
Regional Governance: **Modetrend oder brauchbare Theorie?¹**

Martin Heintel

Globalisierung und Regionalisierung gehen Hand in Hand.² Ein Auseinanderdriften der Problem- und Steuerungsebenen wird zunehmend sichtbar. Während auf der einen Seite Akteure im globalen Rahmen, wie z. B. bei Weltwirtschaftsgipfeln („G7“) und WTO-Verhandlungsrunden, interagieren oder sich bei GATS-Abkommen und Klimaschutz-Protokollen artikulieren, stehen auf der anderen Seite Steuerungsmomente, die der regionalen Ebene zugesprochen werden. AGENDA 21-Prozesse zählen ebenso dazu wie zahlreiche neue intermediäre Institutionen.

Die nationalstaatliche Steuerungsmöglichkeit nimmt in beiden Fällen ab. Zum einen geht sie in supranationalen Bündnissen und Abkommen auf, zum anderen haben sich die staatlichen Steuerungsinstrumente und -möglichkeiten auf regionaler Ebene als zunehmend unzureichend, ineffizient, sektoral oder zu hierarchisch herausgestellt. Zusätzlich verschränkt sich die Kritik an neoliberalen Ausrichtungen staatlicher Steuerung mit dem sinkenden Vertrauen in endogene Entwicklungsimpulse durch Selbststeuerung. Aus diesem Grund haben sich vielerorts intermediäre Strukturen gebildet, auch übernimmt der Staat neue Rollen der Zusammenarbeit mit regionalen Institutionen. Der theoretische Kontext ist weitgehend durch einen „kooperativen Staat“ gekennzeichnet, der Rahmen und Orientierung vorgibt, jedoch als Akteur auf regionaler Ebene verstärkt in den Hintergrund tritt. Hierbei stützt sich der Staat aktiv auf kooperative Handlungsformen mit dem Ziel, das regionale Selbststeuerungspotenzial gezielt zu fördern. „Im Mittelpunkt steht die Erkenntnis, dass schematisches administratives Handeln ‚von oben‘ wegen der gestiegenen Komplexität der Probleme, immer weiter ausdifferenzierter Interessen und Wahrnehmungen sowie gewachsener partizipatorischer Ansprüche weder effizient noch problemlos legitimierbar sei.“³ Ausdrucksformen des Postfordismus sind hier u. a. die Deregulierung unterschiedlicher Politikfelder, Flexibilisierung in fast allen Lebens- und Wirtschaftsbereichen sowie die Ausdifferenzierung der Institutionenlandschaft, speziell auf regionaler Ebene und zwischen staatlichen und privaten Akteuren.

Die hierarchisch vertikal ausgeprägte staatliche Steuerungsform wird durch ein politisches Mehrebenensystem ergänzt, in manchen Fällen auch ersetzt. Neue Rahmenbedingungen (z. B. Gesetzesänderungen und Kompetenzverlagerungen) und Anreizsysteme (z. B. projektbezogene Förderungen, Etablierung von Netzwerken anhand transnationaler Programme, Wettbewerbe) können den Aufbau der regionalen Steuerungskompetenzen fördern. Unter diesen Aspekten erfahren neue Formen der Steuerung auf regionaler Ebene ihre Aufwertung. Das betrifft sowohl die Ebene der Institutionalisierung als auch die der Kooperation und Kommunikation in Netzwerken. Dennoch bedarf es auch im Rahmen des kooperativen Staates einer Führungsfunktion, die von staatlicher Seite wahrgenommen werden muss, wie z. B. Organisationsfunktion, Orientierungsfunktion, Vermittlungsfunktion⁴ und Supervisionsfunktion.

