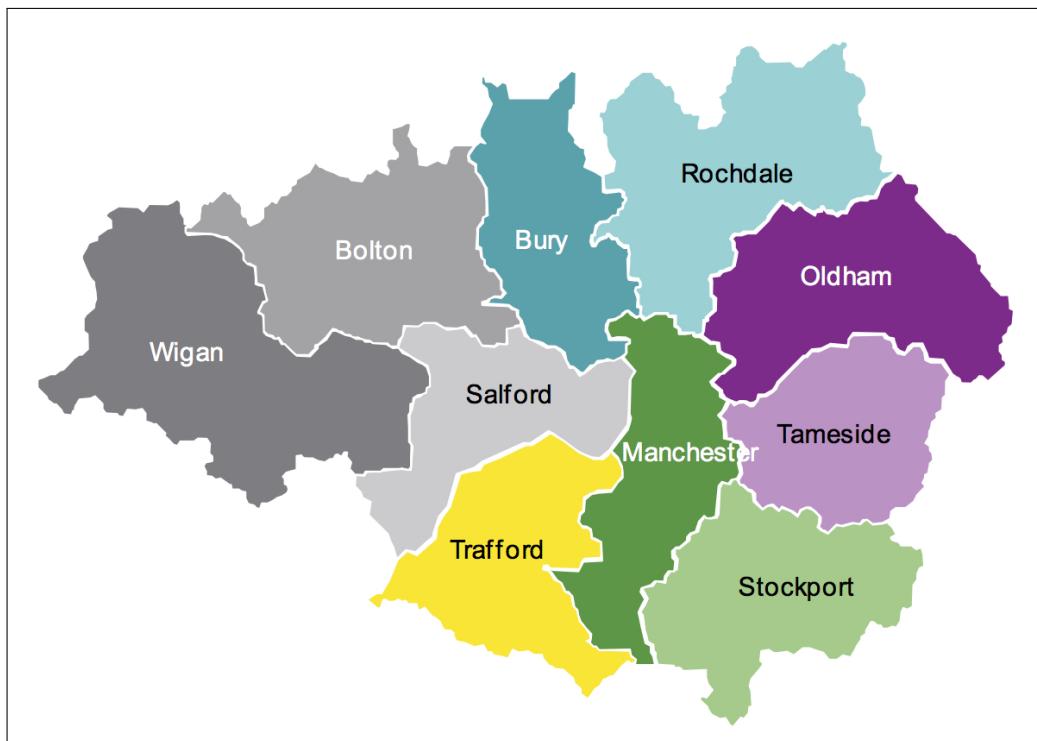


Abbildung 2: Die Region Greater Manchester, Quelle: GMEnG* (2010) S. 3

des nationalen Durchschnitts liegt, entspricht die Erwerbsstruktur damit den englischen Werten (ebd.).

Insgesamt ist GM von der Transformation einer Industriestadt zu einer wissensbasierten Dienstleistungsstadt geprägt. Anfang des 19. Jahrhunderts galt Manchester als die erste *global city*, der Prozess der Suburbanisierung wurde hier erstmals beobachtet, erste Industrien der Textilbranche wurden errichtet. Mit dem Niedergang der produzierenden Industrie Mitte des 20. Jahrhunderts erfolgte ein signifikanter Rück-, wenn nicht sogar Niedergang der Stadtregion, insbesondere in Manchester und Salford. Es entstanden Armutsviertel, slumartige Siedlungen, die Kriminalitätsrate stieg rapide an und die Bevölkerung schrumpfte um etwa 300.000 Einwohnern (Shrinking Cities Project (2008) S. 36).

Mittlerweile hat sich GM zum Wirtschaftszentrum des englischen Nordwestens entwickelt und konkurriert mit der Stadtregion Birmingham um den Rang der zweitbedeutendsten Agglomeration in England nach Greater London. Die Ausweisung als erste englische „Low-Carbon Economic Area“ (LCEA) (AGMA (2010c)) gab dem nachhaltigen Wirtschaftswachstum einen weiteren Schub. Ziel dieser Ausweisung ist es, Investitionen in CO₂-arme Wirtschaftsformen anzuregen und die Produktivität in Greater Manchester und damit im Nordwesten sowie dem gesamten Land zu erhöhen. Es ist also allem voran eine Maßnahme der Wirtschaftsförderung mit positiven Aus-

strahlungseffekten auf emissionsbezogene Reduktionsziele (AGMA (2010c) S. 8 f.). Ein erstes großes Gebiet des LCEA hat sich an den Salford Quays entwickelt: die ‚Media City UK‘, in der sich aller Voraußicht nach das neues Medienzentrum Englands herausbildet – die BBC ist im Begriff, die meisten ihrer Sektionen dort anzusiedeln und den Hauptsitz von London nach Manchester zu verlegen (Pierce/Bilsborough (7. August 2009)).

2.2 Situation des Energiesektors in Greater Manchester

Mit der Entwicklung hin zu einer modernen Dienstleistungsstadt sind auch die Anforderungen an die Energieversorgung gewachsen. Insbesondere die sogenannten *low carbon*-Lösungen spielen dabei eine entscheidende Rolle:

“If GM can develop an efficient, low carbon energy system this will support economic growth and pave the way for GM to be recognised internationally as an innovative City (sic!), second only to London in the UK for economic success and sustainable development. On the other hand, an energy system that cannot rise to these challenges could constrain future growth, worsen the affordability of energy and social divisions, and damage the competitiveness of the economy“ (GMEng* (2010) S. 1).

Einzelhandel	18,4	Produktion	16,7
Immobilienverwaltung und unternehmensorientierte Dienstleistungen	11,8	Gesundheitswesen und soziale Arbeit	11,8
Bildung	8,0	Transport, Kommunikation	7,3
Baugewerbe	6,7	Öffentliche Verwaltung	4,9
Hotels und Restaurants	4,7	Finanzsektor	4,1
Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung	0,8	Landwirtschaft	0,5
Sonstige Wirtschaftszweige	4,5		

Tabelle 2: Beschäftigungsstruktur in Greater Manchester 2009 (in Prozent),

Quelle: National Statistics (2009)

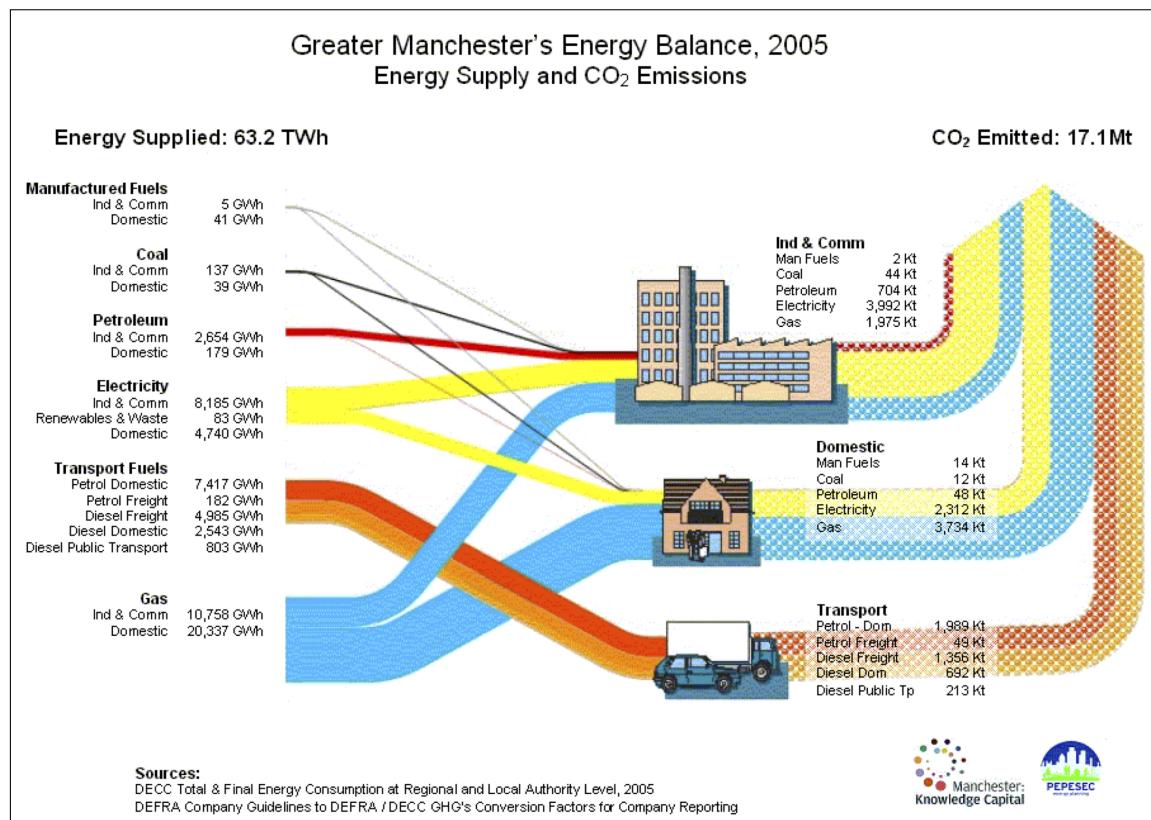


Abbildung 3: Energiebilanz in Greater Manchester 2005, Quelle: GMEnG* (2010) S. 9

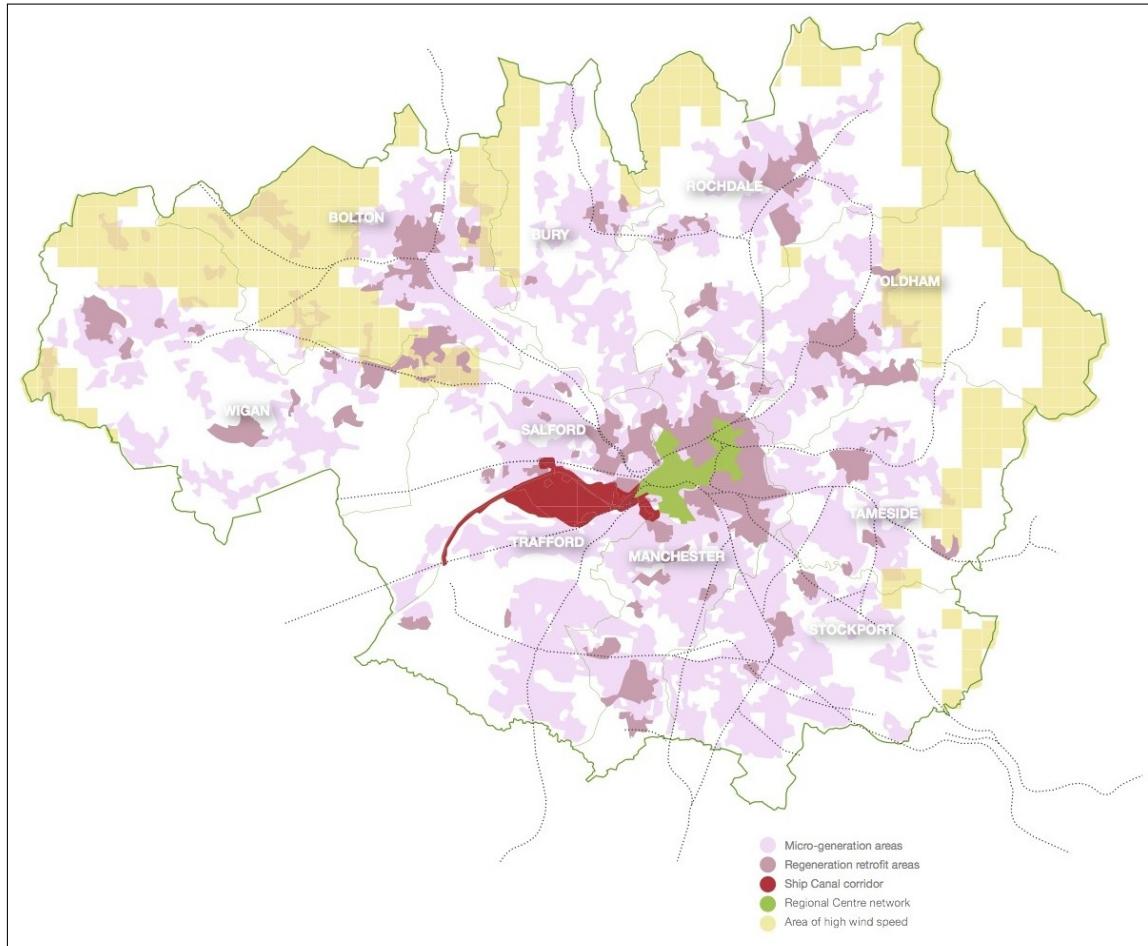


Abbildung 4: Potenzialflächen für erneuerbare Energien in Greater Manchester,
Quelle: AGMA (2010b) S. 17

	Reduktion 2010/11 (in %)	Reduktion 2019/20 zu 2010/11 (in %)
Bolton	10	31
Manchester	11	41
Oldham	12	48
Rochdale	10	39
Salford	13	50
Stockport	11	48
Tameside	12	48
Trafford	9	37

Tabelle 3: CO₂-Reduktionsziele für ausgewählte Gemeinden in GM,
Quelle: ARUP*/MKCL* (2010) S.29

Zwei wichtige Bestandteile der auch in diesem Dokument geforderten Umstellung sind die Reduktion des Verbrauchs sowie die Ausschöpfung weiterer Potenziale im Bereich der Nutzung erneuerbarer Energien. Die Energiebilanz der Region ist Abbildung 3 zu entnehmen. Zu erkennen ist, dass 2005 lediglich ein winziger Bruchteil von 0,01 Prozent des gesamten Energiebedarfs und nur 0,6 Prozent des Stroms aus erneuerbaren Energien gewonnen wurde. Der Anteil erneuerbarer Energien muss gemäß einer EU-Verordnung in England bis 2020 auf mindestens 15 Prozent gesteigert werden (EP/ER (2009) Annex 1), was auch in GM eine massive Transformation erfordert. Abbildung 4 zeigt die Areale der Region, die von einer Arbeitsgruppe als Potenzialflächen für den weiteren Ausbau regenerativer Energieanlagen definiert wurden. Die Karte dient zudem als wichtige Grundlage für die zukünftige Steuerung und Planung hin zu einer CO₂-neutralen Wirtschaftsweise durch erneuerbare Energien. Zugleich ist sie die Basis für den ‚GM Energy Spatial Plan‘. Die konkreten CO₂-Reduktionsziele ausgewählter Gemeinden sind Tabelle 3 zu entnehmen.

Ein wichtiger Aspekt und Fundament der jüngeren Entwicklungen in GM, vor allem im Energiesektor, ist die Struktur der regionalen Steuerung. Deren historische Entstehung wird im Folgenden erläutert, aktuelle Tendenzen im Energiesektor sind Teil der späteren Fallstudie.

2.3 Regionale Entwicklungssteuerung in Greater Manchester

Bevor sich eine Form der Selbststeuerung in GM entwickelte, wurde der erwähnte GMCC gegründet. Bereits im Jahr 1981 erarbeiteten die zehn Gemeinden den ersten Plan für die gesamte Stadtregion, den ‚Greater Manchester Structure Plan‘ (GMCC (1981)). Er fokussierte die urbanen Zentren, die effektive Nutzung bestehender Infrastruktur und stellte einen Versuch dar, die Suburbanisierung zu bremsen und Wachstumsimpulse auf den Kern als regionales Zentrum auszurichten (Williams (2002), S. 156). Doch Stadtregionen wie GM wurden von der Politik zunehmend als anti-unternehmerisch, bürokratisch und verschwenderisch angesehen. Unter der *Conservative* Regierung Margaret Thatchers kamen Begriffe wie ‚integrierte Ansätze‘, ‚Partnerschaft‘ oder ‚private sector‘ auf. Der Städtebau sollte kleinräumig gebündelt und marktförmig organisiert werden (Jessen/Walther (2008) S. 153). Diese als *entrepreneurial turn* titulierte Entwicklung Mitte der 1980er Jahre führte dazu, dass der GMCC 1986 wieder aufgelöst wurde. Allerdings bildeten sich neue informelle Netzwerke von Entscheidungsträgern aus Verwaltung, Parteien, Verbänden und der Wirtschaft. Die Kommunalpolitiker wurden als *urban manager* angesehen, Kooperationen mit der Zentralregierung neu eingegangen und die lokale Wirtschaft als Partner anerkannt

(Jessen/Walther (2008) S. 156). Es ging darum, einen neuen modus operandi für die Lokalpolitik zu finden, denn die Zusammenarbeit im GMCC war als positiv bewertet worden. Kurze Wege der Kommunikation wurden bedeutsamer und lösten in manchen Bereichen sogar die formalen Entscheidungsstrukturen ab. „*Cappuccinos and designer cakes at meetings in café-bars replaced luke-warm tea and biscuits at the Town Hall*“ (Peck/Ward (2002), S. 13). So bildeten sich nach der Auflösung des GMCC verschiedene Kooperationsformen, jedoch ohne formalisierte Regierungsarrangements. Die Inhalte waren vorrangig auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgerichtet und daher sektorale selektiv (Williams (2002), S. 156). „*As a result, the 1980s was a decade in which there was little momentum underlying efforts to construct a metropolitan tier of governance. Rather, it was a decade of metropolitan deconstruction, leaving in its place a tangled web of task-specific, locally-focused and loosely co-ordinated agencies*“ (Deas/Ward (2002), S. 119).

Ab den 1990er Jahren rückte im Selbstverständnis der Region die Notwendigkeit der Zusammenarbeit noch stärker in den Vordergrund. Ein Grund dafür war die zukünftige Wirtschaftsentwicklung, deren Erfolg vor allem im Ausbau des Flughafens gesehen wurde, für den eine Zusammenarbeit als unumgänglich angesehen wurde (Deas/Ward (2002)). So entstanden ab den frühen 1990er Jahren verschiedene Arbeitsgruppen, die sich mit der Wirtschafts-

förderung und auch der Regeneration und Revitalisierung der Kernstadt auseinandersetzen. Zahlreiche Netzwerke zwischen öffentlichen Akteuren und Vertretern der Privatwirtschaft bildeten sich. Dabei waren strategische Ansätze stets von großer Bedeutung. Die privaten Akteure konzentrierten sich zudem nicht nur auf die Zusammenarbeit mit der Kernstadt Manchester, sondern hatten auch Verknüpfungen in andere Städte in der Region, wodurch die Kontakte und daraus resultierende Kooperationen zwischen den Städten GMs intensiviert wurden (Williams (2002), S. 162).

Zwei Ereignisse hatten besondere Bedeutung für die weitere Etablierung weicher Steuerungsformen: der Bombenanschlag durch die IRA im Jahr 1996 und die Bewerbung für die Olympischen Sommerspiele 2000. Die Bombe zerstörte weite Teile der Innenstadt, wodurch ein Erneuerungsbedarf entstand. Kern des neuen Ansatzes war es, von Anfang an alle wichtigen Akteure, wie Einzelhändler oder relevante Verbände, zum Wiederaufbau der Innenstadt zusammenzuführen. Gemeinsam mit diesen sollten ein organisatorisches und inhaltliches Konzept entwickelt und Vorstellungen zum Verfahren und zur Finanzierung erarbeitet werden (Jessen/Walther (2008) S. 161). Die Bewerbung auf die Olympischen Spiele 2000 war der zweite Kernmoment der Etablierung einer Regional-Governance-Struktur. Dabei bildeten verschiedene Eliten aus den Bereichen Kultur, Wirtschaft und Politik ein Netzwerk, um Manchesters Zukunft

zu sichern und eine Regeneration durch den Bewerbungsprozess anzustoßen. Das Hauptaugenmerk lag dabei auf den Möglichkeiten für Wachstum, Investitionen und Entwicklung, weniger auf dem schwachen Arbeitsmarkt oder den erodierten kommunalen Finanzen (Peck/Ward (2002), S. 13). Governance-Arrangements wurden deutlich stärker ausgebaut und die Stadtverwaltung gab ihre Vormachtstellung freiwillig auf – zum Teil auch aufgrund nationaler Gesetze und des neuen ‚civic urban entrepreneurialism‘. Ein Beispiel für diesen ist die Wohnungsbaugesellschaft im Stadtteil Wythenshawe, die gegenwärtig ungefähr 7.000 Wohneinheiten verwaltet und von der Stadtverwaltung komplett abgekoppelt wurde (Robson (2002), S. 47).

Über die genannten Arrangements hinaus hat sich in GM seit Anfang des neuen Jahrtausends eine *low-carbon*-Antwort auf Entwicklungsfragen herausgebildet, die zu einer neuen Governance-Form in der Stadtregion führte. Die Ausweitung der *Low Carbon Economic Area* soll GM im Standortwettbewerb vor allem anhand ökonomischer Vorteile einer *low-carbon* Zukunft positionieren. Dies bringt mit sich, dass die Region als eine Art Testgebiet nationaler Initiativen und Ziele dient, wodurch Investitionen in die Region attraktiver werden. Für den Umgang mit diesem neuen Label wird Governance-Strukturen große Bedeutung beigemessen. Dass sich diese in den letzten Jahren Schritt für Schritt etablieren konnten, ist vor allem durch die erwähnten Ereignisse (Abschaffung GM-

CC, IRA Bombe, Olympische Spiele) möglich gewesen, die bereits gemeinsames Handeln auf über-städtischer Ebene erforderten und Partner auf der regionalen Ebene zusammengebrachten. Vor diesem Hintergrund ist es allerdings wenig verwunderlich, dass auch die neuen Governance-Arrangements vorrangig ökonomische Ziele verfolgen (Hodson/Marvin (2010) S. 390). In einem im Rahmen der vorliegenden Forschung durchgeföhrten Interview äußern sich die soeben angeführten Autoren dazu:

„Greater Manchester, which since the middle of the 1980s has not had a formal ... governing set-up, since the abolition of Greater Manchester Council. [...] And into that space, in many ways, came particular, what you may call entrepreneurial growth, urban growth type interests, who were interested in a sort of boosterist, urban boosterist agenda about, if simple the presentation, the city about competition, they saw cities in this sort of agenda. [...] Recently is, has been more an attempt to start to reconstitute governance structures at a metropolitan scale through ... a kind of a commission structure, through a metropolitan way, governance directions. And in many ways the economic interests that became more prominent, perhaps in the middle of the 1980s. Who, in many ways, dominant, became to dominate that relation-

ship in terms of the constitution of the new governance structure for Greater Manchester. [...] there is a, driving more for sustainable energy, for energy transition to future in terms of new governance arrangements, this is being seen through more of an economic lens, rather than an environmental lens. [...] it's seen that the economic interest are dominant. And then across that you've got this ... economy-environment tension, you've also got an national-city-region tension, where it's about, whose priorities are these, actually. Is this about national priorities and about delivering a set of national priorities through central new government arrangements? Or is it about trying to find a form of governing or governance arrangements to promote a set of endogenous priorities and interests?" (I4b – Z. 46 ff.).

Die aus den benannten Ereignissen herrührenden strukturellen und auf die regionale Steuerung abzielenden Veränderungen werden in der englischen Planungswelt auch als der „*Mancunian Way*“ bezeichnet (Peck/Ward (2002), S. 13). Oder, um es in den Worten des einflussreichen mancunischen Geographieprofessors Brian ROBSON auszudrücken: „*It has been Manchester's success in capitalising on the partnership concept that has set it apart from its rivals in the process of bidding for competitive resource.*

It has – either in reality or in the perception that it has created – operated more effectively than elsewhere as a series of consortia of willing participants“ (Robson (2002), S. 43). In wie weit diese Beurteilung für die Steuerung der Energiewende hinsichtlich des Umstiegs auf erneuerbare Energien zutrifft, wird die Analyse und Interpretation des Regional-Governance-Arrangements (RGA) im Kontext der regionalen Strategieentwicklung zeigen (s. Kap. 5). Zuvor werden die für die Untersuchung notwendigen theoretischen und methodologischen Grundlagen erläutert.

3 Theoretische Grundlagen

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex regionaler Strategiebildung ermöglicht unterschiedliche Zugänge. Wie im vorherigen Kapitel erläutert, sind im Untersuchungsraum selbstgesteuerte Entwicklungsarrangements für die gemeinsame Arbeit in der Region prägend. Diese werden auch unter dem Terminus ‚Governance‘ subsumiert. Für eine räumliche Analyse dieser Steuerungsform wurde die sogenannte ‚Regional Governance‘ entwickelt. Diese beiden Theoriestrände werden in den nachfolgenden Unterkapiteln vorgestellt. Daran schließt sich die Auseinandersetzung mit strategischer Planung in der Regionalentwicklung an. Zum Abschluss dieses Kapitels werden aktuelle Forschungstendenzen und eine Forschungsheuristik vorgestellt.

3.1 Die Governance-Theorie

Der Begriff ‚Governance‘ wird seit über zwei Jahrzehnten in der Wissenschaft diskutiert. Ursprünglich entstand der governance-theoretische Ansatz durch „die kritische Analyse der meist unzulänglich erfüllten Voraussetzungen zielorientierter Steuerung [in der] Vorstellung vom Interventionsstaat“ (Mayntz (2009) S. 7). Insbesondere die Veränderung von Staatlichkeit, die sich unter anderem durch die Verschiebung – oder eher ‚Verwischung‘ – der Gren-

zen zwischen Staat und Nicht-Staat ergab, steht dabei im Mittelpunkt der Überlegungen. Ein politisches Problem der Steuerung werde identifiziert, welches auf ein zunehmendes Staats- und Marktversagen zurückzuführen sei. Als Alternative werden daher vor allem neue Formen der politischen Steuerung gesehen, die im Kern keinen hierarchischen Charakter mehr haben (Kleinfeld (2006) S. 386). Die stärkere gesellschaftliche Selbstregelung, welche die traditionelle Vorstellung politischer Steuerung ablösen soll, ist somit als entscheidendes Element eingeführt. Dabei handelt es sich um eine Erweiterung hierarchischer Formen der politischen Steuerung um horizontale Koordinationsmodi³, wobei gesellschaftliche Akteure stärker mit eingebunden werden (Ludwig et al. (2009) S. 22). Dieser Idee liegt die Annahme zugrunde, „dass modernes Regieren enormer Wissensbestände bedarf, die in intelligenten Strukturen zwischen Hierarchie, Markt und Netzwerken angelegt sind“ (ebd., S. 23). Neu an diesem Verständnis von politischer Steuerung ist, dass nicht mehr nur die Handlungseinwirkung, sondern auch die Handlungskoordination in den Fokus des Interesses rückt.

Der Governance-Begriff selbst ist mehrdeutig (s. Abb. 5). Er bezeichnet einerseits eine Perspektive auf verschiedene Ebenen politischer Steue-

³ Auch wenn disziplinhistorisch relevant und interessant, soll auf eine genauere Erläuterung des Begriffs ‚Koordination‘ verzichtet werden. Einen guten Überblick bietet bspw. Scharpf (1993).

rung und andererseits den Prozess der Transformation dieser Ebenen. Er wird verwendet:

- für die Gesamtheit der Formen „absichtsvoller Regelung kollektiver Sachverhalte“ (Mayntz 2007, S. 8), also Strukturen der Handlungskoordination,
- als Bezeichnung der Mechanismen, die in einer Gruppe von Akteuren ordnend wirken (z.B. Fürst (2006)), also für Prozesse der Handlungskoordination,
- als Begriff für eine Regierungsform, bei der neben staatlichen auch private Akteure involviert sind; demzufolge steht Governance hierarchischer Regelung entgegen (z.B. Benz (2004) Ludwig et al. (2009)), oder
- für die Ausgestaltung eines Steuerungsregimes, das einerseits in Abhängigkeit vom Verhältnis Staat-Private steht, und andererseits in verschiedenen Politikebenen verortet werden kann (z.B. Ludwig et al. (2009)).

Somit bezieht sich der Begriff auf Regelsysteme inklusive deren Entstehung, Wirkung und (Fehl-) Entwicklungen. Er bezeichnet weiterhin die Steuerung kollektiven Handelns durch paradigmatische Änderungen im Handlungssystem der beteiligten Akteure im Sinne von Veränderungen der Handlungs- und der Interaktionsorientierung (Fürst (2006)).

Im Folgenden werden verschiedene Bereiche der Governance-Diskussion aufgegriffen. Zuerst wird ein kurzer Überblick über den Stand der Wissenschaft gegeben. Anschließend werden verschiedene Definitionen des Konzepts vorgestellt. Die darauf folgenden Abschnitte beschäftigen sich mit Merkmalen und Entstehungsbedingungen von Governance-Arrangements. Danach werden drei der für die Entstehung der Governance-Theorie grundlegenden Begriffe genauer erläutert: Partnerschaft, Kooperation und Netzwerk. Zum Ende des Kapitels wird kurz das Sonderfeld ‚Umwelt-Governance‘ vorgestellt.

3.1.1 Governance in der wissenschaftlichen Diskussion

Als Bezeichnung für neue Formen der Steuerung und Regelung hat sich der Governance-Begriff in vielen Disziplinen etabliert. Den stärksten Einfluss hat er in den Politikwissenschaften, der (institutionellen) Ökonomie sowie den Raumwissenschaften gewonnen. Tabelle 4 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Governance-Verständnisse.

Die politikwissenschaftliche Annäherung an Governance fokussiert „konkrete Formen und Ausprägungen von Governance auf unterschiedlichen Ebenen“ (Kleinfeld (2006) S. 388). Dies wird in der Literatur auch als ‚Meta-Governance‘ bezeichnet, die den Umbau politischer Institutionen, den Wandel politischer Steuerungsformen und hieraus er-

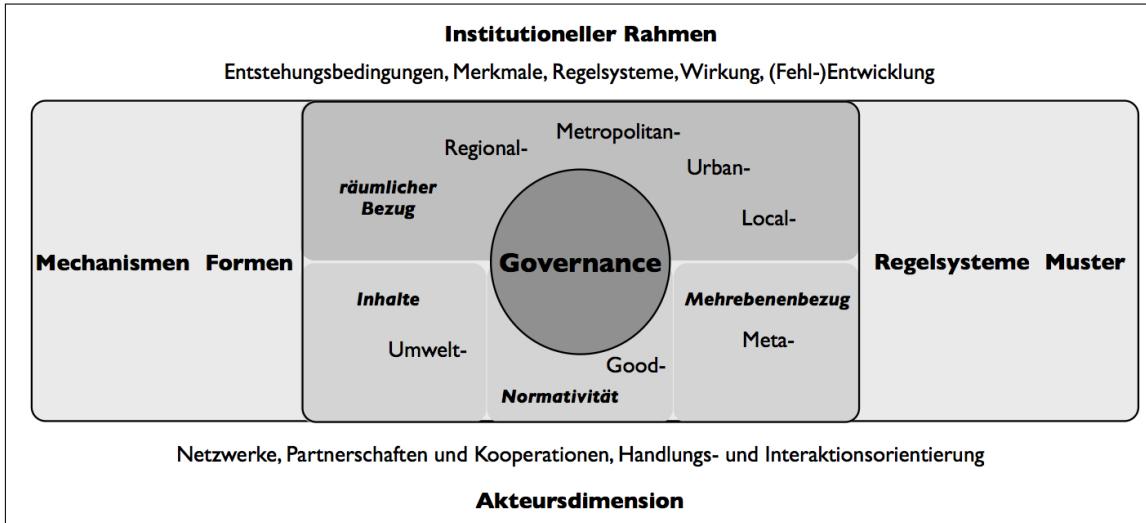


Abbildung 5: Mehrdimensionalität der Governance, Quelle: Eigene Darstellung

	Politologie	Ökonomie	Geographie
Bezugseinheit	unterschiedliche politische Ebenen	Markt und Wettbewerb	territoriale und funktionale Einheiten
Beteiligte Akteure	staatliche und nicht-staatliche	Wirtschaftssubjekte	staatliche und nicht-staatliche
Beteiligungsformen	Partizipation	Kooperation	Kooperation
Akteursbeziehungen	hierarchisch oder kooperativ	kompetitiv	hierarchisch, kompetitiv oder kooperativ

Tabelle 4: Überblick über verschiedene Governance-Verständnisse,
Quelle: Eigene Zusammenstellung

wachsende staats-, demokratie- und gesellschaftstheoretische Implikationen betrifft (vgl. bspw. Fürst (2006); Haus (2007); Jessop (2002); Kleinfeld (2006)). Einerseits steht dabei die Erhöhung politischer Partizipation durch die Einbindung marktnaher und vor allem zivilgesellschaftlicher Akteure im Fokus. Andererseits wird eine Form der politischen Steuerung betrachtet, die durch Netzwerkbildung und unter Einschluss der problemspezifisch relevanten Akteursgruppen den veränderten Rahmenbedingungen und Herausforderungen besser Rechnung trägt. Untereinander stehen die Akteure in den neuen Steuerungsregimen in hierarchischer oder kooperativer Beziehung (Kleinfeld (2006) S. 388). Außen vor bleiben dabei m. E. allerdings ökonomische Restriktionen, denen jede Form von Steuerung unterworfen ist.

Dem ökonomischen *rational-choice*-Ansatz nach entstehen Governance-Arrangements⁴ vorrangig als Mittel zur Bewältigung von Kollektivgüterproblemen, also zum Zweck der Koordinierung von Handlungen zwischen sich an

Marktprinzipien orientierenden Akteuren, die untereinander im Wettbewerb stehen. Unter Einbezug politischer Überlegungen muss dieser Ansatz als zu kurz greifend bewertet werden, da Governance auch in einem legitimatorischen Zusammenhang gesehen werden muss, der die Bedeutung politischer Ordnungsvorstellungen herausstellt (Haus (2007)). Die Perspektive der institutionellen Ökonomie auf Governance erweitert die klassisch-ökonomische Sicht um diesen Faktor. Sie richtet sich auf „institutionelle Möglichkeiten der Handlungskoordination von Staat, privaten Organisationen, Märkten und Netzwerken“ (Kleinfeld (2006) S. 388). Jedoch werden dabei die institutionellen Kriterien überbewertet und individuelle Einflussmöglichkeiten einzelner Akteure vernachlässigt. Denn „Institutionen wie auch bestimmte Governance-Formen sind nicht notwendiger Weise entstanden, um bestimmte Zwecke und Funktionen zu erbringen, sondern oftmals auch das Ergebnis der Improvisation, des Experiments und der stetigen Modifikation der beteiligten Akteure“ (Benz et al. (2007) S. 19).

⁴ Unter Governance-Arrangements werden im Folgenden nach Kleinfeld die „Logiken, Mechanismen, Prinzipien, Designkriterien, Evaluierungsinstrumente, Struktur- und Rahmenbedingungen sowie institutionelle Voraussetzungen von Governance“ (Kleinfeld (2006), S. 390) verstanden, unter „Abkehr von Formen herkömmlicher vertikal-hierarchischer Politiksteuerung“ (ebd. 6, S. 391) und „horizontaler Kontextsteuerung, an der sich ansonsten autonom bleibende Akteure beteiligen, die auf Augenhöhe und durch Verhandeln und Argumentieren freiwillig und selbstständig miteinander kooperieren“ (ebd.). Im Nachfolgenden werden die Begriffe ‚Governance-Arrangement‘ und ‚Governance-Regime‘ synonym verwendet.

Die Raumwissenschaften, und dabei insbesondere die Geographie, erweitern den Begriff ‚Governance‘ um eine regionale Dimension. Dabei ist die Region nicht auf eine territorial verankerte Maßstabsebene festgelegt. Vielmehr dient sie als problem- und akteursspezifischer Zugang zur Steuerung räumlicher Entwicklungsprozesse vor dem Hintergrund territorialer oder funktional-sektoraler

Zusammenarbeit (Pütz (2006) S. 41). Regional Governance im Sinne einer regionalen Steuerungs- und Koordinationsform umfasst dabei formelle wie informelle Elemente, staatliche wie nicht-staatliche Akteure und hierarchische, kompetitive oder kooperative Akteursbeziehungen (Kleinfeld (2006) S. 400). Eine genauere Analyse des Begriffs ‚Regional Governance‘ erfolgt in Kapitel 3.2.

Darüber hinaus ist eine theoretische Diskussion um den heuristischen Wert des Governance-Konzeptes entstanden. Einerseits wird ihm dieser abgesprochen, da die Komplexität der Selbststeuerungsformen so unterschiedlich groß sei, dass mit ihnen ein einheitlicher Ansatz unmöglich werde: „Auf hohem Abstraktionsniveau sind Governance-Mechanismen relativ leicht zu erfassen – aber der Aussagewert ist dann gering“ (Fürst (2006), S 55). Andererseits sei ein heuristischer Wert vorhanden, da Regelungssysteme und die Bildung handlungsfähiger Kollektive im Vordergrund stünden. Über Lernprozesse könne es zu Änderungen von Denkmustern, Einstellungen und Werten kommen. Außerdem sei für Governance-Muster typisch, dass sich unterschiedliche Steuerungsmodi überlagern. So können interne Verhandlungsmodi dominieren, wobei insbesondere Regional Governance⁵ in einem Umfeld stattfindet, das Wettbewerbsverhalten erfordere. Zudem sei die Netzwerkinteraktion in-

nerhalb der Governance-Arrangements in Mehrebenen-Entscheidungssysteme eingebunden, die selbst von hierarchischen Entscheidungen gesteuert werden könnten (Fürst (2006), S. 56).

3.1.2 Definitionen für Governance

Da der Begriff ‚Governance‘, wie erwähnt, in verschiedenen Disziplinen Einzug erhalten hat, die je unterschiedliche Elemente aufgreifen und spezifische Problemlagen analysieren, hat sich keine allgemein gültige Definition entwickelt. Im Folgenden werden jene Ansätze genauer vorgestellt, die für die vorliegende Arbeit Relevanz besitzen.

Eine auf die Steuerungs- und Regelungsstruktur bezogene Definition von Governance fokussiert zunächst „Regeln des Regierens, die die Koordination und auch Kooperation unterschiedlicher Akteure steuern“ (Ludwig et al. (2009) S. 23). Dabei kann sie sich „sowohl auf eine Handeln regelnde Struktur als auch auf den Prozess der Regelung beziehen“ (Mayntz (2009) S. 46). In diesem Verständnis steht Governance für „das Gesamt aller nebeneinander bestehender Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (ebd.). Somit ist Governance „*the shaping and sustaining of the arrangements of authority and power within*

⁵ Das Konzept der Regional Governance wird in Kapitel 3.2 vorgestellt.

which actors make decisions and frame policies that are binding on individual and collective actors within different territorial bounds, such as those of the state, county and municipality” (Kötter (2002), S. 30).

Darüber hinaus kann ein Wandel der politischen Entscheidungsfindung und Implementierung verschiedener Politiken festgestellt werden. Dieser vollzieht sich weg von bürokratischem und hoheitlich-staatlichem Handeln hin zu offenen sektorübergreifenden Netzwerken und Partnerschaften auf Augenhöhe (vgl. Lambert/Oatley (2002)). Das heißt, dass in Bezugnahme auf den ersten Aspekt die härteren, formelleren Steuerungsformen durch eine „weichere“ Steuerungs- und Regelungsstruktur erweitert, ergänzt oder sogar ersetzt werden. Eine solche Governance-Form führt staatliche und gesellschaftliche Akteure bei der Entscheidungsfindung zusammen, beinhaltet formelle wie informelle Elemente und wird durch hierarchische, kompetitive und kooperative Akteursbeziehungen geprägt (Kleinfeld (2006) S. 389 f.). Jedoch kann Governance an dem Gegenstand dieser Steuerung scheitern. „[D]ie Ablösung von hierarchischen durch nicht-hierarchische Koordinierungsformen allein löst nur selten politische Steuerungsprobleme“ (Kleinfeld (2006), S. 398).

Wird die Kooperation in den Fokus der Betrachtung gerückt, so führt dies zu einem Verständnis von Governance als „*a new mode of governing that is*

distinct from the hierarchical control model, a more cooperative network where state and non-state actors participate in mixed public-private networks” (Mayntz (2009) S. 13). Die Handlungen vollziehen sich dabei nicht-hierarchisch und partizipativ in Form von Netzwerken und pluralistischen Akteurskonstellationen (Einzelpersonen, Gruppen, Verbände, Unternehmen, juristische Personen) auf einem oder mehreren Praxisfeldern (vgl. Kleinfeld/Plamper/Huber (2006)). Die politisch-partizipatorische Perspektive besagt zudem, dass Governance darauf abzielt, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure als Ko-Produzenten an kollektiven Entscheidungsprozessen in denjenigen Politikbereichen zu beteiligen, die von allgemeinem Interesse sind. Dazu ist eine Anpassung der staatlichen Institutionen nötig, sodass eine offene Zusammenarbeit möglich wird und Akteure aus Markt und Zivilgesellschaft in die Entscheidungsprozesse strukturell eingebunden werden können (Kleinfeld (2006), S. 393). Allerdings hebt Netzwerksteuerung die „prinzipiellen Asymmetrien, Machtdivergenzen und Konflikte in kapitalistischer Vergesellschaftung nicht auf“ (Simonis (2007), S. 223). Vielmehr muss sie sich in ein komplexes Koordinations- und Steuerungssystem einfügen, das unterschiedliche räumliche, zeitliche und sachliche Funktionsbedingungen inne hat. Dadurch besteht die Gefahr hoher Reibungsverluste mit anderen Governance-Formen und -mechanismen (ebd.).

Die Betonung der Koordination zwischen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft verdeutlicht Governance als Mechanismus der sozialen Ordnung. Die Akteure werden dabei als interdependent begriffen, sodass sie sich gegenseitig unterstützen, aber auch beeinträchtigen können. Somit rücken die Beziehungen der Beteiligten in den Fokus (z.B. Benz et al. (2007); Holtkamp (2007); Mayntz (2009); Pütz (2004); Simonis (2007)). Das bedeutet auch, dass die Selbstorganisation von Vertrauen, Sinn stiftender Kommunikation, Akzeptanz und Folgebereitschaft der kollektiven Akteure abhängt. Die Teilnehmer kennen zudem nicht nur Interessengensätze⁶, sondern auch starke Mentalitätsunterschiede, was die soziale Ordnung beeinflusst (Kleinfeld (2006), S. 398).

3.1.3 Merkmale von Governance

Trotz der Verschiedenheit der oben genannten theoretischen Ansätze, Begriffe und Definitionen lassen sich eine Reihe gemeinsamer Elemente von und Fragestellungen hinsichtlich Governance erkennen (s. Abb. 6).

Das vorrangige Ziel eines jeden Governance-Arrangements ist die Lösung kollektiver Probleme durch Handlungskoordination. Die Steuerungsmuster liegen zwischen den traditionellen Steuerungsformen von Hierarchie und Wettbewerb, typischerweise in Netzwerken. Governance-Regime sind

dadurch gekennzeichnet, dass Akteure Zugang zu Entscheidungszentren bekommen, der ihnen in den formalen Strukturen verwehrt ist. Es können sich aber auch die Entscheidungszentren selbst verschieben. Denn immer mehr Funktionen verlagern sich vom „Herrscher“ (Staat, Firmenvorstand, etc.) auf Einzelne (Private, Stakeholder, Beschäftigte, etc.) und damit auf Formen der Selbststeuerung. Außerdem werden Einzelne stärker an Entscheidungen beteiligt und Funktionen teilweise dezentralisiert. Diese Dezentralisierung kann entweder horizontal oder vertikal verlaufen. Horizontale Formen der Dezentralisierung beziehen z. B. in der Politik nicht-staatliche Akteure in die Vorbereitung und Umsetzung politischer Entscheidungen mit ein. Dadurch entstehen neue Formen der Leistungserbringung durch nicht-staatliche Akteure „im bleibenden Schatten der Hierarchie“ (Kleinfeld (2006) S. 386). Vertikale Formen der Dezentralisierung setzen im Falle des Staates am Verlust nationalstaatlicher Regulierungskompetenzen an, die durch die Mehrebenensysteme entstehen. Sowohl durch die horizontale als auch durch die vertikale Systemänderung kommt es dazu, dass immer weniger Entscheidungen durch die dafür demokratisch legitimierten und verantwortlichen politisch-administrativen Institutionen alleine vorbereitet, getroffen und umgesetzt werden können (ebd.). Dieses Phänomen kann auch auf den wirtschaftlichen Kontext übertragen werden. Folglich verschwimmen durch Governance-Arrangements die Grenzen

⁶ Zum Begriff ‚Interesse‘ s. Kap. 3.4.3.

individuell, kollektiv, korporativ; staatlich oder nicht-staatlich; Handlungs- und Interaktionsorientierung: ,unterschiedlich' oder „gleich in unterschiedlichen Organisationen‘; Lernprozesse.	Akteure	Institutionen	Zuständigkeiten; Legitimierung; Abstimmungsstrukturen; Partizipationsmöglichkeiten; Umsetzung von Entscheidungen.
	Governance-Formen	Governance-Mechanismen	Prozesse der Governance-Formen; Ursache-Wirkung-Ablauf.
Strukturen der Interaktion; dauerhaftes Zusammenwirken vs. formale Regeln.	Steuerungsmuster und Koordinationsmechanismen	Regelsysteme	
Hierarchie ← Netzwerk → Wettbewerb Entscheidungszentren (Zugang zu und Verschiebung von); mehr Selbststeuerung; Grenzen zwischen Steuerungssubjekt und -objekt verschwinden; Dezentralisierung. → horizontal <i>Einbindung nicht-staatlicher Akteure in Vorbereitung und Umsetzung politischer Entscheidungen; „Schatten der Hierarchie“</i> → vertikal <i>Verlagerung auf andere staatliche Ebenen von Vorbereitung und Umsetzung politischer Entscheidungen; Mehrebenensysteme</i>	Regeln	Entstehung; Design; Wirkung; Qualität; (Fehl-)Entwicklungen.	

