

Benz, Arthur; Kilper, Heiderose

Book Part

Governance

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Benz, Arthur; Kilper, Heiderose (2018) : Governance, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 857-865,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-5599794>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225741>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Arthur Benz, Heiderose Kilper

Governance

S. 857 bis 865

URN: urn:nbn:de:0156-5599794



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Governance

Gliederung

- 1 Begriff und Entwicklung
- 2 Regional Governance
- 3 Governance und die soziale Konstruktion von Räumen
- 4 Praktische Bedeutung

Literatur

Governance steht als Oberbegriff für die Gesamtheit der Formen, mit denen das kollektive und interdependente Handeln von Akteuren und Organisationen koordiniert werden kann. Der Governance-Begriff macht auf ein Doppeltes aufmerksam: Kollektives Handeln zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist heutzutage in komplexe Strukturen eingebettet und erfolgt über die Kombination unterschiedlicher Steuerungsmodi. Räume und Regionen sind soziale Konstrukte in dem Sinne, als dass sie erst über das soziale Handeln von Akteuren konstituiert werden.

1 Begriff und Entwicklung

Landes- und Regionalplaner und -planerinnen erfahren täglich, dass ihr planerisches Denken und Handeln weit mehr umfasst als etwa die ordnungspolitische Ausweisung von Flächennutzungen in ihrem hoheitlichen Zuständigkeitsbereich oder die Implementation des ausgleichspolitischen Zentrale-Orte-Konzepts. Mit dem Konzept der Regiopole beispielsweise, das seinen Eingang in den Entwurf der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013“ (MKRO 2013; ▶ *Leitbilder der Raumentwicklung*) gefunden hat, wird ▶ *Regionalplanung* auch zur regionalen Entwicklungs-, Innovations-, Technologie- und Wirtschaftspolitik. Stadtregionen, die ihre Potenziale als Wirtschafts-, Innovations- und Technologiestandorte mit Erfolg mobilisieren, aber geographisch abseits von Metropolregionen liegen, sollen dabei unterstützt werden, sich national wie international zu profilieren. Explizit ist gefordert, hier regionale Wachstums- und Innovationsprozesse als Prozesse der Selbstorganisation regionaler Akteure zu fördern.

Als Ordnungs- wie als Ausgleichspolitik war Landes- und Regionalplanung schon immer an der Schnittstelle unterschiedlicher Politikfelder angesiedelt, die in dem Sinne als interdependent verstanden werden müssen, als dass sie in der Planungspraxis voneinander abhängig sind, sich wechselseitig unterstützen, aber auch beeinträchtigen können. Die Bedeutung dieser Schnittstellen-Funktion hat in den vergangenen Jahrzehnten ständig zugenommen – nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Herausbildung einer europäischen Regionalpolitik seit Mitte der 1970er Jahre (▶ *Europäische Regionalpolitik*), die die Finanzierung von Projekten durch die Europäische Kommission zunehmend von deren Einbettung in regionale Entwicklungskonzepte und der Beteiligung von Akteuren aus der Zivilgesellschaft abhängig gemacht hat. Seit den 1980er Jahren haben zudem Landesregierungen und Kommunen in den ehemaligen Montanregionen Westdeutschlands allmählich erkannt, dass die Folgen des tiefgreifenden sektoralen und regionalen Strukturwandels mit den herkömmlichen Akteuren, Verfahren und Instrumenten der regionalen Ordnungs- und Ausgleichspolitik nicht mehr bewältigt werden konnten. Eine Politik *für* die Region im Sinne einer ordnungs- und ausgleichspolitischen Landes- und Regionalplanung wurde erweitert um eine Politik *in* der Region im Sinne einer regionalen Entwicklungspolitik mit neuen Akteuren und neuen Steuerungs- und Koordinationsmechanismen für das soziale Handeln der Beteiligten. Die Erfahrungen dabei haben gezeigt, dass sich planerisches Handeln besser auf Kooperation in Netzwerken (▶ *Netzwerke, soziale und organisatorische*) stützt als auf formale Regulierungskompetenzen öffentlich-rechtlicher Organisationen. Aus dieser erweiterten Perspektive heraus werden staatliche Regulierung und Zwänge allenfalls als geeignet betrachtet, wenn negative Maßnahmen unterbunden werden müssen; sie gelten aber als schädlich, wenn Aktivitäten mobilisiert und aufeinander abgestimmt werden sollen. Weithin anerkannt ist inzwischen auch, dass die Beteiligung privater Akteure und strategisch bedeutsame Projekte für eine Steuerung der Raumentwicklung essenziell sind.