1. Definitionen und Voraussetzungen regionaler Steuerung

Als Folgen der skizzierten Entwicklung zeichnet sich in der regionalwissenschaftlichen Diskussion eine neue Perspektive ab. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch schwer abschätzbar, ob substanzielle Veränderungen durch neue Steuerungsformen auf regionaler Ebene in naher Zukunft eingeleitet werden oder ob es sich dabei nur um einen Modetrend mit Schlagwortcharakter handelt. Die neuen Steuerungsformen der regionalen Ebene werden demnach zunehmend unter dem Begriff *Regional Governance* subsumiert.⁵ Die Auseinandersetzung mit *Governance* im Kontext der Stadt- und Regionalentwicklung hat – im Gegensatz zu benachbarten Disziplinen – erst in jüngerer Zeit begonnen. Dennoch wird versucht, den Stand der Dinge in dieser anlaufenden Debatte kurz zu analysieren.

Die Kommission der Europäischen Union skizziert in ihrem Weißbuch⁶ „Europäisches Regieren“ fünf Grundsätze, auf denen „gutes Regieren“ (*Good Governance*) fußt: „Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz“.⁷ Für die regionale Ebene bedeutet das, „dass die regionalen Erfahrungen und Bedingungen bei der Entwicklung politischer Vorschläge berücksichtigt werden sollen“, indem „ein systematischer Dialog zwischen europäischen und nationalen Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden organisiert werden soll“.⁸ „Die stärkere Einbindung der Regional- und Kommunalbehörden in die Politik der Union ist auch Ausdruck ihrer wachsenden Verantwortlichkeiten in manchen Mitgliedsstaaten und eines stärkeren Engagements der Menschen und demokratischen Basisorganisationen vor Ort.“ Das Problem liegt jedoch darin, dass „die derzeitige Arbeitsweise der Europäischen Union keine angemessene Interaktion im Rahmen einer Partnerschaft auf mehreren Ebenen“ zulässt.⁹ Die bessere Einbeziehung aller relevanten Akteure gilt

daher als eine der vorgeschlagenen Prioritäten der Europäischen Union. Institutionen kommt dabei auf regionaler Ebene eine Schlüsselrolle zu.

Fürst (2001a, S. 371) nähert sich der Begriffsklärung von *Regional Governance* folgendermaßen an, indem er *Governance* als „die Prozesssteuerung für kollektives Handeln“ versteht, bei der „Akteure und Organisationen so miteinander verbunden und im Handeln koordiniert werden, dass gemeinsam gehaltene oder gar entwickelte Ziele wirkungsvoll verfolgt werden können“. *Regional Governance* soll demnach „Auskunft darüber geben, wer was wann und wie tut, um in einer Region kollektives Handeln zu ermöglichen“. *Regional Governance* bezeichnet „schwach institutionalisierte, eher netzwerkartige Kooperationsformen regionaler Akteure für Aufgaben der Regionalentwicklung“.¹⁰

Governance ist als strategischer Prozess der Steuerung der Gesamtheit von formellen und informellen Instrumenten zu verstehen. Davon betroffen sind die öffentliche Hand ebenso wie auch private Institutionen und Individuen. *Governance* wird von *Government* abgegrenzt, der Interaktion zwischen Staat und regionaler Ebene kommt ein besonderes Augenmerk zu. *Regional Governance* ist durch eine bisher eher schwache Form der Institutionalisierung gekennzeichnet, Netzwerke und kooperatives Handeln bilden die Grundlage. Die Kooperationsform zwischen Staat und Region gilt es in der Regel erst zu definieren, auch gilt es von Seiten des Government, die *Governance*-Strukturen entsprechend abzusichern. *Regional Governance* orientiert sich primär an den strategischen Optionen einer regionalen Steuerung sowie der kollektiven Handlungsfähigkeit regionaler Akteurskonstellationen. In weiterer Folge sind kollektive Handlungsprozesse, d. h. die Prozessebene, von Interesse.