Abbildung 6: Kernmerkmale eines Governance-Regimes, Quelle: Eigene Darstellung, zusammengestellt aus Benz et al. (2007) S. 9 ff.; Fürst (2006) S. 39; Fürst (2007) S. 355 f.; Haus (2007) S. 67; Holtkamp (2007); Simonis (2007) S. 218; Wald/Jansen (2007) S. 93

zwischen Steuerungssubjekt und -objekt.

Es können ‚Formen‘ und ‚Mechanismen‘ der Koordination zwischen den individuellen, kollektiven oder korporativen Akteuren⁷ unterschieden werden. Die möglichen Koordinationsmechanismen und zugehörigen Interaktionsformen (Hierarchie/Befehl, Markt/Tausch oder Netzwerk/Dialog) sind von der Handlungs- und Interaktionsorientierung (individualistisch, kompetitiv oder solidarisch) der beteiligten Akteure abhängig. Die Handlungslogik der Akteure richtet sich nach kausalen Verbindungen zwischen Strukturen (Institution, Machtverteilung), Interessen und Interaktionen, sind also vom jeweiligen Governance-Arrangement abhängig und können dieses auch beeinflussen (vgl. Fürst (2007) S. 355 f.; Scharpf (2000), S. 148 ff.). Als ‚Governance-Formen‘ werden diejenigen Strukturen der Interaktion bezeichnet, die entweder durch dauerhaftes Zusammenwirken oder durch formale Regeln entstehen. Die Regeln des Governance-Regimes sind hinsichtlich Entstehung und Design, Wirkung und Qualität, sowie den möglichen (Fehl-) Entwicklungen zu differenzieren. Unter ‚Governance-Mechanismen‘ werden die Prozessverläufe im Rahmen der Governance-Formen verstanden, die sich im Schema ‚Ursache-Wirkung-Ablauf‘ präsentieren. Der vorherrschende Governance-Mechanismus ist die Verhandlung (vgl. Benz et al. S. 14 ff.). Die Auseinandersetzung mit Verhandlungssystemen war ein Vorgänger der

Governance-Diskussion. Eine umfassende Definition des Verhandlungsbegriffs liefert MUNTON: „*Deliberative processes are characterized by face-to-face contact over an extend period with participants valuing and respecting the positions of others. Individual positions are realigned in the face of other, better-reasoned arguments; and strategic or self-interested ends among participants are flushed out by the collective and transparent nature of debate*“ (Munton (2003) S. 121). Die faktische Bindungswirkung von Verhandlungsergebnissen kann die Entscheidungskompetenz klassischer, legitimierter, politischer Organe allerdings schwächen.⁸

Ein weiteres Merkmal der Governance stellt die grundlegende Zuständigkeit öffentlicher sowie privater Institutionen dar. Falls überhaupt, inwieweit und inwiefern sind institutionalisierte Mechanismen relevant? Zudem ist die Legitimität der üblicherweise wenig formalisierten Governance-Arrangements hinsichtlich ihrer institutionellen Ordnung und politischen Organisation von theoretischer wie praktischer Bedeutung. Damit verbunden sind Abstimmungsstrukturen und deren funktionale oder dysfunktionale Auswirkungen auf die gesellschaftliche Integration, sowie die Notwendigkeit authenterischer Partizipati-

⁷ Zum Begriff ‚Akteur‘ siehe Kapitel 3.4.3.

⁸ Auf eine genauere Analyse der Begriffe ‚Verhandlung‘ und ‚Verhandlungssystem‘ soll an dieser Stelle verzichtet werden, da sich die vorliegende Arbeit nicht auf diese Theorie stützt. Empfehlenswert zu deren tieferen Verständnis sind bspw. Benz (2007) und Mayntz (2009), die Eigenschaften und Grenzen von Verhandlungssystemen herausarbeiten.

onsmöglichkeiten. Dies steht in direktem Zusammenhang mit der Umsetzung und Akzeptanz von Entscheidungen (vgl. Benz et al., S. 14 ff.; Haus, S. 67 f.).

Die Akteursdimension ist neben der Institutionalisierung ein wesentliches Merkmal der Governance-Perspektive. Darunter fallen zwei Blickwinkel: einerseits der Verbund unterschiedlicher Handlungslogiken und andererseits der Verbund gleicher Handlungslogik unterschiedlicher organisatorischer Bindung. Aus diesen beiden Varianten resultieren verschiedene Formen und Muster der Interdependenzbewältigung (wechselseitige Anpassung). Diese müssen auch unter dem Aspekt der Kosten-, Effizienz- und Wettbewerbsvorteile für die Akteure gesehen werden, sowie die Möglichkeiten kollektiver Lernprozesse berücksichtigen (vgl. Fürst (2007), S. 355 f.).

3.1.4 Entstehung von Governance

Wie die Regeln eines Governance-Regimes, so unterliegt auch dieses selbst verschiedenen Entstehungsbedingungen (s. Abb. 7). Die allgemeinste Ursache stellen die Existenz einer Gemeinschaftsaufgabe dar und der daraus resultierende Bedarf nach kollektivem Handeln. Für kollektives Handeln ist ein allgemeiner Handlungsbedarf unersetzlich, den mehrere Akteure verspüren. Dieses Bedürfnis kann jedoch für den einzelnen Akteur nur durch individuelles Handeln befriedigt werden. Daher ist eine „vorausgehende Anpassung der

Deutungsmuster der Akteure (kollektiver Lernvorgang)“ (Fürst (2006) S. 46) unumgänglich, um dem Kollektivproblem zu begegnen. Diese Dichotomie führt dazu, dass „Differenzen zwischen den individuellen Kosten des kollektiven Handelns und dessen individuell aneigbaren Nutzen“ (ebd., S. 38) entstehen. Um diese Spannung zu überwinden, ist es notwendig, entsprechende Strukturen zu schaffen. Im Nachfolgenden werden Systematiken zur Untergliederung möglicher Entstehungsbedingungen vorgestellt⁹.

Eine Möglichkeit der Differenzierung von Entstehungsbedingungen ist die Gliederung in *bottom-up-* und *top-down-* Governance. Bei Ersterer legen die Initiatoren selbst den Kreis der beteiligten Akteure fest. Bei Zweiterer bestimmt eine initiiierende Instanz, beispielsweise per Finanz- oder Programmanreize – also durch den Einsatz der Ressourcen Geld und Recht – oder durch weiche Steuerungsinstrumente, welche Akteure mit in das Governance-Regime aufgenommen werden (Kleinfeld (2006) S. 395). Dabei werden staatliche und nicht-staatliche Akteure unterschieden. Staatliche Akteure sind diejenigen, die direkt dem Staat zugeordnet werden können, wie bspw. Regierungen, staatliche Verwal-

⁹ Fortan wird nur noch auf politische Prozesse der Governance eingegangen und die wirtschaftliche Dimension ausgeblendet, da diese für die vorliegende Arbeit nicht von detaillierter Bedeutung sein wird. Die bisherigen Erläuterungen dienten der Einordnung und dem Verständnis allgemeiner Governance und griffen einzelne Elemente mit auf, die für den weiteren Verlauf der Arbeit als relevant erachtet werden können.

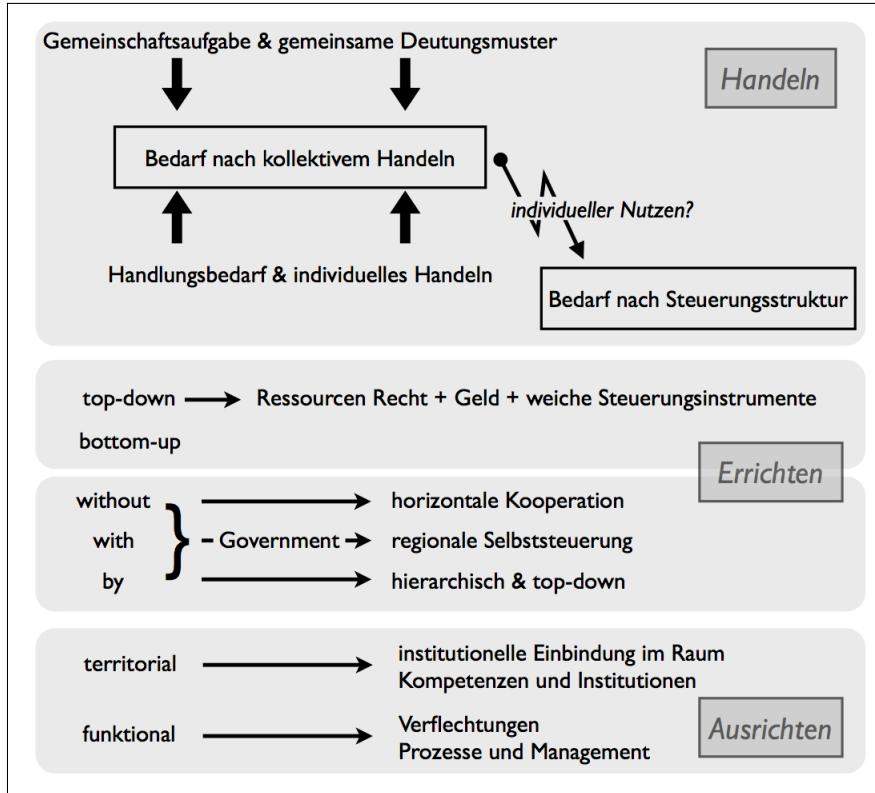


Abbildung 7: Entstehungsbedingungen für Governance-Regime, Quelle: Eigene Darstellung

tungen, exekutive Organe oder Gerichte. Mögliche nicht-staatliche Akteure kommen vorwiegend aus Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften oder Verbänden sowie der Wirtschaft, oder sind sonstige Experten, zum Beispiel aus Forschungseinrichtungen.

Eine andere Gliederung der Governance-Entstehung unterscheidet als Varianten „governance by government“, „governance with government“ sowie das entgegengesetzte „governance without government“¹⁰ (vgl. z.B. Kooiman (2003) oder Diller (2005)). Dabei steht im Mittelpunkt der Betrachtung, inwieweit staatliche Institutionen oder Regierungen in das Governance-Arrangement

¹⁰ Siehe dazu auch S. 39

mit aufgenommen werden, also ob sie selbst Initiatoren, Teilhaber oder Nicht-Beteiligte sind. Die in dieser Arbeit diskutierte Fallstudie stellt dabei eine hybride Form der beiden erst genannten Modelle dar. Ursprünglich war durch die britische Zentralregierung eine fest institutionalisierte Steuerungsform geschaffen worden. In der weiteren Entwicklung wurde diese, wie erwähnt, durch freiwillige Arrangements ersetzt, in denen heute staatliche wie nicht-staatliche Akteure vertreten sind.

Der Bezugsrahmen von Governance kann differenziert werden in einen territorialen und einen funktionalen Ansatz. Der Erste definiert Governance über die institutionelle Einbindung in-

nerhalb eines räumlich abgrenzbaren Gebiets. Dabei verläuft das Denken der Akteure in Kompetenzen und Institutionen. Typisches Ergebnis solcher Arrangements sind territoriale Verwaltungsregionen. Beim funktionalen Ansatz gibt es keine klar abgrenzbare Raumeinheit. Die Akteure denken „in Prozessen und versuchen Aufgaben zu managen oder Probleme zu lösen und wählen entsprechende Kooperationspartner“ (Kleinfeld (2006) S. 402). Als Raumeinheit entstehen dadurch funktionale „Problemregionen“.

Die Wahl des Governance-Ansatzes ist allerdings keine freie Entscheidung. Vielmehr spiegelt sie die Perzeption einer De-facto-Situation wider, in der öffentliche Interessen vertreten werden sollen (Longo (2006)). Folglich sind Governance-Regime meist ein Zusammenspiel unterschiedlicher Mechanismen, die sich gegenseitig verstärken, konterkarieren oder auch neutralisieren können (Fürst (2006) S. 46). Zudem entstehen Governance-Praktiken häufig „aus der Notwendigkeit heraus, neue institutionelle Praktiken zu suchen und zu etablieren“ und haben zunächst einen „experimentellen Charakter“ (Kleinfeld (2006) S. 418).

Gemeinsam ist den verschiedenen Governance-Ansätzen und -Formen, dass sie zur Institutionalisierung tendieren (vgl. Fürst (2006) S. 50). Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen. Einerseits wird so das Risiko der Interaktion gemindert, womit die Prozesse verlässlicher

werden. Hierbei greift allerdings das Netzwerk-Problem: Netzwerke tendieren dazu, Entscheidungsblockaden zu erzeugen, sich auf sub-optimale Prozesse zu einigen oder die Einigung zulasten Dritter vorzunehmen, sodass die Verhandlungsergebnisse nicht sanktioniert werden können und folglich die Gefahr der fehlenden Bindungswirkung besteht (ebd., S. 54). Andererseits wird nach der Institutionentheorie durch eine Institutionalisierung die Effizienz gesteigert. Misst man die Effizienz am Vollzug, greift hierbei die Kritik, dass Governance-Prozesse in der Regel auf die Bildung von Strategien und/oder kollektiven Entwicklungskonzepten abzielen. Die Umsetzung, also der Vollzug dieser Strategien und Konzepte, bleibt aber Aufgabe traditioneller Handlungsträger, womit wieder die Frage nach Finanzierung und Verteilung aufkommt, denn „wer zahlt, bestimmt wesentlich die Prioritäten mit“ (ebd., S. 54). Daraus ergibt sich vielfach der Zwang, Governance stark zu institutionalisieren. Und Institutionalisierung wirft die Frage der Legitimation auf, die in der Praxis meist dadurch umgangen wird, Gremien repräsentativ zu besetzen, was wiederum die Handlungsfähigkeit mindern kann. Hinsichtlich der Legitimation gibt es zudem ein Selektivitäts- und Exklusivitätsproblem bei der Berücksichtigung verschiedener Belange.

Ein weiteres wesentliches Kriterium der Entstehung von Governance ist die erwartete Handlungsfähigkeit. Nach Healey (Healey (2002) S. 15 ff.)

ergibt sich diese aus den Faktoren ‚Mobilisierung neuer Foren und Arenen‘, ‚institutionelles Design‘ und ‚Routinisierung und Mainstreaming‘. Die Mobilisierung neuer Foren und Arenen setzt verschiedene Situationen voraus: (1) Parteien gleichen Interesses geraten in Konflikt; (2) bestimmte Interessen in grenzüberschreitenden Kooperationen werden vernachlässigt; (3) Kommunen einer Stadtregion stellen fest, dass sie individuell zu schwach sind, um ein effektiver kollektiver Akteur zu sein, und bilden daher eine Gemeinschaft; (4) die Nationalregierung schafft durch Dezentralisierung eine Zwischenebene, die politische Aktionsräume und institutionelle Prozesse hervorbringen muss.

Das institutionelle Design legt den Grundstein für jegliche Form von Interaktion und ist somit von elementarer Bedeutung für funktionierende Kooperationen. Und nur durch Routinisierung und Mainstreaming, also Persistenz des Systems, haben die beteiligten Akteure die entsprechenden Anreize, um zukunftsorientiert zu handeln. Denn Langlebigkeit ist eine der Voraussetzungen für den Erfolg von Institutionen und führt zur Stabilisierung institutioneller Prozesse.

3.1.5 Partnerschaft und Kooperation

Wie bereits deutlich geworden ist, sind für Governance-Regime die Elemente ‚Partnerschaft‘ und ‚Kooperation‘ von zentraler Bedeutung. Prinzipiell gibt es zwei Arten der Kooperation: ‚harte‘ und ‚weiche‘ (Bock (2005) S.

233). Vorteile harter Kooperation liegen nach DILLER (Diller (2005) S. 13) in ihrer Legitimation und legalistischen Ausrichtung, der klaren Kompetenzverteilungen sowie der Reduktion von Transaktionskosten durch die Möglichkeit schnellerer Entscheidungsfindung. Nachteile betreffen die Personen- und Themenselektivität, die Veränderung von Macht- und Einflussbeziehungen, die Schwierigkeit der Kooperation mit Externen, die Überbetonung von Bin-nenansichten und die relativ starke Ei-gendynamik. Harte Kooperationsformen richten ihren Fokus auf *best practice*, wobei Befürchtungen des kommunalen Machtverlustes durch die Auflösung kommunaler Entscheidungsstrukturen aufkommen. Weiche, netzwerkartige Kooperationsformen finden Ausdruck in Deregulierung, Privatisierung oder Abbau demokratischer Kontrolle. Sie finden sich meist in territorialen und funktionalen Governance-Arrangements (Bock (2005) S. 233). Die hier von DILLER benannten Vorteile beschränken sich auf eine Ressourcen- und Informationsbündelung. Nachteile liegen in der Dominanz kurzfristiger Kosten-Nutzen-Kalküle, der geringen Legitimation, hoher Instabilität der Kooperation, selektiver Problemwahrnehmung und der starken Personenabhängigkeit. Diese kritische Darstellung bezieht sich explizit auf Kooperationsformen. Folglich berücksichtigt sie nicht die in den bisherigen Ausführungen getroffenen Vorteile ‚weicher‘ Governance-Strukturen. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass die Möglichkeit zur Vertrauensbildung

beteiligte Personen und nicht abstrakte Akteure in den Vordergrund stellt und dass die konkreten Beteiligten und Promotoren dann wiederum selbst integrierend und positiv für den Aufbau langfristiger Kooperation wirken (Bock (2005) S. 240 f.).

Vereinfacht kann also gesagt werden, dass es sich bei Governance um „Koordination durch Zusammenarbeit in freiwillig organisierten horizontalen Netzwerken“ (Kleinfeld (2006) S. 389) handelt. Die Zusammenarbeit gestaltet sich in Form kollektiven Handelns. Dabei verlangt kollektives Handeln ein Mindestmaß an Regeln und Vermittlung. Deshalb „zielen Governance-Prozesse auf die Änderung von verhaltenssteuernden Wirkungen institutioneller Regeln“ (Fürst (2006) S. 49). Zusammenarbeit bedingt aber auch ein gewisses Maß an Arbeitsteilung. Dadurch entstehen Machtungleichheiten hinsichtlich Aufgaben und Kompetenzen, die wiederum Quelle für Konflikte sein können. Und die Akteure, die in externe, machtvolle Organisationen eingebettet sind, können diese Macht in den Governance-Prozess transportieren (Fürst (2007) S. 360).

Festzustellen ist, dass staatliche Vertreter vornehmlich mit vermeintlich starken Akteuren aus Wissenschaft und Wirtschaft interagieren und mit diesen Partnerschaften bilden. Diese Kooperationen sind in der Regel eher lockere Verbindungen und haben selten eine demokratisch legitimierte Grundlage. Die durch solche Formen

der Zusammenarbeit entstehende Form von Governance privilegiert spezifisches Wissen und einzelne Interessen, wodurch sich vor allem administrative oder marktmäßig organisierte Formen des Öffentlichkeitsmanagements herausbilden. MUNTON stellt bezüglich der Einbindung und Repräsentation in Governance-Arrangements fest: „*Inclusion is the act of including others in the processes of consideration, decision and implementation. It is, therefore, about more than who is allowed to take part. It is about when participation is to be allowed in the decision process, what aspects of the agenda are open to determination by whom, who decides upon the rules and procedures of the deliberative process, and what arrangements are made for those who cannot be present*“ (Munton (2003) S. 123). Die aus solchen Kooperationen entstehenden Organisationen sind sowohl rechtlich, wirtschaftlich als auch sozial mit der Gesellschaft verbunden. Daher rechtfertigen sie ihre Existenz häufig dadurch, dass sie schon alleine durch diese Einbettung öffentliche Belange und Interessen in ihren Entscheidungsfindungsprozess aufnehmen. Zudem würden so bessere Entscheidungen erzielt (Munton (2003) S. 109 ff.). Eine weitere Annahme ist, „dass der Staat zur genuinen Aufgabenerfüllung in einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern Partnerschaften braucht und seine Steuerungsinstrumente bei komplexeren Problem- und Aufgabenbeständen nicht mehr allein oder überwiegend die der traditionellen bürokratischen Herrschaft sein können“ (Kleinfeld (2006), S. 387

f.). Zum Beispiel sind Rechtsnormen auf die Kooperation schwer anzuwenden, da Selbststeuerungsprozesse nur gering institutionalisiert und organisiert sind und sich daher dem juristischen Regelsystem entziehen. Außerdem ist das allgemeine Staatsverhalten immer weniger interventionistisch, worauf das klassische Verwaltungsrecht abzielt. Es ist eher zunehmend auf Führung, Orientierung und das Organisieren gesellschaftlicher Prozesse ausgerichtet (ebd., S. 39).

Darüber hinaus liegt der gesamten Funktionslogik von Governance eine Mischung von Wettbewerb und Kooperation zugrunde. Dabei ist Macht ein wichtiger Aspekt, denn die „Machthaber“ werden in vielerlei Hinsicht bevorzugt, insbesondere bei Verhandlungs- und Governance-Systemen. Macht gestaltet sich dabei „als eine von mehreren akteurspezifischen Eigenschaften innerhalb der Konstellationen oder Interaktionen“ (Kleinfeld (2006) S. 411) aus. Nach PÜTZ kann sie in ‚politische Macht‘, also öffentliche Steuerung, und ‚Macht des Marktes‘, also private Steuerung, unterteilt werden. Weiter gelte: „Mit dem Wandel der staatlichen Steuerung verändert sich zwangsläufig auch die Balance zwischen politischer und ökonomischer Macht“ (Pütz (2004), S. 4). Zu wessen Gunsten dies aber stattfindet, sei vom jeweiligen spezifischen Fall abhängig.

Bei Verhandlungssystemen kann ein Gefühl von Machtlosigkeit dadurch entstehen, dass sie von ihrer gesamten Ausrichtung her darauf abzielen,

das bessere Argument als Entscheidungsgrundlage heranzuziehen. Und so kann die zugrundeliegende Absicht, einen Konsens zu finden, insbesondere für weniger gut argumentierfähige Individuen entmutigend oder gar ausschließend wirken. Dem entgegen kann eine (zu) hohe Ressourcenbündelung bei einem oder wenigen Akteuren ermüdend wirken, auch bei den Individuen oder Organisationen, die am stärksten für Verhandlungen eintreten oder die über die größten Machtressourcen verfügen (Munton (2003) S. 121 f.). Jedoch können die möglichen Machtkonflikte „durch die netzwerkartigen, kooperativen Steuerungsformen [...] vermieden oder zumindest in gegenseitiger Rücksichtnahme gelöst werden“ (Pütz (2006), S. 43).

Zudem haben die kooperierenden Akteure unterschiedliche Handlungsorientierungen: Politiker werden von Macht und Wahlmodi bestimmt, Wirtschaftsakteure von Gewinnmaximierung und Markt beeinflusst und Akteure der Zivilgesellschaft streben nach sozialer Anerkennung und Solidarität (Fürst (2006) S. 38). Softskills der Akteure spielen eine immer stärkere Rolle bei der Zusammenarbeit (Kleinfeld (2006) S. 411). Ferner ist die Mitwirkung der Akteure in Governance-Strukturen ungleich ausgebildet. Promotoren haben weniger Möglichkeiten, die Resonanz zu beeinflussen, womit die „prinzipielle Bereitschaft seitens der anzusprechenden Akteure, sich für Gemeinschaftsaufgaben zu engagieren“ (Fürst (2006), S.

48) gemeint ist. Die Resonanzstrukturen können hingegen gestärkt werden, indem geeignete *opportunity structures* existieren. „Darunter versteht man Rahmenbedingungen, welche Wahrnehmung und Denkmuster von Akteuren in gleicher Richtung beeinflussen können“ (ebd.). Die Handlungsorientierung bestimmen in der Kooperation die individuellen Handlungsmuster und -fähigkeit.

Die externe Einbettung der Akteure ist ein weiterer Faktor, der insbesondere bei Verhandlungen von zentraler Bedeutung ist. Üblicher Weise reicht die relevante Akteurskonstellation eines Governance-Regimes in einer Organisation über deren eigene Grenzen hinaus (Schimank (2007b) S. 203). Denn die Teilnehmer unterhalten auch kooperative Beziehungen zu Dritten, die nicht unmittelbar an den Arrangements beteiligt sind. Das Ergebnis steht daher auch immer in Bezug zu den Kontakten nach außen, da die Teilnehmer die möglichen Auswirkungen der Ergebnisse auf die Interessenposition der externen Partner im Blick haben (Scharpf (1993) S. 78).

Bei Partnerschaften und Kooperationen in Governance-Arrangements ist es darüber hinaus notwendig, eine Form des Managements einzurichten. Denn „Governance benötigt Management auch insofern, weil Governance-Arrangements nicht aus der Luft fallen, sondern geschaffen und gepflegt werden müssen“ (Kleinfeld (2006) S. 406). Wichtige Managementkriterien nach KLEINFELD sind (1) die Kraft des Amtes im Netz-

werk öffentlicher Interessen, (2) die Homogenität der Interessen der Netzwerkmitglieder, (3) die im Netzwerk steckende Mission, (4) die Intensität der Netzwerkbeziehung und (5) die Vielfalt der Knoten im Netzwerk. Wenn es gelingt, diese Elemente im Governance-Management erfolgreich zu berücksichtigen, ist ein wichtiger Grundstein für erfolgreiche Kooperation gelegt. Daher bedingt Netzwerkgovernance „zugleich eine Führungs- oder Managementaufgabe“ (ebd.).

Kritisch an dem Kooperationsgedanken ist zu sehen, dass das Vertrauen auf Kooperation im Rahmen von weichen Verbandsstrukturen ebenso zu Blockaden führen kann wie der Aufbau hierarchischer Organisationen. Dies kann insbesondere dann eintreten, wenn der Gemeinschaftsbedarf fehlt oder wenn sich gleichzeitig verschiedene Governance-Muster überlagern und unzureichend miteinander verknüpft sind (Diller (2005) S. 14). Eine Variante, um diese Probleme zu lösen, stellt die netzwerkmäßige Steuerung dar.

3.1.6 Netzwerke

Governance-Prozesse basieren auf Netzwerken, die kaum einer starken Steuerung unterliegen. Vorrangig ist der Informations- und Wissensaustausch. Das Ersetzen klassischer Formen des Regierens durch Netzwerke kann zur Findung von Entscheidungsalternativen nützlich sein.

Generell werden Netzwerke „als eine Menge von Akteuren betrachtet, die über eine Menge von Beziehungen mit einem bestimmbarer Inhalt verbunden sind“ (Wald/Jansen (2007) S. 93). Dabei sind die Akteure autonom und es herrschen eher horizontale als vertikale Beziehungen vor. Vertrauen ersetzt die hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnisse; der wesentliche Netzwerk-beziehungsweise Governance-Mechanismus ist die „vertrauensvolle Kooperation“ (ebd.). Das sogenannte Sozialkapital oder Beziehungskapital, das den an dem Netzwerk Beteiligten zusteht, bezeichnet spezifische Formen von Beziehungen und Sozialstrukturen. Diese eröffnen den individuellen oder korporativen Akteuren Handlungsmöglichkeiten, die ihnen Gewinne ermöglichen oder die Koordination ihrer Handlungsabsichten zu kollektiver Aktion erleichtern (Jansen/Wald (2007) S. 189).

Der Grund zur Netzwerkbildung liegt in einer Reihe von Vorteilen, die auch als Netzwerkressourcen bezeichnet werden. Einerseits sind dies Kollektivgüter, deren Wert steigt, je mehr andere Akteure im Netzwerk die gleiche Ressource nutzen und demzufolge normgerichtet handeln. Diese Güterform umfasst „Gruppensolidaritäten, Selbstorganisationsfähigkeit von Kollektiven und Vertrauen in die Geltung allgemeiner sozialer Normen“ (ebd., S. 190). Andererseits sind Netzwerkressourcen solche, die dem individuellen Nutzen dienen. Der Wert dieser sinkt, „je mehr andere Akteure die gleiche

Position besetzen“ (ebd.). Dazu zählen Information, Macht im Sinne struktureller Autonomie bzw. Wettbewerbsposition sowie Macht im Sinne sozialen Einflusses.

Im Governance-Kontext können Netzwerke „als eine hybride Governance-Form auf einem Kontinuum zwischen Markt und Hierarchie betrachtet werden“ (Wald/Jansen (2007) S. 96). Dabei sind sie insbesondere für diejenigen Transaktionen geeignet, „die durch mittlere Unsicherheit und gegenseitigen Anpassungsbedarf sowie mittlere Spezifität der Investition gekennzeichnet sind“ (ebd.). Dies trifft insbesondere bei Klima- und Umweltthemen zu.

WALD und JANSEN (ebd., S. 101 f.) arbeiten vier positive wie negative Ursachen und Wirkungen von sogenannten Netzwerkeffekten heraus. (1) Der rationale Effekt der Einbettung, also „direkte dyadische Beziehung zwischen zwei Akteuren“ (ebd.), trägt zur Lösung des Motivationsproblems bei, indem opportunistisches Verhalten verhindert wird. (2) Der strukturelle Effekte „führt zu einer effizienteren Informationsverarbeitung, da qualitativ hochwertige Informationen schnell fließen können“ (ebd.). (3) Eine Gefahr liegt in *overembeddedness* oder *strong ties*, da durch unvollständige und zögerliche Anpassung an externe Umweltanforderungen „neue Informationen nur schwer in das Netzwerk aufgenommen werden können“ (ebd.). (4) Soziales Kapital entsteht durch die Einbettung der Akteure in soziale Beziehungen;

daher besitzt auch kein einzelner Akteur das Verfügungsrecht über das soziale Kapital. Jedoch bleiben nach KLEINFELD in Netzwerken meist jene gesellschaftlichen Konflikte ungelöst, „die nicht in konsensualer Zielbestimmung, Ressourcenkombination und win-win-Situationen münden, sondern denen ein Entweder-Oder Charakter zukommt“ (Kleinfeld (2006) S. 399). Und die Vielzahl an unterschiedlichen, zumeist nicht repräsentativen Akteuren, die an Netzwerkprozessen beteiligt werden können, trägt zur Intransparenz von Governance-Netzwerken bei.

Die Möglichkeiten zur Problemlösung sind sowohl in öffentlich-privaten Netzwerken als auch im Kontext sozialer Selbstregulierung begrenzt (Mayntz (2009) S. 17). Denn „an die Stelle zurechenbarer Entscheidungen öffentlicher Institutionen scheinen schwer durchschaubare Netzwerke zu treten, aus deren Verhandlungsprozessen Entscheidungen resultieren, die keinem Akteur [...] mehr eindeutig zugerechnet werden können“ (Haus (2007) S. 72). Außerdem ist die Gefahr des Hierarchieversagens omnipräsent. Dazu kann es kommen, wenn die Bedingungen ‚spezifische Investition‘, ‚hohe Unsicherheit‘ und ‚hoher multilateraler Abstimmungsbedarf‘ vorliegen und zugleich die Organisation eine gewisse Größe und Komplexität übersteigt (Wald/Jansen (2007) S. 96). Problematisch ist zudem, dass Netzwerke leicht fehlgesteuert werden können, da Partikularinteressen, wie erwähnt, Vorrang haben (Fürst (2006) S. 40). Erset-

zen also Governance-Arrangements klassische Regierungsformen und werden zur eigentlichen Entscheidungsform oder sogar zum Inhalt politischer Programme, führt das zu einer Aushöhlung demokratischer Prinzipien (Haus (2007) S. 72).

3.1.7 Sonderfeld Umwelt-Governance

Governance-Arrangements im Kontext von Umweltproblemen, zu denen auch die in dieser Arbeit behandelte Energieversorgung zählt, weisen einige Besonderheiten auf. Schon 1980 stellte der US-Ökonom Dudley BURTON in seinem für den damaligen Zeitpunkt sehr vorausschauenden Buch „The Governance of Energy. Problems, Prospects and Underlying Issues“ fest, dass

„the energy problem is a political problem, and therefore the questions of human and social values, organization, power, control, and objectives are fundamental to the discussion.“ (Burton (1980) S. 90). Weiter: „The prospects for liberty, democracy, and social as well as individual self-control are a stake here. This is the ultimate governance problem in energy. The basic question is one of power“ (ebd., S. 7). Und „since all governance issues involve collective decision-making, and since energy resources involve major common property issues, it is apparent that widely shared deliberation and cooperative action at a variety of levels and stages will be necessary to meet the energy

problem" (ebd., S. 190).

In seinem Verständnis lenkt der Governance-Ansatz den Blick auf Beteiligte und strukturelle sowie systematische Kräfte, die die Bedingungen und Beurteilungen beeinflussen. Dabei müssen Informationen, Machtverhältnisse, Interessen, Erwartungen und Theorien der speziellen Probleme und spezifischen Dilemmata in die Analyse einfließen (ebd., S. 25). Dies deutet an, dass schon vor 30 Jahren die wesentlichen Governance-Merkmale im Energiesektor beschrieben wurden. Allerdings wurde dies in der Zeit nach BURTON kaum weiter verfolgt. Dies könnte der Liberalisierung und Privatisierung der Energieversorgung geschuldet sein, wodurch Governance in diesem Wirtschaftssektor wohl nicht als beachtenswert galt.

Die Debatte der Umwelt-Governance steht vor allem im Kontext globaler Prozesse und der Steuerung weltweiter Umweltprobleme, die sich beispielsweise in Beschlüssen wie dem Kyoto-Protokoll (UNFCCC (1998)) oder internationalen Konferenzen äußern. Dabei können nach KÖTTER drei analytische Sphären unterschieden werden (Kötter (2002) S. 28):

1. Policy-Netzwerke, die sich auf die Beziehung von Industrie und Regierung konzentrieren und sich einer politisch-administrativen Perspektive bedienen,
2. Wirtschaftsnetzwerke, die sich auf ökonomische Beziehungen hinsichtlich Regeln und Ressourcen der Ak-

teure in und um den Wirtschaftssektor beziehen,

3. Soziale Netzwerke, die die Beziehung zwischen Wirtschaft und Zivilgesellschaft betrachten.

KÖTTER stellt fest, dass die Fragmentierung der Strukturen des *policy-making* dazu geführt hat, dass Belange von Umwelt und Wirtschaft sowie Gesellschaft getrennt betrachtet werden und die inhärent horizontale Natur der Umweltpolitik nicht aufgegriffen wird. Damit einhergehende Implementierungsfehler haben gezeigt, dass Umweltpolitik eine Einstellungsänderung erfordert und somit an das Verhalten aller Mitglieder der Gesellschaft appelliert (Kötter (2002) S. 31). Insbesondere den zweiten Punkt hatte auch schon BURTON als „strukturelle Optionen der Energie-Governance“ (Burton (1980) S. 223 f.) aufgegriffen. Er wies auf die Grenzen des Marktes hin, die die kollektive Verantwortung für Politik und die Implementierung von Marktschranken umfassen. Zudem stellte er die Bedeutung von Organisation und Mobilisierung der Gesellschaft heraus. Dabei betonte er die Komplexität und Multidimensionalität von Personen, Unternehmen und sozialen Einrichtungen. Um die unterschiedlichen Parteien im Energiesektor zur Zusammenarbeit zu bewegen, erarbeitete er folgende Grundlagen (ebd., S. 191):

- Alle relevanten Akteure müssen involviert werden.
- Alle Teilnehmer müssen bereit sein, zuzuhören, zu lernen und Ansichten

zu ändern.

- Es darf keine unangemessenen Anstrengungen geben, vormalige Macht oder Autorität beizubehalten. Diskussionen müssen Kontinuität bewahren und sich gleichermaßen weiterentwickeln.

Die international orientierte Umwelt-Governance und die Energie-Governance¹¹ stehen in engem Zusammenhang – trotz vermeintlich unterschiedlicher Bezugspunkte. Zu unterscheiden sind auch hier die drei Formen von Umwelt-Governance (vgl. Biermann (2007) S. 427 ff.): hierarchisch, kooperativ und konkurrenzbasiert. Dabei ergeben sich einige (normative) Besonderheiten. Bei hierarchischer Umwelt-Governance müssen aufgrund externer Effekte Finanzmittel zur Adaption und Mitigation verfügbar sein. Die Existenz bindender Konfliktregulierungs- und Kontrollmechanismen ist notwendig, um Allmendenprobleme, wie z.B. Trittbrettfahrertum, effektiv entgegenzutreten (Hardin (1968); Ostrom (1990)). Zudem braucht es eine zielgenaue Steuerung, um die abstrakten Umweltziele in konkrete Handlungsschritte zu überführen. Schließlich sind Sanktionen nötig, um die Befolgung der Abmachungen durchzusetzen.

Die kooperative Variante der Umwelt-Governance führt in jedem Fall zur Entlastung staatlicher Stellen, vor

allem dadurch, dass Ressourcen nicht-staatlicher Akteure eingebunden werden. Die Arbeit ist ziel- und ergebnisorientiert, Zielfindung und Umsetzung sind mit Lerneffekten und Wissensbündelung verbunden, was gerade in einem recht jungen Feld wie dem Umgang mit Klimafolgen notwendig ist. Die Zusammenarbeit legitimiert sich in erster Linie über den Output (Outputlegitimation) in Form von Projekten oder des Erreichens beispielsweise einzelner Reduktionsziele. Wichtig ist auch hier eine Form der Supervision, beispielsweise durch den Einsatz von Umweltmanagementsystemen als Instrument der Selbstprüfung. Verfahrensregeln und Organisationshilfen sind notwendig, um optimale Steuerung zu gewährleisten. Dabei weist die horizontale, freiwillige Kooperation¹² einige Vorteile auf: erstens die Bündelung von Ressourcen, zweitens die wechselseitige Anpassung und Aushandlung und drittens konsensuale effektive Maßnahmen. Diese Elemente können das Problembewusstsein der beteiligten Akteure im Umwelt- und Energiesektor schärfen.

Ist Umwelt-Governance konkurrenzbasiert, werden die Marktchancen zum Beispiel durch umweltpolitische Maßnahmen erhöht. Denn diese können den einzelnen Akteur in eine Vorreiterrolle versetzen, die positive Imageeffekte erzeugen kann. Die Bildung beispielsweise einer *green advocacy coalition* kann die innere wie äußere Wahrnehmung,

¹¹ Im Folgenden konzentriert sich die Arbeit auf die Energie-Governance als ein Beispiel für Umwelt-Governance.

¹² Der Aspekt der Kooperation wird in Kapitel 3.1.5 tiefergehend beleuchtet.

Bewertung und daraus resultierende Maßnahmen des Umweltschutzes bestärken (Biermann (2007) S. 430).

Insgesamt ist Umwelt-Governance also als thematische Fokussierung im Governance-Diskurs anzusiedeln, ohne dabei einen konkreten territorialen Raumbezug der beteiligten Akteure oder der einzelnen Ursachen bzw. Ergebnisse zu besitzen. Wichtig ist es, die Dreiteiligkeit in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu überwinden und Umweltprobleme als holistische Probleme zu begreifen. Die Steuerung hin zu einer klimagerechten Entwicklung unterliegt dabei keinen schematischen Mustern, sondern muss im jeweiligen Einzelfall bewertet werden. Insbesondere die Schaffung von *opportunity structures* stellt ein Kriterium für erfolgreiche Umwelt-Governance dar.

3.2 Regional Governance

Die Erweiterung des Governance-Begriffes um die räumliche Dimension hin zu ‚Regional Governance‘ ist vor allem für Planungs- und Strategieentwicklungsprozesse wesentlich. Die Regional-Governance-Debatte kam um 1990 in England auf, da die regionale Selbststeuerungsfähigkeit und deren Stärkung dort über viele Jahre nicht formal organisiert waren. Um von EU-Fördermittel zu profitieren, deren Bereitstellung unter anderem mit der Forderung verknüpft war (und ist), sämtliche relevanten Akteure kollektiv zu verbinden und eine gemeinsame

Regionalentwicklung und -planung zu etablieren, war die Stärkung der regionalen Ebene nötig geworden (Fürst (2006) S. 37). Regional Governance wurde in England zudem als Modell gesehen, das Bürgern und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren ermöglichte, die Verantwortlichen auf der regionalen Ebene, die einerseits Politiker und andererseits Wirtschaftsvertreter waren, für deren Entscheidungen zur Rechenschaft ziehen zu können (Liddle (2006) S. 125).

Neben diesen für England geltenden Besonderheiten gab es auf der globalen Ebene zwei weitere Bedingungen, die für den Bedeutungsgewinn von Regionalisierungsstrategien zur individuellen Positionierung von Städten und Regionen im aufkommenden internationalen Wettbewerb um die Ressourcen Kapital, Geld, Waren und Arbeit verantwortlich waren. Dies waren einerseits die Folgen des Wandels im Verständnis und der Funktionsweise von Nationalstaaten und andererseits die verstärkte Dezentralisierung staatlicher Aufgaben (Pütz (2006) S. 41). Aus diesem Grund kann nach PÜTZ „der Regional-Governance-Diskurs in der westlichen Welt [...] nur verstanden werden, wenn er im Kontext der ökonomischen Globalisierung/Lokalisierung und politischen Reterritorialisierung gesehen wird“ (ebd., S. 41). Das bedeutet für die in dieser Arbeit diskutierte Fallstudie, dass auch für Umweltinteressen ökonomische Rahmenbedingungen, institutionelle und territoriale Strukturen sowie Kompetenzen der regionalen Ebene von Bedeutung sind. Zudem richtet sich die Diskussion um Regional Governance nach FÜRST

hauptsächlich auf die Frage, „wie Entwicklungsprozesse auf regionaler Ebene in einer zunehmend fragmentierten und sektoralsierten Welt verwirklicht werden können“ (Fürst (2007) S. 353). Folglich sind die Implementierung von durch Governance-Arrangements getroffenen Entscheidungen (Strategien und Maßnahmen) und die damit in Zusammenhang stehenden Wirkungen und Folgen von analytischem Interesse.

3.2.1 Regional-Governance-Theorie

Ihren Ursprung findet die Regional-Governance-Theorie in den klassischen Theorien regionaler Steuerung (vgl. Zimmermann (2008) S. 78). Darunter fallen im Kern drei Ansätze. Die ‚*Public Choice*-Perspektive‘, die in den späten 1950er-Jahren entwickelt wurde, bezieht sich auf den Wettbewerb der Kommunen. Um diesen aufrecht zu erhalten, werden kommunale Zusammenschlüsse jedoch für unsinnig befunden, da nur über Marktmechanismen eine effektive Allokation nötiger Güter gewährleistet werden könne. Die ‚*Metropolitan Reform-Position*‘ der 1970er Jahre unterstellt Regionen aufgrund der politisch-administrativen Fragmentierung eine Dysfunktionalität, die aus unüberschau baren Strukturen und ineffizienten Entscheidungswegen herrühre. Die Lösung dafür bilden in dieser Perspektive regionale Körperschaften, die bis hin zu Eingemeindungen gehen können. In den 1990er Jahren kam der ‚*New Regionalism*‘ auf. Freiwillige Kooperationen und die Bildung funktionaler

Verbundstrukturen (z.B. für Raum entwicklung, Tourismus, Kultur oder Regionalmarketing) werden als neue Wege bezeichnet, um nachhaltig zu handeln. Aus der Governance-Perspektive betrachtet geht es beim *New Regionalism* um horizontale Selbstkoordination, bei der die beteiligten Akteure ihre Autonomie wahren und eigene Interessen an gemeinsamen Ergebnissen orientieren. Dabei wird die Bildung regionaler Organisationsformen (Hierarchien) nicht per se ausgeschlossen, verleiht ihnen jedoch weniger Gewicht. Die aus diesem An satz entstehenden flexiblen Formen der Regional Governance bestimmen derzeit die Diskussion in Europa (Zimmermann (2008) S. 78).

Gegenwärtig wird in weiten Teilen der westlichen Welt auf lokaler und regionaler Ebene das Phänomen sichtbar, dass sich die funktionale und die staatlich-territoriale Sphäre immer stärker voneinander trennen. Dies hat für die Auseinandersetzung mit regionalen Herausforderungen zur Folge, dass in Regional-Governance-Arrangements „unterschiedliche Handlungslogiken miteinander kombiniert oder gesteuert und koordiniert werden müssen“ (Ludwig et al. (2009) S. 24). Insbesondere die Diskussion um Lösungsansätze für überlokale Herausforderungen wie den Klimawandel und mögliche Reaktionen auf der lokalen oder regionalen Ebene machen diese Entwicklung deutlich. Grundlegend ergeben sich im regionalen Maßstab die gleichen Fragestellungen hinsichtlich Governance wie auf der

allgemein-theoretischen Ebene, nur mit der zusätzlichen Komponente der konkreten Verräumlichung und den daraus resultierenden spezifischeren Akteurskonstellationen, Regeln, Regelsystemen und Ergebnissen (Walk (2008) S. 43). Einige Besonderheiten werden im Nachfolgenden hinsichtlich der vorliegenden Arbeit herausgearbeitet.