Der Governance-Begriff greift diese Veränderungen in der Realität auf, die wir beispielhaft für die Landes- und Regionalplanung bzw. für die Raumentwicklungspolitik skizziert haben. Er soll verstanden und benutzt werden als Oberbegriff für die Gesamtheit der Formen und Mechanismen, mit denen das kollektive und interdependente Handeln von Akteuren und Organisationen koordiniert werden kann (vgl. Benz/Dose 2010b; Kilper 2010b). Governance steht für ein neues Verständnis wie auch für eine veränderte Praxis sozialen Handelns in Gesellschaften, die sich

bei aller unterschiedlichen Logik ihrer Teilsysteme ständig im Spannungsfeld zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie zwischen Nationalstaatlichkeit, Europäisierung und Internationalisierung positionieren müssen. Im politikwissenschaftlichen Diskurs gilt Governance als Ausdruck einer sich wandelnden Staatlichkeit in demokratischen Gesellschaften vom hoheitlich-hierarchischen zum kooperativen Staat (▷ *Kooperative Planung*). Mit dem Governance-Begriff soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich in vielen Politikfeldern die Grenzen des Staates sowohl gegenüber der Gesellschaft als auch gegenüber der internationalen Umwelt längst aufgelöst haben. Im wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs steht Governance für die Einsicht, dass die Funktionsmechanismen von Märkten nur dann annähernd verstanden werden können, wenn systematisch analysiert wird, von welchen nicht marktlichen Koordinationsformen sie gleichzeitig durchdrungen sind.

Hinter dem Governance-Begriff verbirgt sich kein neues wissenschaftliches Paradigma, weder eine neue Theorie noch ein besonderer Forschungsansatz. Mit dem Gebrauch von Governance in den Sozialwissenschaften und insbesondere in den Politikwissenschaften verbindet sich vielmehr eine „spezifische Betrachtungsweise“ (Benz/Dose 2010b: 26). Die Einseitigkeit und Ausschließlichkeit, mit der bisher Hierarchie, Markt oder Netzwerke als Koordinationsformen als isoliert voneinander analysiert worden sind, werden aufgegeben. Das bedeutet, dass mit dem Governance-Begriff keine vollkommen neuen Phänomene, sondern Veränderungen der Realität bzw. der Wahrnehmung von Realität beschrieben werden.

Der Governance-Begriff stammt aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Arbeitszusammenhängen. Zunächst wurde er in der Institutionenökonomik verwendet, um institutionelle Regelungen in Märkten und Unternehmen zu bezeichnen, die der Verringerung von Transaktionskosten dienen. Inzwischen hat der Begriff in den Sozialwissenschaften Verbreitung gefunden und wird in unterschiedlichen Kontexten verwendet, dabei allerdings auch mit unterschiedlichen Bedeutungen versehen (vgl. Pierre/Peters 2000). In der ▷ *Regionalökonomik* und in der vergleichenden Forschung über nationale Wirtschaftssysteme steht er für komplexe institutionelle Konfigurationen aus Markt, Staat und Netzwerken, die durch spezifische Muster politischer Regulierungen von Märkten oder durch das Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure in regionalen oder sektoralen Produktionsstrukturen entstehen (vgl. Lütz 2010). In der Organisationsforschung und der Betriebswirtschaft wird das Konzept auf die Steuerungs- und Leitungsstruktur von Unternehmen oder Verbänden bezogen. Die Soziologie definiert Governance als Regelungsformen und Modi sozialer Ordnungsbildung jenseits von Markt und Staat (vgl. Mayntz 2009: 7 ff.). Unterschiedliche Auffassungen des Begriffs finden sich in den Politikwissenschaften, gemeint ist entweder eine Form des Regierens jenseits des Nationalstaats, die politische Steuerung in komplexen institutionellen Arrangements oder eine bestimmte Form des Steuerns und Regierens in nicht hierarchischen netzwerkartigen Strukturen (vgl. Benz /Dose 2010a).

