

Arthur Benz

Regional Governance

kultur- und sozialwissenschaften

33212

Copyright 2003

Inhaltsverzeichnis

	Hinweise zum Studium	2
	Ergänzende Literatur	3
1	Einführung	4
2	Grundbegriffe	8
2.1	Region	8
2.2	Regionalpolitik	11
2.3	Regionalisierung	12
2.4	Regional Governance	14
3	Institutionelle Strukturen und Governance-Formen	19
3.1	Institutionelle Strukturen	19
3.2	Governance-Formen	23
3.3	Exkurs: Finanzierung regionaler Aufgaben und regionaler Finanzausgleich	25
4	Bedingungen regionaler Kooperation	28
4.1	Aufgaben und Konfliktstrukturen	28
4.2	Institutionelle Strukturen	32
4.3	Akteure	33
4.4	Netzwerke	35
4.5	Kooperations- und Regionalmanagement	36
4.6	Situationen	37
4.7	Kooperationszyklus	38
4.8	Ein Beispiel für regionale Kooperation: Regionale Entwicklungspolitik in Regionalkonferenzen	39
5	Regionale Kooperation in hierarchischen Strukturen	42
5.1	Verhandlungen im Schatten der Hierarchie	43
5.2	Hierarchie zwischen strategischen und operativen Funktionen	45
5.3	Das Beispiel der Region Stuttgart	49
6	Steuerung durch Wettbewerb und regionale Kooperation	53
6.1	Anbieterwettbewerb	55
6.2	Standortwettbewerb	57
6.3	Policywettbewerb	61
6.4	Zusammenhänge zwischen den Wettbewerbsarten	65
7	Netzwerke und Innovation: „Learning Regions“	68
7.1	Theorien lernfähiger Regionen	68
7.2	Policylernen in regionalen Netzwerken	71
7.3	Innovative Netzwerke als Bestandteil von Regional Governance	77
8	Zur demokratischen Legitimation von Regional Governance	80
	Literaturverzeichnis	84

Hinweise zum Studium

Der vorliegende Kurs gibt einen Überblick über ausgewählte Aspekte der Regionalpolitik, in deren Mittelpunkt neuerdings das Konzept Regional Governance steht. Dieses Konzept soll hier vorgestellt werden. Es bietet eine Grundlage für eine politikwissenschaftliche Analyse von Steuerungs- bzw. Koordinierungsformen und -praktiken in Regionen, die weder durch die alleinige Betrachtung ihrer Institutionen noch als Prozesse der Kooperation zwischen Akteuren vollständig begriffen werden können.

Die Schwierigkeiten des Themas seien hier nicht verschwiegen. Zum anderen gibt es in der Literatur unterschiedliche Verwendungsweisen des Begriffs Regional Governance. Nicht alle Beiträge, in denen die Bezeichnung in der Überschrift enthalten ist, tragen etwas zur Diskussion und zum Verständnis bei. Zum anderen erfasst der Begriff sehr unterschiedliche Realitäten in den Regionen. Beim gegenwärtigen Stand der Forschung können wir uns weder auf anerkannte Typologien verlassen noch finden wir überzeugende Theorien über Zusammenhänge zwischen Raumstrukturen, regionalen Institutionen, Politikprozessen und Ergebnissen. Drittens sind Regionen keine klar abgrenzbare Ebene oder Arena von Politik, sondern offene Handlungsräume mit variablen Grenzen, die zudem in beträchtlichem Umfang in die vertikale Politikverflechtung zwischen EU, Bund, Ländern und Gemeinden eingebunden sind. Viertens wird die Komplexität der Diskussion um Regional Governance noch dadurch gesteigert, dass Beiträge aus unterschiedlichen Staaten stammen, in denen die Stellung und Bedeutung der Regionen im politischen System sowie ihre Organisation stark differieren. Schließlich begeben wir uns mit dem Thema in ein wissenschaftliches Forschungsgebiet, das durch Beiträge verschiedener Disziplinen gespeist wird. Die Politikwissenschaft ist hier neben der Geographie und der Regionalökonomie als ein Fach vertreten, schwerpunktmäßig wird die Diskussion aber in einer „scientific community“ von Planern und Raumforschern geführt, in die politologische Beiträge oft nur am Rande aufgenommen werden.