Regional Governance wird auf die regionalen Akteurskonstellationen bezogen und ist somit kontextbezogen. Das bedeutet, dass die jeweiligen *Governance*-Stile sich in ihrer Ausprägung auch von Region zu Region unterscheiden, unterschiedliche Steuerungsformen mit sich bringen. Inwieweit eine regionale Konstellation mit zunehmender Komplexität durch die Ausweitung der jeweilig am regionalen Entwicklungsprozess Beteiligten überhaupt steuerungsfähig wird oder bleibt, hängt demnach von den jeweiligen *Regional Governance*-Stilen ab. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang beispielsweise Regionen mit langer Tradition einer (eigenständigen) Regionalentwicklung und dazu im Vergleich Beitrittskandidatenstaaten der Europäischen Union. Während in Ersteren sich bereits über Jahrzehnte regionale Strukturen der Steuerung in oft sehr heterogener und komplexer Form ausgebildet haben, werden beim zweiten Beispiel regionale Strukturen vielfach erst aufgebaut. *Regional Governance* wird durch Kommunikation konstituiert.¹¹ Die jeweiligen Stile sind demnach auch von der regionalen Kommunikation abhängig. Bereits ausgeprägte Traditionen in der Kommunikation auf regionaler Ebene bestimmen oder

hemmen somit in weiterer Folge auch die kollektive Handlungsfähigkeit einer Region. *Regional Governance*-Stile sind daher auch nicht eins zu eins zwischen unterschiedlichen Regionen übertragbar.

Ausschlaggebend für eine sich etablierende Kommunikation auf regionaler Ebene sind Netzwerke und intermediäre Institutionen. Unter Netzwerk wird hier eine Akteurskonstellation verstanden, die sich sowohl aus öffentlichen, privaten als auch individuellen Handlungsträgern zusammensetzt. Das Ziel von Netzwerkadministration liegt in einer verstärkten gemeinsamen Handlungsfähigkeit, wobei ein Mindestmaß an funktionaler Eigenständigkeit als Voraussetzung der jeweiligen Institutionen bzw. Akteurskonstellationen anzusehen ist. Die Zusammensetzung der (regionalen) Akteure variiert in Zahl und Kompetenz je nach der zu bewältigenden Aufgabenstellung. Ihre Interaktionsdichte (Kommunikation und Kooperation) ist unterschiedlich und je nach Inhalt anders ausgeprägt. Der Austausch ist in der Regel informell. Je länger Netzwerke etabliert sind, desto größer ist der Trend, zumindest in Teilbereichen zu einer halbformalisierten, manches Mal sogar formalisierten Form der Zusammenarbeit überzugehen. Intermediäre Institutionen nehmen – bei zunehmender regionaler Kompetenzverantwortung – eine Schlüsselrolle in Netzwerken ein. Gelingt es vormals schwach institutionalisierten Institutionen, mehr Kompetenz überantwortet zu bekommen, steigt auch der Grad der Formalisierung. Die ursprüngliche Grundlage zur Entstehung von Netzwerken und zu einem kollektiven Handeln basiert in der Regel jedoch auf Freiwilligkeit und gegenseitigem Vertrauen, sowie auf routinemäßig bei Bedarf verfügbaren Ressourcen und intern abgestimmten Normen und Regelsystemen.

Unter einer intermediären Institution¹² wird eine Einrichtung verstanden, die keiner bisher klassischen Akteursebene von Staat, Markt oder Gesellschaft zugeordnet werden kann. Die Entstehung dieser Institutionsform steht im Kontext der veränderten Kompetenzbereiche öffentlicher Akteure. Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierungstendenzen ehemals öffentlicher Güter geben den Ausschlag für diese neue Organisationsform mit sukzessiver institutioneller Verankerung. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Sinne des Gemeinwohls steht bei den Tätigkeiten intermediärer Institutionen in der Regel im Vordergrund des Interesses. Dem zufolge kommt partizipativen Verfahren eine hohe Bedeutung zu, wobei es auch darum geht, Bürgerinteressen gegenüber Behörden zu vertreten (Anwaltsfunktion). Intermediäre Institutionen bauen auf kooperative Beziehungen und stehen daher in ganz enger Verbindung mit den oben zitierten Netzwerken. Intermediäre Institutionen agieren in unterschiedlichen Steuerungslogiken, bei gleichzeitig notwendiger hoher Flexibilität gegenüber regionalen Problemstellungen, erforderlichen Lösungen und variierender Beteiligung regionaler Akteurskonstellationen.

