

---

# Regional Governance: Wahrnehmung und Erkenntnisse

---

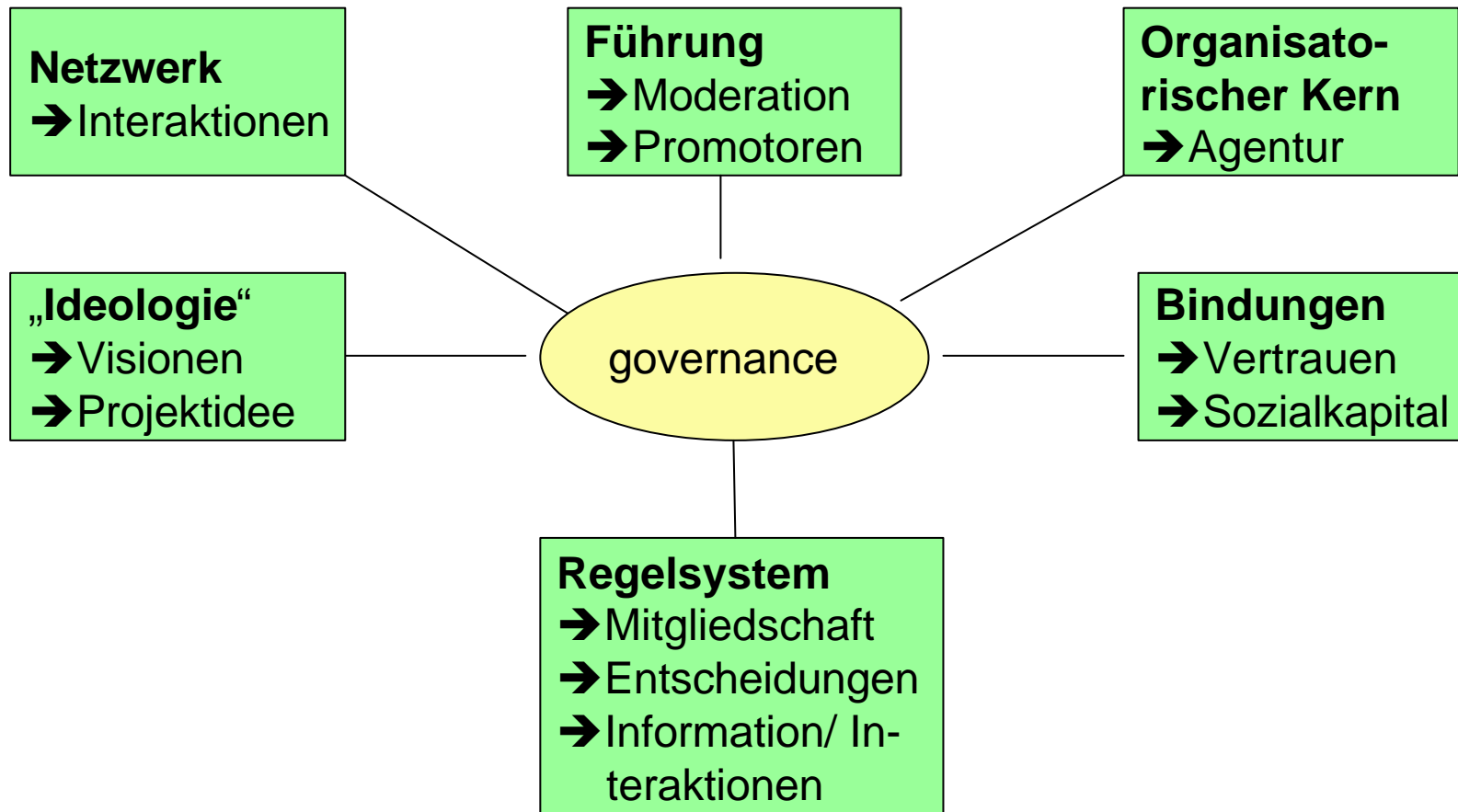
Dietrich Fürst  
Universität Hannover  
Institut f. Landesplanung u. Raumforschung  
<dietrich.fuerst@t-online.de>