An diesen Schwierigkeiten muss ein Studium des Themenbereichs aber keinesfalls scheitern. Wir konzentrieren uns in diesem Kurs auf die Klärung von Begriffen und die Zusammenstellung von Analysewerkzeugen, die für die politikwissenschaftliche Beschäftigung mit Regionalpolitik wichtig sind. Dabei sollten Querverbindungen zu anderen Zweigen der sozialwissenschaftlichen Governance-Forschung deutlich werden. Gleichzeitig ist beabsichtigt, den Studierenden einen Eindruck von der realen Vielfalt von Regionen sowie Formen von Regional Governance und regionalpolitischen Praktiken zu vermitteln. Einzelne Beispiele dienen dazu, die theoretischen Ausführungen zu illustrieren. Sie können beim Lesen des Kurses auch auf andere Fallstudien zurückgreifen, die in der Literatur dokumentiert sind.

Zum vertiefenden Studium des Themas Regional Governance können Ihnen die folgenden Literaturhinweise dienen. Diese sollten Sie zusätzlich zu dem vorliegenden Text heranziehen. Weitere Literatur können Sie dem Literaturverzeichnis und den Hinweisen im Text entnehmen.

Ergänzende Literatur

Eine Einführung in das Konzept der Regional Governance geben

BENZ, Arthur, 2001: Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40, II: 55-71 (englische Fassung: From Associations of Local Governments to "Regional Governance" Urban Regions, in: German Journal of Urban Studies Vol. 40 (2001), No. 2 http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/dfk/en/01_2).

FÜRST, Dietrich, 2003: Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neoliberaler Marktwirtschaft, in: Ines KATENHUSEN/Wolfgang LAMPING (Hrsg.), Demokratien in Europa. Opladen: Leske + Budrich, 251-267.

Benz skizziert das Regional Governance-Konzept im Kontext der Veränderung in Stadtregionen, Fürst stellt es in den Kontext unterschiedlicher Stränge der Theoriediskussion und zeigt somit Zusammenhänge auf, die für das Verständnis wichtig sind.

Der Begriff „Regionalisierung“ und die Formen von Regionalisierung in Deutschland werden dargestellt in:

BENZ, Arthur/FÜRST, Dietrich/KILPER, Heiderose/REHFELD, Dieter, 1999: Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich.

Einen Überblick über die Praxis von Regional Governance in Deutschland und Europa sowie über die Diskussion zu Regional Governance gewinnt man durch folgende Bücher und Artikel:

ANSELL, Chris, 2000: The networked polity: Regional development in Western Europe, in: Governance 13, 303-333.

DILLER, Christian, 2002: Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.

FÜRST, Dietrich, 1994: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung, in: Raumforschung und Raumordnung 52, 184-192.

GENOSKO, Joachim, 1999: Netzwerke in der Regionalpolitik. Marburg: Schüren.

LE GALÈS, Patrick/LEQUESNE, Christian (Hrsg.), 1998: Regions in Europe. London: Routledge.

Materialien und Artikel zum Thema finden Sie vor allem in folgenden Fachzeitschriften:

- Raumforschung und Raumordnung,
- Informationen zur Raumentwicklung,
- European Urban and Regional Studies,
- Regional Studies,
- Regional & Federal Studies.