2. Bezüge zu benachbarten Theorien der Regionalforschung

Was ist nun neu an den Perspektiven von *Regional Governance* bzw. wo gibt es Parallelen und/oder Abgrenzungen zu bereits bekannten Zugängen und Theorien, die in der Regionalwissenschaft wirksam sind?

Regional Governance steht in sehr engem Bezug zur Netzwerktheorie, da sie ebenso von einer schwachen Institutionalisierung der handelnden Akteure sowie deren Kooperation und Kommunikation ausgeht. *Regional Governance* schöpft ihren Ursprung aus der Mehrdimensionalität regionaler Steuerung. Die drei Grundformen gesellschaftlicher Steuerung – Markt, Hierarchie (politische Steuerung) und Netzwerke¹³ – bilden die ständige Herausforderung für die handelnden Akteure. Intermediäre Dienstleister sind beispielsweise nicht nur häufig mit unterschiedlichen Steuerungslogiken konfrontiert, sie agieren selbst auf mehrdimensionalen Ebenen. Nachdem es zu einer sukzessiven Institutionalisierung in der Regionalentwicklung kommt, gewinnt der Markt ebenso an Bedeutung, indem die Konkurrenz auf regionaler Ebene steigt und auch überregional verstärkt wirksam wird. Die Übernahme bzw. Anpassung an die unterschiedlichen Steuerungslogiken wird im Sinn einer *Regional Governance* als Voraussetzung regionaler Entwicklung und Steuerung gesehen.

Regional Governance steht ebenfalls in sehr engem Bezug zum Milieu-Ansatz, indem regionale soziale Systeme und Verbindungen als Grundlage regionaler Entwicklung gesehen werden. Das regionale soziale System wird durch regionale Akteurskonstellationen repräsentiert, die das regionale Milieu (Umwelt, Lebensumstände, soziale Bindungen etc.) bilden. Das Milieu ist ein System gemeinsamer regionaler Regeln, Normen und Werte, die regionale Ressourcen optimieren sowie die Risiken einzelner regionaler Akteure minimieren sollen. Gemeinsam ist den Ansätzen die Ausrichtung auf das Zusammenwirken regionaler Akteure als dem Ansatzpunkt regionaler Entwicklung(sfähigkeit). Der Unterschied liegt zwischen einer tendenziell normativen Handlungsanleitung des Milieuansatzes gegenüber der strategischen Ausrichtung von *Regional Governance*, der ebenso durch den strukturellen Zugang (regionaler Strukturanalyse) des Milieu-Ansatzes zum Ausdruck gebracht wird, der sich von der prozessualen Zugangsweise von *Regional Governance* unterscheidet.¹⁴ Dennoch, die Trennschärfe ist an dieser Stelle nicht immer klar. Vor allem das Konzept einer *Global Governance* – vielfach auch im direkten Zusammenhang mit *Good Governance* zitiert – stützt sich auf normative Handlungstheorien mit dem Ziel der Regulierung weltweiten Handelns und internationaler Verflechtungen.¹⁵ Gerade im Bereich der Politikberatung findet das Konzept seine Anwendung.