Gleichwohl kann Governance als ein die Forschung leitendes Konzept genutzt werden, das dazu beiträgt, interdisziplinäre Untersuchungen zu unterstützen. Denn alle Governance-Konzepte der genannten Disziplinen lenken die Aufmerksamkeit auf die institutionellen Grundlagen (d. h. die geltenden Regelsysteme) von Organisationen und anderen Ordnungsstrukturen (Markt, Staat, Dritter Sektor), die meisten betonen die Beziehungen zwischen Entscheidungsträgern und Betroffenen, zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, zwischen Regierungen bzw. Verwaltungen und Wirtschaft, Verbänden und Zivilgesellschaft.

Governance

Entscheidend ist dabei allerdings, dass Governance nicht als ein Organisations- oder Reformmodell betrachtet und auf ein rein normatives Konzept reduziert (im Sinne von „Good Governance“) oder gar mit „New Public Management“ bzw. schlanker Verwaltung gleichgesetzt wird, wie dies zum Teil in der Literatur geschieht (vgl. Rhodes 1997: 47). Vielmehr liegt damit ein Analysebegriff vor, der den Blick auf die Steuerung und Koordinierung in komplexen Strukturen sowie auf Interaktionen zwischen Individuen und Organisationen richtet, dabei die Wirkung des institutionellen Kontexts und dessen Wandel ebenso wenig ausblendet wie die Aspekte von Macht und Legitimation.

2 Regional Governance

Attributive Governance-Begriffe mit einem expliziten Raumbezug, die ihre Verwendung in den Politik- und in den raumbezogenen Planungswissenschaften finden, sind zahlreich. Governance-Formen werden im Kontext räumlicher Maßstabebenen als Local Governance, Regional Governance oder Global Governance analysiert, im institutionellen Kontext nationalstaatlicher oder europäischer/suprastaatlicher Politik, in siedlungsstruktureller Perspektive als Urban Governance oder Metropolitan Governance (vgl. Benz/Dose 2010a; Benz/Lütz/Schimank et al. 2007). Sowohl in den Politik- als auch in den raumbezogenen Planungswissenschaften finden Governance-Formen, die sich auf die *Region* als Handlungsebene beziehen, eine besondere Aufmerksamkeit.

Regional Governance lässt sich durch folgende Merkmale näher bestimmen (vgl. Fürst 2003):

- Regional Governance bedeutet Steuerung und Selbststeuerung in der Region. Regionalpolitik wird nach diesem Konzept nicht mehr ausschließlich durch Regulierung und finanzielle Förderung des Staates gestaltet, sondern durch Zusammenwirken von Akteuren im regionalen Handlungsraum. Dabei sollen „Akteure/Organisationen so miteinander verbunden und im Handeln koordiniert werden, dass gemeinsam gehaltene oder gar entwickelte Ziele wirkungsvoll verfolgt werden können“ (Fürst 2003: 252). Selbststeuerung impliziert dabei nicht Autonomie der Region von Einflüssen des Staates oder der Kommunen, sondern die Koordination aller für die regionale Entwicklungspolitik strategisch bedeutsamen Aktivitäten im Kontext der Region.
- Regional Governance zielt auf eine integrierte Politik durch strategische Koordination (*Strategische Planung*) von interdependenten Prozessen (Interdependenzmanagement). Es geht um die Abstimmung von Plänen und Maßnahmen verschiedener Organisationen und Akteure. Koordination richtet sich auf regionale Entwicklungskonzepte und gemeinsame Projekte (meist wichtige Leitprojekte).
- Regional Governance setzt die funktionale Differenzierung der Organisation regionaler Aufgaben voraus. Sie besteht in Interorganisationsbeziehungen zwischen Ebenen, von der supranationalen bzw. europäischen bis zur kommunalen, wie zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor. Institutionen, Regeln und Kooperationsweisen müssen auf die internen Funktionsweisen der betroffenen Ebenen und Organisationen eingestellt sein. Governance meint immer eine Steuerungsstruktur, die mehrere organisierte Handlungskontexte verbindet.