Anders als bei der Governance-Theorie gehen die Definitionen für Regional Governance weniger weit auseinander. Prinzipiell geht es um komplexe regionale Steuerungs- und Koordinationsstrukturen im Zusammenwirken formeller und informeller Elemente, staatlicher und nicht-staatlicher Akteure sowie hierarchischer, kompetetiver und kooperativer Akteursbeziehungen. Im Kern des Aufgabenspektrums steht dabei meist die regionale Wirtschaftsentwicklung (z.B. Pütz (2004) S. 1; Fürst (2007) S. 354). Daran setzt auch ein Kritikpunkt an, nämlich dass Regional Governance nicht als Form der regionalen Selbststeuerung gesehen wird, sondern als Strategie, in der Region schnell, flexibel und treffsicher die Bedingungen für die eigene Wirtschaft so zu entwickeln, dass die Standortqualitäten der eigenen Region mindestens den Standards anderer, internationaler Regionen entsprechen. So kann Regional Governance unter Umständen lediglich eine Variante des Regionalmarketing darstellen (Ludwig et al. (2009) S. 25). Und auch dabei gilt, wie für jede Gemeinschaftsaufgabe, dass Differenzen zwischen individuellen Kosten des kollektiven Handelns und dessen individuell

realisierbarem Nutzen bestehen. Nicht-Staatliche Akteure werden zudem immer bedeutender, vor allem als „Koproduzenten oder als Vetospieler“ (Fürst (2007) S. 354). Daher müssen sie in das staatliche Handeln integriert werden. Im Kontext regionaler Steuerungsformen werden vorrangig Akteure beteiligt, von denen erwartet wird, dass sie für das Vorhaben produktiv sind und dass sie nach Möglichkeit auch über notwendige Ressourcen verfügen (s. S. 26). Daher tritt ein Legitimationsdilemma auf: „schwache Interessen‘ und nur gering artikulationsfähige Gruppen bleiben nämlich außen vor“ (Bock (2005) S. 238). Das so entstehende „demokratische Dilemma der regionalen Organisation“ (ebd., S. 239) liegt zudem in Teilhabemöglichkeiten der Bevölkerung, die oft von vorneherein ausgeschlossen sind, da nur einzelne Akteure gezielt angesprochen werden. Zudem bestehen Widersprüche zwischen den möglichen Handlungsorientierungen und Interessen sowie im Raumbezug von Politikern (territoriale Ausrichtung) und wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (funktionale Zusammenhänge). Das hat zur Folge, dass Regional Governance im Vergleich zu allgemeinen Governance-Ansätzen einer Debatte um den Raumbezug, also der Regionalisierung, ausgesetzt ist.

3.2.2 Regionen und Regionalisierung

Regionen gewinnen immer stärker an Bedeutung. Sie werden als Zentren technischer, ökonomischer und kultureller Innovation wahrgenommen und zugleich

als Akteure in Wirtschaft und Politik gesehen (Bock (2005) S. 215). Dies spiegelt sich insbesondere in der Mittelvergabe der Europäischen Union wider (Kleinfeld (2006) S. 400). Durch die Stärkung der regionalen Ebene verliert allerdings die hierarchische Struktur zwischen höherer und niedriger Verwaltung an Bedeutung. Zentralstaatliche Organe treten zunehmend Kompetenzen an regionale oder kommunale Instanzen ab. Zugleich gewinnen Verhandlungsprozesse an Bedeutung (Knoepfel/Kissling-Näf (1993) S. 279). Ohne die Schaffung einer regionalen Struktur kann so ein „Vakuum zwischen kommunaler Implementationsebene und zentralstaatlicher Programmierung“ (ebd., S. 280) entstehen. Zugleich macht dies aber auch klar, dass der Kategorie ‚Raum‘ eine immer größere Bedeutung zukommt und im Gegenzug die Kategorie ‚Sektor‘ an Wichtigkeit verliert. Dabei ist eine Region nicht unbedingt ein homogenes Gebilde oder klar abgrenzbar. Das typische Kriterium zur Abgrenzung stellen politisch-administrative Gebietskörperschaften (bspw. Landkreise) dar. Weitere Möglichkeiten der räumlichen Differenzierung sind in Indikatoren wie der Wirtschafts- und Sozialstruktur zu sehen, über die ein arbeitsteiliger Funktionszusammenhang besteht (bspw. Ballungszentren und ihr Umland). Andere Variablen können landschaftliche Ähnlichkeit, kulturelle oder sprachliche Gemeinsamkeiten oder die wirtschaftliche Vernetzung innerhalb eines Raumes sein (Kleinfeld/Plamper/Huber (2006) S. 19).

Diese Untergliederung lässt die Vielschichtigkeit der in einer Region vorhandenen Strukturen und ablaufenden Prozesse erahnen. Dies bedeutet, dass Regionen vor der Herausforderung stehen, „ihre Strukturen und Prozesse so zu gestalten, dass sie ihren Funktionen und Aufgaben gerecht werden“ (Pütz (2004) S. 28). Die Regionalisierung als strategische Entwicklungslinie für ökonomische, soziale, ökologische und kulturelle Bereiche in interkommunalen und regionalen Räumen unterliegt verschiedenen Prozessen. Im Sinne von interkommunaler Kooperation findet Zusammenarbeit über Grenzen hinweg statt. Diese Grenzen sind aber nicht trennendes, sondern verbindendes Element. „Da Kooperation mit einer Machtverschiebung verbunden ist, stößt die Schaffung wilder Grenzen auf den Widerstand der politischen und administrativen Entscheidungsträger oder anderer Beteiligter, die an der Wahrung der von ihnen genutzten Grenzen interessiert sind“ (Bock (2005) S. 221, zitiert aus Davy 2002, S. 528). Außerdem befürchten die beteiligten Verwaltungseinheiten durch Regionalisierungsbestrebungen häufig Autonomie- und Kompetenzeinbußen. Und die Schaffung leistungsfähiger politisch-administrativer Einheiten kann die Bereitschaft von Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft reduzieren, sich für öffentliche Belange und Aufgaben einzusetzen, da diese neuen Einheiten sowohl als kompetent als auch als zuständig betrachtet werden könnten (Fürst (2007) S. 363). Die Prozesse der Regionalisierung sind also äußerst

kompliziert. Zusammenfassend können sie als „experimentelle“ Umdefinitionen eines effektiven und legitimierten Geflechts aus institutionalisierten und nicht-institutionalisierten, lose verbundenen Formen einzelner lokaler Einheiten, sowie Mobilisierung und Selbstorganisation verstanden werden (Gualini (2004) S. 331). Diese Elemente werden unter anderem im Konzept der Regional Governance aufgegriffen.

3.2.3 Das Regionale an Governance

Wie bereits erläutert, sind in RGAs die Elemente des vorgestellten Governance-Konzeptes enthalten und werden auf die regionale Ebene übertragen (vgl. Kap. 3.1).¹³ Die Besonderheit bei Regional Governance liegt in komplexen *regionalen* Formen der Selbststeuerung von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und/oder Zivilgesellschaft. Die verschiedenen Akteure operieren je nach Steuerungsgegenstand integriert und in verschiedenen Akteurskonstellationen sowie Interaktionsmodi und dies bei gleichzeitig variablen räumlichen Maßstäben (z.B. Kleinfeld (2006) S. 405; Pütz (2004) S. 97). Kritisch formuliert DILLER: „Allerdings gibt es keine konsistente Theorie und nicht einmal überzeugende empirische Belege dafür, dass erstens die Region als gesellschaftliche Handlungsarena wirklich steuerungsmächtiger geworden ist und dass zweitens regions-integrierte gegenüber regionsfragmentierten Governance-Mustern

effektiver sind. Die Diskussion wird vielmehr durch hermeneutische Ansätze der Bestimmung einer solchen Leistungsfähigkeit geprägt, die die Wirklichkeit bisweilen zu überzeichnen scheinen“ (Diller (2005) S. 8). Inwieweit diese Kritik zutrifft, oder Regional Governance doch als wirksame Steuerungsform regionaler Handlungsfähigkeit gesehen werden kann, wird im Nachfolgenden geprüft und auch Gegenstand des anschließend diskutierten Falles Greater Manchester sein.

Die Funktionsweise des Regional-Governance-Regimes ist in hohem Maße vom Zusammenwirken der Merkmale ‚integriertes Arbeiten‘, ‚Akteurskonstellation‘, ‚Interaktionsmodus‘ und ‚räumlicher Maßstab‘ abhängig. Die Arbeit im Arrangement konzentriert sich vor allem auf die regionale Entwicklung, weniger auf die regionale Ordnung. Dadurch verlieren klassische Planwerke an Gewicht, wohingegen regionales Interdependenzmanagement durch gemeinsame Leitbilder, Konzepte und Projekte an Bedeutung gewinnt (z.B. Diller (2005) S. 11 f.; Fürst (2007) S. 356 ff.; Ludwig et al. (2009) S. 24). Im Vordergrund steht zumeist projektbezogenes Arbeiten, bei dem die Beteiligten Kompetenzen und Wissen einbringen (Ludwig et al. (2009) S. 25). Folgende weitere Merkmale sind typisch für Regional Governance (zusammengestellt aus Diller (2005); Fürst (2006); Kleinfeld (2006); Pütz (2004)):

- Mischung institutioneller und netzwerkartiger Regelsysteme;

¹³ Die Kernmerkmale eines Governance-Regimes sind in Abbildung 6 auf Seite 21 visualisiert

- veränderter Umgang mit regionalen Problemen;
- Mobilisierung der Selbsthilfekräfte;
- Einbettung in ordnungspolitische Strukturen und Steuerung durch ordnungspolitische Regelungen;
- flexiblere Bewältigung raumordnungspolitischer Aufgaben;
- Abstimmungsprozesse zwischen Kommunen;
- Bedeutungsgewinn abstrakter Langzeitziele wie Nachhaltigkeit und Klimaschutz;
- relativ hohe Transaktionskosten.

Allerdings sind solche Auflistungen von Merkmalen auch kritisch zu sehen. Denn in diesen meist induktiv gewonnenen Typisierungen werden Indikatoren oftmals ohne weitere Reflexion über das Verhältnis der einzelnen Aspekte zueinander verwendet. Zudem sind viele Merkmale nur auf eine einzige regionale Institution ausgerichtet, welche im Mittelpunkt steht. Und auch, wenn einige Merkmale aus der Theorie hergeleitet werden, liegen oft explizite oder implizite normative Wertungen vor, die aus der Integration verschiedenster Aspekte in ein eindimensionales Kontinuum beziehungsweise in Dichotomien herrührt (Blatter (2008) S. 128).

Die Entstehungsbedingungen von Regional Governance bauen auf denen der allgemeinen Governance auf. Im

top-down-Verfahren entsteht Regional Governance meist dann, wenn auf übergeordneten Politik- und Verwaltungsebenen keine geeigneten Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen und die Region daher als zuständige Ebene beauftragt wird (*governance by government*). *Bottom-up* bildet sie sich, wenn einzelne Gemeinden die Erfüllung von Aufgaben nicht alleine gewährleisten können und die Lösung daher in interkommunaler Kooperation suchen (Kleinfeld (2006) S. 409; *governance by bzw. with government*). Im Standardfall werden Regionen, wie sie in der vorliegenden Fallstudie begriffen werden, im *top-down*-Verfahren von der Regierung gebildet. Diese „Designer-Regionen“ (Bock (2005) S. 240) sollen effiziente Lenkungs- und Managementstrukturen auf regionaler Ebene fördern. Bei bestehenden, stärker institutionalisierten Regionen kann versucht werden, institutionelle Blockaden durch neue gerichtete Netzwerke aufzuweichen. So werden institutionalisierte Entscheidungsstrukturen um die Option angereichert, die der Komplexität, Unsicherheit und Pluralität der zu gemeinsamem Handeln gezwungenen Akteure besser gerecht wird. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, die netzwerkartigen *bottom-up*-Muster durch *top-down*-Strukturen zu ergänzen, also durch die Schaffung von Institutionen, die verschiedene Themen langfristig bearbeiten und dabei auch Ordnungsfunktionen erfüllen können (Diller (2005) S. 14). Jedoch ist die Dauerhaftigkeit solcher RGAs nicht sichergestellt, da diese oft von För-

dermitteln abhängig sind oder einen Projektbezug aufweisen. Zudem werden Stabilität und Leistungsfähigkeit von Netzwerken durch sich ändernde Umfeldbedingungen in Frage gestellt (Fürst (2007) S. 360).

Für alle territorialen Governance-Ansätze gilt, dass sie dem Druck der Neuausrichtung raumbezogener staatlicher Politiken und Institutionen unterliegen. Bei solchen Prozessen muss daher auch die institutionelle Infrastruktur der raumbezogenen Politik systematisch rekonfiguriert werden. Das macht deutlich, dass staatliche Territorialität und raum-, ort- und ebenenbezogene Governance-Ansätze sich nicht gegenseitig ausschließen. Vielmehr besteht eine persistente Spannung zwischen diesen, die in der gemeinsamen geographischen Ebene liegt. Diese bildet dabei die Arena und den Moment ab, in dem sozialräumliche Machtbeziehungen ausgefochten und Kompromisse ausgehandelt und geregelt werden (Gualini (2004) S. 347 f.). Als politisch-administratives Problem der Regional Governance tritt hinzu, dass die Aufweichung von Regelsystemen die Intensität der Kontrolle reduziert, wodurch der nicht vorgesehene Einfluss Dritter zunehmen kann. Die offiziellen Machtverhältnisse tendieren so dazu, sich zu Lasten informeller Machtstrukturen zu verschieben. Um dies zu umgehen, sind Gebietsreformen eine territoriale Antwort, also beispielsweise die Einführung einer regionalen Ebene in das bestehende politisch-administrative System. Die neu geschaffenen Großeinheiten

werden dann allerdings, wie erwähnt, häufig für viele Probleme als kompetent und zuständig erachtet, was privates Engagement schmälern kann (Fürst (2006) S. 54 f.). Daher ist es von besonderer Bedeutung, eine Steuerungsstruktur zu etablieren, die den regionalen Besonderheiten gerecht wird.

Einen Spezialfall der Regional Governance bildet die Metropolitan Governance. Sie stellt metropolitane Verdichtungsräume in den Forschungsmittelpunkt. Die Metropolregion wird dabei „nicht durch differenzierte räumliche Abgrenzung, sondern auf Ebene der organisatorischen Einbindung und der Mitwirkung an den Aufgaben der Metropolregion“ abgegrenzt (Ludwig et al. (2009) S. 27). Es wird davon ausgegangen, dass die aktuell beobachtbaren Steuerungsleistungen unzureichend sind und es deshalb zu einer engeren, besser koordinierten Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften kommen sollte (Thierstein (2004) S. 280). Außerdem können einzelne Kernstädte wohl nur noch über metropolitane Zusammenschlüsse eine ausreichend kritische Masse mobilisieren, wenn sie mit Regionen wie ‚Île de France‘ oder ‚Greater London‘ konkurrieren möchten (Zimmermann (2008) S. 77). Das deutet schon an, dass die Entwicklung von Strategien und Projekten für die Metropolregionen ganz wesentlich von den Erwartungshaltungen der beteiligten Akteure geprägt wird (Ludwig et al. (2009) S. 185). Dabei stehen nicht allein finanzielle Fragen im Raum, sondern vielmehr institutionelle Änderungen und

die Etablierung einer Governance-Kultur (Thierstein (2004) S. 283). Denn schlussendlich bezieht sich Metropolitan Governance auf die Steuerung polyzentrischer Stadtregionen und damit im Kern auf organisatorische Strukturen der Raumentwicklung in der Metropolregion (Zimmermann (2008) S. 77).

3.2.4 Probleme der Regional Governance

Prinzipiell unterliegt regionale Selbststeuerung einer Freiwilligkeit, die sich auf Verhandeln und Argumentieren stützt, womit der „Zwang des besseren Arguments“ (Ludwig et al. (2009) S. 25) entsteht. Die Freiwilligkeit bedingt jedoch, dass die Beteiligten jeder Zeit aus dem Arrangement aussteigen können und dass keine festen Regeln für eine Governance-Struktur bestehen (Ludwig et al. (2009), S. 25). Allerdings folgt aus dem Konsens- und Umsetzungsfähigkeitserfordernis von Regional Governance, welches aus dem Projektbezug herrührt, dass in gleichem Maße die Notwendigkeit eines Mindestmaßes an Institutionalisierung entsteht, durch die Verlässlichkeit, Transparenz und Verfahrensregeln geschaffen werden (Kleinfeld (2006) S. 404). Optional können auch bereits existierende Institutionen mit neuen Funktionen betraut werden, was in den 1980er Jahren europaweit in verschiedenen Ländern nach der Abschaffung formal-staatlicher regionaler Ebenen zu beobachten war (Diller (2005) S. 11 f.). Regional Governance tendiert also zu einem Mindestmaß an Institu-

tionalisierung, das sich in Form eines organisatorischen Kerns äußert (Diller (2005) S. 14): Führungsfunktionen werden definiert, politisch legitimierte „Spielmacher“ (Koordinator und Moderator) eingesetzt, der Ressourcenzugang wird vereinfacht und eigene Ressourcen werden eingebracht. Festzustellen ist allerdings, dass der Raumbezug der Themen und der Raumbezug der Entscheidungsstrukturen aufgrund von Interessendifferenzen der Akteure häufig divergieren. Daher ist es notwendig, die funktionale Differenzierung der Gesellschaft bei gleichzeitig territorialer Differenzierung staatlicher Organisationen zu beachten (Ludwig et al. (2009), S. 24). Außerdem fallen höhere Transaktionskosten an, da es einen abstrakten Allgemeinnutzen gibt, den einzelne Akteure kaum identifizieren und beziffern können. Verknüpft mit der Freiwilligkeit lässt dies schließen, dass Regional Governance nur dort zur Problemlösung beitragen kann, wo Akteure kooperativ zu handeln bereit sind. Vor allem bei monetären Fragen werden Handlungsinteressen offensichtlich, wenn Akteure nur so viel Arbeit und Geld zu geben bereit sind, wie sie auch Einflussmöglichkeiten auf Ergebnisse haben oder besonderen Nutzen erwarten können (Fürst (2006) S. 51). In wie weit RGAs in der Lage sind, Verteilungsprobleme zu lösen, hängt daher vor allem vom Kooperationswillen und Sozialkapital der korporativen Akteure ab, sowie vom Thema, dem Verhandlungsgeschick der Moderatoren und dem institutionellen Rahmen (Fürst (2006) S. 52).

3.2.5 Regionale Kooperation und Koordination

Wie bereits ausgeführt, steht im Kern der Regional Governance die Kooperation mindestens zwei selbstständiger Gebietskörperschaften zur gemeinsamen Erfüllung mindestens einer öffentlichen Aufgabe (Priddat (2006) S. 253). Kommunale Entscheidungsbefugnisse können auch an eine für die Aufgabenerfüllung neu eingerichtete Körperschaft übertragen werden (Cepiku (2006) S. 243).

Die Hauptgründe für regionale Kooperation liegen in Erwartungen an die Verbesserung der Kosteneffizienz lokal erbrachter Dienstleistungen, die Erhöhung der Kohärenz der Einzelmaßnahmen und die Optimierung der Wirkung der Einzelmaßnahmen durch stärkere Berücksichtigung funktionaler Erfordernisse gegenüber traditioneller administrativer Einteilung. Dabei bestimmen die Wahrnehmungen und Interessen der beteiligten Akteure und die Struktur des lokalen Akteursnetzwerkes die Politiken, welche in die Projekt- bzw. Planungsent-scheidungen vor Ort einbezogen werden (Knoepfel/Kissling-Näf (1993) S. 284). Antriebskräfte für regionale Kooperati-on liegen in steigenden Erwartungen der Bürger bei zugleich sinkenden kommunalen Steuereinnahmen, in unzureichender Flächenverfügbarkeit zur zentral vorgegebenen Aufgabenerfüllung, in zunehmenden Abhängigkeiten und neuen, kommunale Grenzen überschreiten-den, politischen Problemen (ebd., S. 240).

Die vorgestellten Koordinationsmecha-nismen können sich verstärken, konterkarieren oder neutralisieren. Eine Kom-bination von Hierarchie und Netzwerk führt zur „Selbstkoordination im Schat-ten der Hierarchie“ (Fürst (2007) S. 358), Wettbewerb zielt auf „Selbstkoordi-nation durch Wettbewerbsmechanismen“ (ebd.). In der Regel bestehen Regional-Governance-Regime aus einem Mix die-ser Formen im Kontext von Wettbewerb und Kooperation – auch bedingt durch Pfadabhängigkeiten bei der Etablierung der Arrangements. Das Paradoxon liegt darin, dass sich die Mechanismen zum Teil konterkarieren, denn „Hierarchie lähmt Selbstkoordination“ (ebd., S. 358). Deutlich wird dadurch aber auch, dass Regional Governance mehr ist als interkommunale Zusammenarbeit oder re-gionale Kooperation. Denn sie enthält ein komplexeres Regelwerk, das insge-samt mehr Handlungsoptionen eröffnet. Entscheidend ist nämlich das Zusam-menwirken, nicht die reine Zusammen-arbeit von Institutionen und Netzwerken in einem räumlich grundsätzlich varia-blen Funktionsraum (Diller (2005) S. 12). Und es ist gerade „diese Kombination von Selbststeuerung und hierarchischer Steuerung, härteren Institutionen und flexiblen Handlungsformen, netzwerkar-tiger Kooperation und regionalem Wett-bewerb [...], die Regionen stark macht“ (ebd., S. 13). Dieser Aussage wohnt schon eine Ziel- oder Wirkungsorientierung von Regional Governance inne, die eine nor-mative Komponente hat. Dies wird auch mit dem Begriff ‚Good Regional Gover-nance‘ in Verbindung gebracht.

3.2.6 Good Regional Governance

Demokratisch legitimierte Steuerungsstrukturen, konkrete Zielvorstellungen räumlicher Entwicklung, Aussagen zur institutionellen Struktur, zur Kombination von Steuerungsinstrumenten, zum Prozessmanagement, der Grad der Institutionalisierung von Regional Governance, ein Mindestmaß an Institutionalisierung und somit Verlässlichkeit, Transparenz und Verfahrensregeln werden unter dem Begriff ‚Good Regional Governance‘ zusammengefasst (Pütz (2006) S. 42). Damit stehen auch Schlagworte wie ‚Partizipation‘, ‚Gerechtigkeit‘ und ‚Demokratie‘ oder ‚Strategie‘ und ‚Instrument‘ in Verbindung. Die normative Dimension des Governance-Begriffs zielt ab auf „Stärkung der Steuerungsfähigkeit von Regionen und neue Ansätze der regionalen Selbststeuerung“ (ebd.).

Ziel soll es sein, Wege der Koordination zu finden, die die unabhängigen Akteure zu ‚Konkurrenten‘ werden lassen, die gemeinsam ein knappes Gut bewirtschaften möchten. Dabei gilt es, bestimmte Vorgaben und Standards einzuhalten, die sich an den bereits diskutierten Governance-Formen und -Mechanismen (s. Kap. 3.1.3) orientieren. Der Wettbewerb soll die Autonomie der Akteure aufrecht erhalten. Querschnittsaufgaben sektoraler Politiken können unter diesen Umständen besser koordiniert werden und einzelne Aufgabenbereiche können durch Dezentralisierung effizienter erfüllt werden und den Anforderungen besser genügen (z. B. regionaler

ÖPNV oder Energieerzeugung). Hierbei wären Formen der horizontalen Politikverflechtung und interregionale Netzwerke, die auf Interessen- und Ressourcenausgleich abzielen, für den leistungsfähigen Politikwettbewerb eher hinderlich (Kleinfeld (2006), S. 409).

Die Leistungsfähigkeit von Regional Governance hängt im Wesentlichen von den externen staatlich gesetzten, institutionellen Rahmenbedingungen (*Governance by Government*) und ebenso vom Handeln der staatlichen Akteure innerhalb des Arrangements ab. Die am RGA beteiligten staatlichen Akteure können zwar die externen, staatlichen Rahmenbedingungen nicht beeinflussen. Aber zum Einen können sie den internen, institutionellen Kontext der Regional Governance mitgestalten und zum Anderen durch ihr Handeln innerhalb des Akteursnetzwerks bei einzelnen Entscheidungen einen ihren Präferenzen folgenden Einfluss ausüben. Ihre Aktionsweisen sind dabei sowohl hierarchisch (*top-down*) als auch kooperativ in Form gleichwertiger Partner mit anderen Akteuren (*Governance with Government*; Diller (2005) S. 34). Damit sind institutionelle Reformen „unnötig, da die politische Steuerungsleistung von den bestehenden Institutionen und Organisationen über schwach institutionalisierte, interessens- und akteursspezifische Kooperationen wahrgenommen werden kann.“ (Pütz (2006) S. 49 f.) Außerdem ist eine starke Institutionalisierung kein Kriterium für Good Regional Governance.

Des Weiteren geht es bei Good Regional Governance darum, Voraussetzungen zu schaffen, unter denen „mehrere korporative Akteure aus unterschiedlichen Bezugssystemen über Lernprozesse und Verhandlungen einen nicht-trivialen Grad der Handlungskoordination unter verschärften Wettbewerbsbedingungen erreichen können“ (Kleinfeld (2006) S. 406). Der Wettbewerb besteht aus ‚Anbieterwettbewerb‘, ‚Standortwettbewerb‘ und ‚Politikwettbewerb‘. Strukturen und Prozesse des Governance-Regimes sollen daran angepasst sein. Allerdings werden in Good Regional Governance „durch die netzwerkartigen, kooperativen Steuerungsformen in RGAs Machtkonflikte ausgeklammert, vermieden oder zumindest in gegenseitiger Rücksichtnahme gelöst“ (ebd., S. 411). Für das Tagesgeschäft dienen *best practices* als Orientierungspunkt. Diese beziehen sich auf Programme, Maßnahmen, Möglichkeiten der Programmdurchführung, spezifische Organisationsformen oder Varianten der Zusammenarbeit regionaler Akteure. So kann die Regional Governance fortlaufend durch Erfahrung weiterentwickelt werden (ebd., S. 408).

Insgesamt zielt Good Regional Governance auf eine Veränderung der Handlungsformen bei der Aufgabenerfüllung vormals kommunaler Angelegenheiten, die Organisation der Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik und auch auf die Positionierung der Region im internationalen Wettbewerb (Diller (2005) S. 8). Dabei muss es gelingen, durch gute Ausrichtung und Management „verti-

kal integrierte Leistungs- und Prozessketten mit der Organisation vielfältiger Interaktionen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu verknüpfen“ (Kleinfeld (2006) S. 406). Zudem sollen solche Steuerungsstrukturen geschaffen werden, die es ermöglichen, breites gesellschaftliches Wissen besser und effektiver in den Politikprozess mit einzubinden (ebd., S. 403). Doch über diese rein institutionell-strukturelle Konfiguration hinaus geht es bei (Good) Regional Governance auch darum, bessere Ergebnisse zu erzielen. Dabei sind die Erfolge von Regional Governance in der Praxis oft eng mit Art und Leistungsfähigkeit hierarchisch höherer, staatlicher Steuerungsinstanzen verknüpft (Kleinfeld (2006) S. 410). Durch regionale Entwicklungsstrategien, die als staatliches oder endogen-regionales Entwicklungsinstrument eingesetzt und in der Region selbst durch verschiedene Mechanismen wie Governance-Arrangements aufgestellt werden, wird versucht, die besten Ergebnisse zu erzielen („die Eier-legende Wollmilchsau“).

3.3 Strategische Planung in der Regionalentwicklung

Seit einigen Jahren kommt es in der Europäischen Union zu einer Renaissance strategischer Planung. Anstoß war die 1999 von der Europäischen Kommission veröffentlichte ‚Europäische Raumentwicklungserspektive‘ (EK (1999)), die erste Vorgaben zur Zukunft der Regionalentwicklung machte. Dabei wurden die Bedeutung räumlicher strategischer

Planung und die Nutzung CO_2 -neutraler Energien hervorgehoben. Das Dokument führte in den folgenden Jahren zu „*a revival in strategic spatial planning in many European countries and regions*“ (Sykes/Fischer (2009) S. 111 ff.) und findet Eingang in den Strukturfonds oder Gemeinschaftsinitiativen, auf städtischer und stadt-regionaler Ebene beispielsweise durch die *Innovative Actions* der Europäischen Kommission oder den *Urban Development Fund*. In der Theorie ist eine neue Debatte über strategische Planung als sozialer Prozess zur Erarbeitung verschiedener Inhalte und Strategien der räumlichen Entwicklung entstanden. Planungsprozesse sowie Kontexte und Gegenstände der Strategien stehen dabei im neuen Fokus (vgl. Allmendinger (2002); Dimitriou (2007); Dimitriou/Thompson (2007)). In der Praxis zeichnen sich strategische Pläne durch folgende Merkmale aus: (1) Sie sind nicht nur formales Ergebnis, sondern bilden auch den Rahmen für zukünftige Entscheidungen, (2) sie versuchen, eine Aufbruchstimmung zu erzeugen, insbesondere durch eine klare Zielorientierung, beispielsweise ein Leitbild, (3) sie verdeutlichen die enge Verbindung von Vision und Handlung, (4) sie unternehmen den Versuch, die Stadt oder die Region als lernendes System zu organisieren und (5) sie geben den Akteuren Orientierung und versuchen Schlüsselakteure zu aktivieren und zu motivieren (Tewdwr-Jones/Allmendinger (2007)). Der Bezugsraum strategischer Planung geht dabei über die Grenzen einzelner Gemeinden hinaus. Es soll eine

Balance zwischen städtischer Erneuerung und geplanter Dezentralisierung hergestellt und so ein intraregionaler Raum geschaffen werden. Dabei steht die strategische Planung in enger Verbindung mit der klassischen Planung, jedoch unter stärkerer Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und ökologischer Aspekte (Hall (2007)).

Planung wird als “ein systematisches Vorgehen zur Entwicklung von Handlungszielen und -abfolgen über einen längeren Zeitraum“ (ARL (2005) S. 765) definiert. Räumliche Planung stellt dieses zukunftsorientierte, handlungsvorbereitende, normative, systematische und integrative Verfahren in einen Raumbezug (Wiechmann (2008) S. 65). Das Verständnis von Raumplanung ist dabei variabel. Denn es ist die Aufgabe der Raumplanung, „eine den Ansprüchen [...] der Gesellschaft [...] genügende räumliche Ordnung herzustellen“ (Langhagen-Rohrbach (2005) S. 3), wobei diese Ansprüche, die auch paradigmatischer Natur sein können, sich im Zeitverlauf ändern. Jedoch kann Strategieentwicklung nicht auf die Erstellung regionaler Pläne reduziert werden. Vielmehr besteht sie aus einer Vielzahl von Elementen, wie Aushandlungen, Abstimmungen, Routinen, einseitige Handlungen, Intuitionen der Akteure und auch Zufall (Wiechmann (2008) S. 239).

Die Entwicklung einer Region ist, wie oben erläutert, das Hauptziel jedes RGAs. Dabei ist vor allem die institu-

tionelle Struktur, also der Kontext, von großer Bedeutung. Aber auch normative Inhalte und prozessuale Verläufe sind für die Auseinandersetzung mit dem Thema von fundamentaler Bedeutung, wie aus Abbildung 8 auf Seite 47 hervorgeht (Wiechmann (2008) S. 89 u. 146). Die analytische Perspektive der Regional Governance betont dabei die Gestaltung der Dimension ‚Kontext‘ von Strategieentwicklung, während die Strategieforschung die Gestaltung der Dimension ‚Prozess‘ untersucht (ebd., S. 139). Der erste Aspekt wurde bereits ausführlich erläutert. Inhalte der Strategien sind einzelfallspezifisch. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit umfassen sie die Problematik der Energieversorgung und damit verbundene Aufgaben, sowie Ziele für die Energiewende. Die Auseinandersetzung mit dem Themenfeld der Strategieentwicklung ist Inhalt dieses Kapitels.

3.3.1 Strategieentwicklung im Kontext räumlicher Planung

Unter einer Strategie¹⁴ kann nach WIECHMANN ganz allgemein ein Kurs verstanden werden, „der eingeschlagen wird, um fundamentale Ziele zu erreichen. Fundamentale Ziele sind dabei jene, die den Zweck der agierenden Institutionen (z. B. einer regionalen Organisation) beschreiben“ (ebd., S. 2). Somit ist die Entwicklung einer Strategie vom Kontext und vom jeweiligen Standpunkt des Betrachters abhängig. Strategien als „vereinfachende Konzepte“ (ebd. S. 12) organisieren das Denken über Themen, geben Prioritäten an, liefern Bezugspunkte für das Handeln der Akteure, reduzieren die Komplexität von Aufgaben und fördern konsistentes Handeln. So sollen sie große Fragen lösen und die Akteure entlasten. Ausdruck finden Strategien in Leitbildern, Visionen, Zielen, Programmen, Plänen, Projekten oder Einzelhandlungen (ARL (2005) S. 1122 ff.).

In der Auseinandersetzung mit Entwicklungsmodellen für regionale Strategien, die für die empirische Analyse des Fallbeispiels GM von grundlegender Bedeutung sind, hat WIECHMANN 2008 das ‚Prozessmodell zur Analyse regionaler Strategiebildung‘ erstellt (Wiechmann (2008) S. 160 ff.). Dieses geht über die reine Strategieformulierung, die Gegenstand der hier vorliegenden Arbeit ist, hinaus. Dennoch können einzelne Denkansätze und Elemente daraus herangegriffen werden, die für die Analyse der Situation in GM hilfreich sind. Die entscheidenden Bauteile sind (1) das strategische Konzept, (2) der institutionelle Kontext, (3) der strategische Diskurs, (4) das autonome strategische Verhalten und (5) das induzierte strategische Verhalten der Akteure (s. Abb. 9).

Das strategische Konzept ist der Mittelpunkt der Analyse. Es stellt den Orientierungsrahmen für die Akteure sowie die Zielvorstellungen für die Region dar. Der institutionelle Kontext umfasst das Regelsystem, das die Handlungsverläufe innerhalb der Region strukturiert. Der

¹⁴ Das Wort ‚Strategie‘ leitet sich aus dem Griechischen *strategós* ab: ‚Feldherr‘ oder ‚Kommandant‘.

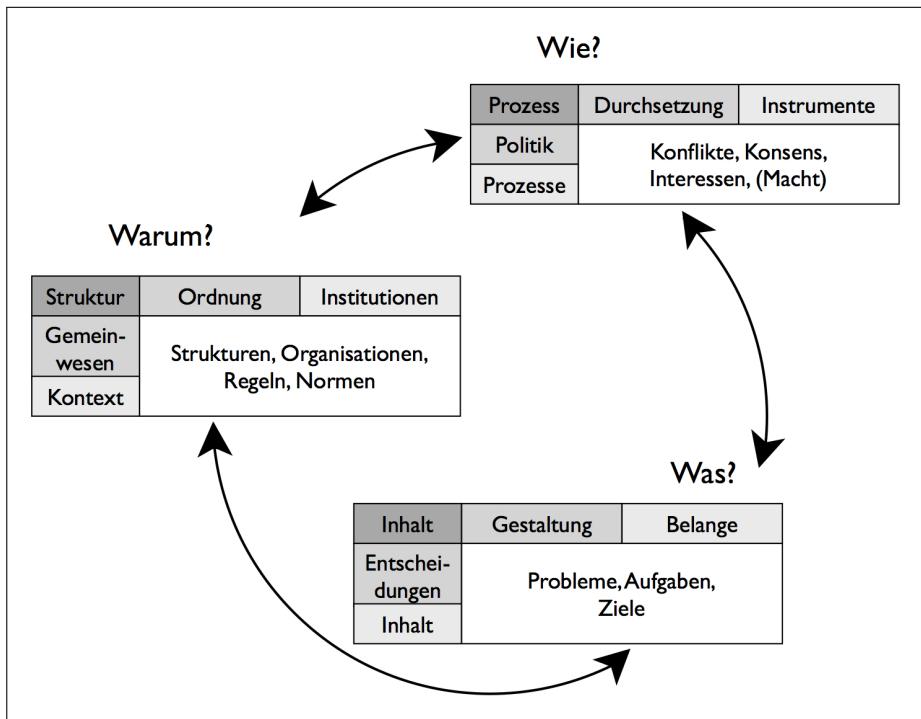


Abbildung 8: Dimensionen der Beschreibung und Analyse regionaler Strategien,
Quelle: Eigene Darstellung, verändert nach Wiechmann (2008) S. 91

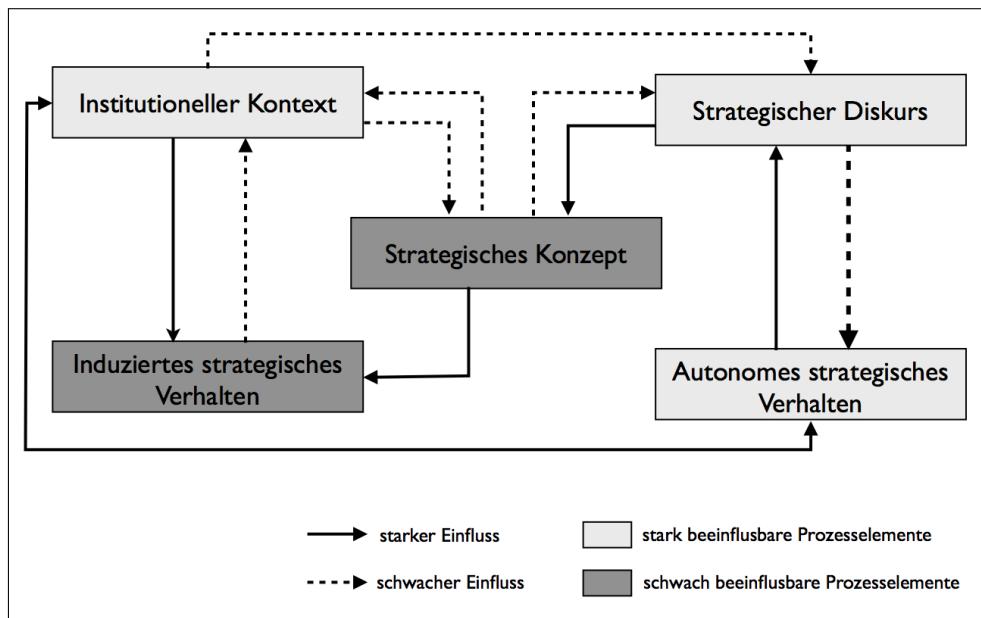


Abbildung 9: Prozessmodell zur Analyse regionaler Strategiebildung,
Quelle: Eigene Darstellung, verändert nach Wiechmann (2008) S. 160

strategische Diskurs bezeichnet den informellen Austausch regionaler Akteure über Inhalte und aus der Strategie abgeleitete Handlungen. Für die hier vorliegende Untersuchung wird der Diskurs auf die in den Strategien und Protokollen festgehaltenen Aussagen beschränkt. Die Kategorie ‚autonomes strategisches Verhalten‘ umfasst die Aktivitäten und Interaktionen der Akteure, die nicht durch die regionale Strategie motiviert oder veranlasst sind. Das induzierte strategische Verhalten umfasst dem entgegen die Aktivitäten und Interaktionen, die durch die Strategie intendiert sind. Die beiden letztgenannten Aspekte werden für den Fall Greater Manchester in ihrer ex-ante-Wirkung im Strategiebildungsprozess sowie auf die Handlungsorientierung der Akteure betrachtet.

3.3.2 Grenzen strategischer Planung

Aus verschiedenen Analysen lassen sich Grenzen strategischer Planung ableiten (vgl. Addison (2010); ARL (2005) S. 1122 ff.; Ibert (2009); Wiechmann (2008) S. 72 ff.). Einerseits haben organisationale Entscheidungsprozesse einen emergenten Charakter. Das heißt, dass Planung eine Entscheidungsvorbereitung benötigt, die sie selbst durch Prämissen und Argumente für Entscheidungsoptionen aufbaut. Zudem sind Organisationen prinzipiell auch ohne Pläne entscheidungsfähig und es gibt in ihnen eine Vielzahl informeller Regeln, die keiner Planung unterliegen. Zusätzlich bestehen in den wenigsten Organisationen zeitliche Reserven, um

sich mit der aufwendigen Erarbeitung umfassender Strategien zu beschäftigen. Andererseits sind politische Planungsprozesse sehr dynamisch und können Veränderungen unterliegen. Aufgrund langer Erarbeitungsphasen können Pläne beim Inkrafttreten bereits veraltet sein. Grundsätzlich gilt, dass sich komplexe Systeme nur zu einem kleinen Teil absichtsvoll planen lassen und ressortübergreifende Pläne und Strategien auf der regionalen Ebene selten eine unmittelbare Steuerungswirkung entfalten. Denn die Adressaten der Pläne entscheiden autonom über ihr eigenes Verhalten und nehmen den Plan unter Umständen nicht wahr. Daher können netzwerkartige Steuerungsansätze effektiver sein (Wiechmann (2008) S. 75 ff.).

Die obigen Ausführungen zeigen, dass es bei der Strategiebildung ein planendes Subjekt geben muss, einen Strategen. Dies führt nach IBERT zu zwei Problemen. Erstens wird durch Vereinfachungen wie „die strategische Planung“ oder „der Strategie“ die Komplexität der Realität zu sehr reduziert. So wird suggeriert, Planung entstünde aus einer Hand. Und zweitens hängt die Fähigkeit zur Strategiebildung vor allem von der Überschaubarkeit und Kontrollierbarkeit der jeweiligen Situation ab. Doch „der General überblickt das Schlachtfeld, kaum aber die großpolitische Lage“ (Ibert (2009) S. 89). Das lässt wiederum den Rückchluss zu, dass über Governance-Regime eine Steuerungsstruktur aufgebaut werden kann, die für strategische Planung ein geeignetes Umfeld schafft.

3.3.3 Bewertung von Strategien

Neben der Entwicklung von Strategien ist deren Bewertung ein wichtiger Bestandteil der Analyse regionaler strategischer Prozesse. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Bewertung stets normativ ist, weshalb die Auswahl der Bewertungskriterien von großer Bedeutung ist. Unter dem Begriff ‚Evaluationsforschung‘ werden eine Vielzahl verschiedener Ansätze zusammengefasst, die sich seit den 1930er Jahren, ausgehend von den USA, entwickelt haben. Bei der Planung geht es dabei einerseits um die Analyse der Wirkung von Politik und Planung und andererseits um eine Rückkopplung dieser Ergebnisse mit der Praxis. Möglichkeiten der Evaluation sind im Vorfeld durchgeführte, laufende oder ex-post-Analysen (ARL (2005) S. 274 f.). Erfolgskontrollen im Sinne eines ‚Ist-Soll-Vergleichs‘ sind typisch (ebd., S. 97 f.). Diese sind für die Bewertung regionaler Strategien aber wenig erfolgsversprechend, da sie hauptsächlich abstrakte Zielvorgaben mit schwieriger Operationalisierbarkeit beinhalten und eher Einfluss auf nachfolgende Entscheidungen als konkret identifizierbare Einzelmaßnahmen nehmen. So stellt sich hier allem voran die Evaluationsfrage, inwieweit die Strategie hilft, Handlungsalternativen zu verdeutlichen und Entscheidungssituationen zu definieren (Wiechmann (2008) S. 81 ff.). „Evaluation of plan performance requires deconstructing decision situations into their components and identifying elements derived from plans and/or from

the experience of participating in the processes that have led to their formulation“ (Faludi (2000), S. 310).

Für regionale Strategieentwicklung im Kontext von Governance-Arrangements nennt HEALEY ((2006) S. 15 ff.) drei Bewertungskriterien: Mobilisierung, institutionelles Design sowie Routinisierung und Mainstreaming.¹⁵ Zusammengefasst bewertet ‚Mobilisierung‘ den Effekt auf Politikagenden und Allianzen, ‚institutionelles Design‘ neue Arenen, Regeln der Zusammenarbeit und Beteiligungsformen und ‚Routinisierung und Mainstreaming‘ die Normalisierung dieser Arenen und die neuer Agenden sowie deren Einbettung in den Governance-Prozess.

Nach INNES und BOOHER sind Konsensbildungsprozesse bei der Strategiebildung entscheidend. Unter diesen verstehen sie langfristige und auf Planungsaspekte sowie politische Entscheidungen abzielende Bemühungen zur Verständigung zwischen Akteuren, um eine gemeinsame Problemsicht und daraus eine gemeinsame Strategie für eine prinzipiell unsichere, variable Zukunft zu entwickeln (Innes/Booher (1999)). Für die Bewertung bilden sie drei Kategorien: Prozess-, Ergebnis- und Wirkungs-Kriterien. Ein guter Konsensbildungsprozess zeichnet sich den Wissenschaftlern folgend durch verschiedene Merkmale aus. Er bindet Vertreter aller relevanter Interessen-

¹⁵ Genauer zu diesen Begriffen s. S. 25.

gruppen nachhaltig und langfristig ein und ermöglicht diesen selbständige Organisation. Die Teilnehmer können ihre Entscheidungen auf Grundlage von Regeln, Aufgaben, Diskussionsgegenständen und Ergebnissen treffen. Dabei ist wichtig, dass hochwertige Information sichergestellt ist und die Bedeutung der Wissensbasis klar wird. Durch die letztgenannten Elemente trägt der Konsensbildungsprozess dazu bei, den Status quo zu hinterfragen und fördert kritisches Denken. Zudem eröffnen sich so Räume für Lernprozesse. Die eigentliche Konsensesentscheidungen wird erst nach abschließender Diskussion herbeigeführt und mögliche Differenzen werden durch kreative Lösungen ausgeglichen (ebd., S. 419).