- 
- Warum Governance in Deutschland ??
  - Governance-Elemente
  - Rolle von Führung
  - *Governance Regimes*
  - Erfahrungen aus *Governance*-Regimes
  - Erfahrungen aus *Governance*-Prozessen
  - Grenzen der *Governance*
-

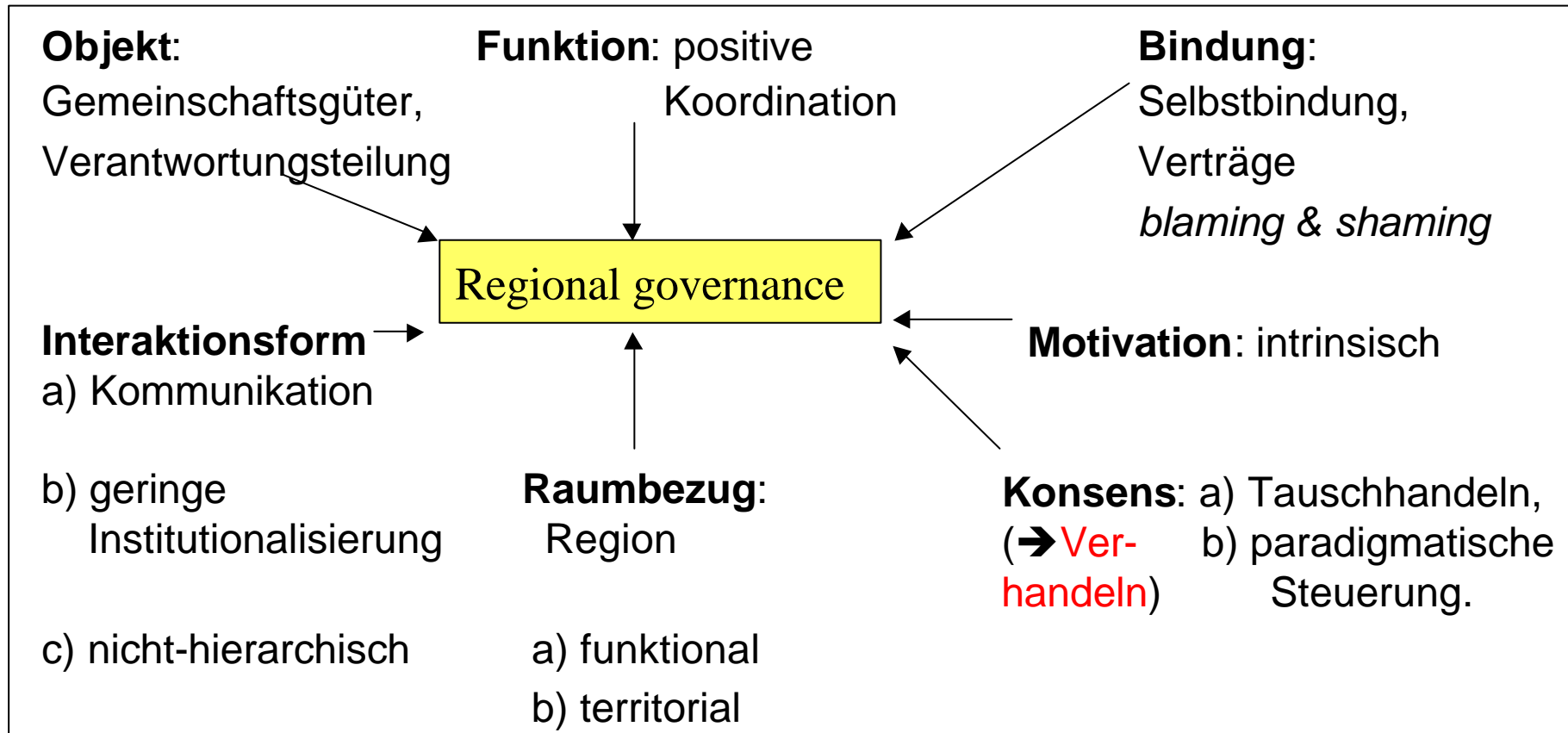
## Warum governance-Diskussion in Deutschland