- Governance charakterisiert eine Kombination unterschiedlicher Steuerungsmodi, wobei Regulierung und Zwang in der Regel vermieden werden. Regionale Entwicklungspolitik beruht im Kern auf Handlungskoordination durch Kooperation unter Akteuren bzw. Organisationen, die konkurrierende Interessen vertreten. Ausgeprägte Konflikte bestehen etwa zwischen Kommunen und Teilregionen (▷ *Stadt-Umland-Beziehungen*), zwischen Unternehmen aus verschiedenen Wirtschaftszweigen oder zwischen Vertretern wirtschaftlicher und ökologischer Interessen. Diese Konflikte können durch finanzielle Anreize bzw. Finanz- oder Lastenausgleichssysteme abgebaut werden. Anreize können auch die Konkurrenz fördern, um innovative Prozesse zu stimulieren. Verhandlungs-, Anreiz- und Konkurrenzmechanismen sind vielfach eingebettet in institutionelle Strukturen, die im Konfliktfall Mehrheitsentscheidungen durch eine Versammlung gewählter Vertreter oder eine monokratische Entscheidung durch eine Leitungsinstanz ermöglichen. Regulierung durch verbindliche Pläne verliert an Bedeutung, wird aber in Verhandlungen flankierend eingesetzt. Dieser Schatten der Hierarchie ist eine wesentliche Voraussetzung einer effektiven Regionalpolitik. Regional Governance zeichnet sich also regelmäßig durch eine Kombination aus Regulierung, Anreizen, Wettbewerb und Verhandlungen aus, ihre konkrete Form lässt sich nach Art der Kombination bestimmen.
- Strukturen der Governance umfassen informelle und formelle Elemente. Grundlegend sind Netzwerke, also vertrauensgestützte Kommunikationsbeziehungen zwischen zentralen Akteuren der Region (▷ *Netzwerke, soziale und organisatorische*). Dauerhaftigkeit und Koordination von Aktivitäten können auch durch institutionelle Strukturen gesichert werden. Regional Governance besteht also in der Einbettung von Netzwerken in einen unterschiedlich ausgestalteten Institutionenrahmen, der sowohl die interne Institutionalisierung von Entscheidungsstrukturen in der Region als auch die externe Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der Region und anderen Handlungsebenen einschließt.

3 Governance und die soziale Konstruktion von Räumen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass und wie mit dem Governance-Begriff die veränderte Realität kollektiven und interdependenten Handelns von Akteuren und Organisationen analytisch erfasst und auf den Punkt gebracht werden kann. Der Governance-Begriff macht uns darauf aufmerksam, dass in der heutigen Realität kollektives Handeln zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben in komplexe Strukturen eingebettet ist, weil in der Regel Akteure und Organisationen mit unterschiedlichen institutionellen Grundlagen und Ordnungsstrukturen beteiligt sind und weil kollektives Handeln über die Kombination unterschiedlicher Steuerungsmodi erfolgt.

Mit seinen attributiven Governance-Begriffen, die einen expliziten Raumbezug aufweisen, macht uns das Governance-Konzept aber noch auf etwas anderes aufmerksam, nämlich dass Raum ein soziales Konstrukt ist. Nicht nur dass Governance-Formen oft eine räumliche Ausprägung aufweisen, sondern Räume werden durch Governance als Formen zur Koordination sozialen Handelns erst produziert (▷ *Raum*). Diese abstrakte Aussage, die bisher eher in raumtheoretischen, vor allem in raumsoziologischen Diskursen als in der raumbezogenen Planungspraxis zu finden war und die im Kern besagt, dass Raum in sozialwissenschaftlicher Perspektive als Ergebnis und Folge menschlichen Handelns zu begreifen sei, erfährt im Zusammenhang mit dem Governance-Begriff

Governance

an konkreter Vorstellungskraft. Wir wollen dies am Beispiel der Region als einem Raumkonstrukt verdeutlichen, das sich seit den 1980er Jahren von der Europäischen Kommission bis hin zu den Kommunen als wichtiger Handlungskontext für Politik und Verwaltung etabliert hat.