Hier ist eine große Ähnlichkeit mit den in Kapitel 3.1 genannten Merkmalen von Governance-Arrangements zu erkennen. Dabei sei insbesondere die Beteiligung verschiedener Akteure und Kooperationsformen genannt. Die Ergebnis-Kriterien beziehen sich sowohl auf greifbare Produkte, wie Strategiedokumente, Pläne, Projekte oder Vereinbarungen, als auch auf nicht-greifbare Produkte, wie Sozialkapital oder Lerneffekte. Als Ergebnis-Kriterien benennen INNES und BOOHER:

- qualitativ hochwertige Übereinkünfte,
- Überwindung von Pattsituationen,
- Abwägung verschiedener Planungsmethoden nach Kosten-Nutzen-

Kalkülen,

- kreative Lösungsideen,
- Lernprozesse sowie Schaffung von sozialem und politischem Kapital,
- Bereitstellung von Informationen, die für Stakeholder verständlich und akzeptabel sind,
- Anstoß zu verschiedenen persönlichen Wandlungen (Einstellung, Verhalten und Taten) sowie zu Partnerschaften, neuen Verfahrensweisen oder institutionellen Regelungen,
- Schaffung flexibler und vernetzter Institutionen und Praktiken, die die Gemeinschaft dazu anregen, kreativere Lösungen für anstehenden Wandel und mögliche Konflikte zu finden (ebd.).

Durch diese Kriterien wird es möglich, die Wirkung von Konsensbildungsprozessen und damit auch zu einem Teil von Governance-Arrangements zu analysieren. Die Wirkungskriterien unterteilen INNES und BOOHER in Wirkungen erster, zweiter und dritter Ordnung. Wirkungen erster Ordnung beziehen sich auf die unmittelbaren Prozesse, wie konkrete Vereinbarungen und entstehendes soziales, politisches und intellektuelles Kapital. Die indirekten Ergebnisse werden durch die Wirkungen zweiter Ordnung beschrieben. Sie beziehen sich auf neue gemeinsame Projekte, auf die Umsetzung getroffener Entscheidungen und auf einen verändertern Umgang miteinander. Wirkungen dritter Ordnung

sind erst mit Verzögerung festzustellen, als indirekte Folgen des Konsensbildungsprozesses. Sie drücken sich in neuen Institutionen oder durch die Verringerung destruktiver Konflikte aus (ebd.).

Da neben den Wirkungen von Governance-Regimen auch die Wirkungen strategischer Planung für das vorliegende Beispiel relevant sind, ist die Methodik zur Bewertung strategischer Planung nach FALUDI (Faludi (2000)) interessant. Danach gibt es fünf Kriterien, die für eine wirksame Strategie nötig sind. Erstens muss die Strategie diejenigen Felder benennen und konkretisieren, für die sie als Rahmenwerk gedacht ist. Zweitens muss sie von bleibender Relevanz auch unter sich ändernden Umfeldbedingungen sein. Drittens muss sie helfen, Entscheidungssituationen zu definieren, um nicht als ineffektiv wahrgenommen zu werden. Viertens müssen die Entscheidungsträger von der Strategie in Kenntnis, im besten Fall an deren Erstellung beteiligt sein. Und fünftens müssen die Entscheidungsträger die Strategie als Teil ihres Entscheidungskontextes akzeptieren. Daher muss ein gewisser Grad an Einigkeit zwischen den für die Strategieentwicklung Verantwortlichen und den Entscheidungsträgern bestehen. Für die Bewertung der Strategie müssen Aussagen in den Dokumenten benannt werden, die die politischen Linien (i. S. v. *policy*) ausdrücken, Abweichungen von diesen Leitlinien in den Entscheidungen und Handlungen der Akteure

identifiziert werden. So sind einerseits Abweichungen von bestehenden Strategien und andererseits Anpassungen an neue Rahmenbedingungen von Bedeutung. Es geht darum, ob und wie neue Ideen in das neue Dokument einfließen. „*It is to look at how decision makers take decisions and to find out whether plans help them in understanding what they are doing*“ (ebd., S. 310).

3.4 Forschung im Spannungsfeld von Governance, strategischer Planung und Energieversorgung

In den letzten Jahren ist eine deutliche Zunahme an Forschungsaktivität hinsichtlich Regionalplanung und -entwicklung im Lichte des Klimaschutzes festzustellen gewesen. So wurden beispielsweise im „Projektkatalog Klimafolgen und Anpassung“ des Umweltbundesamtes (PortalU (19.01.2011)) im Juli 2008 88 Projekte mit „europäischer Relevanz“ geführt. Im November 2010 waren es derer schon 195. Der Großteil der von MEYER und OVERBECK analysierten Projekte aus diesem Katalog mit Datenbasis 2008 befasst sich mit (Hoch-) Wassermanagement, Umgang mit Extremereignissen oder Küstenschutz. Daher liegen die regionalen Schwerpunkte auch auf besonders vulnerablen Räumen wie Küstenregionen, den Alpen oder urbanen Agglomerationen. Aber nur wenige Forschungsvorhaben befassen sich mit Handlungsmöglichkeiten der

Regionalplanung hinsichtlich des Instrumentariums oder der Strategiebildung in Regionen (Meyer/Overbeck (2009) S. 189).

Den öffentlichkeitswirksamen „Urknoten“ der Klimaforschung bildete der Stern-Report 2006 „The Economics of Climate Change“ (Stern (2006)). Weitere Studien des IPCC (z.B. IPCC (2007)) oder auch das EU Grünbuch zur Anpassung an den Klimawandel in Europa (EK (2007)) legen zusätzlich dar, dass der Klimawandel nicht mehr aufzuhalten ist, die Erderwärmung durch Treibhausgase voranschreitet, durch die Träigkeit des Klimasystems Folgen erst nach Jahrzehnten auftreten können und dass strategische Planung einen wichtigen Beitrag zur Reaktion auf mögliche Folgen oder für proaktive Maßnahmen liefert (Davioudi/Crawford/Mehmood (2009) S. 15; Frommer (2009) S. 128; Wilson (2009) S. 223). Eine Häufung von Extremwetterereignissen ist festzustellen, Temperaturänderungen haben Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft. Die Klimafolgen sind allerdings nicht regional begrenzt und Regionen weltweit unterschiedlich stark betroffen. Dabei sind die geographische Lage und die Flächennutzung für die Anfälligkeit gegenüber solchen Ereignissen und Veränderungen entscheidend. Anpassungsstrategien müssen sich demnach immer an den räumlichen Gegebenheiten und nicht an administrativen Grenzen orientieren. Auch das trägt zu dem bereits dargelegten Bedeutungsgewinn der Region als Handlungsebene bei (Frommer

(2009) S. 129). Denn die nationale Ebene kann im Bereich des Klimaschutzes und der Anpassung an Klimafolgen nur einen Rahmen setzen, beispielsweise in Form von Leitbildern oder Grundsätzen. Die lokale Ebene verfügt zwar in den europäischen Staaten über die Planungshoheit, aber viele Probleme sind lokal nur selektiv wahrzunehmen und überfordern zum Großteil die lokale Verwaltungs- und Entscheidungskraft. Daher tritt die Region als intermediäre Ebene immer häufiger auf und wird in der Fachwelt als geeigneter Bezugsraum gesehen (Frommer (2009) S. 129).

3.4.1 Regionale Strategien für Klimaschutz und Energiewende

Eine regionale Anpassungsstrategie an den Klimawandel soll dabei helfen, die Anpassungskapazität einer Region wesentlich zu erhöhen und zugleich die Umsetzungsbereitschaft für einzelne, konkrete Anpassungsmaßnahmen und Paketbündel zu fördern (Davioudi/Crawford/Mehmood (2009) S. 15). Sie sollte „als kollektiv erarbeitete Richtschnur für zukünftig zu treffende Entscheidungen und zu ergreifende Handlungen verstanden werden“ (Frommer (2009) S. 136). Dabei kann räumliche Planung gesehen werden als „*a fundamental component of governance and a key determinant of governance capacity to respond effectively to climate change and other sustainable development challenges*“ (Davioudi/Crawford/Mehmood (2009) S.15). Denn Abläufe regionaler Planung und Strategieent-

wicklung stellen Arenen zur Verfügung, die Ansätze der Anpassung und des Klimaschutzes integrieren und so helfen können, Differenzen zwischen sozialen, ökonomischen und ökologischen Zielen durch Verhandlungen zu überkommen. Es bietet sich die Chance Interessenskonflikte zu lösen und Intra- und Inner-Generationengerechtigkeit sicherzustellen (Davioudi/Crawford/Mehmood (2009) S. 15). Und da die Ergebnisse räumlicher Planung einen langen Zeithorizont haben, ist die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten besonders wichtig (Wilson (2009) S. 225).

Für die Entwicklung von Strategien der Klimaanpassung in Regionen erstellte FROMMER den Strategiezyklus ‚Klimawandelanpassung in Regionen‘ (s. Abb. 10), der aus acht Teilschritten besteht:

1. Situationsanalyse: Sammlung und Aufbereitung der Daten zu Klimafolgen;
2. Information: Vorbereitung und Sensibilisierung von Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit;
3. Risikoanalyse: Chancen und Risiken erkennen und bewerten;
4. Leitbilder und Visionen entwerfen, Handlungsfelder identifizieren; erster Schritt der Strategieentwicklung;
5. Strategieentwicklung: Ziele bestimmen, Anpassungsmaßnahmen planen, spätestens ab hier breite Akteursbeteiligung;
6. Handlungskonzept: Maßnahmen bewerten und umsetzen, Zeitplanung, Prioritätssetzung, Umsetzungsplan;
7. Erfolgskontrolle: Monitoring und Controlling;
8. Evaluation der Anpassungsstrategie und Neustart des Strategiezyklus.

Die einzelnen Schritte sind nicht separat zu sehen, sondern mit der Möglichkeit zur Rückkopplung verbunden, die insbesondere für die Schritte fünf und sechs in Verbindung mit eins und drei gilt, da durch qualitative und quantitative Verbesserungen der Datenverfügbarkeit Strategien und Konzepte neue Grundlagen erhalten können. Zudem sind Änderungen des Leitbildes und einzelner Handlungsfeldern möglich. Die kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit läuft begleitend zum gesamten Strategieerstellungsprozess ab, vor allem, um Betroffene und Politiker für die Themen zu sensibilisieren und zusätzliche Informationen zu gewinnen. Monitoring und Evaluation können schon im Prozess der Erarbeitung wichtige Erkenntnisse über potenzielle Verbesserungen liefern. Die Vorteile des Zyklusmodells liegen in seiner thematisch-inhaltlichen und akteursbezogenen Offenheit und Integrationsfähigkeit bei der gemeinsamen strategischen Bearbeitung. Eine fest institutionalisierte Region ist dabei nicht zwingend nötig, aber es bedarf einer gewissen räumlichen und regelhaften Rahmensetzung bei der Strategieentwicklung.

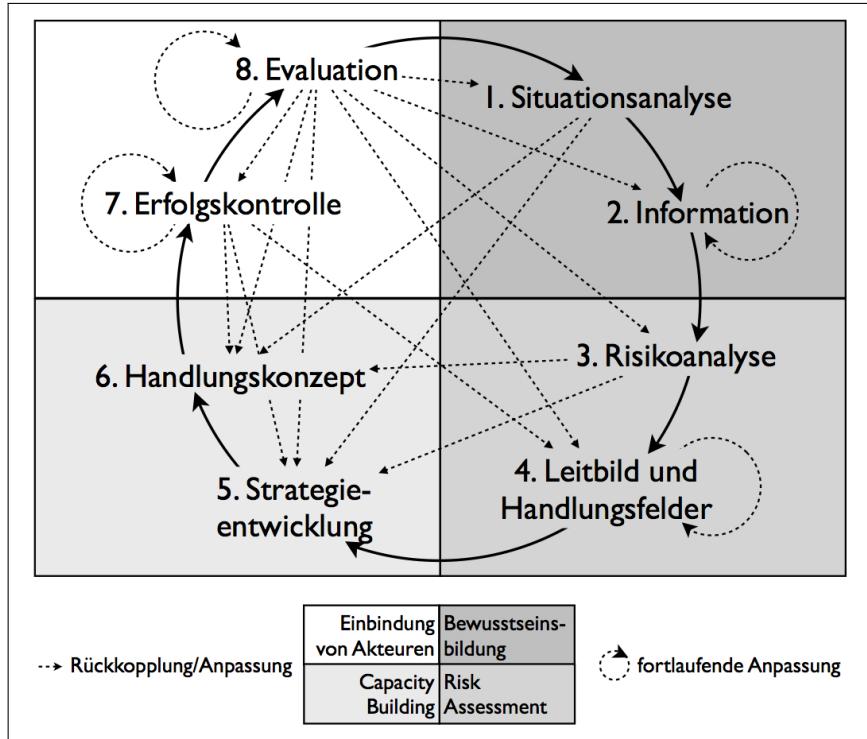


Abbildung 10: Strategiezyklus „Klimawandelanpassung in Regionen“
Quelle: Eigene Darstellung, verändert nach Frommer (2009) S. 137

Bevor das prozessuale Strategieentwicklungsmodell mit dem Strategiezyklus zu einem Analyseraster für das Fallbeispiel Greater Manchester zusammengeführt wird, muss noch beleuchtet werden, welche Bereiche die Governance-Forschung abdeckt und inwieweit Erweiterungen für die Analyse regionaler Strategiebildungsprozesse nötig sind.

3.4.2 Forschung im Feld von (Regional) Governance

Governance

Die Governance-Forschung „setzt analytisch bei den Regelungsinstanzen an“ (Mayntz, 2009, S. 10). Dabei stehen

die Akteure im Vordergrund, wenn der Fokus auf der Transformation vom Interventions- zum Kooperationsstaat liegt. Der Forschung liegt ein akteurszentrierter Steuerungsbegriff zugrunde. Im Mittelpunkt stehen Kategorien wie ‚Markt-Staat; Wettbewerb‘, ‚Netzwerk; Verhandlung‘ oder ‚Gemeinschaft‘ (Benz et al. (2007) S.18). So geht es um die Analyse

1. von Koordinations- und Entscheidungsstrukturen des Zusammenwirkens,
2. (nicht) beteiligter Akteure und die Beschreibung von Formen der Integration sowie Aktivierung von Engagement,
3. von Möglichkeiten der Interdepen-

denzbewältigung innerhalb und zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen und

4. dieser Modi und Formen hinsichtlich Vor- und Nachteilen (vgl. Benz et al. (2007) S. 18; Longo (2006) S. 262 ff.; Walk (2008) S. 27).

Allerdings sind dem Governance-Ansatz Grenzen gesetzt und er vernachlässigt einzelne Bereiche. So werden Bedingungen des Steuerungsversagens nicht erklärt und der Aspekt der Macht im Steuerungsarrangement ausgeblendet. Darüber hinaus bleibt es unklar, was passiert, wenn es keine Steuerungskoordination gibt, und zwar aufgrund einer fehlenden Steuerungsabsicht. Analysedefizite zeigen sich bei der gegenseitigen Abstimmung von Weltbildern und Deutungsmustern der Akteure, bei Prozessen und Konflikten der Genese, bei der Reproduktion oder Transformation der Koordinationsstrukturen und bei der Berücksichtigung der Akteursebene im Transformationsprozess. Zudem wird das Governance-Konzept als ahistorisch aufgefasst (Benz et al. (2007), S. 18). Governance-Analysen nutzen zudem oft Begriffe wie ‚Dialog‘, ‚Kooperation‘ oder ‚Partnerschaft‘, was eine Harmonie zwischen den Akteuren suggeriert und potenzielle soziale Konflikte ausblendet (Haus (2007) S. 72).

Regional Governance

Um Regional Governance empirisch zu untersuchen, bietet sich analytisch an, ein konkretes Politikfeld in einem konkreten räumlichen Umfeld auszuwählen

(Pütz (2006), S. 39). Der Raum als Region ist dann eine „konkrete und dynamische Manifestation sozialer Prozesse“ (Walk (2008) S. 43), ein „Ort der Interdependenz von sozialer Struktur und menschlichem Handeln“ (ebd., S. 44). Es gilt, Akteure, Regeln, Regelsysteme, Ergebnisse und Kooperationsformen zu beschreiben. Der analytische Regional-Governance-Begriff zeichnet sich nach PÜTZ durch vier Merkmale aus (Pütz (2004) S. 36 f.):

- „Regionales Interdependenzmanagement als Steuerungsziel“: zielorientierte und strategische Koordination interdependent Prozesse und Abstimmung der Vorhaben und Maßnahmen verschiedener Akteure, die unterschiedliche Zielvorstellungen haben;
- „Netzwerkcharakter der Steuerungskultur“: Akteurs-, Situations- und Kontextbezug sowie Auflockerung bzw. Auflösung der Grenzen zwischen den staatlichen Ebenen und zwischen Staat und Privaten und die Frage nach der Stärkung der regionalen Handlungskompetenz und Selbstkoordination;
- „Kombination von Steuerungsmodi“: Zusammenspiel der Modi ‚Kooperation‘ und ‚Verhandlung‘ vor dem Hintergrund von Wettbewerb und Anreizen zur Kooperation sowie herrschende oder überkommene Hierarchien;
- „Informelle und formelle (Steuerungs-)Strukturen“: Vertrauen als Grundlage für Netzwerke

informeller und fest institutionalisierte, formeller Natur.

Daraus ergeben sich die Kernmerkmale ‚interorganisatorische Koordination und Kooperation‘, ‚Grad der Institutionalisierung der Interaktion‘ und ‚Modus der Interaktion‘ (Pütz (2004) S. 37). Das bedeutet, dass es nicht ausreicht, Governance mit Kooperation gleichzusetzen, indem sie als kollektive regionale Selbststeuerung aufgefasst wird. Denn in diesem Verständnis wird die Kooperation vorausgesetzt. Vielmehr stellt sich die Frage, was die spezifischen Strukturen der Regional Governance im entsprechenden Kontext sind und welche Ausprägungen die oben genannten Faktoren haben. Als analytischen Ansatz schlägt PÜTZ daher folgende Elemente vor (ebd., S. 98 f.):

- „Zweck, Thema und situative Rahmenbedingungen“: Herausforderungen, Anreizstrukturen, Potenziale, Chancen und Risiken;
- „Akteure“: Handlungsorientierungen, Interessen und Kooperationsbereitschaft;
- „Akteurskonstellationen“: Machtverhältnisse, Bindungen, Abhängigkeiten und Interaktionsorientierung;
- „Institutionelle Rahmenbedingungen“: Anreize und Restriktionen;
- „Prozess-endogene Faktoren und Prozessmanagement“: Führungs- und Steuerungsfunktionen, Integrations- und Konfliktreglungsfunktionen, Lernmöglichkeiten und Bildung von Sozialkapital.

Diese Elemente werden mit einer Forschungsheuristik zur Erklärung institutioneller, individueller und kollektiver Interaktionsformen abgedeckt: dem ‚Akteurszentrierten Institutionalismus‘.

3.4.3 Der ‚Akteurszentrierte Institutionalismus‘ als Forschungsheuristik

Der ‚Akteurszentrierte Institutionalismus‘ (AZI) ist eine von MAYNTZ und SCHARPF im Jahr 1995 erstmals vorgestellte Forschungsheuristik, die den Forschungsfokus auf selektive Wirklichkeitsaspekte richtet (Mayntz/Scharpf (1995)). Bei Forschungen diesen Konzepts handelt es sich immer um ex-post-Analysen. Die Kernelemente des Ansatzes und damit die Untersuchungsgegenstände sind ‚Institutionen‘, ‚Akteure‘, ‚Akteurskonstellationen‘, und ‚Interaktionsformen‘. Wichtige Rahmenbedingungen stellen die ‚Politik-Umwelt‘ mit ‚politischen Entscheidungen‘ sowie das eigentlich thematisierte ‚Problem‘ im Sinne des zu steuernden Gegenstands dar. Damit wird deutlich, dass sich über diesen Ansatz der Steuerungsmix von Regional Governance erfassen lässt. Denn der AZI ist durch verschiedene Elemente geprägt, die in Abbildung 11 samt ihrer gegenseitigen Beziehung visualisiert sind.¹⁶ Diese umfassen (1)

¹⁶ Die verdeutlichten Wirkrichtungen sind dabei linear. Der institutionelle Kontext bildet den Rahmen für die Akteure, deren Konstellationen und Interaktionsformen. Wird das Problem als vorab gegeben gesehen, so bestimmt es die Handlungsorientierungen und Fähigkeiten der Akteure im Kontext des Problems. Die Akteurskonstellationen ergeben sich aus den eingebundenen Akteuren und nur für diese Konstellationen werden die

Steuerungsressourcen, die durch externe Rahmensetzungen zur Verfügung stehen (insbesondere Recht und Geld), (2) Elemente des institutionellen Kontexts wie Aufbauorganisation, Programme mit inhaltlichen Parametern und prozeduralen Regeln, (3) individuelle Ressourcen und Präferenzen der Akteure, (4) Akteurskonstellationen und Interaktionsformen, die sich aus den institutionellen Kontexten und den individuellen Dispositionen ergeben (Diller (2005) S. 34). Zudem werden die Wechselwirkungen zwischen institutionalisierten Strukturen und den darin handelnden Akteuren erfasst (Diller (2005) S. 185). Die anzuwendende Mehrebenenperspektive besagt, dass der institutionelle Rahmen das Handeln der Organisation prägt und die Organisation wiederum für die handelnden Akteure den institutionellen Rahmen bildet. Das bedeutet, dass der institutionelle Kontext das Handeln ermöglicht und restriktiert, es aber nicht determiniert (Mayntz/Scharpf (1995) S. 40 ff.).

Institutionen

Eine Institution kann im AZI ein ‚soziales Gebilde‘ sein oder auf ‚sozial normierte Verhaltensmuster‘ hindeuten. Die Institution¹⁷ selbst wird dabei

Interaktionsformen untersucht. Aus den Interaktionen resultieren politische Entscheidungen, die die Politik-Umwelt, die außerhalb des untersuchten Arrangements steht, beeinflussen. Dieses Umfeld prägt wiederum die Probleme.

¹⁷ Auf eine genauere Diskussion des Institutionenbegriffs wird in dieser Arbeit verzichtet. Eine grundlegende Überlegung des Rechtsphilosophen HAUROU, der als Begründer der modernen Institutionentheorie gilt, soll zum besseren Verständnis dennoch erwähnt werden. Für ihn besteht eine Institution aus drei Elementen. (1) Die ‚Leitidee‘

als unabhängige Variable ohne determinierende Wirkung aufgefasst. Institutionelle Faktoren bilden lediglich den Handlungskontext für die Akteure. Dennoch ist oftmals eine kalkulierende Normenbefolgung festzustellen, wenn sich die Interessen eines Akteurs mit den institutionellen Vorgaben decken oder die Missachtung institutioneller Vorgaben zu Sanktionen führt. Daher werden institutionelle Normen oftmals befolgt, „weil es sich im Verständnis des betreffenden Akteurs so gehört – ohne eingehende Reflexion von Kosten und Nutzen im Vergleich zur Devianz“ (Schimank (2007a) S. 171). Das bedeutet zugleich, dass der institutionelle Rahmen, welcher die von allen Akteuren

stellt den Zweck einer später zu gründenden Organisation dar. In der Leitidee existiert ein Element der Planung des Vorhabens und dessen Organisation, das weit mehr beinhaltet als den Zweck selbst. In ihr sind gemeinsame Wertvorstellungen und Normen festgehalten. (2) Die organisierte Macht im Sinne dieser Idee, auch ‚Führungsmaht‘, baut auf der Leitidee auf. Die Leitidee „wird als eine gemeinsame Vorstellung bei den Führungsorganen und den Mitgliedern angesehen“ (Hauriou (1976) S. 42) und so wird die Führungsmacht eine „Gewalt zu eigenmächtigem Handeln und nicht etwa nur die Aufforderung zur Erfüllung einer Funktion [...], weil nur allzuoft diese Gewalt zum Handeln sich gegen ihre Funktion auflehnt“ (ebd.). Die Stärke der Leitidee drückt sich darin aus, dass sich „die Leidenschaften der Herrschenden langsam aber sicher dieser Idee schließlich doch gebeugt haben“ (ebd., S. 36 ff.). (3) Die ‚Gemeinsamkeitsbekundung‘ bezüglich „der Idee des zu schaffenden Werkes“ oder der „Idee der dabei anzuwendenden Mittel“ (ebd., S. 43) ist das dritte Element. Die Gemeinsamkeitsbekundung als eine Bewegung spiegelt sich „in gleichen Vorstellungen im Bewußtsein“ (ebd., S. 44) wider und löst bei ihnen „Bereitschaft zur Aktion“ aus. „Die Gemeinsamkeit in der Idee zieht das Einvernehmen im gemeinsamen Wollen unter Führung eines Oberhauptes nach sich“ (ebd.). Diese drei Elemente bilden die Grundlage einer Institution im modernen Verständnis (vgl. Alexander (2006); Münch (1987); Waschkuhn (1987)).

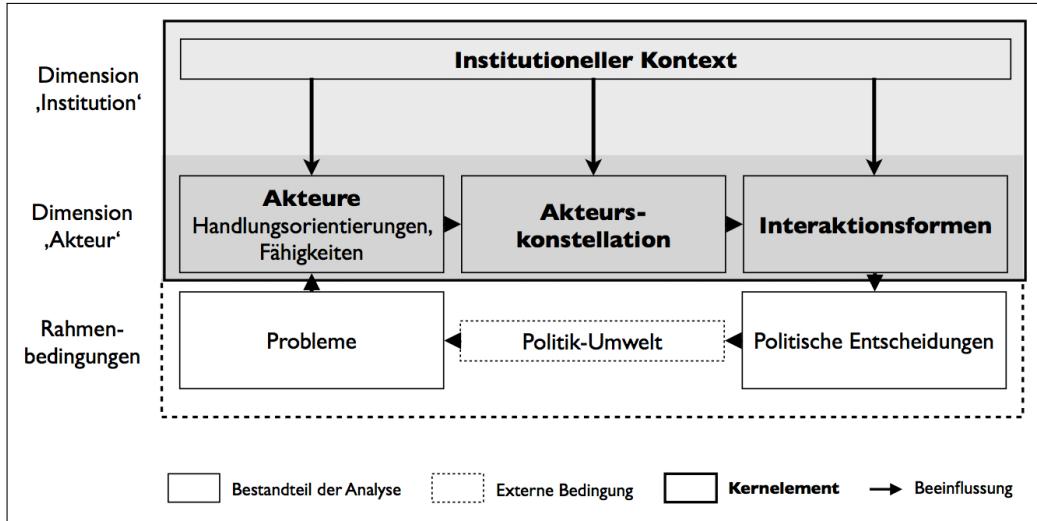


Abbildung 11: Bestandteile des Akteurszentrierten Institutionalismus,
Quelle: Eigene Darstellung, verändert nach Mayntz/Scharpf (1995) S. 45

einzuhalten Regeln definiert, diese Akteure und deren Akteurskonstellationen konstituiert, ihre Verfügung über Handlungsressourcen strukturiert, ihre Handlungsorientierungen beeinflusst und wichtige Elemente der spezifischen Handlungssituation prägt, mit der sich jeder einzelne Akteur konfrontiert sieht. „Soziale Gebilde wie Organisationen lassen sich dann sowohl unter dem Aspekt der darin verkörperten Regelungen, das heißt institutionell, betrachten wie auch unter dem Aspekt der Handlungsfähigkeit, das heißt als korporativer Akteur“ (Mayntz/Scharpf (1995) S. 49). Für Forschung im Rahmen des AZI bedeutet das, dass der Institutionenbegriff auf Regelungsaspekte¹⁸ konzentriert wird:

Institutionen als formale, rechtliche und soziale Normen werden absichtsvoll gebildet und können durch das Handeln konkreter, identifizierbarer Akteure abgeändert werden. Die Verteilung und Ausübung von Macht ist relevant, die Definition von Zuständigkeiten eine wichtige Komponente und die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse sind in die Analyse mit einzubeziehen (ebd., S. 40 ff.).

Akteure, Handlungsorientierung und Fähigkeiten

Die zweite relevante Ebene ist die der Akteure. Es werden die Typen ‚individuelle‘, ‚kollektive‘ und ‚korporative‘ Akteure differenziert. Individuelle Akteure sind Einzelpersonen, kollektive Akteure entstehen, „wenn ohne formale Organisation kollektives Handeln angestrebt wird“ (Mayntz/Scharpf (1995) S. 51). Die wichtigste Kategorie ist die

¹⁸ Regeln werden als materielle Verhaltens- und formale Verfahrensnormen für bestimmte Situationen aufgefasst. Sie gewähren oder untersagen finanzielle, rechtliche, personelle, technische und natürliche Ressourcen für spezifizierte Adressaten und legen Relationen (Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen) zwischen bestimmten Akteuren fest (Mayntz/Scharpf (1995) S. 47 f.).

der korporativen Akteure, worunter „handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten [verstanden werden], die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch (zum Beispiel in Unternehmen oder Behörden) oder majoritär (zum Beispiel in Parteien und Verbänden) entschieden werden kann“ (ebd., S. 49 f.). Sie werden durch institutionelle Regelungen konstituiert, handeln letztlich aber immer durch Individuen (ebd., S. 52).

„Im Akteurszentrierten Institutionalismus stehen [...] die verschiedenen Modi sozialer Handlungskoordination im Vordergrund, die [...] unter dem [...] Stichwort 'Governance' erörtert werden“ (ebd., S. 60). Wie bereits erläutert, gibt es vier abstrahierende Grundformen sozialer Handlungskoordination: die wechselseitige Anpassung, Verhandlungen, Abstimmungen und hierarchische Entscheidung. Die Akteure unterscheiden sich in ihrer Handlungsorientierung, die sich in Wahrnehmungen und Präferenzen der Akteure widerspiegelt und von Lernprozessen und Argumenten beeinflusst wird. Sie wird zum Teil institutionell geprägt, durch vorgegebene Aufgaben und Handlungszweck, teilweise auch von kontextunabhängigen individuellen Eigenschaften der korporativen Akteure bestimmt – wie der Sozialisation oder der eigenen Geschichte. Es können drei Formen von Handlungsorientierung unterschieden werden (vgl. Mayntz/Scharpf (1995)

S. 51 ff.; (Pütz (2004) S. 50 f.). (1) Die ‚motivationale Orientierung‘ des Akteurs ergibt sich aus den normativen Vorgaben, die aus der Institution herrühren, in die der Akteur eingebettet ist. Für die Forschung ist dienlich, dass institutionelle Regelungen empirisch leicht zu erheben sind. Standardinteressen der Akteure sind hier Autonomiesicherung, Domänenabgrenzung, Wachstum und Erwartungssicherheit. Allerdings sind sehr akteursspezifische Zielsetzungen, Interessen, Emotionen und Identitätsansprüche zu berücksichtigen. (2) Die ‚kognitive Orientierung‘ umfasst das situativ relevante Tatsachen- und Kausalwissen des Akteurs. Dieses ergibt sich aus Wahrnehmungen und Deutungen des Akteurs, seinen verfügbaren Handlungsoptionen, möglichen Ergebnissen des eigenen Handelns sowie den Erwartungen Dritter an das eigene Handeln. (3) Die ‚relationale Orientierung‘ bestimmt das Handeln des Akteurs im Verhältnis zu Anderen, also kooperativ, eigennutzmaximierend, kompetitiv oder feindselig. Das Handeln selbst kann durch einen institutionell geregelten Anlass gefordert werden, denn „Situationen aktivieren, indem sie zum Handeln herausfordern, selektiv bestimmte Aspekte latent vorhandener Handlungsorientierungen“ (Mayntz/Scharpf (1995) S. 59 f.). Das bedeutet, dass die kollektive Handlungsfähigkeit dann am größten ist, wenn Willensbildung und Verfügung über kollektive Handlungsressourcen auf übergeordnete Instanzen übertragen werden (ebd., S. 62).

Neben der unterschiedlichen Handlungsorientierung beeinflussen die individuellen Fähigkeiten der Akteure die Situation. Fähigkeiten sind in diesem Kontext definiert als die Handlungsressourcen, die dem Akteur zur Beeinflussung des Ergebnisses bereitstehen. Diese umfassen persönliche Merkmale (physische Stärke, Intelligenz, Human- und Sozialkapital), materielle Ressourcen (Geld, Land), militärische Macht, technologische Ressourcen oder privilegierten Informationszugang (Scharpf (2000) S. 86). Die institutionellen Regeln organisieren dabei die Zuweisung und Beschränkung von Kompetenzen, von Partizipations- und Vetorechten und verleihen das Recht auf autonome Entscheidung (Pütz (2004) S. 50 f.). Diese institutionellen Rahmenbedingungen sind für die Forschung im AZI am wichtigsten (Scharpf (2000) S. 86).

Der erste Schritt einer Akteursanalyse im Rahmen des Konzepts ist die Erarbeitung der Menge der Interaktionen, die das zu erklärende politische Ergebnis hervorgebracht haben. Danach können die individuellen und korporativen Akteure identifiziert werden, die am Entscheidungsprozess beteiligt und für diesen von Bedeutung waren. Sie besitzen bestimmte Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen, die für die Handlungsoptionen der Individuen entscheidend sind (Scharpf (2000), S. 86). Hier wird das Erklärungspotenzial des AZI in der Regional-Governance-Forschung deutlich, da die Analysegegenstände sich zu großen Teilen decken.

Für die Erforschung des Handelns korporativer Akteure ist eine Konzentration auf handlungsleitende Interessen, Normen und Identitäten jedoch ausreichend (Mayntz/Scharpf (1995) S. 54). Der korporative Akteur dient dabei als *black box*, was solange ausreicht, „wie ihm als Handlungseinheit bestimmte Handlungsorientierungen – etwa ein spezifisches Wissen oder Interesse – plausibel unterstellt werden können“ (Schimank (2007a) S. 170 ff.).

Akteurskonstellationen

Die Akteurskonstellation beschreibt die beteiligten Akteure, deren Strategieoptionen und die mit den Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse, sowie die auf diese Ergebnisse bezogenen Präferenzen der Akteure (Scharpf (2000) S. 87 ff.). Die Konstellationen variieren nach Anzahl der involvierten Akteure, der Homo- oder Heterogenität sowie den differenziellen Ressourcenausstattungen der Akteure (Schimank (2007a) S. 170 ff.). Aber kein Beteiligter kann Entscheidungen allein nach seinen eigenen Präferenzen, Perzeptionen und Handlungsressourcen bestimmen. Es sind immer verschiedene Akteure mit verschiedenen Interessen in unterschiedlichen Konstellationen bedeutend. Allerdings ergibt sich das Gesamtergebnis nicht als „Aggregateffekt einer Mehrzahl unverbundener Einzelhandlungen, sondern es entsteht aus der komplexen Interdependenz aufeinander bezogener Handlungen“ (Mayntz/Scharpf (1995) S. 60).

Interaktionsformen

Ein weiterer Analysepunkt sind die Interaktionen zwischen den korporativen Akteuren. Dabei gilt es, alle relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure zu berücksichtigen, die in dem entsprechenden gesellschaftlichen Regelungsumfeld auftreten. In Kapitel 3.1.3 wurden die verschiedenen Interaktionsformen bereits diskutiert, die entweder feindlich, kompetitiv, egoistisch-rational oder kooperativ ausgestaltet sein können und damit den relationalen Aspekt der Interaktion hervorheben (Mayntz/Scharpf (1995) S. 57).

Forschungsparadigmatische Regel

Für Untersuchungen im Rahmen des AZI gibt es eine forschungsparadigmatische Regel: die ‚abnehmende Abstraktion‘. Sie besagt, dass das, was institutionell erklärt werden kann, nicht akteursbezogen erklärt werden muss und dass akteursbezogene Erklärungen zunächst mit Vereinfachungen arbeiten können, bevor sie empirisch überprüft werden müssen. Denn der institutionelle Kontext bestimmt Beziehungsstrukturen, Interaktionsanlässe und Handlungsorientierungen mit. Daher ist auch über den Akteur schon Einiges bekannt, sofern der Kontext bekannt ist. Konkret gehören dazu Handlungs- und Unterlassungspflichten, zulässige Handlungsoptionen und legitime Ressourcen, organisatorische Eigeninteressen und charakteristische Interaktionsorientierungen sowie Wahrnehmungstendenzen. Und erst, wenn sich das Handeln nicht mehr an unterstellten Interessen orien-

tiert, müssen die realen motivationalen Orientierungen empirisch erhoben werden (Mayntz/Scharpf (1995) S. 66 f.).

Kritik am Akteurszentrierten Institutionalismus

Als Heuristik bietet sich der AZI für die Governance-Forschung an. Für die geographische Forschung fehlt ihm aber ein Raumbezug. Wegen der Pfadabhängigkeit regionaler Entwicklungsprozesse und ihrer Einbettung in ein vernetztes räumliches Mehrebenensystem ist für Regional Governance ein klarer Raumbezug und Regionsbegriff nötig (Pütz (2004) S. 100). Zudem bleibt unklar, inwieweit die einzelnen Variablen zusammenwirken, was aber gerade bei Regional-Governance-Forschungen von großer Bedeutung ist (ebd., S. 99). In Verbindung mit den bisherigen Darstellungen dieser Arbeit wird im Folgenden ein Analyseschema für die Regional Governance und die regionale Strategieentwicklung in Greater Manchester erarbeitet. Dabei spielen die Aspekte des AZI eine entscheidende Rolle und werden um vorher thematisierte Elemente ergänzt.

4 Methodologie. Analysekonzept für Regional Governance im Strategiekontext

Der vorliegenden Forschungsarbeit liegen drei Leitfragen zugrunde:

1. Welche Merkmale hat die Regional Governance in der Region Greater Manchester hinsichtlich des Umgangs mit dem Themenfeld der Energieversorgung? Was sind die erkennbaren Strukturen und Entscheidungslinien?
2. Wie funktioniert die Regional Governance in der Region Greater Manchester hinsichtlich des Umgangs mit dem Themenfeld der Energieversorgung? Wie arbeiten die unterschiedlichen Organisationen zusammen?
3. Wie kann die Regional Governance in der Region Greater Manchester hinsichtlich des Umgangs mit dem Themenfeld der Energieversorgung bewertet werden? Welche Folgen ergeben sich aus dem konkreten Regional-Governance-Arrangement für die regionale Entwicklungsstrategie hinsichtlich des Umstiegs auf regenerative Energien?

4.1 Forschungsdesign

Die theoretischen Ausführungen zur Governance-Theorie, zu Regional Governance, zu strategischer Planung in der Regionalentwicklung und Forschungen

im Kontext dieser Themenfelder haben verschiedene Elemente aufgegriffen, die zur Beantwortung der drei Leitfragen dienen. Das nachfolgend vorgestellte Forschungslayout der Fallstudie baut auf diesen Grundlagen auf (s. Abb. 12). Der Bereich ‚Analyse‘ dient der Beantwortung der ersten beiden Fragestellungen. Die Hauptdimensionen sind der institutionelle Kontext, die Akteursebene und das strategische Konzept, jeweils im Licht der Energiewende. Es sollen Strukturen erkennbar gemacht werden, Entscheidungslinien offengelegt werden, Formen der Zusammenarbeit, der Aufgabenverteilung und Verantwortlichkeiten sowie Kompetenzen in der Region analysiert werden.

Der institutionelle Kontext bietet ausgehend von dem WIECHMANNschen Prozessmodell der Strategieentwicklung (s. S. 47) und dem Ansatz des AZI (s. Kap. 3.4.3) den Rahmen für die Akteursdimension und das strategische Konzept. Insbesondere die Entstehungsbedingungen des Governance-Arrangements in Greater Manchester und dessen Normen sowie die daraus resultierenden Regelsysteme werden in der empirischen Arbeit analysiert. Dabei wird als das Governance-Arrangement die *Association of Greater Manchester Authorities* (AGMA) aufgefasst, was im späteren noch zu erläutern ist.

Die Akteusebene greift drei Kernelemente und drei weitere Bestandteile auf, die ebenfalls auf WIECHMANN sowie MAYNTZ und SCHARPF zurückgehen.

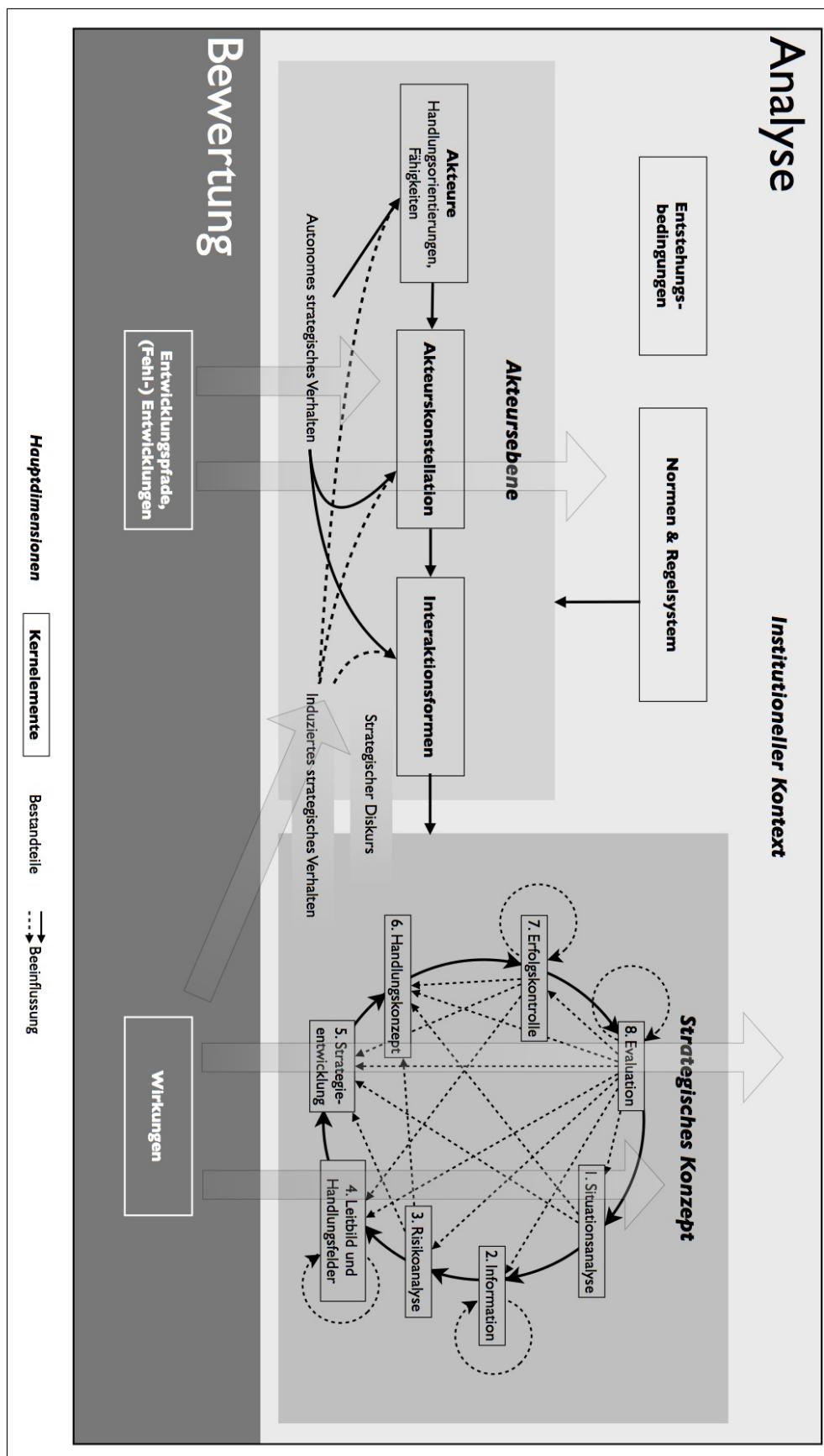


Abbildung 12: Forschungslayout der Fallstudie, Eigene Darstellung

Akteure sollen identifiziert und ihre Handlungsorientierungen und Fähigkeiten gedeutet werden. Die spezifische Akteurskonstellation und sich ergebende Interaktionsformen der Akteure sind die nächste Analyseebene. Für alle drei Kernelemente ist die Beeinflussung durch das autonome strategische Verhalten sowie das von der Strategie induzierte Verhalten von heuristischem Wert.¹⁹ Das autonome Verhalten wird im Kontext der Forschung auf das Element der strategischen Schritte begrenzt. Dabei ist Gegenstand, inwieweit diese lokal unternommen werden, ohne dass sie (1) während der regionalen Strategieaufstellung thematisiert oder (2) explizit in der regionalen Strategie gefordert werden. Für das induzierte strategische Verhalten werden zwei andere Punkte relevant, nämlich welche strategischen Schritte lokal ergriffen werden, (1) da sie während der regionalen Strategieaufstellung thematisiert wurden, oder (2) da sie explizit in der regionalen Strategie gefordert werden. Allerdings dürfte sich die Analyse des zweiten Aspekts schwierig gestalten, da die Kernstrategie der Region noch relativ jung ist – sie wurde im Juni 2010 veröffentlicht. Die Analyse des strategischen Diskurses, der wie das induzierte Verhalten in engem Zusammenhang mit der dritten Hauptdimension, dem strategischen Konzept, steht, fokussiert zwei andere Bereiche: Aussagen über Inhalte und Handlungen, die (1) in den

regionalen Dokumenten und (2) den lokalen Strategien getroffen werden und die in Bezug zur regionalen Strategie stehen.

Das strategische Konzept ist die dritte analytische Dimension des Forschungsvorhabens. Sie orientiert sich an dem Strategiezyklus von FROMMER (s. S. 54). Die acht Schritte werden für die Analyse allerdings wie folgt konkretisiert: (1) Wie wurden Informationen im Sinne einer *evidence base* für die Strategie beschafft? (2) Wie wurden diese Informationen kommuniziert? (3) Welche Risiken und Chancen werden in der Strategie benannt? (4) Welche Leitbilder, Visionen und Handlungsfelder werden in der Strategie benannt? (5) Welche Ziele werden in der Strategie angestrebt? Welche Maßnahmen werden konkretisiert? Wer wird an diesen Schritten laut Strategie beteiligt? (6) Welche konkreten Hinweise auf nachfolgende Konzepte liefert die Strategie? (7) Welche Mechanismen zur Erfolgskontrolle (Monitoring, Controlling etc.) werden in der Strategie „gefordert“? (8) Inwieweit ist in der Strategie Evaluation vorgesehen? Das Hauptdokument der Analyse in der vorliegenden Forschung ist die „AGMA Decentralised and zero carbon energy planning study“ (AGMA* (2010a)), die im Juni 2010 veröffentlicht wurde. Daneben gilt es, andere Strategien mit thematischen Bezügen zum Energiesektor auf der regionalen Ebene des Nordwestens, in Greater Manchester sowie der Mitgliedsgemeinden hinzuzuziehen.