- Prinzipiell: begrenzte Notwendigkeit  
→ existente Regional-Organisation
- Dennoch:
  - Intensivierter Regionenwettbewerb → kollektive Ängste als Antrieb
  - EU-Einfluss (Strukturfonds) → nur Regionen bekommen Gelder
  - Regionalisierungsbemühungen der Länder  
→ endogene Entwicklungsstrategie, „aktivierender Staat“  
→ veränderter Gerechtigkeitsbegriff („Fördern und Fordern“)
  - „Runde Tische-Inflation“ nach 1989: neue Zusammenarbeit Staat/  
Wirtschaft/ Zivilgesellschaft (inzwischen gefördert von BBR, BMBF)  
→ Erhöhung der Effektivität und Effizienz durch Regelsysteme  
→ „deutsche Konsensgesellschaft“/ Kommunitarismus (?)
  - Wachsende Zahl von „Rationalitätsfallen“/ „Gefangenen-Dilemmata“  
→ Abwanderung in peripheren Regionen  
→ Stadtteilentwicklung/ *business improvement districts*

# Struktur-Elemente von Governance



# Funktionselemente von regional governance



Funktional → Wirtschaft, flexibel, sektoral

territorial → Politik, Identität, Legitimation

## Rolle von „Führung“ in Governance-Regimes

### **Kollektives Handeln braucht „Führung“, in den Funktionen:**

- Initiative (von Handlungen)
- Moderation (von Interaktionen)
- Prioritätensetzung + „pro-aktives“ Steuern (→ statt reaktives Handeln)
- Motivation (der Akteure)
- Organisation (der Prozesse und Ergebnisumsetzung)
- Integration (Gemeinschaftsbildung)

■ **Netzwerk**

➔ **Führung durch Persönlichkeit**

## Governance-Regimes (*Uwe Schimank*)

- Governance-Regimes = empirisch vorfindbare Mischung aus
    - Interaktionsorientierungen (→ kompetitiv, kooperativ),
    - Handlungsorientierungen (→ egoistisch, gemeinwohlorientiert),
    - Themen-Aufforderung  
(→ Handlungszwänge vs. Wahrnehmung von Handlungsoptionen)
    - institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Pfadabhängigkeiten, substituierende Institutionen, Einflüsse von Mehrebenen-Governance)
    - dominante Handlungslogik (Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft)
  - Konkrete Situation prägt das regional relevante Regime
    - es gibt kaum zwei identische Regimes
  - Jedoch gibt es Regime-Cluster,  
→ wesentlich geprägt durch dominante Handlungslogik
-

## 3 Typen von Regime-Cluster

- Wirtschafts-dominierte Regimes (Typ: Regional-Cluster)
    - projektorientiert
    - strengere Kosten-Nutzen-Kalküle der Mitwirkenden
    - organisierte Führerschaft auf Zeit (Moderation + organisatorischer Kern)
  - Politik-dominierte Regimes (Gros der staatlichen Modellvorhaben, z.B. MoRo-Projekte, ExWoSt-Projekte, Regionalisierungsprojekte)
    - diskursorientiert
    - stärkere gemeinwohlbezogene Interaktion
    - Führerschaft restringiert durch institutionelle Eigeninteressen
    - Tendenz zu Formalisierung (hoher Kontrollbedarf)
  - Zivilgesellschaftlich dominierte Regimes (Typ: Bürgerforen)
    - diskursorientiert
    - altruistisch orientiert
    - verborgene Führerschaft (Moderation)
-



## Erfahrungen aus Governance-Regimes

- Thema hat großen Einfluss auf Regime-Bildung
    - Rekrutierung der Mitglieder  
(Bsp.: Regionalwirtschaft vs. Programm „Soziale Stadt“)
    - Dominanz von Akteuren (→Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft)
    - Dominanz der Interaktionsmodi (→Diskurs, Bargaining)
  - Anlass: Handlungszwänge häufiger als Handlungsoptionen
    - Zwang (z.B. Problem, Staatsgelder) organisiert leichter gemeinsam wahrgenommenen Handlungsbedarf
    - Initiatoren sind überwiegend Politiker →reagieren primär auf Zwänge
  - Kollektives Handeln braucht zwar Vermittlung (→Führung)
    - **Aber:** Führung setzt Bereitschaft zum Geführtwerden voraus (Resonanz)
    - diese Bereitschaft muss u.U. erst entwickelt werden  
(→Inszenierung, Problemanalyse etc.)
-