Im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland sind Regionen räumliche Gebilde, die zwischen einem Bundesland und dessen Kommunen liegen. Wir sprechen bewusst von räumlichen Gebilden, weil – anders als Gebietskörperschaften wie Kommunen, Landkreise, Regierungsbezirke, Stadt-Umland- oder Planungsverbände – Regionen in diesem Sinne keine feste Institutionalisierung mit politisch definierten, eindeutigen und stabilen Grenzen aufweisen (▷ *Region*). Wie beim Governance-Begriff sind Erklärungen hierfür ebenfalls in Veränderungen der gesellschaftlichen Realität zu suchen, und zwar in ganz unterschiedlichen Bereichen.

So spielt sich für die meisten Menschen angesichts ihrer hohen ▷ *Mobilität* der Zusammenhang von Wohnen, Arbeit und Freizeit in Räumen ab, die die Grenzen von Städten und Gemeinden überschreiten. Trotz dieser Mobilität im Alltag der meisten Menschen und trotz weltumspannender Kommunikationsmöglichkeiten bleiben soziale Beziehungen an Regionen und Orte gebunden, weil die Menschen damit ihre Heimat verbinden und weil sie eine elementare Bedeutung für die eigene personale Identität haben (▷ *Identität, raumbezogene*). Ökonomische Akteure konstituieren mit ihrem Handeln einen Raum, indem sie Beziehungen zu anderen Akteuren etablieren, die ein koordiniertes Zusammenwirken zur Erreichung ihrer unternehmerischen Ziele ermöglichen. Sie agieren einerseits in globalen Tauschbeziehungen, die im Fall von Wertschöpfungsketten räumlich fragmentierte Netzwerke sein können, wie auch andererseits an lokal oder regional konzentrierten Wirtschaftsstandorten (▷ *Globalisierung*). Dementsprechend überschreiten öffentliche Aufgaben der ▷ *Daseinsvorsorge* und der Steuerung räumlicher Entwicklungen den Zuständigkeitsbereich kommunaler Gebietskörperschaften, lassen sich aber angesichts der Verschiedenheit regionaler Bedingungen nicht auf nationaler Ebene erfüllen. Dies gilt für Kommunen ganz unterschiedlicher Größenordnungen und auch unabhängig davon, ob sie mit den Folgeproblemen von Wachstum, Stagnation oder Schrumpfung konfrontiert sind, in eher ländlichen oder verstädterten Regionen oder gar in hoch verdichteten, großstädtischen Räumen liegen. Zudem hat sich im Zusammenhang mit der Internationalisierung der ökonomischen Beziehungen und der Europäisierung von Politik quasi von oben ein neues Leitbild räumlicher Entwicklung durchgesetzt, das der Region als neuer Handlungsebene beachtlichen Nachdruck verliehen hat. Als Orientierung räumlicher Entwicklung gilt nunmehr die Region, die aufgrund ihrer internen Kohärenz wie aufgrund ihrer Einbettung in internationale Beziehungen innovativ und damit im internationalen Standortwettbewerb erfolgreich ist. Argumentiert wird, dass im internationalen Standortwettbewerb *alle* Regionen aufgerufen sind, ihre regionsspezifischen Begabungen und Kompetenzen zu erkennen und ihre endogenen Potenziale zu mobilisieren, um dauerhaft bestehen zu können. Dies wird zur politischen Daueraufgabe für sämtliche Teilräume im Staatsgebiet deklariert (▷ *Europäische Regionalpolitik*).

Folgendes kann festgehalten werden: Jedes Raumgebilde konstituiert sich über das soziale Handeln von Akteuren, egal, ob es Identitäts- und Kulturräume von Individuen oder Gemeinschaften sind, ob es globale Beziehungsräume von ökonomischen Akteuren sind oder ob es regionale Handlungsräume von Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind, die überein gekommen sind, sich gemeinsam politischen Gestaltungsaufgaben zur Entwicklung ihrer Region zu stellen (vgl. Kilper 2010a). Je nachdem, welche Funktion ein Raum für das Handeln von Akteuren zu erfüllen hat, wird er eine ganz unterschiedliche räumliche Reichweite aufweisen.