¹⁹ Im Rahmen der späteren Darstellung der empirischen Untersuchung werden diese beide Verhaltensvarianten aus Gründen der Darstellbarkeit in den Bereich ‚Wirkung‘ aufgenommen.

Der Bereich ‚Interpretation‘ dient der Beantwortung der dritten Leitfrage. Einerseits sollen Entwicklungspfade und (Fehl-) Entwicklungen des institutionellen Arrangements und der Akteursebene beurteilt werden. Andererseits soll die Wirkung der Strategie auf die drei Hauptdimensionen analysiert werden. Es geht darum, zu bewerten

- inwieweit die Strategie dazu dient, Handlungsalternativen zu verdeutlichen,
- Entscheidungssituationen zu definieren,
- welche Effekte auf Politikagenden und Allianzen wirken,
- welche Arenen, Regeln der Zusammenarbeit und Beteiligungsformen im Prozess der Strategiebildung entstehen,
- inwieweit und inwiefern sich diese normalisieren und in den gesamten Governance-Prozess der Region einbetten,
- inwieweit die Strategie als Rahmenwerk dient und wirkt,
- ob die Strategie als relevant erachtet wird und hilft, Entscheidungssituationen zu definieren,
- ob entwicklungspolitische Linien in den Dokumenten benannt werden, die von Leitideen in Entscheidungen und Maßnahmen abweichen und
- wie diese Entscheidungen zustande kommen und dann helfen (oder

nicht), einzelne Aspekte der Strategie zu begreifen.

4.2 Empirisches Vorgehen

Das empirische Vorgehen der Arbeit ist zweigeteilt. Es werden offizielle Niederschriften im Rahmen einer Dokumentenanalyse betrachtet. Ergänzend dazu werden Experteninterviews zur primären oder vertiefenden Erkenntnisgewinnung durchgeführt. Insbesondere in der Organisationsforschung, die sich mit Institutionen und Akteuren beschäftigt, werden das qualitative Interview und die qualitative Inhaltsanalyse als geeigneter Weg beschrieben, um die erläuterten Phänomene zu erfassen (von Rosenstiel (2004) S. 230 ff.).

Die Dokumentenanalyse umfasst in der vorliegenden Studie Sitzungsprotokolle, offizielle Dokumente, wie die regionale Strategie selbst, und andere nationale wie regionale Papiere, die sich dem Themenfeld ‚regenerative Energieversorgung‘ widmen. Dadurch sollen die Struktur der Zusammenarbeit anhand verschriftlichter Absprachen und Regeln erläutert, Möglichkeiten der Einflussnahme einzelner Organisationen oder Akteure strukturiert dargelegt und Beteiligungs- und somit Einflussstrukturen an und in dem Strategiebildungsprozess offen gelegt werden. Eine Dokumentenanalyse ist dabei eine Inhaltsanalyse (Prior (2003) S. 122). Allerdings müssen die Dokumente immer in ihrem Entstehungskontext begriffen werden, denn sie sind Produkte eines

sozialen Prozesses und daher kollektive Produkte (ebd., S. 26). Das bedeutet, dass sie keine vom restlichen institutionalen und organisatorischen Kontext abgekoppelten Ergebnisse sind, sondern in das weitere Informationssystem eingebunden (ebd., S. 87) und oftmals andere Dokumente als Grundlage haben (ebd., S. 48). Jedes Dokument findet andere Wege, um ‚Gegenstände‘ sichtbar und auffindbar zu machen und damit dient es als „boundary object“ (Prior (2003) S. 87) zwischen Text und Verfasser. Bei dem oder den Autoren eines Dokuments geht es weniger um die Identität als vielmehr um die effektiven Funktionsmechanismen seiner oder ihrer Arbeit (ebd., S. 104). Zudem stellt sich die Fragen, welche Autoren genannt werden und ob es Andere gibt, die an der Erstellung beteiligt gewesen sind und dennoch nicht erwähnt wurden (ebd., S. 142). Das impliziert, dass sich die gesamte Bedeutung des Textes nicht aus diesem selbst ergibt, sondern aus der Art, wie er geschrieben ist und gelesen werden kann (Hodder (2000) S. 704).

Das Vorgehen bei Textanalysen, zu denen Dokumentenanalysen gezählt werden, beschreibt SILVERMAN (Silverman (2000)) wie folgt: Erstens gilt es, einen klaren analytischen Rahmen zu entwickeln. Zweitens geht eine erfolgreiche Analyse über die Erstellung einer reinen Liste hinaus. Es geht vielmehr darum zu zeigen, „*how the (theoretically defined) elements we have identified are assembled or mutually laminated*“ (ebd., S. 828). Und drittens müssen die

gewonnenen ‚Daten‘ immer bezogen auf die Art der Quelle (z.B. Zeitungsartikel, wissenschaftliche Texte, Magazine) und Auswahl verschiedener Textbausteine (z.B. Schlagzeilen) gesehen werden. Ergänzend ist hinzuzufügen, dass der Auswertungskatalog aus der wissenschaftlichen Meinung heraus entwickelt werden sollte (Prior (2003) S. 149) und die Auswahl der zu analysierenden Dokumente auf nachvollziehbaren Kriterien beruhen muss (Prior (2003) S. 163). Diese Anforderungen sind im vorliegenden Fall hinreichend erfüllt.

Das zweite Element der empirischen Arbeit stellen Experteninterviews dar. Diese sollen vertiefende Erkenntnisse über Strukturen, Prozesse, Funktionen und Wirkungsweisen der Regional Governance im Themenfeld der Energieversorgung in GM hervorbringen. Zu diesem Zweck wurden vor Ort sieben persönliche Gespräche in den Büros der jeweiligen Experten geführt. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte nach zwei Prinzipien: ‚zugeschriebene Bedeutung für den Strategiebildungsprozess‘ und ‚Schneeballsystem‘. Folgende Interviews wurden geführt²⁰:

- Interview 1: „Chief Planner“ bei der North West Development Agency (NWDA),
- Interview 2: „Director of Strategy & Planning“ bei der NWDA,
- Interview 3: „Regional Spatial Strategy Manager“ bei 4 North West

²⁰ Die Interviews 4 und 6 wurden mit je zwei Gesprächspartnern – (a) und (b) – geführt.

(4NW),

- Interview 4: „Professor“ (a) und „Research Fellow“ (b) an der Universität Salford: SURF - The Centre for Sustainable Urban and Regional Futures, zugleich Berater verschiedener regionaler Organe und Unternehmen
- Interview 5: „Assistant Planning Strategy Manager“ der AGMA Planning and Housing Commission (PHC),
- Interview 6: „Planner“ (a) und „Planner“ (b) beim Bolton Council
- Interview 7: „Planning Policy, Health and Environment Adviser“ beim Stockport Metropolitan Borough Council.

Insgesamt wurden 32 Experten per Email angeschrieben; der Großteil gab spätestens nach der zweiten Kontaktaufnahme eine Rückmeldung. Einige verwiesen an andere potenzielle Gesprächspartner, andere sendeten umfangreiches Dokumentenmaterial oder Internetverweise per Email. Allerdings erklärte sich kein Vertreter eines Wirtschaftsunternehmens oder einer Nicht-Regierungs-Organisation zu einem Interview bereit und einzelne Gemeinden gaben keine Antwort. Über mögliche Gründe wird an späterer Stelle diskutiert.

Die qualitative Forschungsmethode des Interviews wurde gewählt, da es sich bei dem hier beschriebenen Forschungs-

vorhaben um ein bisher empirisch wenig erforschtes Problem handelt und der Themenbereich ‚Energiewende‘ nur schwer abzugrenzen ist, also kaum losgelöst von anderen Handlungsfeldern gesehen werden kann. Daher wurden für die Einzelinterviews auch unterschiedliche Interviewleitfäden entworfen (vgl. Reuber/Pfaffenbach (2005) S. 128 f.; Meier-Kruker/Rauh (2005) S. 4). Die Hauptfragen, die sich an die InterviewpartnerInnen richteten, hatten folgende Kerninhalte:

- Beruflicher Werdegang des/der Interviewpartners/Interviewpartnerin, inkl. der jetzigen Stellung;
- Beschreibung (historisch, institutio-nell, organisatorisch, funktional) der Organisation, in der er/sie tätig ist, mit Fokus auf den Bereich erneuer-barer Energieversorgung;
- Rolle der eigenen Organisation bei der Erstellung der regionalen Stra-tegie (Beteiligungsmöglichkeiten, ei-gene Positionen, autoritative und finanzielle Ressourcen, Kompeten-zen);
- Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Partnern im Bereich erneuerbarer Energieversorgung;
- Subjektive Bewertung der Bedeu-tung des Bereiches erneuerbarer Energieversorgung im Allgemeinen und im Speziellen für die regiona-le und, sofern vorhanden, die lokale Strategie;

- Subjektive Bewertung der strategischen und materiellen Bedeutung der regionalen und, sofern vorhanden, der lokalen Strategie für den Bereich erneuerbare Energieversorgung in der Zukunft für die Region bzw. Gemeinde.

Die Interviews wurden nach Erlaubnis durch die Gesprächspartner alle mit einem Diktiergerät aufgezeichnet. Die Transkription wurde standardorthographisch durchgeführt, da ausschließlich Inhalte des Gesprächs, nicht andere Merkmale analysiert werden (vgl. Kowal/O'Connell (2004) S. 440 ff.). Die aus den Interviews genutzten Passagen werden im Fließtext der Arbeit folgendermaßen zitiert: „I2 - Z.4“ steht für „Interview 2, Zeile 4.“ Ein „(FF)“ in den Interviewsequenzen steht für Äußerungen des Interviewers.²¹ Die systematische Aufarbeitung des Interviewmaterials folgt dem von MAYRING entwickelten Modell der qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring (2004)), das folgendem Schema folgt: (1) „allgemeine Kategoriendefinition, Festlegung des Selektionskriteriums und Abstraktionsniveaus für Kategorienbildung“, (2) „schrittweise Kategorienbildung aus dem Material heraus in Bezug auf Definitionen und Abstraktionsniveau, Subsumtion unter alte Kategorien“, (3) „Überarbeitung der Kategorien nach etwa 10 - 50 % des Materials“, mit Überprüfung in Bezug zur

Fragestellung (4) „endgültiger Materialdurchgang“ und (5) „Auswertung“ (ebd., S. 472). Bei der Auswertung sind nach SILVERMAN einige Besonderheiten zu berücksichtigen (Silverman (2000) S. 824 f.). Welchen Status haben die aus den Interviews gewonnen Daten? Haben einzelne Aussagen mehrere Bedeutungen? Dabei ist es wichtig zwischen Erfahrung und Erzählung zu unterscheiden. Ist die analytische Position den praktischen Bedenken angemessen? Beim Analysevorgehen sollte bedacht werden, dass Gesprächssequenzen und nicht einzelne Sätze identifiziert werden. Außerdem müssen das Rollenverständnis und damit die Handlungsorientierung und Identität des Gesprächspartners berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der analysierten Passagen gilt es in den Gesamtkontext des Interviews einzubetten, auch vor dem Hintergrund der Frage, wie die einzelnen Gedanken entstanden (ebd., S. 831). So können die Interviews einerseits als zusätzliche und vertiefende Methode der Wissensgenerierung über den Regional-Governance-Prozess in GM dienen und andererseits aus den Dokumenten gewonnene Erkenntnisse bestätigen, konkretisieren oder Widersprüche aufzeigen.

4.3 Kritische Würdigung des empirischen Vorgehens

Das erläuterte empirische Vorgehen der Arbeit ist für den Untersuchungsgegenstand sehr gut geeignet. Allerdings ergaben sich im Verlauf der Forschung Probleme, die kurz geschildert werden.

²¹ Auf der dieser Arbeit beiliegenden CD-Rom finden sich die Transkriptionen der Interviews. Zusätzlich sind alle analysierten Dokumente vorhanden, sowie Bestandteile des empirisch-analytischen Materials.

Bei der Dokumentenanalyse zeigte sich, dass „der frühe Vogel den Wurm fängt“ – bezüglich der Verfügbarkeit. Über Wochen und Monate hinweg waren insbesondere die Sitzungsprotokolle der AGMA-Kommissionen im Internet verfügbar, zahlreiche waren zum Download bereitgestellt. Während der analytischen Arbeit zeigte sich, dass einzelne Dokumente zusätzlich hinzugezogen werden sollten, insbesondere die Sitzungsprotokolle der ‚Environment Commission‘ (EC). Diese waren einer Umstrukturierung der Homepage zum Opfer gefallen und auch auf mehrfache Nachfrage nicht zu bekommen.

Die Auswahl der Interviewpartner fiel auf Vertreter verschiedener Organisationen. Wie erwähnt, waren keine Akteure von NGOs, Unternehmen oder Beratungsbüros für ein Gespräch zu gewinnen. Gründe für Absagen waren mangelnde Zeit, mangelndes Interesse an der Thematik, der Hinweis auf geeignete Interviewpartner oder schlichtes Nicht-Antworten auf die Anfrage. Über mögliche tieferliegende Ursachen der Verweigerung könnte nur spekuliert werden. Die Anfragen an die potenziellen Gesprächspartner hätten nach einem ersten Emailkontakt vermutlich telefonisch vielversprechender verlaufen können.

Beide Methoden zusammengenommen muss darauf hingewiesen sein, dass die Quellen nicht identisch behandelt werden sollten. Dokumente stellen, wie erwähnt, einen Konsens dar, der unter

den Verfassern herrscht und können daher als ‚entschärfte‘ Quelle verstanden werden, wohingegen Interviewaussagen, die auf die Dokumente bezogen sind, in der Regel stärker pointiert, reflektiert und eventuell polarisiert sind. Diesem Faktum kann in der vorliegenden Arbeit jedoch nur zum Teil Rechnung getragen werden, da insbesondere eine Gegenüberstellung der wirklich entscheidenden Sequenzen äußerst viel Platz einnähme und für den analytischen Zugewinn hinsichtlich des Untersuchungsthemas nicht von großer Bedeutung wäre. Daher wird diese Erkenntnis reflektiert, in den Ausführungen aber nicht zwangsläufig darauf hingewiesen.

Insgesamt betrachtet muss festgehalten werden, dass das erarbeitete analytische Konzept sehr umfassend ist und dadurch aufgrund zeitlicher Restriktionen, wie sie für eine Diplomarbeit typisch sind, einige Aspekte nicht tiefergehend beleuchtet werden können. Damit ergeben sich allerdings zahlreiche Anknüpfungspunkte für weitere wissenschaftliche Arbeit.

5 Fallbeispiel Greater Manchester. Steuerungsmöglichkeiten für die Energiewende

In der Region Greater Manchester wurde im August 2009 die erste regionsübergreifende Entwicklungsstrategie verabschiedet: „Prosperity for all: The Greater Manchester Strategy“ (GMS) (AGMA* (2009)). Diese behandelt auf 60 Seiten die Themen ‚Jugendförderung‘, ‚Lebensqualität‘, ‚Hochqualifizierte‘, ‚Talitanwerbung‘, ‚Transport‘, ‚Wirtschaftsbasis‘, ‚internationale Erreichbarkeit‘, ‚CO₂-arme Wirtschaftsweisen‘, ‚Wohnungsmarkt‘, ‚effektive Governance‘ und ‚das Selbstverständnis der Region‘ und dient als zentraler Orientierungsrahmen für die ‚Core Strategies‘²² der zehn Gemeinden in Greater Manchester. Ein auf der Strategie aufbauendes Dokument ist der „Greater Manchester Spatial Framework“ (GMSF) (AGMA* (2010c)), der eine Konkretisierung der eher abstrakt gehaltenen Strategie darstellt. In diesem heißt es: „*The purpose of the Spatial Framework is: to provide a framework for collaboration for partners, to provide a coherent set of spatial priorities for delivery and investment, to support Local Development Frameworks (especially Core Strategies), to provide confidence that we have the land to deliver our growth strategy and thus fulfill*

the City Region's full potential as the engine of growth in the North“ (ebd., S. 3). Dass dem Thema der Energieversorgung besondere Bedeutung zugesprochen wird ist dadurch deutlich gemacht, dass es einen zwölfseitigen Zusatzteil zum Thema ‚low carbon‘ gibt (AGMA* (2010d)). Dieser setzt sich intensiv mit energierelevanten Fragen auseinander. Drei Kernkomponenten sind auszumachen: (1) Reduktion der CO₂-Emissionen um 30 bis 50 Prozent zwischen den Jahren 2010 und 2020; (2) Priorisierung der Transformation hin zu einer CO₂-freien Wirtschaft; (3) Adaption an unvermeidbare und sich verstärkende Folgen des Klimawandels (ebd., S. 2).

Als konzeptionelle Tiefenstudie für das Themenfeld Energieversorgung wurde die „AGMA Decentralised and Zero Carbon Energy Planning Study“ (DRES) (AGMA* (2010a)) erarbeitet. Die Hauptziele dabei sind – neben dem Erkenntnisgewinn – das Setzen von Reduktionszielen, die Herausarbeitung von Chancen bei der CO₂-neutralen Projektentwicklung in der Region, das Identifizieren des angemessenen Energiemixes für GM und das Benennen konkreter Handlungsmöglichkeiten, um eine neue Energieinfrastruktur aufzubauen. Dieses Dokument kann zum jetzigen Zeitpunkt als das Wesentliche für den Bereich der Energiewende angesehen werden. Daher wird ihm ein besonderer analytischer Wert zugeschrieben. Eng mit dieser Studie verbunden ist der „Sustainable Energy Action Plan“ (SEAP) (ARUP*/MKCL* (2010)). Er soll

²² Zur Erläuterung der Core Strategies siehe S. 82.

Entscheidungsträgern auf Grundlage der in der Strategie und dem Rahmenplan beschlossenen und durch die Studie fundierten Ziele im Energiesektor Handlungsoptionen aufzeigen. Dies sind momentan die vier entscheidenden Dokumente auf der sub-regionalen Ebene.

Auch auf regionaler (*North West of England*) Ebene ist eine Vielzahl strategischer Dokumente entstanden, die sich mit dem Thema der Energieversorgung beschäftigen. Insbesondere die „Regional Spatial Strategy“ (RSS) (GONW* (2008)) des Nordwestens und deren Folgedokument „Future North West“ (FNW) (NWDA (2010)) sind dabei von Interesse, da Reduktionsziele oder Ausbauszenarien der erneuerbaren Energieversorgung für die Sub-Regionen vorgestellt werden.

Als Umsetzungsebene kommt den *local authorities* (LA) eine große Bedeutung zu. Seit einigen Jahren werden in den Gemeinden sogenannte „Core Strategies“ erstellt. In diesen sind explizite Zielvorgaben zur CO_2 -Reduktion und für den Ausbau einer dezentralen und erneuerbaren Energiestruktur festzuhalten. Für die Fallstudie werden dabei die beiden Gemeinden Bolton (Bolton Council* (2010a)) und Stockport (Stockport Metropolitan Borough Council* (2010)) exemplarisch herausgegriffen und deren strategische Konzepte nach den genannten Kriterien analysiert. Die Auswahl dieser Städte begründet sich folgendermaßen. Stockport kann als Vorreiterkommune im Umgang mit erneuerbaren Energien bezeichnet werden.

So gibt es beispielsweise eine Vielzahl von Dokumenten in der Stadt, die sich dem Themenfeld verschreiben und es wurde eine Verwaltungsangestellte gesondert damit beauftragt, Belange der erneuerbaren Energieversorgung in Diskussionen und Vorhaben der Verwaltung einzubringen, was sich in der CS deutlich widerspiegelt. Bolton hingegen ist gerade erst am Anfang der eigenen Arbeit in dem Bereich der erneuerbaren Energieversorgung. Eine Studie zu dem Thema wurde in Auftrag gegeben, die auch insbesondere die Erkenntnisse der AGMA-Studie berücksichtigt. Die Ergebnisse sollen dann in die eigene CS einfließen. Somit bilden diese beiden Gemeinden das Spektrum in GM ab, proaktive und reaktive Gebietskörperschaften, von der Eigeninitiative bis zur Arbeit nach Anleitung.

Wie in den Kapiteln 2.1 und 2.3 dargelegt, haben sich in GM in den vergangenen 20 Jahren eine Vielzahl von Governance-Arrangements gebildet. Auch für das Themenfeld der Energiewende kann ein solches nachgewiesen werden. Die Analyse der Merkmale und Funktionsweisen dieses Governance-Regimes sowie eine Interpretation der Steuerungsmöglichkeiten auf Basis der angesprochenen Dokumente sind Gegenstand der vorliegenden Fallstudie. Den konkreten Inhalten der Dokumente, also Zielen, Strategieansätzen oder Maßnahmen, sind nicht Gegenstand der Untersuchung. Es werden die an der Erstellung der Dokumente beteiligten zentralen Akteure und Organisationen und

die regionalen Strategien selbst hinsichtlich ihres institutionellen, akteursbezogenen und inhaltlichen Entstehungskontextes beleuchtet. Denn nur so können die Strukturen und Entscheidungslinien der Regionalentwicklung im Energie sektor dargelegt werden. Daran anschließend können die Funktionsweise und die Wirkungsmechanismen sowie Folgen der spezifischen Situation in GM analysiert werden. In einem abschließenden Fazit erfolgt die Bewertung des untersuchten Steuerungsregimes hinsichtlich seines Steuerungspotenzials.

5.1 Strukturen und Entscheidungslinien: Akteure und Institutionen der Regionalentwicklung in Greater Manchester

„When you talk about the they, who are the they? [...] The they are very very different constituencies“ (I4b – Z. 317).

Die Erstellung einer regionalen Strategie ist, wie ausgeführt, ein komplexer Prozess. Akteure und Organisationen sowie der institutionelle Rahmen, in den diese eingebettet sind, stehen bei der Analyse im Zentrum der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit (vgl. Kap. 3.3 und 3.4). Die zentralen Akteure der Regional Governance im Themenfeld der Energieversorgung in GM werden in diesem Kapitel vorgestellt. Eine vollständige Übersicht dieser ist dabei aufgrund der komplexen Situation allerdings nicht

möglich. Wie in Kapitel 2.3 ausgeführt, kommt in der Region insbesondere der Zusammenarbeit mit Wirtschaftsunternehmen eine tragende Rolle zu. Aber „*the partnership working ethos in Greater Manchester is not solely one with the private sector*“ (AGMA* (2008) S. 19). Denn für regionalstrategische Entscheidungen kann die Association of Greater Manchester Authorities (AGMA) als der zentrale Akteur angesehen werden. Dies bestätigt auch ein Interviewpartner des SURF: „*an AGMA level city-region becomes the vehicle for the development of those governance structures*“ (I4b – Z. 108 f.). In der AGMA verbinden sich die anderen relevanten Organisationen, zu denen die zehn *local authorities* sowie verschiedene Unternehmen, Verbände, et cetera zählen. Nachfolgend wird die AGMA hinsichtlich ihrer Entstehung(sbedingungen), Normen und Regelsysteme sowie Handlungsorientierungen und Fähigkeiten betrachtet. Die *local authoirities* und andere Organisationen werden nur kurz in wesentlichen Punkten angesprochen.

5.1.1 Die „Association of Greater Manchester Authorities“

Entstehung und Entstehungsbedingungen

Die omnipräsente Organisation der Entwicklungssteuerung in GM ist die „Association of Greater Manchester Authorities“. Die in Kapitel 2.3 skizzierte Entwicklung geht maßgeblich auf diese Organisation zurück. AGMA wurde 1986 in Folge der Abschaffung des Greater Manchester City Councils

(GMCC) gegründet. Sie übernahm in enger Zusammenarbeit mit den zehn *local authorities* die Koordination der strategischen planerischen Aktivitäten im Verdichtungsraum. Seitdem tritt sie als ein Zusammenschluss der einzelnen Gemeinden auf, vertritt die kollektiven Interessen und übernimmt als Ausschuss die Verantwortung für verschiedene Bereiche wie das Transport- oder das Wohnungswesen, das Entsorgungsmanagement oder den Infrastrukturausbau am Flughafen wie im Schienennahverkehr (AGMA* (2008) S. 18; MCC* (2008) S. 3).

Von Anfang an war die Zusammenarbeit mit verschiedenen privaten wie öffentlichen Akteuren der Stadtregion und des Nordwestens wesentlicher Bestandteil der Arbeit. „*On each of the key boards (Marketing Manchester, MIDAS and Manchester Enterprises for example), central government agencies are already represented and work in partnership to promote national, regional and city regional priorities. We acknowledge the value of the third sector (represented by Greater Manchester Centre for Voluntary Organisation and the Voluntary Sector Support Consortium) and the need to continue to harness and enhance its contribution to the Greater Manchester economy. We are committed to investigating how the local third sector can support the development of a more positive social context, conducive to skills development and reduced worklessness*“ (AGMA* (2008) S. 19). Diese Zusammenarbeit fand auf einer freiwilligen Basis statt, zwar mit einer

eigenen Verfassung, aber ohne nationalstaatliche, rechtliche Regelungen (ebd., S. 21 f.). „*[T]here's not a formal elected, directly elected government, government institution, as than before*“ (I4b – Z. 101 f.). So bildete sich im Verlauf von über zwanzig Jahren „*a culture in which the principle of being jointly and severally liable for those initiatives in which we work together is understood*“ (AGMA* (2008) S. 21 f.). Aus den so gewonnenen Erfahrungen entschied sich AGMA dazu, im Jahr 2008 eine höhere Stufe der Institutionalisierung zu erreichen und entwickelte mit dem Dokument „The Manchester Multi-Area Agreement“ (AGMA* (2008)) einen Antrag an die Nationalregierung, um GM als Einheit auf nationalem Niveau zu etablieren. Dafür wurde bereits im September 2005 unter dem Vorsitz von David MILIBAND, dem damaligen Staatsministers für *Communities and Local Government*, ein *city summit* abgehalten, um erstmals über eine Verfassung für die Region zu diskutieren (MCC* (2008) S. 3).

Die Grundlage für das ‚neue‘ GM war eine Verfassungsänderung, die 2010 in Kraft trat. Ursprungsgründe für diese Änderung lagen vor allem darin, dass die alte Ordnung

- „*does not properly reflect the ambitions which the 10 authorities in Greater Manchester have expressed in terms of collaborating more effectively at a sub-regional level on issues where they agree this is necessary*“ (MCC* (2008) S. 5). Diese Ambi-

tion sollte durch einen legalen Rahmen manifestiert werden.

- „contains very little in terms of linking the functions and work which is done at a strategic sub-regional level into a system of democratic accountability, both at a sub-regional level and within individual local authorities in Greater Manchester“ (ebd.). Insbesondere die Loslösung von regionalen oder nationalstaatlichen Zielen, um die lokalen Besonderheiten besser zu reflektieren, sollte so erleichtert werden.

Darüberhinaus sahen die Gemeinden selbst, dass AGMAs bisheriger Erfolg darin lag, dass die zehn Kommunen ohne eine zentral auferlegte Steuerungsstruktur zusammenarbeiteten (MCC* (2008) S. 6). Daher wurde die neue Verfassung von den *local authorities* gemeinsam entworfen und vom AGMA Executive Committee, auch Executive Board (EB), sowie dem AGMA Council tiefgreifend vor dem Beschluss diskutiert. Im Januar 2008 wurde sie erstmals öffentlich vorgelegt und am 28. März 2008 mit allen politischen Parteien der Region diskutiert (ebd., S. 5). Kritisch beurteilt dies ein Interviewpartner der regionalen Ebene folgendermaßen:

„And what is happening now behind the scenes is that Manchester City Council, which is by far the most powerful local authority in the region, clever, manipulative – I am a Mancunian, so I know how a Mancunian mind works

– is now almost trying to bring all local authorities together under its own banner, with them in the chairman’s seat of course (laughs) yeah, to create some kind of new transitional arrangements. So that there is at least a modicum of regional planning, even if it’s only for, for things like ... civil contingencies, emergencies“ (I1 - Z. 421 ff.).

Der Verfassung liegen vier Prinzipien zugrunde. Die (1) Souveränität der Gemeinden resultiert aus der Mischung lokaler Identität und regionaler Zusammenarbeit, die als Besonderheit ‚Greater‘ Manchester ausmachen (AGMA* (2008) ANNEX2 - S. 6). Daraus ergibt sich auch die Besonderheit, alle zehn Gemeinden in ihrer differenzierten Kultur und Nachbarschaft wahrzunehmen und gleichsam deren individuellen Interessen gemeinsam zu erörtern und aufzugreifen (ebd., S. 6). Unter die (2) demokratische Verantwortung fallen die drei Erkenntnisse, dass die gewählten Mitglieder innerhalb ihrer Gemeinden demokratisch legitimiert und verantwortlich in den jeweiligen Arbeitsbereichen sein müssen, dass alle zehn Gemeinden die Möglichkeit haben, Inhalte einzubringen und infrage zu stellen und dass es eine unabhängige Aufsicht über die Governance-Prozesse geben muss (ebd., S. 6 f.). Die (3) strategische Verantwortung erwächst aus den historischen Entwicklungspfaden der Region, insbesondere bei der Planung von Großprojekten. Im Multi-Area Arran-

gement steht dazu: „*Given that history, developing our governance system along the lines we propose can only help in supporting further collaboration*“ (ebd., S. 7). In der Tradition wird die Stärke der Zusammenarbeit und der Anlass für weitere Institutionalisierung gesehen. Der vierte Punkt umfasst das Arbeiten in (4) Partnerschaft. Die Herausforderung liegt dabei für AGMA selbst in der Balance zwischen demokratischer Verantwortung gewählter Vertreter, der Vorrangstellung existierender Organisationen und der Realität, dass es eine Vielzahl von Akteuren in der Region gibt, die einen bedeutenden Beitrag zur Entwicklung liefern und daher mit eingebunden werden müssen (ebd.). Dieses letzte Prinzip verdeutlicht den Governance-Ansatz der Region, bei dem Akteure verschiedener Bereiche in den Entscheidungsfindungsprozess mit eingebunden werden.

Die Entstehungsbedingungen des RGAs bilden, wie dargelegt, ein Konglomerat verschiedener Aspekte. Einerseits war im Sinne einer Pfadabhängigkeit die historische Stadtregion, der GMCC, Anstoß der Zusammenarbeit. Über diese von der Nationalregierung *top-down* eingesetzte Form der Steuerung konnte Erfahrungswissen generiert werden, das die Parteien nach Abschaffung des GMCC zur weiteren Kooperation anregte. Andererseits entstand aus den individuellen Interessen und Handlungsbedarfen der *local authorities* sowie gemeinsamen Problemen und Deutungsmustern ein Verlangen nach Institutionalisierung und Steuerung auf sub-regionaler Ebene

in dem nicht mehr institutionalisierten Raum. Dieses „Bedürfnis nach Ordnung“ soll durch die 2010 von der Region selbst verabschiedete, also *bottom-up* entwickelte Verfassung (im Sinne einer *Governance with Government*) geregelt werden. Die darin festgehaltenen Normen und Regeln beziehen sich auf Aufgaben in einem abgegrenzten Raum, haben demnach eine territoriale Ausrichtung.

Normen und Regelsysteme

Die Normen und das daraus resultierende Regelsystem des Governance-Arrangements in GM sind in der ‚Verfassung‘ (AGMA* (2010b)) festgehalten. Damit entfalten sie für alle Unterzeichner eine Bindungswirkung. Diese sind die zehn *local authorities* in Greater Manchester, je vertreten durch die Leiter der Stadträte und der Verwaltung (s. ebd., S. 13). Die Grundprinzipien von AGMA, aus denen die Aspekte ‚Territorialität‘, ‚Koordination, Kooperation, und Partnerschaft‘, ‚Transparenz‘, ‚Freiwilligkeit‘, ‚Selbststeuerung‘ sowie ‚Gemeinschaft‘ als Kernelemente des Governance-Arrangements deutlich werden, sind:

1. „*The Parties are not seeking to create a separate local authority and are committed to retaining the existing structure of metropolitan districts within the combined administrative area.*
2. *The Parties have established a joint committee, which provides streamlined decision-making; excellent co-*

ordination of services across the combined administrative area; mutual co-operation; partnering arrangements, and added value in the provision of shared services.

3. *The Parties are committed to open and transparent working and proper scrutiny and challenge of the work of the joint committee.*
4. *Any new Parties to this agreement after the agreement becomes effective will have all the same rights and responsibilities under this agreement.*
5. *The Parties are committed to ensure that any decisions, proposals, actions whether agreed or considered will be subject to an obligation upon the Leader of each of the Parties to report it to their own authorities.*
6. *The collective name of the parties who are signatories to this operating agreement shall be the Association of Greater Manchester Authorities*” (AGMA* (2010b)).

Die Zielvorgaben für AGMA, die in der Verfassung definiert werden, sind „*(i) improve outcomes in the economic, social and environmental conditions across the combined administrative area. (ii) Streamline decision making where joint arrangements already exist. (iii) Develop and agree current and new areas of joint working*“ (AGMA* (2010b) S. 2). Als zentrales Organ wird das EB mit der Erfüllung dieser Vorgaben betraut. Es trägt die Gesamtverantwortung für die Regionalentwicklung, muss Kommissionen gründen und Aufgaben an diese

delegieren sowie diese überwachen und ist für das Budget und die politischen Leitlinien verantwortlich (AGMA* (2008) ANNEX 2-2 S. 9 f.). Alle Normen, die für das EB gelten, sind auch für die Kommissionen bindend.

Die Mitgliedschaft in den einzelnen Gremien ergibt sich aus den individuellen Unterzeichnern der Verfassung, sowie je zwei benannten Vertretern. Die Mitgliedsdauer der individuellen Akteure orientiert sich an der demokratischen Legitimierung im eignen Wahlkreis in der Gemeinde. Zudem können Mitglieder anderer Parteien oder Organisationen als nicht-stimmberechtigte Teilnehmer in das EB oder eine Kommission berufen werden. Explizit als ‚außerordentliche Mitglieder‘ (Associate Members) werden in der Verfassung benannt: Greater Manchester Fire and Civil Defence Authority, Greater Manchester Passenger Transport Authority, Greater Manchester Police Authority, Greater Manchester Waste Disposal Authority. Für sie gelten gleiche Rechte wie für andere Nicht-Unterzeichner der Verfassung (AGMA* (2010b) S. 3 f.). Aus den Teilnehmerlisten der analysierten Sitzungsprotokolle (AGMA EB* (2008-2010)) geht hervor, dass neben den *local authorities* die vier soeben erwähnten Organisationen sowie Vertreter der Stadt Warrington bei Manchester und die Arbeitsvermittlung „JobCentre Plus“ mit in die Arbeit des EB eingebunden wurden. Einerseits wurde damit die Größe des Gremiums begrenzt, was dazu führt, dass Konsens leichter herzustellen ist,

Vertrauen gebildet werden kann und weniger Anfälligkeit gegenüber äußerem Druck besteht. Andererseits wurde das EB kaum nach außen hin geöffnet, was zeigt, wie gewachsene Strukturen die Arbeit an der Spitze der Organisation prägen.

Der Entscheidungsfindungsprozess in den Organen AGMAs folgt der Übereinkunft. Abstimmungen sollen möglichst vermieden und nur bei Anträgen von Mitgliedern nach dem Mehrheitsprinzip durchgeführt werden. Für besonders relevante Themen gilt das Zweidrittelwahlrecht²³ (AGMA* (2010b) S. 7 f.). Dieser modus operandi verdeutlicht das Prinzip der Kooperation. Durch die explizite Forderung, Voten zu vermeiden, werden Verhandlungssituationen erzeugt und damit Zusammenarbeit gefördert. Durch das oben geschilderte Einbeziehen externer Akteure in die Gremien eröffnen sich Räume für breit angelegte Diskussionen und Einbringung verschiedener Themen – verbunden mit allen Vor- und Nachteilen (s. Kap. 3.1.5 ff.).

Durch den Zusatz zur Verfassung „Schedule 1“ (AGMA* (2010b) S. 14 ff.) werden Themenfelder definiert, für die das EB Kommissionen einrichten soll. Zudem werden Parameter der Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen

selbst und den Kommissionen und dem Executive Board definiert. Sechs Ausschüsse werden benannt: ‚Health‘, ‚Planning and Housing‘, ‚New Economy‘, ‚Environment‘, ‚Public Protection‘ und ‚Improvement and Efficiency.‘ Die nachfolgende Abbildung 13 gibt einen Überblick über die Organisationsstruktur der AGMA.

Neben den oben benannten Besetzungsmerkmalen für das EB gelten für die Kommissionen einige weitere Bestimmungen. Prinzipiell obliegt dem EB das Recht die Kommissionsmitglieder zu benennen, zuzüglich folgender Kriterien

- „*Commission representatives are not there to represent specific geographical areas, political groups or sectoral interests, but to perform a role for the city region as a whole; and will be appointed based on skills and experience;*
- *Consequently, not every local authority will have a representative on each Commission;*
- *Seats will be shared out amongst all the local authorities as equally as possible. No local authority will have more than one seat on each Commission and seats will be allocated also taking into account political balance within Greater Manchester; [...]*
- *Decisions within the Commissions must be by agreement without the need for a vote. If agreement cannot be reached, the issue must be referred up to the Executive Board;*

²³ Änderung sub-regionaler Strategien und Pläne sowie des Multi-Area Agreements, Antworten auf Regierungsanfragen, Finanzfragen, Normänderung, Billigung von Plänen und Strategien der Kommissionen, Aufnahme weiterer außerordentlicher Mitglieder.

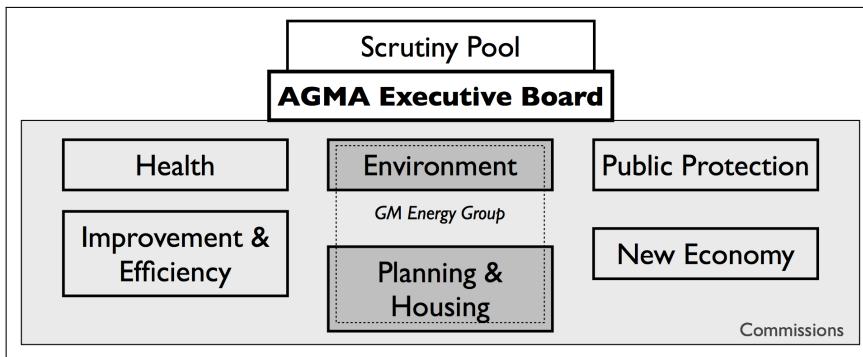


Abbildung 13: Organisationsstruktur der AGMA, Eigene Darstellung

- *The principle is [...] that elected members should form a majority on any commission“ (AGMA* (2008) ANEX 2 - S. 10).*

Auch diese Anforderungen stützen die obigen Ausführungen bezüglich der Orientierung an kooperativen Elementen in der regionalen Steuerung GMs.

Für das Themenfeld der Energieversorgung sind insbesondere die ‚Planning and Housing Commission‘ (PHC) sowie die ‚Environment Commission‘ (EC) relevant, die sich seit Frühjahr 2010 auch in der Greater Manchester Energy Group (GMEnG) treffen. Wichtige Aufgaben der erstgenannten Kommission sind dabei, die Greater Manchester Spatial Strategy (GMSS) als Rahmen der regionalen Entwicklung zu entwickeln und zu koordinieren und die Entwicklungspläne der einzelnen Gemeinden aufeinander abzustimmen (AGMA* (2010b) S. 15). Die EC ist dafür zuständig, strategische Pläne an Umweltziele anzupassen, einen „governance pathway“ (ebd.) für alle Behörden, Organisationen oder Gruppierungen des Umweltsektors anzubieten und ein Strategiemanagementsystem

aufzubauen, um effektiv auf Herausforderungen des Klimawandels zu reagieren (ebd., S. 15). Für die diskutierten Dokumente ist die EC aber überraschender Weise weniger bedeutsam, weshalb eine genauere Analyse dieser Kommission zugunsten der GMEnG ausbleibt.

Die Planing and Housing Commission setzte sich in der Zeit der analysierten Protokolle (AGMA PHC* (2009-2010)) aus insgesamt 31 Parteien²⁴ zusammen. Außer Tameside stellten alle *local authorities* mindestens einen Abgeordneten in dem Gremium. Von AGMA kamen Vertreter des EB, natürlich die Mitglieder der PHC, des Planning, Housing and Environment Research Teams, der Policy and Research Unit, des Business Leadership Councils, der Commission for New Economy, der EC, von Strategic Development Solutions und von der Strategic Director Environment Commission. Weitere staatliche Vertreter kamen aus der

²⁴ Da es nicht möglich ist, einzelne Akteure aus den Protokollen heraus hinsichtlich ihrer Handlungsorientierung und/oder Ihren Fähigkeiten zu analysieren, liegt der Fokus auf den Organisationen und damit den Institutionen, in denen sie tätig sind.

Region (Government Office North West, NWDA), von staatlichen Behörden (Environment Agency, Homes & Communities Agency), waren Infrastrukturbefragte (Manchester Salford Pathfinder, Oldham and Rochdale Pathfinder) und es nahm ein wissenschaftlicher Beirat der Universität Manchester teil. Aus der Wirtschaft kamen Planer von Arup und URBED, Strategieberater von Drivers Jonas Deloitte und Robinson Keane, Vertreter der größten Wohnungsbaugesellschaft im Vereinigten Königreich, Taylor Wimpey UK, Abgesandte der National Housing Federation und Mitglieder des Versorgungsunternehmens United Utilities.²⁵ Im Vergleich zum EB zeigt sich, dass AGMA auf der Ebene der Kommission zu größerer Offenheit tendiert – wiederum mit den verbundenen Vor- und Nachteilen.

Die GMEnG „*is responsible [...] for strategic oversight, challenge and championing of energy issues within the city region*“ (AGMA* (2010d), S. 4). Aus ihren Hauptaufgaben werden die strategischen Prioritäten der Region im Bereich der Energieversorgung sehr deutlich:

(1),Build a partnership of energy stakeholders; (2) Identify strategic priorities for energy planning at the GM level involving the energy sector and partners to guide future energy infrastruc-

ture investment decisions. These priorities could be taken forward in a Sustainable Energy Action Plan; (3) Develop an appropriate strategic framework to enable the deployment of innovative energy (heat and power) distribution systems; (4) Identify the skills, capacity and resources needed to deliver the GM Energy Group's priorities and develop working arrangements to take them forwards; (5) Develop and support the implementation of energy infrastructure and system related components of the Low Carbon Economic Area (built environment) work stream; (6) Identify effective solutions to encourage behavioural change in energy use including effective communication to communities and businesses; (7) Develop and secure funding to pilot Smart Grid technology in GM; and (8) Provide a voice for GM in the development of UK energy policy“ (GMEnG (2010) S. 1).*

Die GMEnG setzt sich aus Vertretern der EC und anderen AGMA-Kommissionen, Persönlichkeiten regionaler Energieversorgungsunternehmen und anderer relevanter Gruppen zusammen. Eine genaue Analyse der beteiligten Personen ist aufgrund mangelnder Datenlage nicht möglich.

²⁵ Für die Environment Commission ist solch eine Analyse leider nicht möglich, da die Protokolle der Kommission nach der Umstrukturierung der Internetseite www.agma.gov.uk zum November 2010 nicht mehr Verfügbar sind. Genauer zu dieser Problemantik s. Kap. 4.3.

Die Aufsicht über Entscheidungen des EB sowie der einzelnen Kommissionen kann am besten durch nachfolgende Abbildung 14 erläutert werden. Deutlich wird darin, dass alle Entscheidungen sowohl auf sub-regionaler als auch auf kommunaler Ebene bestätigt werden müssen. Dadurch erhalten bestätigte Entscheidungen auch trotz ihrer rein juristisch betrachtet fehlenden objektiven Bindungswirkung eine subjektive Bindungswirkung. Denn durch die Zustimmung aller beteiligten Gemeinden sowie die intensive Beratung in den Kommissionen unter Beisitz externer Akteure und damit verbundener Implikationen stehen die Ergebnisse auf einer breiten Basis der Zustimmung und sind damit indirekt mehrheitlich legitimiert.

Fähigkeiten und Handlungsorientierung

Die einzelnen Gremien der AGMA können als korporative Akteure aufgefasst werden, da sie auf der einen Seite mehrere Individuen unter gegebenen Regeln umfassen und da sie sich auf der anderen Seite aus den institutionellen Regeln der AGMA-Verfassung konstituieren. Damit kann es an dieser Stelle nur um zentralisierte, kollektive Fähigkeiten und Handlungsressourcen sowie Handlungsorientierungen dieser Personenmehrheiten gehen, auch wenn konkrete Ergebnisse des Handelns letztlich auf Individuen zurückzuführen sind. Da für die analysierten Dokumente insbesondere die PHC bedeutsam ist, wird ausschließlich auf diese eingegangen.