- Governance-Prozesse werden von Kontextbedingungen beeinflusst
    - Gesellschaftssystem: Wohlfahrtsstaat vs. marktbasiert
    - Politische Kultur: beeinflusst Transaktionskosten der governance
      - ➔ hoch: wenn Übernahme von „*problem ownership*“ unüblich,
      - niedrig, wenn Einübung in Selbst-Organisation hoch ist
    - Dominanz der Akteurslogik (Wirtschaft vs. Politik vs. Zivilgesellschaft)
      - ➔ Politik verlangt rechtliche Institutionalisierung (Mißtrauen, Legitimation)
      - ➔ Wirtschaft kommt mit vertraglichen Netzwerken aus
    - Einfluss von „*opportunity structures*“ (z.B. Förderprogramme)
  - Governance-Prozesse operieren über
    - ➔ **Verhandlung** und **kollektives Lernen**
    - a) Änderung von Handlungs- und Interaktionsorientierung, hin zu:
      - ➔ gemeinwohlorientiertes Handeln; kooperative Interaktionen
    - b) Änderungen von Denk- und Wahrnehmungsmuster
      - ➔ *Governance is a „medium through which actors interpret and act to shape their reality“ (Lowndes/Skelcher 1998, 318)*
  - Leistungsfähigkeit wesentlich bestimmt durch Akteurskonstellation
-

- 
- Governance-Prozesse = dynamische Verläufe  
im günstigsten Falle verfestigen sie sich organisatorisch
    - ➔ organisatorischer Kern
    - ➔ Führungsstruktur (= Trennung strategische / operative Ebene)
    - ➔ Regelsysteme (Basis: Verträge, soziale Normen, Rechtsnormen)
      - Mitgliedschaftsregeln, Austrittsregeln, Einflussmöglichkeiten
      - Sicherung von Verantwortlichkeit, Verlässlichkeit, Beständigkeit
      - kommunale Autonomiesicherung/ Begrenzung der Regionskompetenz
      - Mitwirkungs-Motivation und Sicherung von Gemeinschaftsaufgaben gegen Diffusion der Verantwortung
      - Entscheidungsregeln, Vetorechte
      - Kontroll-Regeln (Rechenschaftsregeln, Protokollregeln etc.)
      - Interaktionsregeln (➔ Fairness, Reziprozität, Nachvollziehbarkeit, Respekt der Gleichrangigen, gleiche Mitwirkungsmöglichkeiten u.ä.).
  - Effektive governance-Prozesse benötigen
    - a) Führung/ Visionen, b) organisatorischen Kern, c) wirksame Kommunikations- und Interaktions-Strategien
-

## Erfahrungen aus Governance-Prozessen

- Projektbezogene governance häufiger als regionsbezogene  
→ „handverlesene Rekrutierung“ statt „regionale Repräsentanz“
  - Inszenierung (→ Aufmerksamkeits-Lenkung)  
→ Festivalisierung; „charismatische Projekte“
  - Auswahl der Partner (→ Beitrag, Kooperationsfähigkeit)
  - Setzung von Zielen, Meilensteinen (→ Motivation)
  - Identitätsförderung
    - „Ideologie“ (→ Vision) (allerdings: Ernüchterungseffekte !!)
    - Kollektive Regelsetzung als Ritual
  - Vertrauenbildende Maßnahmen (→ Sozialkapitalbildung)
  - Organisiertes Lernen: Monitoring, Prüfen des Erreichten,  
→ Staat: „Status-Seminare (→ Selbst-Reflexion)
  - Konfliktregelung durch Umwandlung von Verteilungsfragen in Effizienz- und Effektivitäts-Fragen („*open method of co-ordination*“)
-

# Open method of co-ordination

Ursprung: Lissaboner EU-Gipfel März 2000; faktisch: DELORS-Prozess zu „Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung“ (1993)