Da diese räumlichen Gebilde weder eine feste Institutionalisierung mit klaren Regeln für die Kompetenzverteilung und Entscheidungsverfahren der Beteiligten noch klare Grenzziehungen aufweisen, sind ihre Eigenschaften als ambivalent zu betrachten: Sie verfügen über eine hohe Flexibilität und Dynamik, wenn sich die Kooperation der Akteure erfolgreich gestaltet, jedoch über eine tendenzielle Labilität, wenn die Kooperation ins Stocken gerät, gar scheitert und abgebrochen wird.

Diese analytische Perspektive auf die Wechselwirkungen zwischen Governance-Formen und Raum als sozialem Konstrukt schärft unsere Wahrnehmung dafür, dass insbesondere der regionale Handlungsraum als soziales Konstrukt in der politischen Realität stets und in vielfältiger Weise existent ist. Region als soziales Konstrukt ist eine neue Handlungsebene im politischen System. Die bisherige Staatsorganisation aus Bund, Ländern und Kommunen erfährt eine Erweiterung, ohne dass es zu einer festen Institutionalisierung der Region kommen muss.

4 Praktische Bedeutung

Wie bereits festgestellt, umfasst heutzutage das Denken und Handeln von Landes- und Regionalplanern und -planerinnen weit mehr als die Wahrnehmung ordnungs- und ausgleichspolitischer Aufgaben im Sinne einer Politik *für* die Region, nämlich darüber hinaus die Wahrnehmung auch entwicklungspolitischer Aufgaben im Sinne einer Politik *in* der Region. Die Schnittstellen-Funktion von Landes- und Regionalplanung hat damit eine neue Qualität erfahren. Der Governance-Begriff trägt dieser veränderten Realität Rechnung. Als Oberbegriff für die Gesamtheit der Formen und Mechanismen, mit denen das kollektive und interdependente Handeln von Akteuren und Organisationen koordiniert werden kann, ersetzt er nicht die bisherigen Formen hierarchischer Steuerung durch staatliche Akteure, sondern ergänzt sie durch kooperative Formen zwischen staatlichen und privaten Akteuren sowie durch Formen marktförmiger Koordination.

Für staatliche Akteure der Raumordnungs- und Regionalpolitik verdeutlicht der Governance-Begriff zum einen, dass für den Erfolg einer Raumentwicklungs- und Regionalpolitik nicht allein adäquate Organisationen und Instrumente der zuständigen staatlichen Stellen und Regelungen zu Finanzverteilungen, Finanzausgleichen oder anderen Kompensationsmechanismen erforderlich sind, sondern auch die Art und Weise, wie Akteure in der Raumentwicklungspolitik zusammenarbeiten. Die Einrichtung von Verhandlungssystemen mit Unternehmen und Verbänden ist nach der Governance-Perspektive ebenso essenziell wie die Existenz und die Macht von funktionierenden Entscheidungsgremien. Für die Mobilisierung von Kooperation und für die Verbesserung von Lösungen können Wettbewerbsverfahren genutzt werden, sei es bei der Vergabe von Aufträgen für regionale Projekte, sei es bei der Zuteilung von Ressourcen auf Gemeinden bzw. Teilräume oder in Form von Ideenwettbewerben. Praxisrelevant ist ferner, dass die institutionelle Struktur einer Region als Arrangement funktional differenzierter Organisationen mit einer Steuerungsinstanz gedacht wird und nicht als eine Organisation (Verband, Gebietskörperschaft).

Zum anderen wird mit (Regional) Governance auf die zentrale Relevanz von Kooperation hingewiesen. Kooperation ist aber nicht selbstverständlich, sondern erfordert geeignete Rahmenbedingungen und muss initiiert, motiviert und geleitet werden. Daraus folgt, dass bei der Schaffung von Organisationsformen und Verfahrensregeln darauf geachtet werden muss, dass

Governance

sie Kooperation fördern und nicht behindern. Ferner bedarf es der Stabilisierung von Kooperationsbeziehungen in Netzwerken. Dazu wiederum ist ein Netzwerkmanagement (▷ *Regionalmanagement*) erforderlich, das der Verfestigung elitärer, sektoral begrenzter Netzwerke (Fachbruderschaften) entgegenwirkt.