Die Handlungsressourcen der Kommission ergeben sich aus den ihr zugeschriebenen Kompetenzen, die aus den Aufgabenfeldern resultieren. Die relevanten Arbeitsschwerpunkte der PHC sind:

- Infrastruktorentwicklung in Kooperation mit wichtigen Akteuren,
- Entwicklung und Koordination der räumlichen Pläne in Greater Manchester, insbesondere Abstimmung der lokalen Entwicklungsstrategien aufeinander,
- Koordination und Management der Planungsaktivitäten,
- Beeinflussung nationaler Planungspolitiken (AGMA PHC* (2009) S. 2).

Wie zu erkennen ist, reicht das Aufgabenspektrum von klassischen Planungsaufgaben für die Region über Steuerung und Abstimmung einzelner Pläne bis hin zu politischer Arbeit im Sinne von regionalem Lobbying bei der Regierung. Zur Umsetzung dieser Aufgaben steht der Kommission ein Budget zur Verfügung, das allerdings nicht zu recherchieren ist und auch in Interviews nicht zu erfragen war.²⁶ Die bereits genannten Akteure, die in der Kommission arbeiten, sind (bzw. waren) zudem stets hohe Verwaltungsbeamte der *local authorities* oder Führungspersönlichkeiten in den Unternehmen, wodurch sich aufgrund der sozialen Stellung der Beteiligten im Umfeld eine große Umsetzungsfähigkeit der

²⁶ Insgesamt haben alle Kommissionen zusammen ein Budget von £3,6 Mio. (AGMA EB* (2010)). Wieviel davon an welche Kommission fließt, ist unklar.

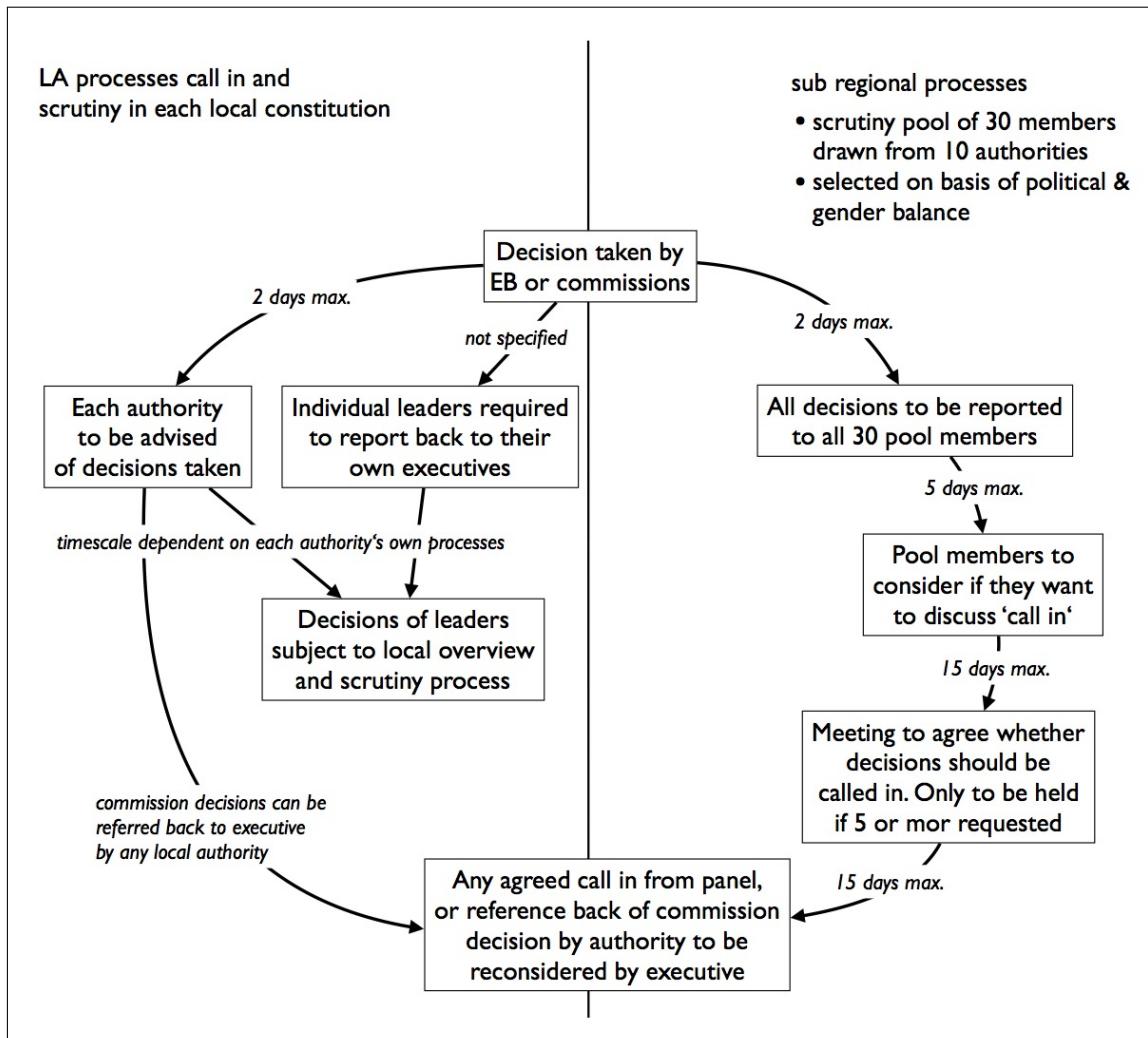


Abbildung 14: Aufsichtsverfahren der AGMA,

Quelle: Eigene Darstellung, verändert nach AGMA* (2008) S. 130

Arbeitsgruppe ergibt. Die Handlungsorientierung der PHC liegt aus historisch gewachsenen Gründen zwischen Politik und Wirtschaft. Bezogen auf die Abstimmung der GMS mit der RSS verdeutlicht dies folgendes Zitat des stellvertretenden Leiters der PHC:

„(I5) [W]e would see as, the reason, why we drafted a strategy, to make sure RSS fitted in, what we wanted to do. Not us fitting with RSS. So it's always about, we us make sure ... ‘cause that's kind of region, than the region fully recognise our ... growth for Greater Manchester and Greater Manchester is a powerhouse for the region. So the whole region should be supporting Greater Manchester, ‘cause we help everybody else. So that ... it's almost like saying, any funding around should be given to Greater Manchester. (laughs) (FF) (laughs) Of course. It's the best for your own development, if you get as much funding as possible. (I5) Yes. But it's also better for the region as well, isn't it?“ (I5 – Z. 290 ff.)

Die Stellung Manchesters im regionalen Wettbewerb wird auch von Vertretern der lokalen und der regionalen Ebene bestätigt:

„So the sub-regional dimension has always been very important. The big cities have always been very, very powerful in influencing what goes on. [...] the two metropolitan areas Liverpool and

Manchester [...] still do cohere as political lobbies. [...] it has always been important to keep those sub-regional interest on side.“ (I1 - Z. 110 f.).

„Manchester is obviously the major economic power“ (I6b – Z. 731 ff.)

Zu dieser Einschätzung hinzu kommt der hohe Stellenwert des Themenfelds „erneuerbare Energien“ in der PHC:

„First of all it's critical for energy security. Critical, because it reduces our carbon emissions. And it's critical for reducing fuel poverty. And it's all there ... element to try and think: how is growth and development? How do we have all that? And not include energy infrastructure. ‘Cause you can't have growth without new energy supply. If you haven't got secure supply, you can't have any development growth. And if you have that kind of growth, you have to decouple it from carbon. So it's fundamental to delivering our wider growth aspects“ (I5 – Z. 63 ff.).

Regionaler Wettbewerb, Einflussnahme auf strategische Entscheidungen und damit Stärkung der eigenen Position in der Region Nordwest sind entscheidende Triebkräfte der Handlungen. Hinzu kommen die Wahrnehmung der eigenen Position als „powerhouse for the region“ und das damit verbundene Selbstver-

ständnis als bedeutendster Standort. Die Stärkung der eigenen Position durch weiteres Wachstum wird aber der eigenen Einschätzung nach nur über klimaverträgliche Ansätze funktionieren (kognitive Handlungsorientierung). Damit einher geht auch eine Form von Verantwortung gegenüber der Region und den *local authorities*, die es zu erfüllen gilt, sowie eine Mitwirkung an Strategien beziehungsweise eine eigenverantwortliche Lösung von Problemen. Die Orientierung des Handelns liegt aus diesen Gründen zwischen kooperativen und kompetitiven Modi (relationale Handlungsorientierung). Die normativen Vorgaben, die aus der Institution herrühren, in die die PHC eingebettet ist, wurden bereits erläutert (motivationale Handlungsorientierung).

5.1.2 Die zehn Local Authorities

Die Region Greater Manchester besteht, wie geschildert, aus zehn *local authorities*. Wie die Gemeinden in Deutschland haben diese umfassende Kompetenzen, die sich aus nationalen Gesetzen ergeben. Diese hier auszuführen würde den Rahmen der Arbeit sprengen. Mit dem „Planning and Compulsory Purchase Act 2004“ (HMG (2004)) wurden im englischen Planungssystem die *Local Development Frameworks* (LDF) eingeführt. Diese sollen auf kommunaler Ebene die Entwicklung für die nächsten 15 Jahre vorgeben. Deren fundamentaler Bestandteil ist die *Core Strategy* (CS), die „provides the overall spatial strategy for the LDF. It sets down why change is needed; what should be done; and where,

when and how it is going to happen, including the provision of supporting infrastructure“ (Stockport Metropolitan Borough Council (2010) S. 2). Insbesondere für die Energiewende können die CSs als das wichtigste Dokument auf kommunaler Ebene betrachtet werden.*

Beginnend im Jahr 2006 hatten bis Ende 2010 acht von zehn *local authorities* in Greater Manchester ihre CS verabschiedet und zwei waren im Begriff sie zu erarbeiten.²⁷ Dadurch entstand auf subregionaler Ebene ein hoher Steuerungsbedarf bei der Erstellung der GMS, um lokale mit regionalen Zielen und Strategieoptionen abzustimmen. Die Darstellung dieses Prozesses folgt im späteren Teil der Arbeit mit einer sich daran anschließenden Interpretation.

5.1.3 Weitere involvierte Organisationen und Akteure

Wie die Ausführungen zur Organisation AGMAs verdeutlichen, sind auch nichtstaatliche Akteure involviert. Zwei der vier im weiteren Verlauf analysierten Dokumente können nach einzelnen Akteuren analysiert werden, die „AGMA Decentralised and zero carbon energy planning study“ (DRES) und der „Sustainable Energy Action Plan“ (SEAP). Diese Dokumente bilden zugleich die Basis für die anderen beiden Dokumente, die untersucht werden.

²⁷ Bury hat eine CS seit 2006, Salford seit 2009, Manchester, Oldham, Rochdale, Stockport, Trafford und Wigan seit 2010. Bolton und Tameside wollen sie 2011 fertigstellen.

Im Impressum sowie Vorwort sind die beteiligten Organisationen und Individuen, die an der Erstellung der Dokumente beteiligt waren, genannt. Von den insgesamt 73 Organisationen sind 15 unmittelbar der AGMA zuzuordnen, zudem sind die zehn *local authorities*, 16 staatliche Instanzen verschiedener politischer Ebenen und fünf Forschungseinrichtungen vertreten. Die größte Gruppe, 27 Organisationen, stellen Unternehmen und andere nicht-staatliche Akteure dar. Diese haben verschiedene Hintergründe, kommen aus den Bereichen Energieversorgung (9), Immobilien und Projektentwicklung (6), Transportwesen (3), Nicht-Regierungs-Organisationen (3), Planung (3), Strategieberatung (2) und Anwaltskanzlei (1). Den Dokumenten ist nicht zu entnehmen, welche Teile von welchen Akteuren verfasst oder inhaltlich erarbeitet wurden. In der späteren Auseinandersetzung mit den konkreten Strategien bzw. Plänen wird auf diese Problematik genauer eingegangen.

Eine Betrachtung der genannten individuellen Akteure zeigt, dass es keinen Zusammenhang zwischen Herkunftsorganisation und Nennung in der Strategie gibt. Sowohl bei den *local authorities*, als auch bei AGMA, anderen staatlichen Einrichtungen oder privaten Organisationen gibt es konkrete personelle Benennungen, aber auch Intransparenz bezüglich der Beteiligten. Konkret benannt werden in den beiden Dokumenten 32 Personen. Zehn kommen von den Gemeinden, wobei Bolton, Bury, Oldham

und Tameside je eine Person, Stockport zwei und Manchester vier benennen und Rochdale, Salford, Trafford und Wigan keine konkreten Personen anführen. Die genannten Personen sind allesamt in der Stadtplanung beschäftigt. Von AGMA werden zwei hochrangige Vertreter genannt. Den einzelnen Kommissionen oder Behörden der Region können keine konkreten Vertreter zugeordnet werden. Allerdings ist anzumerken, dass der von Bury benannte Vertreter zugleich Mitglied der PHC ist. Von Seiten anderer staatlicher Einrichtungen werden drei Individuen benannt, aus der Wissenschaft und der Regionalplanung. Vertreter staatlicher Einrichtungen, wie Ministerien oder höherer Verwaltungsorgane, sind nicht konkretisiert. Die nicht-staatlichen Akteure sind im Verhältnis am stärksten vertreten. 17 Personen sind zu identifizieren, die aus elf verschiedenen Organisationen stammen. Auffällig ist, dass keine NGO-Vertreter benannt werden. Es ist festzustellen, dass ein breites Spektrum an Professionen abgedeckt wird. Bedingt durch die hohe Anzahl an Vertretern der Gemeinden sind zwölf der 32 Personen PlanerInnen. Die sechs ArchitektInnen stammen von Planungsbüros, fünf ProjektmanagerInnen aus der Energie- und Immobilienwirtschaft und ein Beteiligter ist Immobilienentwickler. Vier Berater wurden von Energie- und Planungsunternehmen gestellt. Eine Wissenschaftlerin der Universität Manchester wurde eingebunden und bei drei Personen ist der berufliche Hintergrund zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr festzustellen. An

den identifizierten Berufsgruppen wird die Komplexität der Dokumente sichtbar, die sich zudem durch einerseits den strategischen Anspruch und andererseits die interdisziplinäre Ausrichtung ergibt.

Für die Akteursdimension ist zu bedenken, dass nicht klar ist, nach welchen Kriterien die individuellen Akteure in den Dokumenten genannt werden. Hatte die Organisation Einfluss auf die Nennung, oder war der Herausgeber (AG-MA) dafür zuständig? Wollte die Organisation gezielt einzelne Personen hervorheben oder vielleicht genau gegenteilig keine Individuen herausstellen? Auch die qualitative Untersuchung konnte nicht helfen, diese Fragen zu beantworten. Zudem konnte nicht in Erfahrung gebracht werden, nach welchen Kriterien die Individuen innerhalb ihrer Organisationen ausgewählt wurden, um in die Kommissionen entsendet zu werden. Da das empirische Material dazu keinen weiteren Aufschluss geben kann, rücken im Folgenden die Strategiedokumente in den Fokus der Arbeit.

5.2 Entstehungskontext regionaler Strategien: Energiewende in Greater Manchester

Für das Territorium Greater Manchester sind im vergangenen Jahrzehnt eine ganze Reihe von Strategien entstanden, die sich in irgendeiner Weise mit dem Thema ‚Energie‘ beschäftigt haben. Nationale Programme wie „The UK Low Carbon

Transition Plan. National strategy for climate and energy“ (HMG* (2009a)), „The UK Renewable Energy Strategy“ (HMG* (2009b)) oder der „National Renewable Energy Action Plan for the United Kingdom“ (EK* (2009)) machen Zielvorgaben, die sich auch an GM richten. Im Nordwesten arbeiteten insbesondere die beiden Entwicklungsgesellschaften NWDA und N4W an verschiedenen Dokumenten. Bis zum Sommer 2010 nahm dabei die Erstellung der neuen „RS2010“ (NWDA*/4NW* (2010b)) als Fortführung des 2008 erschienenen „North West of England Plan. Regional Spatial Strategy to 2021“ (GONW* (2008)) eine entscheidende Rolle ein. Mit der Abschaffung des Regionalplanungssystems durch die neue Koalitionsregierung im Juli 2010 (Quertermain* (2010)) wurde die regionale Strategie hinfällig. Daraufhin beschlossen NWDA und 4NW, das Papier „Future North West“ (FNW) (NWDA*/4NW* (2010a)) basierend auf den Entwürfen der RS2010 zu entwickeln. Auch darin findet sich ein Kapitel zum Energiesektor, das für GM explizite Hinweise gibt. Auf der Ebene GMs selbst, also insbesondere durch AG-MA, gibt es ebenfalls eine Reihe von Dokumenten, die für die vorliegende Untersuchung thematisch interessant sind, von denen die vier wichtigsten bereits genannt wurden. Auf der Ebene der *local authorities* sind insbesondere die LDFs und die CSs bedeutsam. In einem Interview äußert sich ein Wissenschaftler zu der Vielzahl an Dokumenten:

„There's a lot of work on decentralised renewable energy, 'cause

they have these targets to fit on the economic development. And then there's this sort of low-carbon agenda, which get layered over them, which is much more about long-term transformation in the energy system, and see, how these policy interests were” (I4a – Z. 296 ff.).

Das Zitat macht deutlich, dass die Strategien und Studien verschiedene Zeiträume abdecken, sich aber dennoch inhaltlich überlagern und aufeinander beziehen. Dadurch entsteht in der Region ein hoher Grad an Komplexität insbesondere für die Umsetzungsebene – neben dem Aufkommen eines strategischen Diskurses im Sinne von WIECHMANN.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung kann, wie aus diesem Überblick ersichtlich wird, nicht auf alle thematisch relevanten Strategien, Programme oder Pläne eingegangen werden. Die Auswahl fällt aus Gründen der Informationslage aus Protokollen und Interviews daher auf folgende Papiere: „Prosperity for all: The Greater Manchester Strategy,“ „AGMA Decentralised and zero carbon energy planning study,“ auf „North West of England Plan. Regional Spatial Strategy to 2021“ und „Future North West“ sowie die „Core Strategies“ der Gemeinden Bolton und Stockport. Die Tabellen 6, 7 und 8 am Ende des Unterkapitels geben einen Überblick über diese Dokumente gemäß des methodologischen Konzepts der Arbeit. Im Folgenden wird genauer auf sie eingegangen.

5.2.1 Prosperity for all: The Greater Manchester Strategy

Die regionale Strategie „Prosperity for all: The Greater Manchester Strategy“ (GMS; AGMA* (2009)) wurde formal von AGMA im August 2009 vorgestellt. Sie ist ein rechtlich nicht-bindendes Dokument, aus dem keine Verpflichtungen, Rechtsansprüche oder Ähnliches abgeleitet werden können. Der Interviewpartner von AGMA äußert diesbezüglich:

„But the GM strategy is everything. It got to has, what Greater Manchester, AGMA, wants to do. So all authorities have agreed, this is what, this is the blue-print for work at all. [...] So everything we do now, has to come by to that strategy. Sorts like: does this statement on the GMS, yes or no. If it doesn't, it is not priority“ (I5 – Z. 257 ff.).

Diese Aussage verdeutlicht einerseits die operative Bedeutung der Strategie für die Region: Durch die Zustimmung aller Gemeinden hat sie Legitimität als Dokument und kann durch die positive Willensbekundung Wirkung entfalten. Sie stellt einen wichtigen Bestandteil des regionalen strategischen Diskurses dar. Andererseits zeigt sich das Selbstverständnis des Gesprächspartners von AGMA: In der Strategie werden genau die Inhalte festgelegt, die AGMA priorisiert. Und auch wenn AGMA sich aus anderen Organisationen speist, entwickelt die Organisation eine Eigen-dynamik, die sie umzusetzen bestrebt ist.

Etwa neun Monate zuvor protokolierte das EB die Absicht, diese Strategie zu entwickeln (AGMA EB* (2008-2010) 02/2009) und drückte dies in einem Schreiben an verschiedene Institutionen aus (AGMA* (2010b), S. 10). Dabei wurde auch festgehalten, dass verstärkt informelle Treffen zur Erarbeitung wesentlicher Inhalte abgehalten werden sollten, um zeitlich, personell und materiell flexibler arbeiten zu können. Eine wichtige Erweiterung der Inhalte des Dokuments hinsichtlich der Energiewende beschloss das Exekutivkomitee im Juli 2009: Auf Anraten von Councillor LEESE (Manchester City Council) wurden die Reduktionsziele für Emissionen bis 2020 von 30-40 Prozent auf 30-50 Prozent erhöht (AGMA EB* (2008-2010) 07/09).

Die PHC hatte die wichtigste Stellung bei der Entwicklung der Strategie. Im Mai 2009 wurde bei einer Sitzung der Komission erstmals eine Präsentation²⁸ über einen Vorentwurf, Prinzipien und strategische Prioritäten der GMS gehalten (AGMA PHC* (2009-2010) 05/2009). Daraufhin begannen die konkreten Arbeiten an der Strategie, in enger Zusammenarbeit der zehn Gemeinden und verschiedener anderer Organisation. Das Vorgehen zielte darauf ab, bereits im Vorfeld mögliche Widersprüche und/oder Spannungen zwischen den lokalen CS zu lösen, die insbesondere im Transportsektor und der Infrastrukturentwicklung er-

wartet wurden (ebd.). Zugleich bestand in der Kommission das Gefühl, dass eine Verbindlichkeit der Strategie zuträglich wäre, um deren Bedeutung klarer herauszustellen. Allerdings wurde trotz Fehlen dieser Verbindlichkeit eine Wirkung auf die zehn CSs und auf die RSS erwartet (AGMA PHC* (2009-2010) 07/2009). Dadurch sollte auch die vom Gesetzgeber geforderte interkommunale Abstimmung (DCLG* (2008), S. 17) erleichtert werden, was zwar als große Aufgabe bewertet, aber durch die Erfahrungen konstruktiver Zusammenarbeit der vergangenen Jahre als machbar angesehen wurde (AGMA PHC* (2009-2010) 07/2009). Auch die Abstimmung mit der regionalen Ebene des Nordwestens spielte eine große Rolle, da zum Zeitpunkt der Erarbeitung auch die RS2010 in Arbeit war.

5.2.2 AGMA Decentralised and Zero Carbon Energy Planning Study

Die „AGMA Decentralised and zero carbon energy planning study“ (AGMA* (2010a)) wurde im Januar 2010 von AGMA veröffentlicht. Die mit dem Dokument verfolgten Ziele sind (1) die Schaffung einer Wissensbasis, um für die kommunalen CSs klimaschutzbezogene Reduktionszielen zu setzen, (2) Chancen für die Verknüpfung von Neuentwicklungen sowie der Energieinfrastruktur mit dem Bestand zu identifizieren, (3) den optimalen Energiemix für Neuentwicklungen und den regional-ökonomischen Wachstumsanspruch herauszuarbeiten und (4) das Planungsvorgehen zur Unterstützung nötiger Infrastrukturmaßnahmen

²⁸ Redner war Paul BEARDMORE, damaliger Leiter der Abteilung „Strategic Housing“, Rochdale Council, heute in selbiger Position im Manchester City Council.

zu verdeutlichen, unter Berücksichtigung der Reduktionsziele und des Einsatzes erneuerbarer Energien (AGMA* (2010a) S. 5).

Die Hauptverantwortung für die inhaltliche Erarbeitung lag laut Impressum bei vier Beratungsunternehmen (AECOM, Combined Heat and Power Association, Quantum Strategy & Technology, Ramboll Denmark, URBED). Diese wurden von sieben weiteren Unternehmen (Carlton Power, Central Salford URC, Cibitas, Electricity North West, National Grid Gas Distribution, Red Rose Forest, Urban Vision), 4NW und der Universität Manchester unterstützt. Die Gemeinden wurden durch drei Workshops eingebunden: im November 2008 für das Themenfeld ‚Planung‘, im Januar 2009 für die Auswahl der Fallstudien und im März 2009 bei der Abschlussdiskussion. Beteiligte waren Mitglieder der Verwaltung aus Planung, Entwicklung und dem Bereich Nachhaltigkeit, die ‚Stadtwerke‘ (utilities), die kommunale Grundstücksverwaltung und Investoren (special investors). Konkrete Inhalte für die Studie lieferten allerdings nur die Städte Bolton, Bury, Manchester, Oldham, Stockport und Tameside. Zumindest werden nur diese sechs *local authorities* im Impressum der Studie genannt. Darüber hinaus galt es, verschiedene Dokumente und deren Ziele zu berücksichtigen, wie die Wachstumsziele samt räumlicher Verteilung der RSS des Nordwestens oder die bis dahin erschienenen CS der zehn Gemeinden.²⁹

²⁹ Zusätzliche Dokumente/Behörden die in der Studie als Basis für die Arbeit genannt werden sind:

Die Idee, die Studie in Auftrag zu geben, resultierte aus dem Willen „*to provide an evidenced based understanding of local feasibility and potential for zero and low carbon energy technologies and delivery of zero carbon developments across the City Region*“ (Babb (2009) S. 2). Die Beweisgrundlage sollte einerseits aus einer *top-down*-Analyse der strategischen Potenziale und andererseits einer *bottom-up*-Analyse durch Fallstudien bestehen (AGMA* (2010a) S. 5).

Der Erarbeitungszeitraum lag zwischen November 2008 und März 2009. Eine Zusammenfassung der Studie folgte im Juni 2010. Die lange Zeitspanne zwischen Fertigstellung und Veröffentlichung führt eine Interviewpartnerin einer *local authorities* auf „*bureaucratic issues*“ (I7 – Z. 439 ff.) zurück. Zudem schildert sie:

„*We got our study first week in January. And the AGMA study still wasn't completed. I think partly because of the bureaucratic issues, and partly because of the wealth of data that they rea-*

The London Plan and Mayor's Energy Strategy; 60% Energy strategy, Hannover Kronsberg (Germany); Aylesbury Area Action Plan (AAP); London Borough of Southwark, Barking power station district heating pipeline study, London; Southampton City Centre; Comet Place, Hatfield; Assens biomass CHP plant, Denmark; Enviro-energy, Nottingham; Messestadt Reim geothermal heating network, Munich (Germany); Mine water heating and cooling, Heerlen (Netherlands); Sub-regional spatial planning to regulate wind energy, Germany; Barnsley biomass heating and fuel supply; Rocks Green housing scheme, Shropshire; Berlin Energy Agency (Germany); Targeted sub-regional investment funds, Freiburg (Germany); Lynetten wind farm, Copenhagen (Denmark)

lised that they needed to look at. Partly also they started at a time when British planning policy around energy was slowly starting to evolve and change. And then it picked up pace. And there were changes every month, so, announcing: we need to do this, we need to do that. They changed the code for sustainable homes, all that sort of stuff going on. So I think they were doing it at a period that was really complicated in terms of national policy drivers“ (I7 – Z. 458 ff.).

Es gab folglich Komplikationen im Aufstellungszeitraum, die sowohl endogener als auch exogener Natur waren. Die internen Verzögerungsgründe lagen in bürokratischen Strukturen, die auf komplizierte Abstimmungsstrukturen (s. Kap. 5.3) zurückzuführen sind. Externe Ursachen sind beim Gesetzgeber zu finden.

Im Rahmen einer Sitzung der PHC am 14. September 2009 erläutert Peter BABB, Leiter des Stadtplanungsamtes in Manchester und federführendes Mitglied der Studienleitung, ausführlich den Inhalt der DRES (Babb (2009)). Er stellt fest, dass die Stadtregion gewisse Probleme habe, sich den Zielen zu stellen. Dabei benennt er konkret die Erfüllung nationaler Emissions-Reduktionsziele im Immobiliensektor bei Neubauten und im Bestand (ebd., S. 2). Seiner Ansicht nach biete die Studie aber klare Wege, um diese Ziele zu erfüllen. „*This will requi-*

re co-ordinated approach to energy planning, in a statutory planning context, within the wider energy work being led by the Environment Commission and as part of the overall approach to infrastructure at Greater Manchester level“ (S. 4). Insbesondere der Aspekt der Koordination wird auch in der Strategie selbst thematisiert: „*Decentralised energy generation could bring mutual benefits to both developers and network operators, but only if this was to form part of a co-ordinated approach to design and management*“ (AGMA* (2010a) S. 61). Da diese Auffassung in der PHC auf breite Zustimmung stieß, wurde noch in derselben Sitzung beschlossen, die GMEnG zu gründen und einen für GM gültigen Energieplan aufzustellen (AGMA PHC* (2009-2010) 09/09). Damit wird deutlich, dass die Studie schon vor ihrer offiziellen Veröffentlichung weitreichende Wirkung entfaltete und inhaltliche Ergänzungen beziehungsweise Erweiterungen erfuhr – allerdings nach der Abschlussdiskussion mit den *local authorities*. Dies schildert eine Vertreterin einer Gemeinde als kritisch, denn „*the way that study was going wasn't really clear to me. I like the guy, who did the study. But the way he wrote it and the structure of it didn't to me immediately spring out clearly, as to what a policy should do and what it should say and what it should address*“ (I7 – Z. 51 ff.). Mit dem „guy“ ist David HODCROFT von der PHC bzw. vom Bury Council³⁰ benannt. Er war derjenige Akteur, der hinter den Kulissen die Strategie verfasste

³⁰ Er wurde im Juni 2010 als Abgesandter seiner Kommunalverwaltung in die PHC beordert.

und die beteiligten Akteure samt derer Informationen zusammenbrachte, um sie in einem Dokument zu vereinen. Dass im Dokument selbst zu lesen ist „*The authors wish to acknowledge the support of [...] David Hodcroft from Bury Council [...] in steering completion of the study*“ (AGMA* (2010a) S. 1) ist wohl so zu erklären, dass HODCROFT mangels Legitimation nicht nach außen hin als Verfasser gelten soll. Er selbst antwortet auf die Frage nach den Erstellungsabläufen der Studie:

„*It's been me with my people, who worked to the commission. And within that were doing most of the councils themselves. We've been looking if in their own boundaries or city centres doing their own projects. And some of that came feed up to the commission. And each district put in their own work and they sort of come together every eight weeks to try, to kind of say, how you progress with that, what needs to be done, to join things up. We have had experts in now. But we are looking to get in funding to train planners in their capacity. So it's not ... you can not use these consultants, but you can use consultants to train do things. Rather than saying, go ahead, you can do it. So it's a combination. We have used consultants so far to do this, but then by doing it we then learn how to do it*“ (I5 - Z.142 ff.9).

In Zukunft soll in der PHC auf externe, also nicht-staatliche Akteure bei der inhaltlichen Orientierung verzichtet werden.

Im März 2010, also nach der Veröffentlichung der Studie, ging BABB in einer Sitzung auf den weiteren Umgang mit den gewonnenen Erkenntnissen ein. Auch hier stimmten die anderen Mitglieder seinen Vorschlägen zu und die Kommission beschloss „*to note the progress made since September 2009, [...] to develop the spatial components of a GM Energy Strategy, [...] to note the future options, pending further reports on progress with the Energy Strategy, [...] to request a further paper with timescales and milestones for specific workstreams [...] and to include this information within the Commissions Work Programme as a standard item*“ (AGMA PHC* (2010) S. 1). Alle Fortschritte und möglichen Entwicklungsstränge sollen festgehalten werden und durch weitere Dokumente ein Implementierungsrahmen geschaffen werden. Darüber hinaus wurde beschlossen, dass die Studie als Grundlage für den GMSF und die CSs der Gemeinden dienen sollte (AGMA PHC* (2009-2010) 03/10). Damit wird deutlich, wie AGMA als regionale Organisation auf der lokalen Ebene Einfluss ausübt. Inwieweit dies funktioniert, ist Gegenstand der Ausführungen in Kapitel 5.3.

5.2.3 Regional Spatial Strategy for the North West und Future North West

Der „North West of England Plan“, auch „Regional Spatial Strategy to 2021“ (GONW* (2008)) wurde im September 2008 vom Government Office for the North West vorgestellt. Diese staatliche Instanz war verantwortlich für die Erstellung. Die RSS war ein rechtlich bindendes Dokument der Regionalplanung und enthielt Vorgaben, insbesondere für die LDFs der Gemeinden. Darin heißt es: „*Plans and strategies should promote sustainable energy production and consumption* (GONW* (2008) S. 113)“. Dabei sollten „*plans and strategies [...] encourage the use of decentralised and renewable or low-carbon energy in new development*“ (ebd., S. 118). „*Local authorities should work with stakeholders in the preparation of sub regional studies of renewable energy resources so as to gain a thorough understanding of the supplies available and network improvements, and how they can best be used to meet national, regional and local targets. [...] Plans and strategies should seek to promote and encourage, rather than restrict, the use of renewable energy resources. [...] Opportunities should be sought to identify proposals and schemes for renewable energy*“ (ebd., S. 116). Die Regionalplanung machte also konkrete Vorgaben für Inhalte und Erstellungsabläufe lokaler Strategien. Dies bedeutete, dass sich die *local authorities* und die regionalen Entwicklungsagenturen (NWDA, 4NW) schon während der Aufstel-

lung dieser übergeordneten Pläne dazu angeregt fühlten, die Inhalte zu beeinflussen. Dies drückt ein Interviewpartner der NWDA so aus: „*Now what we've had to do over the years is try and influence the preparation and the review of [...] Regional Spatial Strategy, to make sure that took forward, what were essentially our economic imperatives*“ (I1 - Z. 37 ff.).

Für die anlagenbezogene Energieversorgung wurden auf sub-regionaler Ebene eigens Entwicklungsziele definiert. Tabelle 5 stellt diese für GM dar. Für die lokale Ebene sind diese Ziele in einem Papier der AGMA konkretisiert. Sie finden sich für die bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vorliegenden Zahlen in Tabelle 3 auf Seite 9.

Dass eine formale Bindungswirkung des Dokuments eintritt, die in einzelnen Bereichen aber eher abstrakte Zielvorgaben als konkrete Handlungsrichtlinien darstellt, verdeutlicht nachfolgende Interviewaussage eines für die Erstellung Mitverantwortlichen:

„*in the RSS, you know, our plan, Regional Spatial Strategy, there are, is a section on renewable energy, there is section, there is a policy on renewable energy, there's a policy on energy efficiency. But the majority here is that renewable energy with a table that than gave them indicative targets for different aspects of renewable energy by sub-region. But it was pretty much an indicative approach. It wasn't saying: right that is the absolute amount you*

	2010	2015	2020
On-shore Windfarm	5-7 (90)	6-8 (97.5)	6-8 (97.5)
Große Einzelwindräder	8 (12)	14 (21)	14 (21)
Klein Einzelwindräder	12 (0.36)	18 (0.54)	18 (0.54)
Gebäudeaufbau: Kleinwindräder	370 (0.37)	3,700 (3.7)	7,400 (7.4)
Biomasse Kraft-Wärme-Kopplung	1 (4)	2 (9)	2 (9)
Wasserkraft	2 (1)	2 (1)	2 (1)
Photovoltaik	370 (0.74)	9,250 (18.5)	18,500 (37)

Tabelle 5: Sub-Regionale Ausbauziele für die Energieerzeugung bis 2020 in MW (Wert in Klammer: heute bestehende Kapazität in MW), Quelle: Eigene Darstellung nach GONW* (2008) S. 120 ff.

have to deliver. We worked it out. There's no debate about whether it should be more or less whatever on the mix of change. The policy wasn't that fixed. It really just acted as a guide with some targets set of how much we might wish to try and achieve over a period of 2010, 2015, 2020. Hem ... And really for them, the sub-regions, to take that bottom of that broad and steer and say, right, ok, do we agree" (I3 – Z. 344 ff.).

Im Sommer 2010 wurde, wie erwähnt, die Regionalplanung in England wieder abgeschafft, womit auch die RSS und die RS2010 ihre Gültigkeit verloren. Da die Region, insbesondere NWDA und 4NW, mittlerweile im Prozess der Aufstellung einer neuen regionalen Strategie war, wurde die RS2010 von einem bindenden in ein nicht-bindendes

Dokument transformiert: Future North West (FNW; NWDA*/4NW* (2010a)). „Future North West grew out of the ... the earlier document. But it's a lot shorter, it's much higher level and I would say, it's a bit braver and more ambitious, because we had more freedom not being a statutory-document any more“ (I2 - Z. 105 ff.) äußert sich dazu der Director of Strategy & Planning von NWDA. „So it's transformed into this Future North West document as a, basically as a advocacy document [...] trying to give a steer for what may still exist at a local level, what may emerge at a sub-regional level“ (I3 – Z. 645 ff.). Die Erstellung dieses Dokuments oblag aufgrund der nicht vorgesehenen Bindungswirkung keiner staatlichen Instanz. Daher wurde eine Vielzahl an Akteuren aus Kommunen, der Privatwirtschaft und Freiwilligenvereinigungen beteiligt. Im Impressum

des Dokuments werden stellvertretend folgende Organisationen genannt: 4NW, NWDA, Confederation of British Industry, North West Chambers of Commerce, Institute of Directors, Private Sector Partners NW, NW Business Leadership Team, Voluntary Sector North West. An der Auswahl vornehmlich ökonomischer Instanzen wird die inhaltliche Schwerpunktsetzung deutlich. Dies passt in das bisher aufgezeigte Bild. Im Vergleich zur RSS ist Future North West in den Augen des Strategie- und Planungsdirektors der NWDA „*a document developed by the local authorities of the region and also the businesses of the region and voluntary sector of the region. So, I think it recognises that because the document is no longer legally binding, it depends its effectiveness on people supporting the priorities and agreeing to taking them forward*“ (I2 - Z. 199 ff.). Wie schon die GMS oder die DRES gewinnt FNW in den Augen der Autoren und Beteiligten also durch den kooperativen Ansatz an Rückhalt in der Region. Dies soll auch den Fortschritt sicherstellen, der „*will be achieved by a strong and continuing commitment by private, public and third sector partners to collaborate to achieve mutually shared goals; use their powers, resources and influence to achieve common standards; encourage and promote behavioural change by businesses, households and individuals; and influence national and EU policy development*“ (NWDA*/4NW* (2010a) S. 12). Allerdings gibt es auch kritische Stimmen. Ein hoher Planungsreferent der NWDA hat Zweifel an der Wirkung des Papiers:

„*So what they decided to do was ... cut their losses in sense and produce that Future North West document, which is a much condensed version of the longer documents they were working on. [...] It's just a source of rather thin advisory document compared to what it might have been. So it cut off in its price*“ (I1 - Z. 378 ff.). Auf die Nachfrage, ob das Dokument einen großen Einfluss haben werde, antwortete er: „*No. I don't. I really don't*“ (I1 - Z. 388 ff.).

Inhaltlich setzt sich das Dokument mit vier Themen auseinander: „*Low carbon, climate change and resource efficiency*“, „*Competitive advantage and distinctiveness*“, „*Release potential and tackle poverty*“ und „*Housing and infrastructure*“. Dabei ist das erste Thema für die vorliegende Untersuchung von Bedeutung. Dort werden für Greater Manchester zwei Ziele benannt: „*1. achieving a rapid transformation to a low carbon economy, focusing on the built environment, particularly the need to retrofit existing housing stock to improve energy efficiency; 2. delivering critical infrastructure such as digital infrastructure, energy and water supplies, and new waste facilities*“ (ebd., S. 42). Diese Zielvorgaben sollen also in stadtregionale wie kommunale Strategien und Entwicklungspläne einfließen. Inwieweit dies geschieht, wird im Weiteren diskutiert.

5.2.4 Core Strategies Stockport und Bolton

Die CS der *local authorities* dienen v.a. dazu, kommunale Bedürfnisse zu identifizieren und strategisch-planerische Antworten auf diese zu finden (Halman (2010)). Daher sind sie in der Regel relativ konkret und verfügen über eine große Bandbreite unmittelbar umsetzbarer Anweisungen. Sie werden von den jeweiligen Gemeinden erstellt und sind rechtlich bindend. In GM greift zudem die Besonderheit, dass die CSs die Entscheidungen AGMAs zu berücksichtigen haben. Im Rahmen der Untersuchung wurden Gespräche mit GemeindevertreterInnen aus Bolton und Stockport geführt.

Stockport

Stockport hat im Juni 2010 seine Core Strategy vorgestellt (Stockport Metropolitan Borough Council* (2010)). Der Zeitraum des Dokuments reicht bis 2026 und „*the overall aim is to make [Stockport] more sustainable, meaning a physical pattern of development and land use that is good for the people of the the (sic!) Borough and visitors, and that protects the local and global environments – both at the current time and in the future*“ (Stockport Metropolitan Borough Council* (2010) S. 2 f.). Dabei ist es Ziel, eine ökologische Vorreiterrolle einzunehmen. Dazu die Interviewpartnerin:

„Stockport has this thing of being a leading green borough. That's what we like to claim as a council. This is a leading green bo-

rough. If you gonna be a leading green borough, you've gotta do what you say. On the back of this, it will making sure that obviously we've got all support in terms of implementations. But, yes, we have gone, I think, slightly ahead. But then, our council want to be a leading green borough, they've got to do, what they're saying“ (I7 – Z. 262 ff.).

Um in der CS dem Anspruch eines „grünen“ borough gerecht werden zu können, wurde das Beratungsunternehmen AECOM beauftragt, eine Energiestudie (AECOM* (2009)) samt politischer Zielvorgaben für die Stadt zu erstellen. Die finanziellen Ressourcen dafür kamen aus bereits in der Vergangenheit von der Regierung zugeteilten Mitteln: „*we were very lucky at Stockport. We were, it was made clear to us quite early on that the money that the government, previous government, had provided for studies around climate change and energy were still available in Stockport. [...] We got all of our 66.000 pounds luckily*“ (I7 – Z. 38 ff.). Zudem war mit AECOM ein Partner gefunden, der bereits mit verschiedenen anderen Städten in der Region und mit AGMA zusammengearbeitet hat (s. Kap. 5.2.2) und daher über tiefen Einblick in die Situation verfügt:

„that is part of the reasons, why we commissioned someone else to do this, we just don't have the expertise in house to come up with, you know, evidence based and resourced targets. They do, they've

done a lot of work across the country for that” (I7 – Z. 131 ff.).

Wichtig bei der Erstellung des Dokuments waren, neben der Berücksichtigung der AGMA Zielvorstellung, die „*unique issues to Stockport. We do have to take care of*“ (I7 – Z. 591 f.). Diese liegen nach Auskunft der Interviewpartnerin insbesondere im Wohnimmobilienbestand und in möglichen Potenzialen der Energieerzeugung durch Wind und Biomasse. Insbesondere die großen, qualitativ minderwertigen Landwirtschaftsflächen sowie der Einsatz von Photovoltaik böten gute Entwicklungschancen (I7 – Z. 84 f. u. 105 ff.): „*I think there is capacity for PV at a community owned level. I think farmers, you know, barn buildings that have the right orientation, could potentially feed local communities, local rural communities in terms of energy*“ (I7 – Z. 239 ff.). Im strategischen Diskurs mit anderen Dokumenten erwähnt die Interviewpartnerin insbesondere die RSS: „*This (the CS) is heavily informed by RSS targets. [...] it gave us again a broad framework to build on. The work that had been done at the regional level in terms of evidence gave us targets, which have informed our targets in this. So yes, it was very important*“ (I7 – Z. 542).

Bolton

Bolton ist im Begriff seine CS fertigzustellen (Bolton Council* (2010a)). Wie auch in Stockport reicht der festgelegte Wirkungszeitraum bis 2026 und Kernziel ist eine nachhaltige Entwicklung.

Durch die CS soll diese auf integrierte Art erzielt werden: „*It considers the interrelationship between social inclusion, protecting and enhancing the environment, the prudent uses of natural resources and economic prosperity*“ (Bolton Council* (2010b) S. 3). Zudem ist es ein Ziel, Investoren für erneuerbare Energietechnologien zu gewinnen: „*We are hoping, the study will give us a better insight on how we can advise developers to get involved*“ (I6a – Z. 462 f.). Auch in Bolton war noch ausreichend Geld für die Erstellung einer Studie vorhanden. „*We’re very lucky that we’ve still got some funds left. Now this, this is gonna cost 20.000 pounds, to get this*“ (I6b – Z. 131 f.).

Für die Erstellung der Core Strategy wurden eine Vielzahl anderer Dokumente inklusive der eigens in Auftrag gegebenen Studie hinzugezogen und nationale, regionale sowie lokale Strategien berücksichtigt (Bolton Council* (2010b) S. 2). Welche Organisationen oder Akteure im Einzelnen beteiligt wurden, geht aber weder aus der CS noch dem Interview hervor. Im Gespräch wurde lediglich geäußert, dass durch starken Personalabbau internes Know-How verloren ging und die Arbeitsbelastung der Verbliebenen stark anstieg: „*(a) This time last year, there were 75 stuff working in planning control, building control, spatial planning. (b) Is down to 50 now. Less than that*“ (I6a,b – Z. 862 ff.). Daher kommt wohl externen Beratern heute eine größere Bedeutung zu.

5.2.5 Gegenüberstellung der Dokumente

Dem Strategiezyklus nach FROMMER (s. S. 54) folgend können die vorgestellten Dokumente einander gegenübergestellt werden. Die wichtigsten in den Papieren zu findenden Aussagen hinsichtlich dezentraler und erneuerbarer Energien sind in den Tabellen 6, 7 und 8 (S. 97 ff.) zusammengetragen und können als Grundlage des bisher an verschiedenen Stellen thematisierten strategischen Diskurses in diesem Themenfeld verstanden werden. Im Kern geht es darum zu bewerten, inwieweit die Strategie dazu dient, Handlungsalternativen zu verdeutlichen und Entscheidungssituationen zu definieren. Des Weiteren soll geklärt werden, welche Effekte auf Politikagenden und Allianzen wirken und welche Arenen, Regeln der Zusammenarbeit und Beteiligungsformen im Prozess der Strategiebildung entstehen. Weitere Aspekte sind die Fragen, inwieweit sich diese normalisieren und in den gesamten Governance-Prozess einbetten, inwieweit die Strategie als Rahmenwerk dient und wirkt sowie ob sie als relevant erachtet wird und hilft, Entscheidungssituationen zu definieren. Außerdem soll untersucht werden, ob entwicklungspolitische Linien in den Dokumenten benannt werden, die von Leitideen in Entscheidungen und Maßnahmen abweichen, und wie diese Entscheidungen zustande kommen und helfen (oder nicht), einzelne Aspekte der Strategie zu begreifen. Einzelne dieser Fragen können durch die erwähnten Tabellen nachvollzogen werden. Einige

Aspekte wurden bereits thematisiert oder sind Gegenstand des nachfolgenden Kapitels.