Ansatz: schrittweise Konkretisierung eines Konsenses über Ziele, während Mittel der Umsetzung den Mitgliedstaaten überlassen werden

→ EU kontrolliert Prozess anhand konkreter Indikatoren

Konkret:

- a) Festlegung von Leitlinien mit Zeitplan und kurz-, mittel- und langfristigen Zielen
- b) Konkretisierung über quantifizierbare Indikatoren
- c) Umsetzung in nationale Politiken
- d) regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, „bei dem alle Seiten voneinander lernen“  
(→ *shaming and blaming*)

Große-Hüttmann, M.: Die offene Methode der Koordinierung in der Europäischen Union, in: Jb. d. Föderalismus 5(2004), 476-88

Faludi, A.: The open method of co-ordination and „post-regulatory“ territorial cohesion policy, in: European Planning Studies 12(2004), 1019-33

## Grenzen der Governance

- begrenzte Handlungsfähigkeit (*win-win*-Problematik)  
→ Entscheidungsblockaden
- begrenzte Konfliktregulierung
  - über Verhandlung (Kompromisse)
  - über Umdefinition, Ausklammern, Vertagen von Themen
- Legitimationsproblem (*umstritten*)

**unstrittig** ist:

- an den formalen politischen Gremien vorbei
- Verschiebung von Machtverhältnissen zugunsten Nichtlegitimierter
- mangelnde Kontrollierbarkeit faktischer Politik  
(faktische Unmöglichkeit f. Gemeinderäte, Ergebnisse abzulehnen)

**Aber** → Output-Legitimation relativ hoch

---

- 
- schwache Organisation
    - Kommunikation und Interaktion als prekäre Basis
    - Vertrauen als Schwachstelle
    - Kooperationserfahrung hat Relevanz
  - interne Differenzierungsprozesse
    - wachsende Machtungleichheit (Funktionsdifferenzierung)
    - problematisch: „*boundary spanning actors*“ (→Macht)
  - Kartellierungseffekte gegenüber Dritten **versus** Innovationskraft
    - Netzwerke als Abschottungsstrategie statt Öffnungsstrategie
  - fließender Raumbezug
    - funktionale Orientierung schlägt territoriale Orientierung  
(*space of flows*: Manuel Castells)
  - unsicherer Übergang zum Vollzug
    - Bindungskraft der Beschlüsse
  - Generell: Fragile Systeme, wenn zu stark personen-gebunden
    - entscheidende Personen fallen aus (Wahlen, Versetzungen)
    - Personenwechsel zu häufig (Wahlen, Konzern-Karrieren)
-

---

## Literatur

Benz, Arthur, Hg.: Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS-Verlag 2004

Burth, Hans-Peter, Görlitz, Axel, Hg.: Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos 2001

Grande, Edgar, Prätorius, Rainer, Hg.: Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, Baden-Baden: Nomos 2003

Lowndes, V., Skelcher, C.: The dynamics of multi-organizational partnerships, in: Public Administration 76(1998), 313-33

Pütz, Marco: Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München, München: Oekom 2004

Rhodes, Rod A.W.: The new governance. Governing without government, in: Political Studies 44(1996), 652-67

Scharpf, Fritz W.: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Westdeutscher 2000