Des Weiteren macht das Governance-Konzept mit seinen attributiven Governance-Begriffen, die einen expliziten Raumbezug aufweisen, darauf aufmerksam, dass Raum ein soziales Konstrukt in dem Sinne ist, als dass er sich über soziales Handeln konstituiert. Für Akteure und Organisationen der Landes- und Regionalplanung ist dies vor allem bei der Wahrnehmung ihrer entwicklungspolitischen Aufgaben in mehrfacher Hinsicht von praktischer Bedeutung: (1) Sie müssen sich von der Vorstellung lösen, dass die Implementation und Umsetzung von Regionalpolitik in Territorien erfolgt, die wie eine Kommune, ein Regierungsbezirk oder eine Planungsregion über eindeutig definierte und gesetzlich geregelte Grenzen verfügt. (2) Womit sie es zu tun haben, sind regionale Handlungsräume, die sich über die Verdichtung von Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auf der substaatlichen Ebene konstituieren, weil gesellschaftliche Probleme und öffentliche Aufgaben nicht mehr allein durch staatliche und/oder kommunale Akteure bewältigt werden können. (3) Regionale Handlungsräume in diesem Sinne sind Räume auf Zeit, deren Grenzen von der räumlichen Reichweite des Problembezugs bestimmt und die zur Bearbeitung von Projekten gebildet werden. Bei Internationalen Bauausstellungen (IBA) oder interregionalen Wettbewerbsverfahren wie den „Regionalen“ in Nordrhein-Westfalen oder im Bundes-Programm „Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft“ ist diese zeitliche Beschränkung sogar ein bewusstes Prinzip, um regionale Entwicklungsprozesse fokussiert initiieren zu können.

Das Governance-Konzept stellt für Praktikerinnen und Praktiker der Raumordnungs- und Regionalpolitik interessante Perspektiven bereit. Es leistet einen wertvollen Beitrag zur Reflexion der Praxis, über deren Funktionslogik sich die handelnden Akteure erst durch Verwendung analytischer Kategorien bewusst werden. Es ermöglicht die kritische Analyse dieser Praxis mit dem Ziel, sie zu verbessern. Zugleich verweist es auf Möglichkeiten einer Raumentwicklungspolitik trotz der begrenzten Kompetenzen von Staat und Verwaltung.

Literatur

- Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.) (2010a): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Benz, A.; Dose, N. (2010b): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 13-36.
- Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, W.; Simonis, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden.
- Fürst, D. (2003): Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neoliberaler Marktwirtschaft. In: Katenhusen, I.; Lamping, W. (Hrsg.): Demokratien in Europa. Opladen, 251-267.
- Kilper, H. (Hrsg.) (2010a): Governance und Raum. Baden-Baden.

- Kilper, H. (2010b): Governance und die soziale Konstruktion von Räumen. Eine Einführung. In: Kilper, H. (Hrsg.): Governance und Raum. Baden-Baden, 9-24.
- Lütz, S. (2010): Governance in der politischen Ökonomie I: Makro- und Mesoperspektiven. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 137-154.
- Mayntz, R. (2009): Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regulierung. Frankfurt am Main/New York.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2013): Entwurf Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 (MKRO-Beschluss vom 03.06.2013). http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-entwurf-03-06-2013.pdf?__blob=publicationFile (31.07.2015).
- Pierre, J.; Peters, B. G. (eds.) (2000): Debating governance. Oxford.
- Rhodes, R. W. A. (1997): Understanding governance. Buckingham.

Weiterführende Literatur

- Blatter, J. (2007): Governance – theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850–2000). Baden-Baden.
- Lange, S.; Schimank, U. (Hrsg.) (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden.
- Le Galès, P. (2002): European cities. Oxford.
- Pierre, J.; Peters, B. G. (2000): Governance, politics and the state. London.
- Schuppert, G. F.; Zürn, M. (Hrsg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden. = Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/200.

Bearbeitungsstand: 12/2016