Zusammenfassend aus den vorherigen Ausführungen und den Tabellen ist zu erkennen, dass die Strategien

- diejenigen Felder benennen und konkretisieren, für die sie als Rahmenwerk gedacht sind,
- von bleibender Relevanz auch unter sich ändernden Umfeldbedingungen sind,
- helfen, Entscheidungssituationen zu definieren und daher nicht als uneffektiv wahrgenommen werden,
- den Entscheidungsträgern nicht nur bekannt sind, sondern dass diese an der Erstellung der für sie relevanten Bereiche beteiligt waren,
- von den Entscheidungsträgern als Teil ihres Entscheidungskontextes akzeptiert werden,
- einen gewissen Grad an Einigkeit zwischen den für die Strategieentwicklung Verantwortlichen und den Entscheidungsträgern bekräftigen.

5 Fallbeispiel Greater Manchester.
Steuerungsmöglichkeiten für die Energiewende

	GMS	DRES	RSS	Stockport CS	Bolton CS
Situationsanalyse	Mini-Stern: Bericht über die möglichen Folgen des Klimawandels auf regionaler Ebene	eigene Forschung; historische Entwicklung des Energiesektors; politischer Rahmen; Planungsleitlinien; geplante Vorhaben; technologische Möglichkeiten; Fallstudien; Finanzierungsmodelle	Sustainability Appraisal	Sustainability Appraisal: internationale (7), europäische (15), nationale (47), regionale (9), subregionale (12) und lokale (22) Gesetze, Pläne und Programme	Sustainability Appraisal: Energy study in Auftrag gegeben
renewable energy study				Datenanalyse (Statistiken)	
Diskussion mit Stakeholdern, Geschäftspartnern und „civic leaders“					
Information	Bereitstellung im Internet	Bereitstellung im Internet	Bereitstellung im Internet	Bereitstellung im Internet	Bereitstellung im Internet
Risikoanalyse, Chancen und Gefahren des Klimawandels für GM erkennen und bewerten	Öffentlichkeitsbeteiligung	Öffentlichkeitsbeteiligung	Öffentlichkeitsbeteiligung	Öffentlichkeitsbeteiligung	Öffentlichkeitsbeteiligung
Energieeffizienz, Verhaltensänderung, Investitionsförderung in Umwelttechnologie	„Providing energy and infrastructure in new, sustainable ways“ (S.4)	Verknüpfung von Nachhaltigkeit und Wirtschaftsentwicklung	„Making and enabling the best use of renewable energy resources“ (S.31)	„improving environmental quality, addressing and minimising the causes of climate change“ (S. 35)	
Infrastruktur	„reduce carbon emissions, through the delivery of decentralised energy infrastructure and development of zero carbon buildings“ (S.5 der Summary Reports)				
Leitbild und Handlungsfelder	Wandel zur low-carbon-Energieinfrastruktur schaffen Förderung EE für Gemeinden schaffen und Reduktionsziele setzen	Strategische Grundlage, Planungsrahmen und Handlungsoptionen zur Förderung EE für Gemeinden schaffen und Reduktionsziele setzen	„Plans and strategies should encourage the use of decentralised and renewable or low-carbon energy in new development“ (S.18)	A Greener Stockport	„Strategic Cleaner, Greener policies. Improving the environmental performance of new development. Guiding design within the built environment. A policy for compatible land uses“ (S. 35)

Tabelle 6: Gegenüberstellung der Dokumente nach dem Strategiezyklus 1,
Quelle: Eigene Darstellung

5 Fallbeispiel Greater Manchester.
Steuerungsmöglichkeiten für die Energiewende

Strategie-entwicklung	GMS	DRES	RSS	Stockport CS	Bolton CS
Akteure	Maßnahmen	Ziele			
	keine Aussagen	Konkrete Anleitung zur Förderung von Mikro-Erzeugung, Energienetzen, Einzelanlagen und Bioenergie	„Plans and strategies should seek to promote and encourage, rather than restrict, the use of renewable energy resources“ (S.16) „set out targets for the energy to be used in new development to come from decentralised and renewable or low-carbon energy sources“ (S.18)	„Energy Opportunity Plan; Entwicklungsschema; „Which target should be applied to a development?“; full consideration should be given to the potential role that the public building can have in providing an anchor load within a decentralised energy network“ (S. 48)	„produce renewable energy, for both domestic and commercial consumption; freestanding energy installations, on-site micro-generation, combined heat and power and district heating schemes will be encouraged“ (S.35 f.)
	keine Aussagen	„Local authorities should work with stakeholders in the preparation of sub regional studies“ (S.116); „Developers must engage with local communities“ (S.117)	„Renewable energy infrastructure: Private and/or community developers. The Council will play an advisory/co-ordination role“ (S. 54)	„Assessment of planning applications; Bolton Council Planning Control; Allocations DPD; Bolton Council; Environment Strategy 2009: Bolton Council Sustainable Development Team“ (S. 24)	Dezentrale, erneuerbare Energien fördern, Investitionen anregen, CO2-Emissionen im Energiesektor um min. 10 % reduzieren

Tabelle 7: Gegenüberstellung der Dokumente nach dem Strategiezyklus 2,
Quelle: Eigene Darstellung

5 Fallbeispiel Greater Manchester.
Steuerungsmöglichkeiten für die Energiewende

GMS	DRES	RSS	Stockport CS	Bolton CS
Zukünftiges Handlungskonzept	Entwicklung eines „Delivery Plan“: „Engaging and building commitment and buy-in from partner groups, Ensuring there are fully developed, coordinated and prioritised priority programmes of action.“ Identifying funding and resources requirements for implementation of key interventions, Coordinating and managing the transition to the commissioning and program roll-out phase of the implementation plan“ (S. 59)	„Energy Spatial Plan“ (Summary - S. 17)	RSS Implementation Framework, Annual Monitoring Report	„The Core Strategy provides the overall spatial strategy“ (S. 2)
Erfolgskontrolle, Monitoring und Controlling	Monitoring anhand nationaler und internationaler Standards (ISO-Normen etc.)	keine Aussagen	Annual Monitoring Report	Indikatoren (und Ziele): Pro-Kopf CO2-Reduktion in Bolton (2010/2011: -10%, 2012/2013: -15%, Gemeinden und pro Bürger 2017/2018: -26%).
Evaluation	Horizont: 2020, danach Weiter-/Neuentwicklung	keine Aussagen	Regelmäßige Zwischenevaluation inkl. Begleitforschung	über den Annual Monitoring Report Nur für Wohnungswesen explizit vorgesehen.

Tabelle 8: Gegenüberstellung der Dokumente nach dem Strategiezyklus 3,
Quelle: Eigene Darstellung 2010

5.3 Funktionsweise der Regionalentwicklung in Greater Manchester

Wenn viele Akteure viele Dokumente erstellen, die sich alle in ihren inhaltlichen, zeitlichen und räumlichen Bezügen überschneiden, stellt sich die Frage, wie unter diesen Voraussetzungen eine erfolgreiche Entwicklungssteuerung funktionieren kann und wie die Akteure in welchen Situationen wie zusammenarbeiten. Die wichtigsten Akteure und Dokumente wurden im vorherigen Kapitel behandelt. Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen sind Formen der Zusammenarbeit und welche Aufgaben und Verantwortungen von welchen Akteuren übernommen werden.

5.3.1 Akteurskonstellationen

Zusammenarbeit kommt dadurch zu stande, dass sie durch externe Einflüsse gefordert wird, oder dadurch, dass intrinsische Motivationen einen Akteur dazu bringen sich Partner zu suchen. Im Kontext der unternehmerisch orientierten Kooperationsformen der regionalen Steuerung und Strategiebildung in GM tritt die Verwaltung als initiierende Ebene der Kooperation auf. Dabei bekleidet sie verschiedene Aufgaben.

Wichtig ist die interne Kommunikation und Aufgabenabstimmung in den Gemeinden, um auf (sub-)regionaler Ebene erfolgreich zu arbeiten:

„We have been working with internal teams within the council,

the people, who look after the buildings, that are called corporate property. And they manage the energy supply for all the buildings, the council buildings in town centre.[...] So we are working with them to make sure that we like ... not working in silos, we want to know what they're doing and see, if we can work together” (I6a – Z. 197 ff.).

Die interne Zusammenarbeit kann als Voraussetzung einer externen gewertet werden. Erst die horizontale Integration im kommunalen Verwaltungsapparat ermöglicht effektive vertikale Integration in der Region:

„Authorities need to build and make up their own decisions. But I think AGMA provides the framework for a lot of these issues. [...] we have the vertical structure in place as well, so a lot of these about the energy ... a lot of the energy planning is, you know, is excepted” (I6b – Z. 585).

Die Region „*worked very closely with the relevant regional partnerships and also the private sector organisations to make sure that those priorities actually reflected what the region wanted*“ (I2 – Z. 162 ff.). Eine wichtige Frage dabei ist „*which companies are the best ones to work with in particular areas*“ (I2 – Z. 245 f.). Durch die Zusammenarbeit mit verschiedenen regionalen Partnern können einerseits die wichtigsten Themen auf die Arbeitsagenda gesetzt und

andererseits diese dann als gemeinsame Bedürfnisse gegenüber regionsexternen Vertretern geäußert werden. So wird sichergestellt, dass in der Region alle relevanten Belange zusammengetragen und diese durch ein gemeinsames Sprachrohr nach außen kommuniziert werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass persönliche Kontakte eine wichtige Rolle spielen. Denn die Auswahl der als am besten geeignet erachteten Partner ist stets eine persönliche Wahl, die die Kontakte, Interessen und Präferenzen der die Kooperation initiiierenden Akteure widerspiegelt.

Für die AGMA steht die Aussage, dass „*we are full engaged, the districts will say, what other issues do need to be considered and bring them up in kind of dual communication*“ (I5 – Z. 186 ff.). Dies ergänzt den vorherigen Aspekt um die Erkenntnis, dass die Themensetzung in einer funktionierenden Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren durchgeführt werden kann. Konkret funktioniert das für die *local authorities* folgendermaßen: „*[T]hat's been taken by our senior management to discuss. They've gone to AGMA and discussed it at AGMA level. They're looking at what we can do locally*“ (I7 – Z. 658 ff.). So haben in der Governance-Struktur in GM die Gemeinden die einflussreiche Möglichkeit, ihre eigenen wichtigen Themen in die von AGMA bereitgestellten Arenen einzubringen, zu diskutieren und damit in die regionalen Entwicklungsprozesse mit einzubinden.

Die Zusammenarbeit mit Gemeinden, die nicht in AGMA vertreten sind, scheint sich schwierig zu gestalten. Verdeutlicht wird dies durch folgende Aussagen:

„(FF) but if local authorities, like you mentioned aren't really inside that greater arrangement, they don't really... (a) They don't have any incentive, no, not really. They don't have the tradition either. And they don't really know, what our drivers are. 'cause we all roughly know, what we're working towards as Greater Manchester. But I don't think, they are interested as much“ (I6a – Z. 801 ff.)

„For energy planning, specifically, I am really trying really hard to get contacts with people in Chorley. We share a northern border with Chorley and they are not in Greater Manchester. They are not being very helpful at the moment. But because we do share the boundary and a lot of the land with the wind potential, it would be really good to work together. But they, I mean, not having much success at the moment. Fingers crossed that will improve soon“ (I6a – Z. 788 ff.).

Zudem sind die vorgelagerten Abstimmungsmöglichkeiten mit Nicht-AGMA-Gemeinden scheinbar begrenzt vorhanden. So äußert sich eine Interviewpartnerin im Kontext der Genehmigung von Windkraftanlagen: „*We're getting objections from neighbouring councils about*

landscape issues, the view, the vista being spoiled“ (I7 – Z. 215 f.). Diese Beschwerden von Nachbargemeinden seien zudem nur von Nicht-AGMA-Mitgliedern geäußert worden. Hierdurch wird auch deutlich, dass durch die Kooperation in GM Nicht-Mitglieder nur begrenzt eingebunden werden und durch konstitutionelle Mittel wie geregelte Beteiligungsverfahren im Bauleitprozess versuchen, Einfluss zu erlangen, sich also den weichen Steuerungsformen entziehen. Und auch wenn sich die Zusammenarbeit mit Nicht-AGMA-Gemeinden zum Teil als schwierig erweist, wird sie auch im Kontext interkommunalen Wettbewerbs als wichtig angesehen:

„I think, it goes back to the healthy competition. We are not about borrowing ideas from other local authorities. The favourite phrase at the moment is: don't re-invent the wheel. [...] I think, particularly public sector level at the moment, in particular with the current economic situation, the change in national government, it's more the case that we are having to bend together to protect our assets. [...] So I think, certainly in the north of England, there is a good heritage of sharing information and skills. The only competition tends to come from economic development issues, I think, where people are trying to attract major employers or big development into particular areas. [...] we've got Cheshire

bordering us and Derbyshire, we have to work with those agencies in terms of planning consultation, planning work” (I7 – Z. 595).

5.3.2 Interaktionsformen

Die Einbindung unterschiedlicher Akteure in das Governance-Arrangement ist eine Sache. Eine völlig andere ist die der konkreten Ausgestaltung der Zusammenarbeit und der Formen der Interaktion. Hier gilt es drei Hauptdimensionen zu unterscheiden: (1) Möglichkeiten, die durch die Zusammenarbeit entstehen, (2) Möglichkeiten sich in die Arbeit einzubringen und (3) Varianten der gegenseitigen Abstimmung. Die formalen Strukturen dafür wurden bereits im vorherigen Kapitel analysiert, insbesondere in Kapitel 5.1.1.

Möglichkeiten, die durch die Zusammenarbeit entstehen

Die Kernfrage, die sich für eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene stellt, ist, welche Inhalte auf regionaler Ebene bearbeitet oder angeboten werden sollen. Dabei entstehen Interessenkonflikte. Gleichzeitig kristallisieren sich jedoch auch Potenziale heraus. Der Vertreter der PHC schildert diesen Sachverhalt bezogen auf das Dienstleistungsangebot:

„If you ask an officer locally they could see the Greater Manchester work as a threat to them, because we maybe do work on behalf of them. They may see a threat to their job. If you are a resident than it's way... How do you access

services? You access services locally and in a wider scale. It's all that I'm saying: If I live in Bury, a rand bottom, where is my library? Where is my swimming pool? Who empties my bins? Where are my local shops? And then, if I'm going wider I feel part of Greater Manchester, 'cause you access services from the wider scales then. As long as you can access the service in the right scale as a resident, it doesn't even matter, does it? It's about, what service do you want to what scale" (I5 – Z. 430 ff.).

So sind einerseits kommunale Befürchtungen mit einer Regionalisierung verschiedener Angebote verbunden. Auf der anderen Seite können über interkommunale Verbünde verschiedene Angebote besser gestellt werden. Und auch für die lokalen Verwaltungen ergeben sich durch die Zusammenarbeit in der AGMA konkrete Vorteile. Insbesondere für die Generierung zusätzlicher finanzieller Ressourcen werden Potenziale genannt:

„And at that level we tie back into the AGMA, the Association of Greater Manchester Authorities, 'cause obviously working together there is a better chance that we can attract funding, investment, etcetera" (I7 – Z. 89 ff.).

„That whole going for European funding, for example, as AGMA is gonna hold a lot more power, I think, and can get a lot more. We

can potentially get a lot more , as well, because is a lot more that can be achieved, because of wider area. So there are benefits. And AGMA's certainly very useful in that process“ (I7 – Z. 383).

„So it might be that he (gemeint ist ein Vertreter der LA) will get, potentially get access to funding, you know, if they all decide, this group of officers decide that they all need to research biomass, they could potentially go and access funding at an AGMA level again“ (I7 – Z. 417 ff.).

Durch die Zusammenarbeit wird die Möglichkeit gesehen, gemeinsam Anträge zu formulieren und nationale wie europäische Mittel zu akquirieren, die den einzelnen Gemeinden verwehrt blieben. Da auf diesen Ebenen auch beachtliche Finanzmittel zur Förderung erneuerbarer und dezentraler Energien vergeben werden, entstehen für eine regionale Entwicklung dieser Energieversorgungstypen erhebliche Potenziale. Damit geht auch die Einschätzung einher, dass die Zusammenarbeit die Stärke der Region ausmache:

„It is relied on the wider city region itself. [...] It's like a symbiotic relationship. [...] Greater Manchester Statement, the strategy itself, there is a key point about saying Greater Manchester recognises that by standing together we are stronger than by standing alone. 'cause we're

thinking, there's Manchester city competing internationally, is it stronger as one city with its boundaries, or are we all better standing together and than competing internationally" (I5 – Z. 411 ff.).

Im Überwinden innerregionaler Differenzen durch Zusammenarbeit wird das Potenzial gesehen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Region zu steigern. Ein weiterer Aspekt ist die Möglichkeit professionelleren Arbeitens durch Kontakt auf Augenhöhe.

"It's good to come together, have an agree, sitting on a table, have a drink, on the table what you're doing. But ultimately, make it more kind of like really join things up in more, kind of, in more, professional in how we do it" (I5 – Z. 172 ff.).

Die lockere Gesprächsatmosphäre in Kommissionssitzungen mit Vertretern verschiedener Organisationen und der gegenseitige Respekt der Gesprächspartner werden offenbar hoch geschätzt.

Möglichkeiten, sich in die Arbeit einzubringen

Die formalen Beteiligungsstrukturen wurden bereits erläutert. Die Möglichkeiten, sich in die Arbeit einzubringen, hängen nach Aussage der Interviewpartner im Wesentlichen von den Fähigkeiten der individuellen Akteure der vertretenen Organisationen ab:

"If you're doing quite well, if you're performing quite well,

then, if you have members of staff, who are quite well spoken and are going on about, then, I think, you got more chance to efforts, within the day" (I6b – Z. 681).

Konkret bezogen auf die CS und die DRES zeigt sich, dass eine Mischung aus dem Gefühl potenzieller Einflussnahme und Abhängigkeit von Entscheidungen auf AGMA-Ebene vorherrscht:

"(FF) Did you yourself gave any input into that strategy, framework? (b) Yeah, we did. We had meetings, when we were getting this together. They were actually six months late in producing that, which didn't help us. (laughs) (a) They also changed it after they published the final version, without telling us, which caused an issue for our core strategy examination. It's just to deal with the targets for CO₂ reductions. They made one table into two and changed all the targets. (b) Well, we did have impact at quite a lot of stages. We, I mean, as officers, we wanted more to be in there" (I6a,b – Z. 660 ff.).

Nichtsdestotrotz wird die eigene Position hoch eingeschätzt: *"I mean, a lot of the work we – minerals and waste planning as well is done at AGMA level – so, we feed into that, but it's invaluable really, I think" (I6a – Z.581 ff.).*

Für Unternehmen gibt es, wie ausgeführt, Beteiligungsformen formeller und

informeller Natur. Häufig werden sie als hauptverantwortliche Partner in den Dokumenten angeführt. Dies wird von einem Wissenschaftler aber als ‚symbolisch‘ bezeichnet:

„So at Greater Manchester’s scale, it’s them, private sector partners, to symbolically take the lead. But actually the work won’t be done privates, they don’t have time and capacity to lead the partnership. So actually the ... where the work will be done will be based on a, think it will be existing structures“ (I4a – Z. 179 ff.).

Die bestehenden Strukturen, die sich in den vergangenen Jahrzehnten gebildet haben, sind ihm zufolge auch heute noch prägend. Die starke Betonung nicht-staatlicher Verantwortung entspreche nicht den realen Arbeitsverläufen. Insbesondere für das Themenfeld der Energieversorgung, mit Hinblick auf ihre Steuerung und Planung, kann dies soweit bestätigt werden. Auch die oben zitierten Sequenzen der Interviews verdeutlichen, dass die PHC sowie die *local authorities* ihre Rolle als bedeutend erachten. Zudem erwähnen sie Partner aus der Privatwirtschaft selten bis nie.

Varianten gegenseitiger Abstimmung

Durch die Zusammenarbeit und Möglichkeit verschiedener Akteure, ihre Ideen in die Agenden mit einzubringen, entstehen in GM verschiedene Varianten der gegenseitigen Abstimmung. Diese

reichen von Verhandlungen bis hin zu informellen Absprachen und werden im Großen und Ganzen als Chance gesehen, um die Region effektiver zu steuern. Das Statement „*I think we are actually quite supportive of each other*“ (I7 – Z. 318) verdeutlicht den positiven Grundton der Formen der Zusammenarbeit. In den Interviews werden verschiedene Beispiele für die Abstimmung der Arbeit zwischen den Organisationen genannt.

Die Erstellung einer regionalen Strategie durch gegenseitige Abstimmung stellt in den Augen der Vertreter einer *local authorities* die Möglichkeit dar, Widerstände gegen einzelne Projekte zu überwinden. Zugrunde liegt dem vermutlich die Idee, dass durch die interkommunalen Absprachen und die Einbindung privater Organisationen und Unternehmen ein Konsens leichter zu erreichen ist, auf Grundlage dessen Einzelinteressen zurückgestellt werden.

*„(FF) And within the whole Greater Manchester region it’s very neutral working, coherent.
(b) Yeah. (a) Some of it can be very area specific. Because ... each authority is split into wards. You have local councillors, it is three councillors per ward. And so if you got a planning application in that area, they can basically: no, we’re not having that. (b) Yeah, I mean, that strategic plan should sort of stop that really“ (I6 – Z. 648 ff.)*

In den Arbeitstreffen der Kommissio-

nen läuft die Kernarbeit der gegenseitigen Abstimmung. Wie erwähnt, haben die *local authorities* und die anderen Mitglieder der Kommission so die Möglichkeit, über ihre Abgesandten die eigenen Belange vorzutragen und in die Diskussion mit einzubringen. Zudem gibt es übergeordnete Planungstreffen, die sich stärker der strategischen Steuerung widmen und eher auf ökonomische Belange eingehen. Den Ablauf schildert eine Interviewsequenz bezogen auf die Gemeinden so:

„(I6a) There are meetings held every month from all the ten authorities. There's different levels of meetings. Every two months is a spatial planning energy group meeting. [...] (I6b) So we do have regular meetings every couple of months. (I6a) Above that there is a spatial planning information group, which is not, it's about all kinds of spatial planning. So one representative from each authority goes to that. So they have a meeting [...]. And everybody is equal. And then above that there's a planning officers group. And that's the chief planner from each authority. And they have a meeting about more strategic, even more strategic. I think it's more economic based as well“ (I6 – Z 735 ff.).

Direkt an die obige Interviewpassage schließt sich folgende Aussage an:

„So isn't Manchester tells us, what to do. We are like on a level,

plain field. But Manchester does get a big chunk of housing allocation, because a lot more houses are gonna get built there than in places like Bolton. But I don't, we don't have a problem with that. We don't see that we are in competition for housing numbers, or money, or anything like that“ (I6a – Z. 746 ff.).

Im Kontext der strategischen Abstimmung sehen sich also auch die vergleichsweise kleinen *local authorities* wie Bolton nicht als direkte Wettbewerber der Kernstadt Manchester – vermutlich auch, da sie dazu nicht die strukturellen und finanziellen Möglichkeiten hätten. Auch scheint es, dass sich die Kernstadt nicht auf solche Machtpositionen einlässt, als dass Vorgaben an kleinere Städte gemacht würden. Allerdings gibt es zumindest in manchen Bereichen, wie dem Wohnungswesen, Tendenzen zu Vorteilen des Kerns zulasten des Umlandes in der Region. Das spiegelt sich auch in dem oben ausgeführten Selbstverständnis der beteiligten Akteure wider.

Bei konkreten Maßnahmen können gegenseitige Lerneffekte festgestellt werden. „*But what's more important is the ... the setting up of a city region ... energy fund, which is ... it follows the model of the AGMA study“ (I6b – Z. 95 f.). Die AGMA liefert in diesem Fall ein Förderungsinstrument für erneuerbare Energien und durch den regelmäßigen Austausch von Information gelangt Kenntnis über dieses in die Lokalverwal-*

tung und regt diese an, über ähnliche Instrumente nachzudenken.

Auf Ebene des Nordwestens findet die Abstimmung der regionalen Strategien, insbesondere der RSS beziehungsweise FNW, mit denen der sub-regionalen Ebene statt.

„We also work together in developing strategies. So, for example, we've been working to ensure that what's in the regional strategy is compatible with and supportive of what's in the Greater Manchester Strategy“ (I2 – Z. 62 ff.).

Dabei ist nicht nur die Abstimmung, sondern auch die Unterstützung der kleinen räumlichen Einheiten ein Anliegen der Region. In diesem Kontext bietet die Abstimmung in der Sub-Region wieder den Vorteil, gemeinsam auftreten zu können:

„So ... sub-regional county level, who can then collaborate with their neighbour regions and on a common basis. 'cause I represent Greater Manchester, so I'm here as Greater Manchester and Merseyside. We play better when we agree“ (I5 – Z. 569 ff.).

Vereinbarungen und Absprachen innerhalb Greater Manchesters sind also ein wichtiges Element, um auf höheren Planungsstufen erfolgreich auftreten zu können.

Abstimmung findet jedoch auch ihre Grenzen. So entwarf eine Gemeinde ei-

ne eigene Strategie für erneuerbare Energien: „*one of the reasons we commissioned this is the AGMA study was taking so long*“ (I7 – Z. 433 f.). Daran zeigt sich, dass die Lokalverwaltung eigene Konzepte auch in Bereichen entwirft, in denen auf regionaler Ebene Absprachen getroffen werden. AGMA nimmt dies in der Außenwahrnehmung mit Nervosität auf: „*I mean, when we started doing our study, there was a lot of nervousness at an AGMA level about what we were doing. Would we gonna do anything radically different to the AGMA decentralise energy study? But we have no intention of doing that. We wanted this local study to build on the AGMA framework. We had no issues with the AGMA framework – outside of, it was not detailed enough at our local level to inform our policies, if we didn't think. So that's it, really at an AGMA level there*“ (I7 – Z. 338 ff.). Allerdings kommt hinzu, dass die Gemeinde mit ihrer eigenen Studie detailliertere Informationen – und das zu einem früheren Zeitpunkt – erhalten wollte. Dabei wurden die bis dahin erarbeiteten Inhalte der DRES berücksichtigt und mit den kommunalen Erkenntnissen abgestimmt. Die Grenze der Abstimmung hat in diesem Beispiel paradoyer Weise zugleich eine Abstimmungskomponente inne.

5.3.3 Probleme der Steuerung des Governance-Arrangements

Die Möglichkeiten, die durch die regionale Zusammenarbeit entstehen, sind vielfältig. Allerdings ergeben sich mit der Zusammenarbeit auch Probleme. Auch

wenn nach außen der Eindruck entstehen mag, dass „*in Greater Manchester, where there is, well, on face, there is greater coherence of intent of what they want to do*“ (I3 – Z. 522 ff.), so kommen aus Beraterkreisen der Region auch kritische Stimmen.

„They were struggling to work out, what they were trying to achieve here. ... [...]. And then there are also problems in running out of capacity, and the costs, more or less. [...] talking about low-carbon economic transition, and how they relate to. They're really struggling to tying all this together. [...] So at city-regional level you find all sorts of documents“ (I4a – Z. 301 ff.).

Damit sind mehrere Problemdimensionen angesprochen. (1) Einmal ist es in einer auch von Wettbewerb geprägten Akteurskonstellation kompliziert, gemeinsame Ziele zu definieren. (2) Des Weiteren wirken sich finanzielle Engpässe auf die Zusammenarbeit aus. Dies wird auch dadurch besonders relevant, dass die Kooperation in Manchester „*has a very strong economic logic, in terms of why they collaborate*“ (I4a – Z. 123 f.), und durch die damit verbundene Auffassung: „*if it's not economic viable, it won't happen*“ (I5 – Z. 236). Dieses zweite Zitat stammt aus einer Gesprächssequenz zum Einsatz erneuerbarer Energien. Das verdeutlicht noch klarer, wie sehr in einer ökonomisch geprägten Region die Wirtschaftlichkeit einzelner Projekte maßgeblich ist. Zudem ist hier auch das klassische Problem der

Umwelt-Governance erkennbar, dass das Querschnittsfeld Umweltpolitik nicht als Querschnittsaufgabe gesehen wird und es somit zu Implementierungsfehlern bei der Realisierung struktureller Optionen der Energie-Governance kommt. In Bezug auf die Energieversorgung zeigt sich das Problem der Abstimmung darin, dass es – wie dargelegt – eine Vielzahl von Dokumenten gibt, die zwar in Bezug zueinander stehen, aber nicht sonderlich eng miteinander verknüpft sind. So entsteht eine für die beteiligten Akteure unübersichtliche Situation, die sich negativ auf die Handlungsfähigkeit auswirken kann. Dadurch entsteht keine Verbindung der verschiedenen Maßnahmen und mögliche Vorteile können nicht optimal ausgenutzt werden: „*Along the city-region you'll find, you know, projects. But if you're starting to say: what's the, what's the connection between them, you'd struggle*“ (I4b – Z. 281 ff.).

Auf der Ebene der beteiligten Akteure lässt sich feststellen, dass es unzureichende Beteiligung, Inkonsistenzen im individuellen Handeln und politische „Machtspielchen“ gibt, die den regionalen Entwicklungsprozess erneuerbarer Energien aufhalten. Auch wenn auf der Ebene der *local authorities* Interessengruppen einbezogen werden, so hat die durchgeführte Akteursanalyse gezeigt, dass diese formal nicht in den regionalen Entscheidungsstrukturen berücksichtigt werden. „*There's a bit of involvement of environmental groups in the city council, but not in the city-regions agenda*“ (I4a – Z. 356 f.). Einzelne Akteure sind in verschiede-

nen Gremien aktiv und handeln auf unterschiedlichen politischen Ebenen, wodurch die absurde Situation entsteht, dass „*[t]here are even interests and actors, who you would see as being in the same authority or the same institution that are pushing different agendas*“ (I4b – Z. 266 f.). Dadurch wird ein effektives, effizientes Handeln im Sinne flexibler und zugleich zielgerichteter, zügiger Arbeit beschränkt. Selbiges gilt für die Möglichkeiten der Mitarbeiter der Verwaltungen, die für die inhaltliche Erarbeitung der Strategien und Pläne zuständig sind. „*So, as employees, we can do all the work in the world, thinking these brilliant ideas, and then the politician's turn around and saying: no, we're not having that*“ (I6a – Z. 226 f.). Politische Widerstände und ‚Machtspiele‘ können so auch trotz intensiver Abstimmung der Strategiebildung im Wege stehen. Hinzu kommt ein Koordinationsproblem im Themenfeld ‚Klimaschutz‘, das ein Interviewpartner folgendermaßen beschreibt:

„I think primarily it's a lack of co-ordinated capacity. If we look at the new governance structure being constituted, formerly the development all over climate change in Greater Manchester is the responsibility of the environment commission. But actually the ... the guy who is in day-to-day leadership of that is funded through the environment commission because the very pot of money that funds its position comes from the regional tier and

it's funded through an economic body. So the sort of power relationship between the economic and the environment commissions, even their formally, the environment commission that takes the lead on climate change problems. The day-to-day leadership is that from somebody, who is respectively in the economic commission. And so, that's because this process of, given there's a, there is shortage of financial, human resources to do this and ... then it's a question of muddling through, using more options and capacities, isn't it?“ (I4b – Z. 133 ff.).

Ein Grundprinzip der Arbeit der AGMA ist das Finden eines Konsenses.

„But the difficulty here is, if you're trying to agree things by consensus, it is always ... trying to agree things by consensus, you have to make sure that everybody is on board and takes lots of communication, good discussion, to come together“ (I5 – Z. 544 ff.).

So schildert es der Vertreter der PHC. Eine Vertreterin einer local authority fügt dem hinzu:

„As I said, the only problem often with AGMA is, it becomes bureaucratically slower, because you've got ten local authorities, you will have to agree. When you get ten politicians around the table (laughs) it's a different issue.“

You know, ten officers can come to an agreement, ten senior managers can probably come to an agreement, but ten political representatives from different political parties, sometimes as well, problems can occur. It can slow down the process down. So it's the only issue with AGMA" (I7 – Z. 383).

Die Kombination aus dem Zusammenbringen der relevanten Akteure, der Abstimmung der differierenden Interessen und des Findens gemeinsamer Lösungen – alles auf der Grundlage einer „guten“ Diskussionskultur – führt zu einem hohen Grad an bürokratischem Aufwand und daher zu Zeiteinbußen im Entscheidungsfindungsprozess.

Aus Stockport und Bolton kann je noch ein Beispiel für Abstimmungsprobleme aufgeführt werden. In der Abstimmung der eigens in Auftrag gegebenen Studie mit der DRES gab es in Stockport insfern Probleme, als dass „*in 2009 we were at a stage, where we've done our preferred option stage of our Core Strategy. And we needed our climate change policies, you know, by the end of 2009*“ (I7 – Z. 444 ff.). Zu diesem Zeitpunkt hätte die DRES bereits veröffentlicht sein sollen. Außerdem erfuhr Stockport, dass „*it wasn't as detailed locally, as we'd hoped. The structure of it wasn't clear*“ (ebd.). Daher war es für die Gemeinde nahezu unmöglich, die eigene Arbeit auf die von AGMA abzustimmen. In Bolton gab es ein ähnliches Problem. Hinsichtlich der AGMA Studie

wurde deutlich, dass diese nicht detailliert genug war und zudem sehr abstrakt:

,I mean, this (AGMA-study) could have gone further, because if this AGMA frame, you know, this AGMA decentralised study, if it had got a bit further, then we wouldn't have had the need for that (Bolton study). So it's, evidence is expensive. We thought we would gonna get a lot more out of this (AGMA study). We thought, we'd get something less strategic and more on the ground information, more what energy potentials are in each of the authorities, like how much in capacity's in Bolton, where to locate it. We thought there would be better policy recommendations, as well. [...] all they could give is a little bit of guidance, rather than specific wording. [...] I think it could have been easier for us all, if we'd taken more simplified and joined up policy approach for energy planning in each core strategy“ (I6a – Z. 607 ff.).

Die strategische Arbeit auf subregionaler Ebene ist zwangsläufig abstrakter als die der Kommunen. Damit wird die unmittelbare Verwertbarkeit der Erkenntnisse der AGMA-Studie für die Mitgliedsgemeinden komplizierter und erfordert in den *local authorities* zusätzlichen Aufwand für detailliertere Studien.

5.3.4 Zusammenfassung der Funktionsweise der AGMA

Die Funktionsweise der regionalen Steuerung kann zusammenfassend bezeichnet werden als eine

- heterogene Akteurskonstellation aus vornehmlich staatlichen Akteuren verschiedener politischer Ebenen,
- Interaktionsgemeinschaft, die auf Austausch und Dialog beruht, bei der die beteiligten Akteure zwischen kompetitiven und solidarischen Handlungsorientierungen schwanken,
- Netzwerkstruktur, die auf Partnerschaft und den Kooperationsgedanken zurückzuführen ist und bei der die Handlungslogik der Akteure zwischen verschiedenen Strukturen (Institution: AGMA), Interessen (Wirtschaft, Umwelt, Wachstum) und Interaktionen (s.o.) oszilliert,
- gewachsene Struktur, die sich über einen Zeitraum mehrerer Jahrzehnte aus einer Mischung von *top-down*- und *bottom-up*-Initiativen gebildet hat.

Diese Situation beschrieb eine Interviewpartnerin fast bilderbuchartig folgendermaßen:

„I think we are actually quite supportive of each other. We're having various sub-group meetings about implementing policies. And what came out of that was, it was more a support

group for the officers really (laughs). [...] And so I think there is some benefits about our working together. [...] There's a couple of things happening at an AGMA level in terms of, under the last government we were the, Greater Manchester was declared a Low-Carbon Economic Area for the Built Environment. Then as an element of them putting you close to, there's not a lot behind it, because obviously the economic situation, suddenly funding disappeared, and with the change in political government at national level, where there's the public sector funding at the moment. But through that process we might get access to European funding and make better use of European funding. And there's things like AGMA have got various commissions. There is an environment commission and a planning and housing commission. The environment commission is actually just agreed to set up a district heating group at a high level, or heat mapping group, which is great. Because if we get that sort of senior input, we won't get the barriers when we're trying to implement of, you know, the wrong messages at high level. So there's some benefit to actually working together, but what working together can do, it really slow the process down, 'cause

you gonna get ten authorities to agree to processes. And that's where AGMA can actually slow the process, if it's not careful" (I7 – Z. 318 ff.).

5.4 Wirkung und Folgen des spezifischen Umfelds auf die Regionalentwicklung

Die Strukturen des Regional-Governance-Arrangements für die Energiewende in Greater Manchester, der Entstehungskontext der verschiedenen Dokumente und die Funktionsweise der Steuerung unterschiedlicher Prozesse ziehen spezifische Konsequenzen für die Regionalentwicklung im Untersuchungsgebiet nach sich. Dabei gilt es, die Wirkungen der institutionellen Regeln und Netzwerkeffekte, das strategische Verhalten der Akteure und den strategischen Diskurs sowie die sich herausbildenden Entwicklungslinien und (Fehl-) Entwicklungen zu unterscheiden.

5.4.1 Wirkung institutioneller Regeln und Netzwerkeffekte

Sowohl die institutionellen Regeln als auch Netzwerkeffekte haben eine Wirkung auf das Steuerungsarrangement in der Region.

Institutionelle Regeln

Die in Kapitel 5.1.1 erläuterten institutionellen Regeln der AGMA entfalten durch ihre konstitutive Wirkung eine Pflicht zur Befolgung durch die Un-

terzeichner, die zehn *local authorities*. Zudem werden die Normen für assoziierte Mitglieder und all jene, die sich in den Strukturen der AGMA bewegen, bindend. Dies geschieht nicht durch legale Vorgaben, aber durch die freiwillige Einbindung und Teilnahme an den Diskussionsrunden integrieren die Akteure das von der Organisation gestellte institutionelle Regelwerk in ihre Handlungsorientierung.

Für die Unterzeichner der Verfassung sind deren Regeln von absoluter Bindungswirkung. Diese entfaltet sich dann implizit auch für alle von AGMA beschlossenen Strategien und Pläne. Im Interview äußert sich eine Gemeindevertreterin:

"From a Manchester Strategy point of view we have to align with what's happening at that level, obviously. Cause otherwise, if we're trying to do stuff differently, we won't get funding, we won't achieve, what we need to achieve. So we do have to align. But all the time we do need to be aware of the uniqueness of Stockport" (I7 – Z. 558).

Die Wirkung muss nicht zwangsläufig direkt greifen. Auch über Regelungen in der finanziellen Mittelvergabe können Anforderungen an Regelbefolgung gesetzt werden. Dennoch bleibt die Wirkung der Dokumente, wie erwähnt, implizit. Denn es gilt beispielsweise für die DRES, dass „*it's not a binding report, no. But it's good evidence. We*

said, we can do, what we want. We can ignore everything“ (I6b – Z. 632 f.). Das heißt, dass keine Verpflichtung zur Befolgung der strategischen Aussagen gegeben ist. Wobei das an diese Aussage anschließende intensive Lachen des Interviewpartners darauf hindeutet, dass ein Ignorieren der Entscheidung AGMAs zwar prinzipiell möglich ist, in der Praxis allerdings kaum zum Tragen kommt – wie schließlich auch aus zahlreichen anderen bisher zitierten Passagen dieses Interviews hervorgeht.

Eine andere Komponente der institutionellen Regeln sind die Gewohnheiten und Pfadabhängigkeiten:

„And I get the impression that in Greater Manchester, because we've got this history for quite a few years of working together, the ten authorities, that we actually make more efficient and better progress than other [...]. So, the work that comes out is more useful than in other areas“ (I6a – Z. 594 ff.).

Implizit unterliegt dieser Aussage, dass die traditionellen institutionellen Strukturen in der Region einen Habitus der Zusammenarbeit geschaffen haben. Dieser kann auch als Gewohnheit aufgefasst werden. Da sich in der Verfassung der Wille zur Zusammenarbeit manifestiert, die Verfassung aber freiwillig von den späteren Unterzeichnern aufgestellt und beschlossen wurde, können die gewohnte Struktur und die Verfassung in einem reziproken Verhältnis gesehen werden:

Die ‚Gewohnheit‘ wird institutionalisiert und entfaltet dann langfristige Wirkung durch ihren normativen Charakter.

Netzwerkeffekte

Die Netzwerkeffekte können in relationale und strukturelle Effekte der Einbettung, sowie *overembeddedness* und die Bildung von Sozialkapital unterschieden werden (s. S. 30). In GM zeigen sich relationale Effekte insbesondere durch die bereits erläuterte Institutionalisierung des Governance-Regimes. Zudem eint das gemeinsame Ziel der nachhaltigen regionalen Entwicklung die zusammenarbeitenden Akteure. Und auch vor dem Hintergrund wettbewerbsähnlicher Strukturen sieht ein Interviewpartner die enge Einbindung: „*competition means you're in the same link*“ (I5 – Z. 322). Durch die Verbindung gemeinsamer Ziele mit der Wettbewerbssituation wird kontraproduktivem, opportunistischem Verhalten vorgebeugt.

Strukturelle Effekte der Einbettung spiegeln sich in Möglichkeiten der effizienteren Informationsverarbeitung wider, da qualitativ hochwertige Informationen schnell fließen können. Durch regelmäßige Kommissionstreffen und kontinuierlichen Informationsaustausch zwischen den Akteuren der AGMA wird dieser Effekt sichtbar. Da die AGMA-Kommission sich zu großen Teilen aus Vertretern der involvierten Organisationen und nur zu einem kleinen Teil aus eigenem Personal rekrutiert, ist der Informationsfluss gewährleistet.

„(FF) Do you think that AGMA is to some extent helping you to work in different areas together with other authorities in you own... (I7) [...] within the local authority? I couldn't say for certain. It probably does in some areas. It certainly informs the work that all the officers in Stockport are doing. Because they, we will, all the ten, some form of AGMA meeting about the issues“ (I7 – Z. 395 ff.).

Aus dem Informationsfluss ergeben sich auch bessere Möglichkeiten zur Informationsverarbeitung, beispielsweise Möglichkeiten, die kooperative Arbeit auf die eigenen Bedürfnisse abzustimmen:

„AGMA study has three sort of distinct energy opportunities. It has the network development areas, i.e. district heating. It has high electricity use areas. And then it has micro-generational areas. What we do with the Stockport study was we lost the middle one. Because we don't have, because we are a wealthier borough, we don't tend to have electricity heating“ (I7 – Z. 116 ff.).

Der Effekt der *overembeddedness* oder *strong ties*, also die durch unvollständige und zögerliche Anpassung an externe Umweltanforderungen begrenzte Fähigkeit, neue Informationen in das Netzwerk aufzunehmen, kann in GM für das Themenfeld der Energieversorgung nicht festgestellt werden. Dies liegt wohl dar-

an, dass die beteiligten individuellen Akteure nur über begrenztes Wissen und wenig Expertise in dem Feld der Energietechnik und der Potenzialbewertung und –ausschöpfung verfügen und daher auf externes Wissen angewiesen sind. Dieses wird in der Regel durch Auftragsstudien eingeholt, wobei dann die Einbindung der Auftragnehmer in die institutionellen Strukturen angestrebt wird – entweder durch direkte Teilnahme oder durch kontinuierlichen Informations- und Wissensaustausch. Auch die Offenheit gegenüber Gemeinden, die nicht in AGMA vertreten sind, ist ein wichtiger Bestandteil der Anpassungsfähigkeit an externe Einflüsse.

„FF: So finally AGMA is ... a conglomeration of ten authorities and you have your own constitution and so on, but you don't see yourself as closed but still open to other partners and... (I5) I suppose that's right, 'cause you won't say they are part of Greater Manchester, this is the case of the people who represent Greater Manchester, will then attend meetings and discussions, work closer with people that represent Merseyside and ... Even if they are distinct ancestors, they will still work with them. Again, is that better, than having a tier here, which does all that on behalf“ (I5 – Z. 525 ff.).

Bei einer Betrachtung der einzelnen Mitgliedsgemeinden der Region lässt sich eine Form von *overembeddedness* bestätigen:

„(FF) So to what extent do you think that the work AGMA does is important for your city council? (a) We would be lost without AGMA, really, wouldn't we?“ (I6a – Z. 577).

Die *local authorities* sehen sich teilweise selbst als von AGMA abhängig an, was andeutet, dass eine enge Bindungswirkung zwischen Mitgliedsorganisationen und Dachorganisation entsteht, die auch eine starke inhaltliche Fixierung bedingt. Dies resultiert in erster Linie aus finanziellen Anreizen, die an konkrete Vorgaben gebunden sind, und aus thematischen Vorgaben der regionalen Ebene, bei denen die Gemeinden, wie ausgeführt, nur über ein gewisses Maß an operativer Freiheit verfügen.