1 Einführung

Neben dem Begriff der Globalisierung hat in den letzten Jahren der Begriff der Regionalisierung in gesellschaftspolitischen und wissenschaftlichen Diskussionen eine zentrale Rolle gespielt. Wir können davon ausgehen, dass Prozesse der Regionalisierung mit der Globalisierung eng verbunden sind, weshalb sie als die zweite Seite der Globalisierung betrachtet werden. In einer entgrenzten Welt bleibt der begrenzte Raum für das wirtschaftliche, soziale und politische Handeln wichtig, wenngleich er durch globale Problem- und Handlungszusammenhänge zunehmend beeinflusst wird (BOYER/HOLLINGSWORTH 1997; CASTELLS 2001; FUCHS u.a. 1999). In regionalen Räumen müssen vor allem Aktivitäten integriert werden, die in globalen Zusammenhängen durch spezialisierte Organisationen oder Teilsysteme erfüllt werden. Nach wie vor benötigen Unternehmen ihre Standorte und eine geeignete regionale Infrastruktur, nach wie vor sind Politik und Verwaltung territorial organisiert, nach wie vor spielen sich soziale Beziehungen in Orten und Regionen ab, welche den Menschen Orientierungen und Identifikationsmöglichkeiten bieten, und nach wie vor sind die ökologischen Bedingungen durch die Inanspruchnahme des Raumes bestimmt. Für viele Aktivitäten ist die Welt eben zu groß.

Globalisierung und
Regionalisierung

Regionen gewinnen aber auch dadurch an Bedeutung, dass für viele Aktivitäten lokale Einheiten zu klein geworden sind und sich ihre Grenzen als hinderlich erweisen. Wirtschaftliche Aktivitäten oder politische Entscheidungen in Gemeinden erzeugen häufig externe Effekte, die durch interkommunale Zusammenarbeit oder zentrale Regulierung bewältigt werden müssen. Unternehmen verschmutzen die Umwelt und erzeugen Verkehrsströme in einem größeren Gebiet. Viele Einrichtungen der Ver- und Entsorgung (Wasser, Energie, höhere Bildung) überschreiten die Kapazitäten von Kommunen. Und um den Herausforderungen der Internationalisierung begegnen zu können, ist es für Gemeinden notwendig, mit anderen Gemeinden ihre Kräfte zu bündeln. Neben spezialisierten Funktionen müssen also auch lokale Entscheidungen in der Region koordiniert werden.

Regionalisierung lokaler
Aufgaben

Über die Bedeutung der Regionen ist man sich in Wissenschaft und Praxis weitgehend einig. Weniger Einigkeit herrscht aber darüber, wie eine Region zu definieren ist und wie Regionen im konkreten Fall abgegrenzt werden sollen. Nicht völlig geklärt ist auch, was regionale Aufgaben sind. Und schließlich gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, wie Regionen organisiert und wie sie regiert werden sollen. Auf die zuletzt genannte Frage wird sich dieser Lehrtext konzentrieren.

In Deutschland galten Regionen bis in die 1970er Jahre als Ebene, auf der im Wesentlichen Aufgaben der Raumordnung angesiedelt werden sollten. Neben der Aufstellung von Regionalplänen, welche Regelungen und Ziele für die Flächennutzung beinhalteten, übernahmen regionale Organisationen (meistens Verbände von Kommunen) die Aufgabe der Landschaftsplanung und Freiflächensicherung. Die Ziele und Pläne, welche in Regionen aufgestellt wurden, waren für staatliche und kommunale Stellen verbindlich, sie konnten also im Konfliktfall durch Zwang durchgesetzt werden. Faktisch stieß diese Form einer Steuerung durch Regulie-

Von der Regionalplanung
zur Regional Governance

rung allerdings an Grenzen: Die Kommunen konnten sich unter Berufung auf ihre Selbstverwaltungsgarantie wehren, staatliche Fachbehörden konnten sich im Zweifelsfall eher auf die politische Unterstützung verlassen oder mit Sachzwangargumenten der Regionalplanung entziehen. Regionalplanung und regionale Entwicklungssteuerung wurden daher in der Praxis viel mehr auf Kooperation als auf Zwang gestützt. Dies galt um so mehr, als man erkannte, dass die regionale Entwicklung nicht mehr nur über Restriktionen der Flächennutzung gesteuert werden konnte, sondern auch auf die Gestaltung von Wirtschaftsstrukturen, von Infrastruktur (insbesondere des Nahverkehrs) und von Kultur gestützt werden muss. Die damit erforderlichen komplexeren Steuerungsstrukturen werden heute mit dem Begriff „Regional Governance“ bezeichnet.