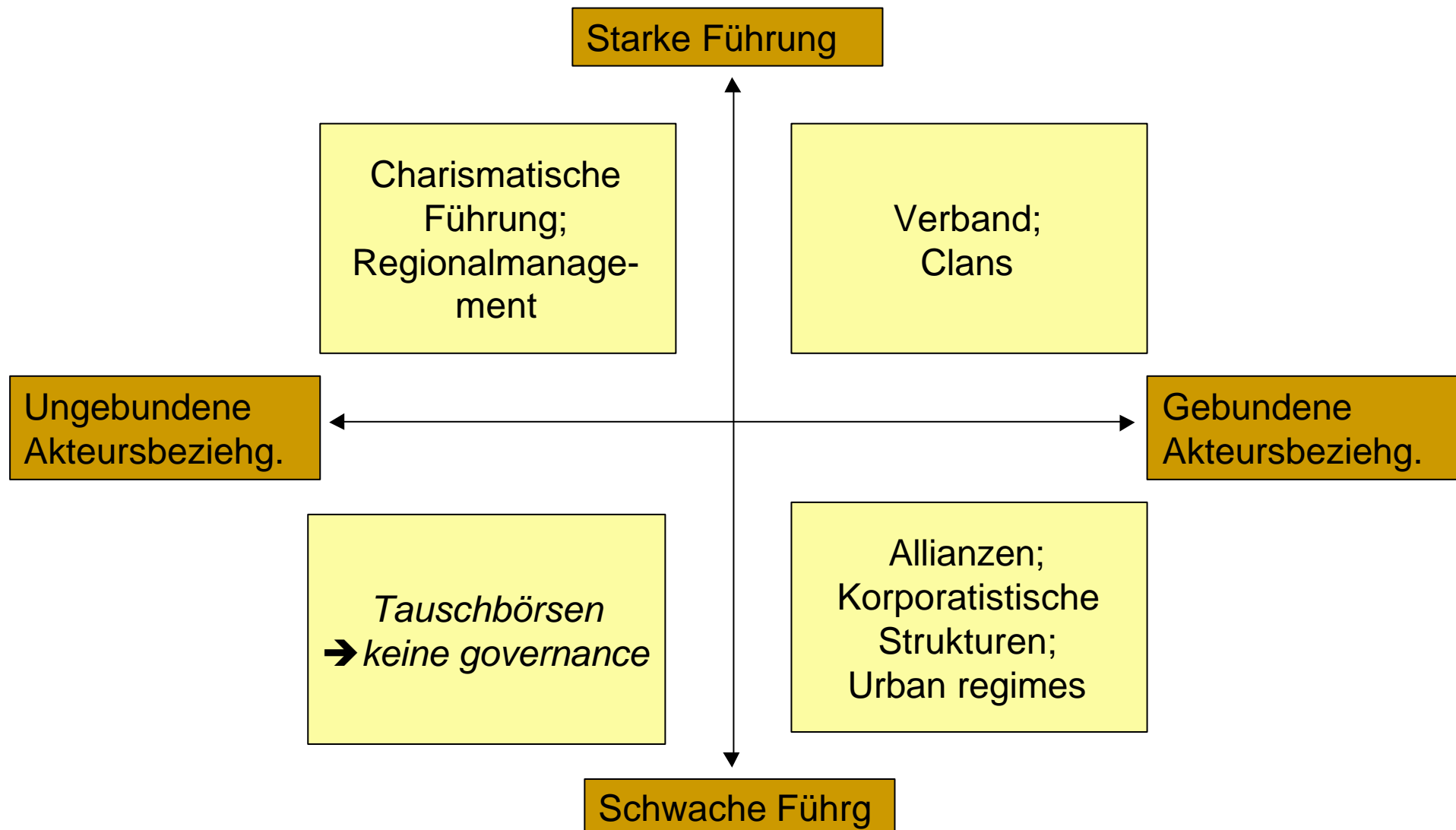
Schuppert, Gunnar F., Hg., Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: Nomos 2005

Van Kersbergen, Kess/ van Waarden, Frans: Governance as a bridge between disciplines, in: European Journal of Political Research 43(2004), 143-71

---



# Führung und Autonomie als Charakteristika



## Schwierigkeit für Regimes: Überlagerung von Koordinations-Mechanismen

Überlagerung kann sein

- Konstruktiv: wechselseitige Verstärkung, Synergie-Effekte  
(Bsp.: „Verhandeln im Schatten der Hierarchie“)
- Konfliktiv: wechselseitige Beeinträchtigung  
(Bsp.: „*Kölner Klünger*“  
→ Hierarchie + Netzwerke)
- Unverbunden: keine Interferenz erkennbar  
(Bsp.: Verbandsarbeit im Schatten des Marktes)