Durch die intensive und langjährige Zusammenarbeit hat sich in der Region eine solide Basis an Sozialkapital entwickeln können. Dies zeigt sich auch in gegenseitiger Wertschätzung:

„In terms of the other AGMA boroughs, this, there's some healthy competition between the ten of us, to do stuff. But I have to say, other boroughs are equally doing good work. Tameside are doing some very good work“ (I7 – Z. 302 ff.).

Das in der Theorie genannte Problem, dass diejenigen gesellschaftlichen Konflikte ungelöst bleiben, „die nicht in konsensualer Zielbestimmung, Ressourcenkombination und win-win-Situationen

münden, sondern denen ein Entweder-Oder Charakter zukommt“ (Kleinfeld (2006), S. 399), kann aus dem empirischen Material weder bestätigt noch widerlegt werden.

5.4.2 Strategisches Verhalten und strategischer Diskurs

Die Wirkung des RGAs für die Energiewende in GM kann auch an der Bedeutungszuschreibung, und damit an den Ergebnissen auf individueller Ebene, bemessen werden. Dabei gilt es zwischen autonomem und induziertem strategischem Verhalten sowie dem strategischen Diskurs zu differenzieren.

Autonomes strategisches Verhalten

Das autonome strategische Verhalten, also welche einzelnen strategischen Schritte die Akteure des Arrangements im eigenen Wirkungskreis machen, ist in GM eher schwach ausgeprägt. Die regionalen Strategien für den Energiesektor wurden, wie geschildert, akzeptiert und als Grundlage für die eigene Arbeit zu Rate gezogen. Auch wenn zum Beispiel Bolton und Stockport eigene Studien in Auftrag gaben, so waren die DRES oder die RSS wichtige Dokumente. Das zeigt, wie regionale Strategiebildungsprozesse einerseits auf kommunaler Ebene die Arbeit erleichtern können, andererseits kommunale Arbeit stark von regionalen Prozessen geleitet werden kann – teilweise nur begrenzt reflektiert – sobald ein gewisser Grad an Institutionalisierung, Abstimmung und Vertrautheit vorliegt.

Die Wirkung verschiedener nationaler oder regionaler Strategien auf die Prozesse auf AGMA-Ebene ist hingegen eher gering ausgeprägt. Somit ist auch das Verhalten auf dieser Ebene autonomer:

„‘cause we are working, Manchester city themselves, we are working to our own targets to reduce energy by a certain percentage. And then the government introduced a call for sustainable homes in 2008, which we’re trying to achieve. It’s got different levels. So by 2060 there has to be zero carbon. So we’re pushing developers to achieve those levels anyway“ (I5 – Z. 363 ff.).

Die Region steckt sich selbst Ziele, verfolgt diese in strategischen Dokumenten und versucht, eine Vorreiterrolle in den Bereichen ‚low-carbon‘ und ‚decentralised and renewable energies‘ einzunehmen. Diese gestaltet sie auch unabhängig von nationalen Vorgaben und versucht, die Realisierung verschiedener Maßnahmen voranzutreiben, bevor nationale Anreize gesetzt werden. Auch für andere Bereiche ist festzustellen, dass sich GM als relativ unabhängig ansieht. Auf Ebene der Sub-Region kann also konstatiert werden, dass das autonome strategische Verhalten stark ausgeprägt ist, was für die lokale Ebene nicht gilt.

Induziertes strategisches Verhalten

Die korporativen Akteure in GM, die sich beispielsweise in AGMA zusammenschließen, weisen gegenüber AGMA selbst Tendenzen zu induziertem strate-

gischem Verhalten auf. Insbesondere die DRES wird als wichtiges Dokument für die kommunale Erstellung von Energiestrategien erwähnt:

„(b) I suspect, if we didn’t have this (AGMA-study), then, you know, we would be way behind. So I suppose that’s what Greater Manchester is head of a lot of other cities in Britain. The AGMA study has really helped. Help focus our minds onto the issues, hasn’t it? (a) Mhm. And confused us a lot. Sometimes we really were like: What? (laughs) What does that mean? It’s very detailed. Sometimes it’s complicated to understand“ (I6a,b - Z. 566 ff.).

„(FF) So it gave you a framework, to some extent, for your work? (I7) AGMA certainly did, yeah. And we wouldn’t have the Stockport study done as quickly without all the work that AGMA’d done. And because AECOM actually did our study, were one of the people working on the decentralised energy study for AGMA. Our study gave them an opportunity to refine their, some of their ideas, as well“ (I7 – Z. 486 ff.).

„The AGMA study has been very useful in terms of giving us a framework at AGMA level and getting an agreement as to what policy issue should include broad-

ly” (I7 – Z. 469 ff.).

Zusätzlich ist anzuführen, dass durch den Strategiebildungsprozess auf der GM-Ebene erstmals in der Region ein Anstoß zur strukturierten Erarbeitung energiebezogener Dokumente gegeben war. Durch die Aktivität AGMAs in diesem Themenfeld wurden *local authorities* über die Relevanz des Themas „informiert“ und begannen damit, eigene Studien in Auftrag zu geben und Strategien zu entwickeln. Jedoch muss in diesem Kontext auch gesehen werden, dass durch die nationalstaatliche Anforderung, Core Strategies für die Gemeinden zu erstellen, die zudem den Bereich Energieversorgung als thematischen Inhaltspunkt beinhalten müssen, ein AGMA-externes Erfordernis bestand, dem AGMA quasi zufällig vorgegriffen hatte. Für die strukturelle Ebene AGMA selbst lieferte die Studie Hinweise für den zukünftigen Strategiebildungsprozess und löste somit intern ein strategiekonformes Verhalten aus. In den zitierten Interviewpassagen stecken darüber hinaus zahlreiche weitere Wirkungsdimensionen, die in dem vorherigen Abschnitt bereits behandelt wurden, wie Netzwerkeffekte und strukturelle und relationale Effekte der Einbettung, hier auch hinsichtlich externer Berater.

Inwieweit sich einzelne Maßnahmen oder strategische Ausrichtungen auf kommunaler Ebene niederschlagen, kann zum jetzigen Zeitpunkt für GM noch nicht beantwortet werden,

da sowohl die Studie als auch die GM-Strategie noch nicht lange genug existieren. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf, um konkrete Wirkungen der Dokumente auf der kommunalen Ebene einschätzen zu können.

Strategischer Diskurs

Der in den Dokumenten ablaufende strategische Diskurs ist in Kapitel 5.2.5 dargelegt. Aus den Interviews ergibt sich das Bild, dass dieser Diskurs intensiv geführt wird. Es gibt „*sort of studies building on the AGMA study at a Greater Manchester level*“ (I7 – Z. 515 f.), und „*you've got a political push coming from below, to plan coherently on the city region scale, which Manchester has always been very well, set up to, to do. [...] And ... and Manchester is now effectively pushing for some arrangements to ... we can't call it regional planning, 'cause that's a dirty word (laughs) ... to provide a coherent framework for the rest of the region*“ (I1 - Z. 429 ff.). Es findet ein diskursiver Austausch zwischen den verschiedenen Planungsebenen statt. Das vorrangige Ziel dabei ist es, eine einheitliche Ausrichtung zu finden. Für das Themenfeld „Energie“ stellt sich dabei die Herausforderung, dass sich traditionell eine Vielzahl verschiedener Akteursgruppen mit dieser Thematik beschäftigte und jetzt erstmals ein Austauschprozess angestoßen wurde.

„*On the energy side, the environment commission does some aspects of it. Planning has a big role to take. We've been doing al-*

so work on that. The Commission for the New Economy have a role by creating various skills on the business side of the energy. Energy shoot into ... to be a crosscutting issue” (I5 – Z. 54 ff.).

Mit diesem Austausch geht auch die diskursive Auseinandersetzung über strategische Inhalte einher. Wieder in Bezug auf die nationale Ebene lässt sich feststellen, dass

„the city, in some way, are trying to anticipate national priorities. As a result there are multiple national priorities, so if you look at energy policy in actual context, there’s only a couple of years ago that we again had a department for energy in the UK. We have not had one for the best part of 20 years almost. And energy policy was across the department for the environment, the department for business, the treasury. You know, so across a number of different departments, each with a different lens on what energy policy was, what energy priorities are. And the city-region, by trying to anticipate that, starts to pull down on these different priorities, the different sets of resources that go with them. And then you get this mixture of strategies [...], which ... sometimes they are right and quite interesting, but what they adapt to and what they realise tangibly, they are often... (lange Pause)“ (I4b –

Z. 250 ff.).

Der strategische Diskurs zwischen GM und nationalen Vorgaben steht traditionell auch im Spannungsverhältnis nationaler ressortspezifischer Konstellationen. Die Sub-Region versucht dabei, Entwicklungen vorherzusehen und, wie erwähnt, frühzeitig darauf zu reagieren. Doch aus dem Zitat wird auch deutlich, dass es in der aus dieser Form des strategischen Diskurses stammenden Realisierung einzelner Schritte im Ergebnis Mängel gibt.

5.4.3 Entwicklungslinien und (Fehl-)Entwicklungen

Die bisherigen Ergebnisse der strategischen Entwicklung des RGAs zur Steuerung der Energiewende in GM können im Wesentlichen in folgende Schritte untergliedert werden:

1. GMS - „low-carbon“ Wirtschaftsentwicklung;
2. GMSF - Zusatzteil „low carbon“;
3. AGMA-Studie zur dezentralen und erneuerbaren Energieerzeugung und lokale Studien zum Thema Energieversorgung;
4. AGMA Verfassung;
5. Gründung der GM Energy Group.

Dabei geht es der Region vorrangig darum, sich auf ihre Stärken zu beziehen und diese weiter zu entwickeln, wie auch ein Interviewpartner betont (I5 – Z. 350). Hinzu kommt, dass

„one of the biggest strengths we know is, because we've already got lots of companies here, who are growing rapidly, are based on the energy side itself. We've also got a fairly clear vision for where we want to go in the future, in terms of trying to align growth and reducing our carbon emission, but also generate security to supply. So we've all got: a strong vision, who we wanna ... have a sort of smaller public sector states, but also move away to [...] to grow as well in Greater Manchester“ (I5 – Z. 333 ff.).

Der Experte der PHC sieht für GM die Nutzung erneuerbarer Energien und den Aspekt der Energieeffizienz als wichtige Stütze der weiteren Entwicklung der Region. Was an dem Entwicklungsverlauf der allgemeinen Strategieentwicklung deutlich wird, ist die Tatsache, dass der Energiesektor zunehmend in das Bewusstsein der sub-regionalen Arbeit rückt und es zu einer Bündelung der Inhalte mit Energiebezug kommt, wodurch effiziente Steuerungsstrukturen besser zu realisieren sein werden. Die von einem Experten angeprangerte Ineffizienz aufgrund einer hohen Dichte unterschiedlicher Dokumente zum gleichen Thema nahm im vergangenen Jahr deutlich ab. Insbesondere die AGMA-Studie hat einen wesentlichen Teil dazu beigetragen, eine gemeinsame strategische Vision zu erstellen, die, wie gezeigt, auf der lokalen Ebene akzeptiert wird.

Die intensivere Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten der Nutzung erneuerbarer und dezentraler Energieerzeugung kann als klare Entwicklungsline der Regionalentwicklung herausgestellt werden. Dabei nimmt auch die Strom- und Wärmeerzeugung durch staatliche Instanzen eine zunehmende Bedeutung ein, was die folgenden Interviewsequenzen veranschaulichen:

„The thing, I think, which in Greater Manchester are most exercised about is the opportunity to generate power much closer to where it's needed. [...] more power can be generated and used locally, which is a efficient way in doing it“ (I1 - Z. 352 f.).

„as a council we own a lot of land in Bolton and a lot of forest. And it costs us money to get rid of like all the cut branches and the trees, all the biomass that we produce, it actually costs us to get rid of them at the moment. And we were: how can we use it? But I think, there's gonna be a dash for biomass very soon, because everybody is fighting for, and that's just gonna push the price up. So, I mean one suggestion is that maybe in this study we can either identify areas, where we can potentially grow our own biomass crops, maybe [...] or willow, because we do own a lot of land and the land isn't good for growing food. It's not

“agricultural land. But maybe woody crops we could grow to heat the town hall, ‘cause it’s an old, drafty building (laughs), needs lots of heating. But we just don’t know at the moment really” (I6a – Z. 307 ff.).

„A company approached our corporate property about renting some land: we want to rent this land for 60.000 pounds a year. The guy worked out, based on the area of the land and feed-in tariffs, the company would make like a million pounds a year. So why not, why can’t we do it? We don’t have a million pounds. And it was on a site, where you can’t build anyway. So why not put solar panels on? But it’s complicated” (I6a – Z. 834 ff.).

„I don’t wanna just restrict it to wind, that’s the big driver at the moment, everybody is jumping at the wind-wagon. I wanted a much more flexible community owned energy policy” (I7 – Z. 246 ff.).

Dass Aussagen, die in diese Richtung gehen, in Dokumenten der vorherigen Jahre, wie beispielsweise einer großen Zahl der aktuell gültigen LDFs oder verschiedener regionaler Papieren, selten bis gar nicht aufzufinden sind, verdeutlicht den Wandel im Umgang mit dem Thema. Es ist festzustellen, dass es mittlerweile ein deutliches Bewusstsein

über die Potenziale der Nutzbarkeit dieser Energieformen gibt. Beispielhaft hierfür stehen folgende Aussagen:

„The North West of England has great potential for hydro schemes for start, because we’ve got this heritage of mill sites from the industrial revolutions. We got all mill sites with weirs besides them. We’ve got a lot of weirs on a lot of the rivers” (I7 – Z. 220 ff.).

„[B]y 2016 the new building standard will be zero carbon. [...] And the only way to do that is by building sustainable energy plants” (I6b – Z. 431 ff.).

Was aus den bisherigen Ausführungen deutlich wurde ist, dass ökonomische Faktoren bei der Entwicklung der Region stets eine große, wenn nicht die größte Bedeutung zugeschrieben bekommen. Dies ist auch nach wie vor für den Energiesektor nachzuweisen. Allerdings wird mittlerweile gezielt nach Finanzierungsmöglichkeiten für die kommunale Ebene gesucht. Denn ein grundlegendes Problem ist, dass „*Banks notoriously won’t fund renewable energy schemes because of the risk level*“ (I7 – Z. 674 ff.). Daher wird diskutiert, einen Fond einzurichten, der erneuerbare Energien fördern soll, was von unterschiedlichen Experten als wichtiger Beitrag bestätigt wird.

„[W]hat’s more important is the ... the setting up of a city region ... energy fund, which is ... it follows the model of the AGMA

study" (I6b – Z. 92 ff.).

„And at AGMA level they are talking about developing a fund that's actually strategic that looks at, you know, if we got district heating and developments that could cross authority boundaries. So if they develop a fund, we can have that as an option“ (I7 – Z. 171 ff.).

Die Orientierung an Marktmechanismen ist einerseits nachvollziehbar. Auf der anderen Seite muss die Frage gestellt werden, inwieweit eine nachweislich effektivere und effizientere Energieversorgung durch erneuerbare und dezentrale Energieerzeugung nur an in der Regel kurzfristig ausgerichteten ökonomischen Zielen gemessen werden kann und sollte. Dies kann als eine der potenziell schwerwiegendsten Fehlentwicklungen des RGAs gewertet werden. Die erst vor kurzem erreichte Bewilligung, eine von Wirtschaftsvertretern geführte *Local Enterprise Partnership* (LEP)³¹ zu gründen, kann als weitere Tendenz in diese Richtung gewertet werden (AGMA* (18.01.2011)).

Eine andere Entwicklung in der Region liegt in einer zunehmenden Institutionalisierung. Einerseits ist dies mit Vorteilen verbunden, die ausführlich

³¹ Auf der Internetpräsenz der AGMA werden LEPs folgendermaßen beschrieben: *LEPs are designed to support business and local authorities to grow the local private sector, tackle major barriers to growth and develop shared strategies for the local economy to increase job creation“* (AGMA* (18.01.2011)).

im ersten Teil der Arbeit dargelegt wurden. Andererseits ist im konkreten Fallbeispiel mehrfach aufgefallen, dass institutionelle Regelungen einen bürokratischen Aufwand nach sich ziehen, der zügiges Arbeiten behindert, was für die kommunale Ebene ein großes Problem bei der eigenen Strategieentwicklung darstellt. Hierin spiegelt sich auch die spezifische Situation in GM wider. Denn die freiwillige Zusammenarbeit der zehn Gemeinden läuft teilweise parallel zu nationalen Entwicklungen. So sollten beispielsweise die Gemeinden ihre lokalen Entwicklungsstrategien an die der Sub-Region angleichen. Zugleich forderte die Nationalregierung die Erstellung kommunaler Core Strategies, die inhaltlich vergleichbar sind. Der Staat gab einen konkreten Erstellungszeitraum vor, AGMA hatte aber bis dahin die eigene Strategie noch nicht fertiggestellt, was die Gemeinden in die missliche Lage brachte, in den Core Strategies nicht beide Anforderung erfüllen zu können. Dies zeigt die Grenzen einer regionalen Zusammenarbeit deutlich auf.

Am 16. November 2010 wurde von der Regierung bestätigt, dass sich GM als „Combined Authority“ gründen darf. Damit können ab dem Zeitpunkt der Gründung die gemeinsamen Anliegen in den Bereichen Transport, Wohnungswesen, Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung gemeinsam vertreten werden (DCLG* (2010)). Eine Erweiterung dieser Themen ist nicht auszuschließen. Mit dieser Entwicklung wird deutlich, dass es in der Region zunehmende Bestrebungen

gibt, wieder eine nationalstaatlich ‚anerkannte‘ Einheit zu werden, wohl ähnlich der Struktur der 1970er Jahre, um die Steuerung der wichtigsten Belange besser koordinieren zu können – besser im Sinne einer besseren Abstimmung mit nationalen Zielen und damit einer leichteren Akquise finanzieller Ressourcen.. Wie sich das auf den Bereich der Energieversorgung auswirken wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar. Und auch die Bedeutung für die Steuerung durch ein RGA kann kaum abgeschätzt werden. Es lässt sich nur vermuten, dass die stärker an nationalstaatlichen Regeln ausgerichtete Zusammenarbeit flexible und lockere Akteurskonstellationen unwahrscheinlicher macht – gegen diese ‚Befürchtung‘ sprechen jedoch die Tradition der Region, das Selbstverständnis der Offenheit gegenüber externen Akteuren und die bisherigen Erfahrungen aus der Zusammenarbeit unter dem Schirm der AGMA.

6 Regionale Steuerungspotenziale für die Energiewende. Ein Fazit

Die Analyse des Regional-Governance-Arrangements in Greater Manchester hat gezeigt, welche Strukturen, Funktionsweisen, Wirkungen und (Fehl-) Entwicklungen im Bereich der Energiewende vorliegen. Die gewählte Untersuchungsmethode hat sich dabei als geeignet erwiesen. Insgesamt kann das RGA in GM als ein komplexes Regelwerk mit vielen Handlungsmöglichkeiten beschrieben werden. Die beteiligten Akteure arbeiten nicht nur zusammen, sondern wirken auch gemeinsam auf die Entwicklung ein. Für das Themenfeld der Energiewende hat sich eine grüne Interessenkoalition gebildet, die sich in neuen Foren austauscht. Dadurch entstehen Gelegenheitsstrukturen, die die Realisierung des strategischen Konzepts sowie einzelner Maßnahmen erleichtern werden. Einerseits werden diese Ergebnisse im Sinne einer Outputlegitimation das RGA stützen. Andererseits entsteht durch dieses erst ein demokratisches Dilemma, denn die beteiligten Akteure wurden in GM gezielt von der regionalen Organisation AGMA ausgewählt. Zusammenfassend ist zu erkennen, dass

- die **Regelsysteme** zwischen institutioneller und netzwerkartiger Form liegen,
- die **Netzwerkstruktur** auf Partner-

schaft und den Kooperationsgedanken zurückzuführen ist,

- in GM eine heterogene **Akteurskonstellation** aus vornehmlich staatlichen Akteuren verschiedener politischer Ebenen vorliegt,
- die **Handlungslogik** der Akteure zwischen verschiedenen Strukturen (Institution: AGMA), Interessen (Wirtschaft, Umwelt, Wachstum) und Interaktionen (Dialog, Verhandlung, Abstimmung) oszilliert,
- die **Interaktionsgemeinschaft** auf Austausch und Dialog beruht, bei der die beteiligten Akteure zwischen kompetitiven und solidarischen Handlungsorientierungen schwanken,
- durch die Konzentration der Energiefragen in der GMEnG ein **veränderter Umgang** mit dem Energie sektor als regionales Problem festzu stellen ist,
- neue **Selbsthilfekräfte** mobilisiert werden konnten,
- die Energiewende als Themenkomplex in **ordnungspolitische Strukturen** eingebettet wird,
- die Steuerung des Energiesektors durch **ordnungspolitische Regelungen** erfolgt,
- für die raumordnungspolitische Aufgabe ‚Energiewende‘ **flexiblere Be wältigungsstrukturen** entstehen,

- neue **Abstimmungsprozesse** zwischen den *local authorities* angestossen werden,
- abstrakte **Langzeitziele** wie Nachhaltigkeit und Klimaschutz bedeutsamer werden,
- relativ hohe **Transaktionskosten** anfallen, insbesondere durch aufwendige Abstimmungs- und Beteiligungsprozesse,
- die **gewachsene Struktur** Grundstein der positiven Zusammenarbeit ist, die sich über einen Zeitraum mehrerer Jahrzehnte aus einer Mischung von *top-down-* und *bottom-up*-Initiativen gebildet hat.

Offen bleiben verschiedene Fragen. Welche konkreten Handlungsorientierungen verfolgen die individuellen Akteure genau? Was sind die entscheidenden individuellen Fähigkeiten im Sinne von persönlichen Merkmalen wie Intelligenz oder Human- und Sozialkapital? Wie schlagen sich diese in der Handlungslogik der individuellen und korporativen Akteure nieder? Was bedeutet das für die Akteurskonstellationen und Interaktionsformen? Welche Wirkungen werden die Strategien in der Zukunft haben? Welche Entwicklungspfade werden dabei eingeschlagen? Wird sich die erläuterte Tendenz zunehmender Institutionalisierung fortsetzen? Diese interessanten Aspekte konnten aus zeitlichen Gründen, dem Umfang der Arbeit und auch der bisherigen, noch nicht abgeschlossenen Entwicklung der Dekomente nicht beleuchtet werden.

Das Potenzial der regionalen Steuerung in GM kann als hoch angesehen werden. Die Erarbeitung eines gemeinsamen Konzepts, das durch lokale Strategien und Maßnahmenkataloge erweitert wird, bietet die Möglichkeit,

- Inhalte regional aufeinander abzustimmen,
- räumliche Nutzungspotenziale der erneuerbaren Energieversorgung für die Region zu analysieren und dann lokal umzusetzen,
- zeitlich einen regionsübergreifenden Realisierungshorizont mit Zielen zu verknüpfen und diese gemeinsam zu erreichen.

Mögliche Restriktionen offenbaren sich in einer starken Ökonomisierung des Energiefeldes. Sobald kurzfristige Rentabilität vor langzeitigen Kostenersparnissen und Umweltfragen steht, sind die Investitionen in erneuerbare Energien unwahrscheinlich. Zudem ist in GM festzustellen, dass sich das RGA zu großen Teilen aus Vertretern der Gemeinden und der AGMA-Organe zusammensetzt, unter Hinzuziehung einzelner Wirtschaftseliten. Neben dem Legitimationsproblem kann so zivilgesellschaftliches Engagement und auch das Wissen von NGOs nur begrenzt mit in den Strategiebildungsprozess aufgenommen werden. Neben dem Erzielen einer Legitimation könnten durch die Einbeziehung dieser Akteure jedoch auch

die Glaubwürdigkeit und die Umsetzbarkeit erhöht werden.

Der in Greater Manchester gewählte Weg der regionalen Zusammenarbeit für die Energiewende scheint erfolgsversprechend. Die angeführten Elemente dieses Erfolgs sind zum Großteil nicht lokal spezifisch. Daher kann das RGA in GM als Möglichkeit angesehen werden, durch strategische Planung die Entwicklung hin zu einer erneuerbaren und dezentralen Energieversorgungsinfrastruktur zu erreichen.

Literatur

- Addison, L.:** Why we need to make spatial planning work. *Town and Country Planning*, 79 May 2010, Nr. 5, 221–225
- AGMA:** Prosperity for all: The Greater Manchester Strategy. 2009
- AGMA:** AGMA Decentralised and zero carbon energy planning study. AGMA, 2010a
- AGMA:** AGMA Decentralised and zero carbon energy planning study. A summary Report. AGMA, 2010b
- AGMA:** Greater Manchester's Low Carbon Economic Area for the Built Environment (LCEA) Joint delivery Plan (JDP) – Final Version. AGMA, 2010c
- Alexander, E. R.:** Institutional design for sustainable development. *Town Planning Review*, 77 (1) 2006, 1–27
- Allmendinger, P.:** Planning Theory. palgrave, Basingstoke, 2002
- ARL:** Handwörterbuch der Raumordnung. ARL, Hannover, 2005
- ARUP/Manchester: Knowledge Capital Ltd.:** Sustainable Energy Action Plan. A report to inform and help shape energy priorities in Greater Manchester. AGMA, 2010
- Benz, A.:** Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In **Benz, A. (Hrsg.):** Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. VS Verlag, Wiesbaden, 2004, 11–28
- Benz, A.:** Verhandlungen. In **Benz, A. et al. (Hrsg.):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag, Wiesbaden, 2007, 106–118
- Benz, A. et al.:** Einleitung. In **Benz, A. et al. (Hrsg.):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag, Wiesbaden, 2007, 9–25
- Biermann, B.:** Umwelt. In **Benz, A. et al. (Hrsg.):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag, Wiesbaden, 2007, 424–436
- Blatter, J.:** Metropolitan Governance: Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadtregionen. In **Heinelt, H./Vetter, A. (Hrsg.):** Lokale Politikforschung heute. VS Verlag, 2008, 127–163
- Bock, S.:** Kommunale Zukunft in regionalen Räume: Fragmentierung und Kohäsion. In **DIFU (Hrsg.):** Zukunft von Stadt und Region Band II: Perspektiven der Regionalisierung. Beiträge zum Forschungsverbund Stadt 2030. VS Verlag, Wiesbaden, 2005, 215–246
- Burton, D.:** The Governance of Energy. Problems, Prospects and Under-

- lying Issues. Praeger Special Studies, Cambria Press Book, Palo Alto, 1980
- Cepiku, D.:** Kommunale Kooperation und kommunale Fusionen. Ein internationaler Vergleich von Reformen territorialer Governance-Strukturen. In **R. Kleinfeld, H. Plamper, A. Huber (Hrsg.):** Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation als neue Formen des Regierens. V+R unipress, Göttingen, 2006, 239–265
- Davioudi, S./Crawford, J./Mehmood, A.:** Climate Change and Spatial Planning Responses. In **Davioudi, S./Crawford, J./Mehmood, A. (Hrsg.):** Planning for Climate Change. Strategies for Mitigation and Adaption for Spatial Planners. earthscan, London, Sterling, VA, 2009, 7–18
- DBRÖ:** Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und Liberalisierung. Bericht der Enquête-Kommision. Media-Print, Paderborn, 2002
- Deas, I./Ward, K.:** Metropolitan manoeuvres: making Greater Manchester. In **Peck, J./WardW, K. (Hrsg.):** City of revolution. Restructuring Manchester. Manchester University Press, Manchester, 2002, 116–132
- Diller, C.:** Regional Governance by and with Government: Die Rolle staatlicher Rahmensexistenzen und Akteure in drei Prozessen der Regionsbildung. Habilitationsschrift an der Fakultät 7, TU-Berlin, 2005
- Dimitriou, H.:** Strategic planning thought: lessons from elsewhere. In **Dimitriou, H./Thompson, R. (Hrsg.):** Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices. 2007, 43–65
- Dimitriou, T./Thompson, R.:** Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices. Routledge, London/New York Auflage. 2007
- EK:** ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. 1999
- EK:** Gründbuch der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU. Brüssel Auflage. 2007
- EP/ER:** Directive 2009/28 (EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC. Offiziell

- al Journal of the European Union
2009
- Faludi, A.:** The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice and Research*, 15 2000, Nr. 4, 299–318
- Frommer, B.:** Handlungs- und Steuerungsfähigkeit von Städten und Regionen im Klimawandel. Der Beitrag strategischer Planung zur Erarbeitung und Umsetzung regionaler Anpassungsstrategien. *RuR*, 67 2009, Nr. 2, 128–141
- Fürst, D.:** Regional Governance – ein Überblick. In **R. Kleinfeld, H. Plamper, A. Huber (Hrsg.):** Governance Band 1. Steuerung, Kordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. V+R unipress, Göttingen, 2006, 37 – 59
- Fürst, D.:** Regional Governance. In **Benz, A. et al. (Hrsg.):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag, Wiesbaden, 2007, 353–365
- GMCC:** Greater Manchester Structure Plan. Greater Manchester Council, 1981
- GMEnG:** Shaping Partnership Energy Priorities. Supporting the Development of a Greater Manchester Energy Group. AGMA, 2010
- Gualini, E.:** Regionalization as 'Experimental Regionalism': The Rescaling of Territorial Policy-making in Germany. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28.2 Juni 2004, 329–353
- Hall, P.:** Evolution of strategic planning and regional development. In **Dimitriou, H./Thompson, R. (Hrsg.):** Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices. 2007, 10–27
- Halman, G.:** Laying the groundwork. *Planning*, 1878 2010, 9
- Hardin, G.:** The Tragedy of the Commons. *SCIENCE*, 162 1968, Nr. 13, 1243–1248
- Hauriou, M.:** Die Theorie der Institution und der Gründung (Essay über den sozialen Vitalismus). In **Hauriou, M. (Hrsg.):** Die Theorie der Institution und zwei andere Aufsätze. Duncker & Humblot, Berlin, 1976, 27–66
- Haus, M.:** Governance, Metagovernance und die Transformation lokaler Institutionen. In **Schwalb, L./Walz, H. (Hrsg.):** Local Governance - mehr Transparenz und Bürgernähe? VS Verlag, Wiesbaden, 2007, 67–92
- Healey, P.:** Spatial Planning as a Mediator for Regional Governance. Conceptions of place in the formation of regional governance capacity. In **Fürst, D./Knieling, J. (Hrsg.):** Regional Governance. New Modes of Self-Government in the European

- Community. ARL, Hannover, 2002, 13–25
- Healey, P.:** Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space. European Planning Studies, 14 2006, Nr. 3, 299–320
- Hennicke, P./Fischedick, M.:** Erneuerbare Energien. C.H.Beck, München, 2007
- HMG:** Local Government Act 1972. TSO, London, 1972
- HMG:** Planning and Compulsory Purchase Act 2004. Office for Public Sector Information, 2004
- HMG:** The UK Low Carbon Transition Plan. National strategy for climate and energy. The Stationery Office, 2009
- Hodder, I.:** The Interpretation of Documents and Material Culture. In **Denzin, N./Lincoln, Y. (Hrsg.):** Handbook of Qualitative Research. SAGE Publications, London/Thousand Oaks/New Delhi, 2000, 703–715
- Hodson, M./Marvin, S.:** making low-carbon england and wales. Town and Country Planning, 79 (9) 2010, 388–392
- Holtkamp, L.:** Local Governance. In **Benz, A. et al. (Hrsg.):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag, Wiesbaden, 2007, 366–377
- Ibert, O.:** Von "der" Planung zu multiplen Planungen: Strategische Entscheidungen unter Bedingungen hoher Komplexität und geringer Umweltkontrolle. Geographica Helvetica, 64 2009, Nr. 2, 89–97
- Innes, J./Booher, D.:** Consensus Building and Complex Adaptive Systems. A Framework for Evaluating Collaborative Planning. Journal of the American Planning Association, 65 1999, Nr. 4, 412–423
- IPCC:** Climate Change 2007: Synthesis Report, Summary for Policy Makers. Cambridge Auflage. 2007
- Jansen, D./Wald, A.:** Netzwerktheorien. In **Benz, A. et al. (Hrsg.):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag, Wiesbaden, 2007, 188–199
- Jessen, J./Walther, U.-J.:** Großstadtpolitik in England - das Beispiel Manchester. RuR, 2008, Nr. 2, 152–167
- Jessop, B.:** The Future of Capitalist State. Oxford University Press, 2002
- Kleinfeld, R.:** Regional Governance in Theorie und Praxis - Eine vergleichende Zwischenbilanz. In **R. Kleinfeld, H. Plamper, A. Huber (Hrsg.):** Governance Band 1. Steuerung, Kordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. V+R unipress, Göttingen, 2006, 385 – 423

- Kleinfeld, R./Plamper, H./Huber, A.:** Einleitung: Das Forschungsprojekt. In **R. Kleinfeld, H. Plamper, A. Huber (Hrsg.):** Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. V+R unipress, Göttingen, 2006, 19 – 22
- Knoepfel, P./Kissling-Näf, I.:** Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung - Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik. In **Héritier, A. (Hrsg.):** Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1993, Politische Vierteljahrsschriften, Sonderheft 24, 267–288
- Kooiman, J.:** Governing as governance. SAGE, London, 2003
- Kötter, R.:** Ecological Modernization and Regional Governance - What compatibility of two fields in theory, policy discourse and practice? In **Fürst, D./Knieling, J. (Hrsg.):** Regional Governance. New Modes of Self-Government in the European Community. ARL, Hannover, 2002, 26–45
- Kowal, S./O'Connell, D.:** Zur Transkription von Gesprächen. In **Flick, U./Kardoff, E. von/Steinke, I. (Hrsg.):** Qualitative Forschung. Ein Handbuch. rowohlt's enzyklopädie, Reinbek bei Hamburg, 2004, 437–447
- Lambert, C./Oatley, N.:** Governance, Institutional Capacity and Planning for Growth. In **Cars (Hrsg.):** Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux, Aldershot. 2002, 125–141
- Langhagen-Rohrbach, C.:** Raumordnung und Raumplanung. WBG Auflage. 2005
- Liddle, J.:** Regional Governance und die Beteiligung der Zivilgesellschaft in Großbritannien. Die Region North East in England. In **R. Kleinfeld, H. Plamper, A. Huber (Hrsg.):** Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation als neue Formen des Regierens. V+R unipress, Göttingen, 2006, 123–142
- Longo, F.:** Organisatorische Netzstrukturen und Management-Systeme. Voraussetzungen zur Steuerung von Regional Governance. In **R. Kleinfeld, H. Plamper, A. Huber (Hrsg.):** Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation als neue Formen des Regierens. V+R unipress, Göttingen, 2006, 261–272
- Ludwig, J. et al.:** Die elf europäischen Metropolregionen in Deutschland als Praxisbeispiel für neue Kooperationsformen in der Regionalpolitik. In **Ludwig, J. et al. (Hrsg.):** Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiele für Regional Governance. Nomos, Baden-Baden, 2009

- Mayntz, R.:** Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Campus, Frankfurt/Main, New York, 2009
- Mayntz, R./Scharpf, F.:** Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In **Mayntz, R./Scharpf, F. (Hrsg.):** Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Campus, Frankfurt/Main, New York, 1995, 39–72
- Mayring, P.:** Qualitative Inhaltsanalyse. In **Flick, U./Kardoff, E. von/Steinke, I. (Hrsg.):** Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 2004, 468–475
- Meier-Kruker, V./Rauh, J.:** Arbeitsmethoden der Humangeographie. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt Auflage. 2005
- Meyer, K./Overbeck, G.:** Raumplanerische Anpassung an den Klimawandel im Spiegel aktueller Projekte. RuR, 67 2009, Nr. 2, 182–192
- Münch, R.:** Zwischen Handlungstheorie und Systemtheorie: Die Analyse von Institutionen. In **Göhler, G. (Hrsg.):** Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand - Probleme - Perspektiven. 1987, Westdeutscher Verlag, Opladen, 173–187
- Munton, R.:** Deliberative democracy and environmental decision-making. In **Berkhart, F. (Hrsg.):** Negotiating Environmental Change. New Perspectives from Social Science. Ed- ward Elgar Publishing, Northhampton, MS, USA, 2003, 109–136
- National Statistics:** Census 2001: Greater Manchester (Met County). HM Government, 2001
- National Statistics:** Regional, sub-regional and local gross value added 2009. HM Government, 2009
- NWDA:** Future North West: Our Shared Priorities. 2010
- Ostrom, E.:** Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, 1990
- Peck, J./Ward, K.:** Placing Manchester. In **Peck, J./Ward, K. (Hrsg.):** City of revolution. Restructuring Manchester. Manchester University Press, Manchester, 2002, 1–17
- Pierce, A./Bilsborough, J.:** BBC move from London to Salford could cost Pound 1 billion. The Telegraph 7. August 2009
- PortalU:** Projektkatalog Klimafolgen und Anpassung. 19.01.2011 <URL: http://www.portalu.de/ingrid-portal/portal/search-detail.psml?pluginid=/kug-group:kug-iplug-udk-db_uba&docuuuid=EE577CBA-1D7E-42E0-8053-1EC13125A0FE>
- Priddat, B.:** Netzwerk, Cluster und Fusion als drei Modelle von Regional Governance. In **R. Kleinfeld, H. Plamper, A. Huber (Hrsg.):** Regional Governance Band 2.

- Steuerung, Koordination und Kommunikation als neue Formen des Regierens. VS Verlag, Wiesbaden, 2006, 249–260
- Prior, L.:** Using Documents in Social Research. Introducing Qualitative Methods. SAGE Publications, London/Thousand Oaks/New Delhi Auflage. 2003
- Pütz, M.:** Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. oekom Verlag, München, 2004
- Pütz, M.:** Regional Governance in der räumlichen Planung. In **R. Kleinfeld, H. Plamper, A. Huber (Hrsg.):** Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation als neue Formen des Regierens. Band Band 2, V+R unipress, Göttingen, 2006, 39–52
- Reuber, P./Pfaffenbach, C.:** Methoden der empirischen Humangeographie. Westermann, Braunschweig Auflage. 2005
- Robson, B.:** Mancunian Ways. In **Peck, J./Ward, K. (Hrsg.):** City of revolution. Restructuring Manchester. Manchester University Press, Manchester, 2002
- Rosenstiel, L. von:** Organisationsanalyse. In **Flick, U./Kardoff, E. von/Steinke, I. (Hrsg.):** Qualitative Forschung. Ein Handbuch. rowohlts enzyklopädie, Reinbek bei Hamburg, 2004, 224–238
- Schärf, F.:** Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In **Héritier, A. (Hrsg.):** Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1993, Politische Vierteljahrsschriften, Sonderheft 24, 57–83
- Schärf, F.:** Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. VS Verlag Auflage. 2000
- Schimank, U.:** Neoinstitutionalismus. In **Benz, A. et al. (Hrsg.):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag, Wiesbaden, 2007a, 161–175
- Schimank, U.:** Organisationstheorien. In **Benz, A. et al. (Hrsg.):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag, Wiesbaden, 2007b, 200–211
- Shrinking Cities Project:** Shrinking Cities: Manchester/Liverpool II. Kulturstiftung des Bundes/Gallery of Contemporary Arts Leipzig, 2008
- Silverman, D.:** Analyzing Talk and Text. In **Denzin, N./Lincoln, Y. (Hrsg.):** Handbook of Qualitative Research. SAGE Publications, London/Thousand Oaks/New Delhi, 2000, 821–834

- Simonis, G.:** Regulationstheorie. In **Benz, A. et al. (Hrsg.):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag, Wiesbaden, 2007, 212–225
- Stern, N.:** Stern Review: The Economics of Climate Change. HM Treasury, London, 2006
- Sykes, O./Fischer, T.:** The Territorial Agenda of the European Union: Progress for Climate Change Mitigation and Adaption? In **Davoudi, S./Crawford, J./Mehmood, A. (Hrsg.):** Planning for Climate Change. Strategies for Mitigation and Adaption for Spatial Planners. earthscan, London, Sterling, VA, 2009, 111–124
- Tewdwr-Jones, M./Allmendinger, P.:** Regional institutions, governance and the planning system. In **Dimtriou, H./Thompson, R. (Hrsg.):** Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices. Routledge, London/New York, 2007, 28–39
- Thierstein, A.:** Urbane Kulturlandschaften - Metropolitan Governance als Chance für nachhaltige Raumentwicklung. In **Müller, B./Löb, S./Zimmermann, K. (Hrsg.):** Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. VS Verlag, Wiesbaden, 2004, 277–296
- UNFCCC:** Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. Sekretariat der Klimarahmenkonvention mit Unterstützung des deutschen Bundesumweltministeriums, 1998
- Wald, A./Jansen, D.:** Netzwerke. In **Benz, A. et al. (Hrsg.):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag, Wiesbaden, 2007, 93–105
- Walk, H.:** Partizipative Governance - Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. VS Verlag, Wiesbaden, 2008
- Waschkuhn, A.:** Allgemeine Institutionentheorie als Rahmen für die Theorie politischer Institutionen. In **Göhler, G. (Hrsg.):** Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand - Probleme - Perspektiven. 1987, Westdeutscher Verlag, Opladen, 71–97
- WBGU:** Welt im Wandel: Energiewende zur Nachhaltigkeit. WBGU, Berlin, 2003
- Wiechmann, T.:** Planung und Adaption. Rohn, Dortmund, 2008
- Williams, G.:** City Building: developing Manchester's core. In **Peck, J./Ward, K. (Hrsg.):** City of revolution. Restructuring Manchester. Manchester University Press, Manchester, 2002, 155–175

Wilson, W.: Use of Scenarios for Climate Change Adaptation in Spatial Planning. In **Davioudi, S./Crawford, J./Mehmood, A. (Hrsg.):** Planning for Climate Change. Strategies for Mitigation and Adaption for Spatial Planners. earthscan, London, Sterling, VA, 2009, 223–235

Zimmermann, K.: Metropolitan Governance – Steuerung polyzentrischer Stadtregionen. TU Darmstadt, thema forschung 2, 2008, 76–79

Analysierte Dokumente

AECOM*: Stockport Climate Change & Energy Evidence Study. Final Draft Report. Stockport Metropolitan Borough Council, 2009

AGMA*: Local Enterprise Partnership Update. 18.01.2011
(URL: <http://www.agma.gov.uk/latest-news/lep-update/index>)

AGMA*: The Manchester Multi-Area Agreement. Our City Region's Proposal to Government. AGMA, 2008

AGMA*: Prosperity for all: The Greater Manchester Strategy. AGMA, 2009

AGMA*: AGMA Decentralised and zero carbon energy planning study. AGMA, 2010a

AGMA*: The Assosioation of Greater Manchester Authorities Constitution. AGMA, 2010b

AGMA*: Greater Manchester Spatial Framework. Draft Topic Paper 1. Introduction to the GM Spatial Framework. AGMA, 2010c

AGMA*: Greater Manchester Spatial Framework. Draft Topic Paper 2. Low Carbon. Rapid Transformation to a low carbon economy. AGMA, 2010d

AGMA EB*: Sitzungsprotokolle von Juli 2008 bis September 2010. Im Fließtext gekennzeichnet: AGMA Executive Board Monta/Jahr. AGMA, 2008-2010

AGMA EB*: AGMA Budget Proposals 2011/12 & Review of Joint Authority Budgets. AGMA EB*, 2010

AGMA PHC*: Terms of References. Work Programm. AGMA PHC*, 2009

AGMA PHC*: Sitzungsprotokolle von Februar 2009 bis September 2010. Im Fließtext gekennzeichnet: AGMA Planning and Housing Commission Monta/Jahr. AGMA, 2009-2010

AGMA PHC*: Decisions Agreed on 17th March 2010 at Drivers Jonas Offices, Manchester. AGMA PHC*, 2010

ARUP*/MKCL*: Sustainable Energy Action Plan. A report to inform and help shape energy priorities in Greater Manchester. AGMA, 2010

Babb, P.*: AGMA Decentalised Energy Study: Next Steps. Report to the Greater Manchester Planning and

Housing Commission. 14 Sept 2009. AGMA PHC*, 2009

Bolton Council*: Bolton's Core Strategy Publication Document. January 2010. Bolton Council, 2010a

Bolton Council*: Local Development Framework. Bolton's Core Strategy. Matter 4 hearing notes: Environment 14th September, 2010. Shaping the future of Bolton. Bolton Council, 2010b

DCLG*: Planning Policy Statement 12: creating strong safe and prosperous communities through Local Spatial Planning. TSO, London, 2008

DCLG*: Ministerial Decision Letter. DCLG*, 2010

EK*: National Renewable Energy Action Plan for the United Kingdom. Article 4 of the Renewable Energy Directive 2009/28/EC. EK*, 2009

GMEnG*: Shaping Partnership Energy Priorities. Supporting the Development of a Greater Manchester Energy Group. AGMA*, 2010

GONW*: North West of England Plan Regional Spatial Strategy to 2021. Government Office for the North West, 2008

HMG*: The UK Low Carbon Transition Plan. National strategy for climate and energy. TSO, London, 2009a

HMG*: The UK Renewable Energy Strategy. TSO, London, 2009b

MCC*: Report for Resolution - Future Governance of AGMA. MCC*, 2008

NWDA*/4NW*: Future North West: Our Shared Priorities. NWDA and 4NW, 2010a

NWDA*/4NW*: Regional Strategy for England's Northwest RS2010. Part 1: The High Level Strategic Framework. Summary Document - January 2010 Summary Document – January 2010. NWDA and 4NW, 2010b

Quartermain*, S.: Chief Planning Officer Letter: Revocation of Regional Strategies. Communities and local Government 2010

Stockport Metropolitan Borough Council*: Core Strategy DPD. Stockport Metropolitan Borough Council, 2010