Diesen Begriff können wir in einer ersten Annäherung als Bezeichnung für die Strukturen und Prozesse der Steuerung und Koordinierung in Regionen betrachten. Dabei ist zwischen zwei Verwendungsweisen des Begriffs zu unterscheiden. Zum einen kann er als Analysebegriff gebraucht werden, der Realität regionaler Politik möglichst präzise beschreiben und verständlich machen soll. Zum anderen wird der Begriff normativ verwendet, er weist dann auf eine effektive und demokratische Steuerungs- und Koordinierungsstruktur hin („Good Governance“) (ausführlich in: BENZ 2001; BENZ/FÜRST 2003; vgl. ferner FÜRST 2001, 2003, 2003a).

Begriff „Regional Governance“...

Als Analysebegriff macht der Begriff Regional Governance insbesondere auf folgende Aspekte aufmerksam:

...als Analysebegriff

- auf spezifische institutionelle Konstellationen, die neben einer Organisation der wesentlichen Initiativ- und Leitungsfunktionen auch Entscheidungsorgane und Entscheidungsregeln beinhalten,
- auf den Netzwerkcharakter der Steuerungsstruktur, d.h. die Tatsache, dass Aufgaben zu einem erheblichen Teil in interorganisatorischer Kooperation bzw. in Zusammenarbeit zwischen relevanten Akteuren aus dem öffentlichen und privaten Sektor erfüllt werden,
- auf die Bedeutung von Akteuren (Personen) in der Regionalpolitik (die mit der Betonung des Netzwerkcharakters von Regionalpolitik verbunden ist),
- auf die Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen bzw. -instrumente wie etwa Rechtsnormen (verbindliche Planziele, Planungsgebote etc.), Verhandlungen, Anreizinstrumente und Ausgleichsregeln sowie Wettbewerb (Belohnung von „best practices“) und
- auf die Bedeutung des Regionalmanagements (im Sinne der Leitung, Moderation und Lenkung nach expliziten Zielen und Strategien).

Für die Analyse wichtig ist neben dem Konzept von Regional Governance, dass auch die Rahmenbedingungen beachtet werden, die mit zum Erfolg oder Misserfolg von regionaler Steuerung und Koordination beitragen bzw. die Ausprägung von Regional Governance beeinflussen. Dazu gehören u.a.:

Erfolgsbedingungen

- der staatliche Rechtsrahmen (etwa Kommunalverfassung, Raumordnungsrecht, Fachplanungsrecht), wobei bei grenzüberschreitender Kooperation die Schwierigkeiten unterschiedlicher Rechtsordnungen zu bewältigen sind,¹
- die spezifische politische und administrative Kultur in einer Region,
- die Akteure, die regionalpolitisch aktiv sind (oder das Fehlen solcher Akteure),
- externe Anreize durch staatliche Fördermittel oder Regionenwettbewerbe und
- situative Bedingungen (politische Mehrheitsverhältnisse, wirtschaftliche Situation etc.).

Normativ, im Sinne von „Good Governance“, werden mit dem Begriff „Regional Governance“ besonders Erfolg versprechende Ausformungen von regionalen Steuerungsstrukturen bezeichnet. Konkret geht es dabei um Aussagen über den institutionellen Rahmen (Organisationsstrukturen, Verfahren) einschließlich der Entwicklung von Institutionen, über die geeignete Kombination von Steuerungsinstrumenten sowie über das Prozessmanagement. Somit weist der Begriff über die Diskussion von formalen Organisationsmodellen hinaus. In normativer Hinsicht stellt sich neben der Frage nach dem Erfolg regionaler Steuerung und Koordination auch die Frage nach der Legitimation regionalpolitischer Entscheidungen. Diese Verwendungsweise des Begriffs wird hier nicht im Mittelpunkt stehen. Voraussetzung für die Entwicklung eines Modells von Good Governance von Regionen sind Analysen unterschiedlicher Typen, für die im Folgenden Grundlagen dargelegt werden. Die Legitimationsfrage wird am Ende kurz erörtert.

...als normativer Begriff

Der Begriff Governance verweist auf eine Betrachtungsweise und Forschungsperspektive (vgl. den Kurs 03203 „Governance – Eine Einführung“), und dies gilt auch für seine Verwendung im Kontext der Regionen. Deswegen sind vorab zwei Hinweise hervorzuheben:

Regional Governance ist...