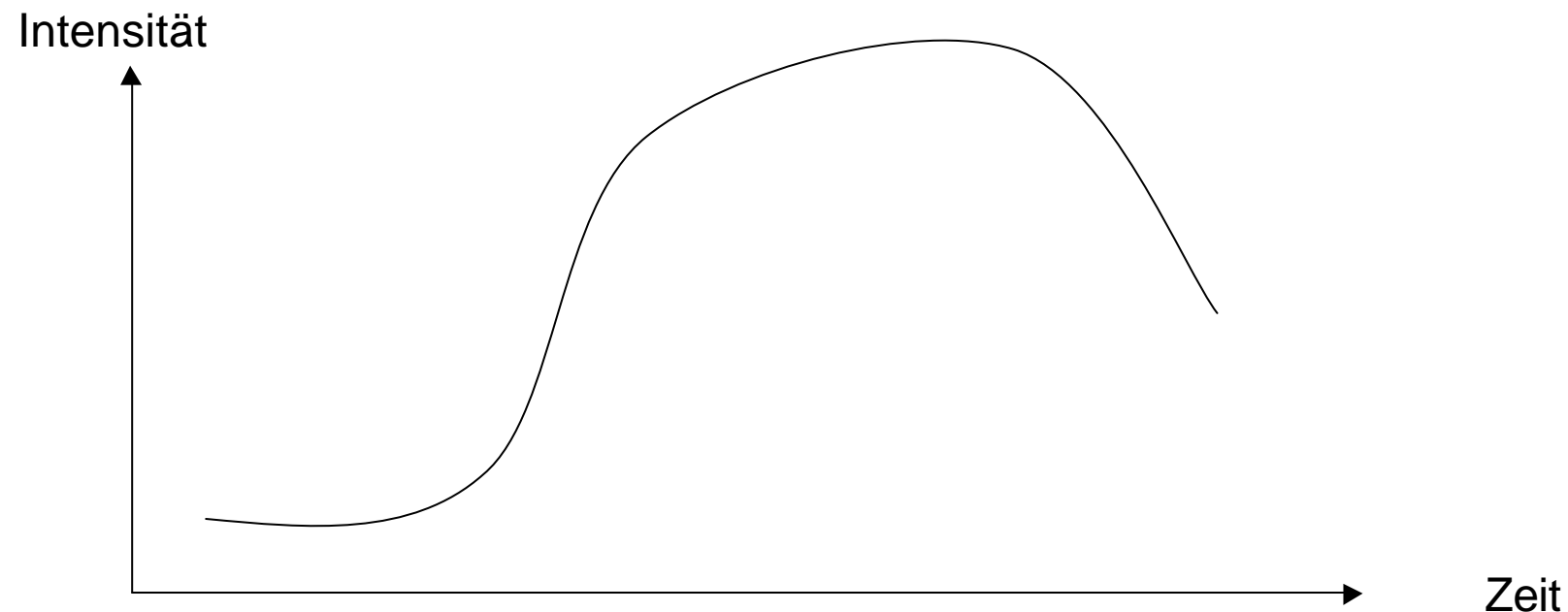
In der Regel: Es gibt Interferenzen

- Faktische „Mehrebenen-Governance“, wenn Mitglieder in mehreren Koordinations-Mechanismen tätig sind (z.B. Markt, Verband, Politik)

Bisher gibt es keine Typologie der Regimes  
Grund: Kontextbindung, zu große Variablen-Vielfalt, Persönlichkeiten

## Governance als dynamischer Prozess → die Rolle von Phasenverläufen

- Tendenz zunehmender Instiutionalisierung (s.w.u.)
- **ODER**: Tendenz zu „Lebenszyklen“ in Abhängigkeit von Thema



- **ODER**: Wechsel der Mechanismen im Zeitablauf
-

---

## Verschiedene Verwendungen in der Literatur:

- normativ (*good governance*. z.B. *Verwaltungspolitik*)
- analytisch (z.B. akteurzentrierter Institutionalismus)
- deskriptiv (Wandel gesellschaftlicher Steuerungsformen)

Bei analytischen Deutungen → zwei Untergruppen

- Governance = alle Steuerungsformen zur Koordination von Handeln  
(Wettbewerb, Hierarchie, Solidarität)
- Governance = nur Steuerungsformen zwischen Hierarchie und Markt

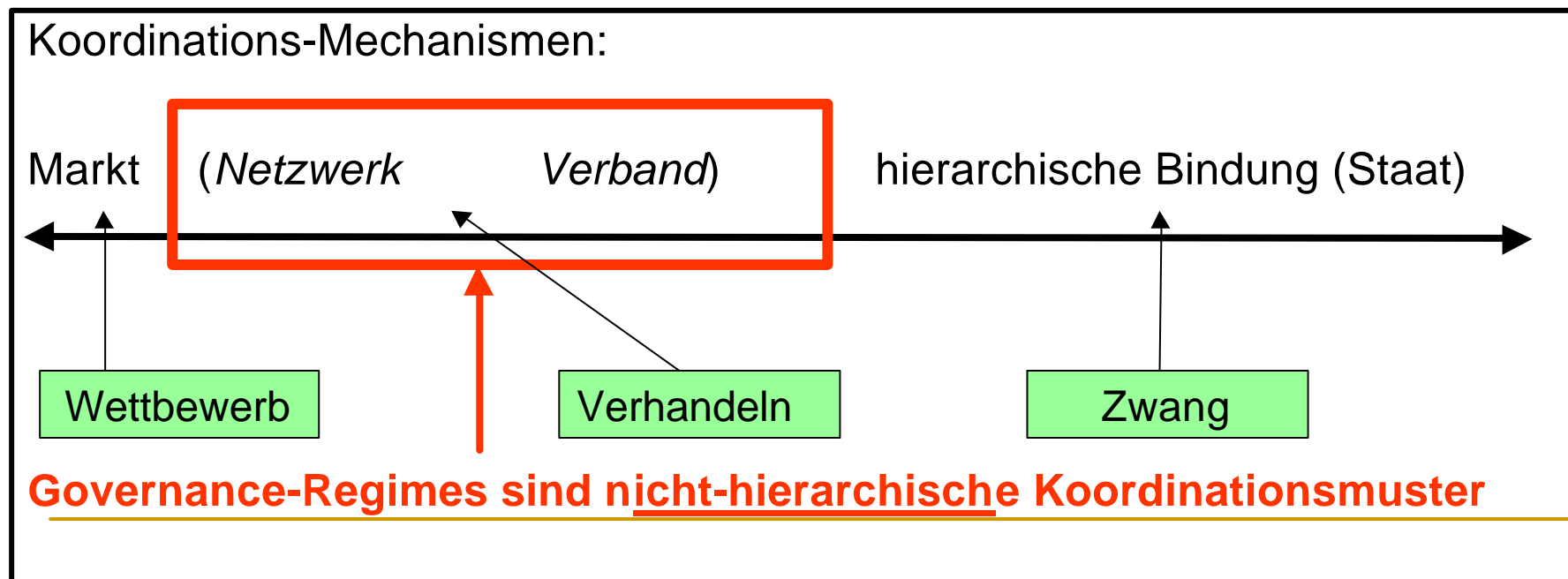
Letzterer Ansatz hier bevorzugt, denn

- heuristisch interessant: Kooperationsformen zwischen Eigennutz und Gemeinwohlorientierung
  - Zusammenspiel unterschiedlicher Handlungslogiken
  - Spezifikum: selbstgestaltete emergente Regelungssysteme
-

## Koordinations-Mechanismen vs. Governance-Regimes (nach Uwe Schimank)

Koordinations-Mechanismen: abstrakte Grundformen der Interdependenzbewältigung durch Koordination und Gemeinschaftsbildung

Governance-Regimes: empirisch vorfindbare Kombination von Mechanismen in konkreten Kontextbezügen



## Steuerungsformen (nach Fritz W. Scharpf)

→ abhängig vom Grad der Institutionalisierung

Interaktionsformen = Formen der Einflussnahme und „Steuerung“

- Einseitiges Handeln → institutionelle Bindung nicht erforderlich  
(Akzeptanzgewinnung notwendig)
  - Verhandlung → institutioneller Rahmen erforderlich  
(Sicherung der Bindungskraft)
  - Mehrheitsentscheidung → förmliche Organisation erforderlich  
(Entscheidungsregeln)
  - Hierarchische Steuerung → förmliche Organisation mit Unterwerfungsrechten erforderlich  
(legitimierte Intervention)
-