1. Der analytische Begriff Regional Governance ist, anders als etwa der Governance-Begriff der Institutionenökonomie, nicht mit einer bestimmten Theorie verbunden, aus der sich Aussagen über die Wirkung von Steuerungsstrukturen auf die regionale Politik oder über deren Effektivität ableiten ließen. Zwar lassen sich mit dem Konzept bestimmte Theorien leichter verknüpfen als andere, aber wir verfügen noch über keine in sich geschlossene Theorie von Regional Governance.
2. Auch mit dem normativen Begriff von Regional Governance ist kein Modell für die Organisation oder die regionalpolitische Praxis verbunden. Ein solches Modell gibt es nicht und kann es angesichts der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Regionen auch nicht geben. Aus dem Konzept können allerdings

...keine Theorie

...kein Modell

¹ Auf Regional Governance in Regionen, die Landes- oder Staatengrenzen überschreiten, wird in diesem Text nur am Rande eingegangen. Aus der Fülle der Literatur zu diesem Thema seien genannt: BECK 1997; BLATTER 2000; SCHMIDT-EGNER 2000.

Leitfragen und Orientierungen gewonnen werden, die für die Evaluierung konkreter Regionen nützlich sind.

Der vorliegende Text will einen Überblick über wesentliche Gesichtspunkte der Diskussion über Regional Governance geben. Dazu ist es erforderlich, zunächst die Grundbegriffe „Region“, „Regionalisierung“, „Regionalpolitik“ und „Regional Governance“ näher zu erläutern. Im Weiteren werden Formen von Regional Governance dargestellt. Da trotz unterschiedlicher institutioneller Kontexte Regional Governance im Kern auf Verhandlungen und Vereinbarungen beruht, werden danach die Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen regionaler Kooperation behandelt. Am Beispiel von zwei Formen regionaler Steuerung und Koordination, nämlich Kooperation im Schatten der Hierarchie und Kooperation im Kontext von Wettbewerb, werden diese Ausführungen weiter konkretisiert. Mit dem Konzept der lernenden Regionen wird dann eine neuere Diskussionsrichtung angesprochen, in der das Netzwerkkonzept eine zentrale Rolle spielt und in der Anpassungsfähigkeit und Innovation als entscheidende Voraussetzung regionaler Entwicklung gilt. Abschließend wird kurz auf die Probleme der demokratischen Legitimation regionaler Politik eingegangen.

Aufbau des Kurses

Wenngleich man sich bei dem Thema Regional Governance immer bewusst sein muss, dass Regionen keine in sich geschlossenen territorialen Einheiten oder Ebenen eines politischen Systems bilden, sondern in Mehrebenenbeziehungen eingebettet sind, wird das Zusammenwirken zwischen EU, Staat und Regionen in diesem Text nur am Rande berücksichtigt. Es soll in speziellen Texten zur Mehrebenenpolitik eingehend behandelt werden. Deswegen finden sich im Folgenden keine Ausführungen zur regionalen Wirtschaftsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern nach Art. 91 a GG oder zur Strukturpolitik der Europäischen Union.² Selbstverständlich können wir auch diese als Formen von Regional Governance betrachten und in jedem Fall setzen sie Bedingungen für die Entwicklungssteuerung in den geförderten Regionen. Den Aspekt der Mehrebenenpolitik spreche ich im vorliegenden Text anhand eines speziellen Falls, nämlich der Steuerung durch Wettbewerb, an. Dieser Steuerungsmodus ist relativ neu und noch wenig erforscht. Besonders interessant ist er, weil es Anzeichen dafür gibt, dass er auch in der Förderpolitik der EU und in der Regionalpolitik des Bundes eine zunehmende Bedeutung haben wird.

Regional Governance im Mehrebenensystem

2 Hingewiesen sei hierzu auf folgende politikwissenschaftliche Publikationen aus neuerer Zeit: BACHE 1998; HOOGHE/MARKS 2001; KNODT 1998; KOHLER-KOCH u.a. 1998; MARKS 1996; NÄGELE 1996.