Regional Governance unterscheidet sich – bei vielen Gemeinsamkeiten – vom Konzept der „lernenden Regionen“.¹⁶ Interessant dabei ist ein neu-

erlicher Versuch einer theoretischen Fundierung regionalentwicklungsbezogener Praxis, die tendenziell ebenfalls wie *Regional Governance* einer politischen Debatte entspringt. Die theoretische Debatte spannt sich – kurz gefasst – von lernenden Regionen als einer Grundlage für (regional)wirtschaftliche Systemänderung (struktureller Ansatz, Makroebene) hin zu lernenden Regionen als Konzentration von primär unternehmerischem Lernen, verknüpft mit regionalen Entwicklungskonzepten (handlungsorientierter Ansatz, Mikroebene). Hier geht es nicht zuletzt um die Standortbindung von Betrieben und Technologien durch die Sicherung der Kooperation mit regionalen Partnern als einem Ausgangspunkt regionaler, mittelfristig gesicherter Innovationstätigkeit (vielfach wird der Begriff „lernende Regionen“ auch synonym zum Begriff „regionale Innovationssysteme“ verwendet). „Eine Lernende Region ist demnach nichts anderes als interorganisatorisches Lernen, wobei die Akteure am Standort gebunden oder in die Region eingebettet sind.“¹⁷ Auffallend dabei ist die wissensbasierte Orientierung von Produktion, Know-how und letztendlich erhoffter partnerschaftlicher Innovationsleistung im Gegensatz zu verlängerten Werkbänken mit hierarchiegeleiteter Steuerung als ehemaligem Spezifikum peripherer Wirtschaft.

Der Fokus, was lernende Regionen sein können, wird unterschiedlich akzentuiert. Manche Autoren sprechen von lernenden Regionen als klassischen Nachfolgern traditioneller Industriedistrikte,¹⁸ andere von regionalen Entwicklungskonzepten mit primär „Infostruktur“ statt Infrastruktur.¹⁹ Vor allem Netzwerkstrukturen werden wiederum im Einklang mit lernenden Regionen genannt.²⁰ Die Stärken von lernenden Regionen liegen demnach nicht nur in der institutionellen und infrastrukturellen Vernetzung, sondern v. a. in den Kooperationen problembezogener Akteursnetzwerke. Vertrauen, Partnerschaft und flache Hierarchien spielen hier entsprechend der Netzwerkstruktur eine große Rolle. Gemeinsam ist *Regional Governance* und lernenden Regionen das Bemühen, Interaktionszusammenhänge zu sichern sowie auf regionaler Ebene Steuerungslücken zu schließen (Transferleistungen) und regionale Akteure in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken. Träger lernender Regionen sind in der Regel etablierte regionale Institutionen (zum Teil: Leitbetriebe) – anders als im Rahmen von *Regional Governance*, wo sie in der Regel nur „Teil“ sind – sei es im Kontext unternehmerischer Vernetzung oder im Rahmen von institutionellem Lernen. Die Steuerungsperspektiven von lernenden Regionen beruhen daher auf Selbststeuerung, Förderung der Selbstentwicklungsfähigkeit, Kontextsteuerung (siehe unten) und Netzwerksteuerung.²¹

Das System einer Mehr-Ebenen-Steuerung wird zunehmend als neues Forschungsparadigma aufgegriffen.²² Die Europäische Union begreift *Multi-level Governance* als „politische Herrschaftsordnung eigener Art (sui generis)“²³ im Sinne eines „nicht-hierarchischen, partnerschaftlichen,

flexiblen und dynamischen Mehrebenensystems aus Politiknetzwerken, in dem Akteure unterschiedlicher Sektoren und Ebenen, die in wechselseitigen Abhängigkeiten und Austauschbeziehungen zueinander stehen (Stichwort ‚Politikverflechtung‘), gemeinsam Problemlösungen erarbeiten, und in dem der (Zentral-)Staat mit Unternehmen, Verbänden, Regionen u. a. Akteuren als Partner zusammenarbeitet“. Auffallend ist an der Zugangsweise der Mehr-Ebenen-Steuerung, dass kein politischer Steuerungstyp durch einen anderen ersetzt wurde, sondern dass es zu einem Nebeneinander unterschiedlicher Steuerungselemente gekommen ist, die parallel oder auch gemeinsam und gleichzeitig zur Anwendung kommen. Es handelt sich somit um Parallelstrukturen hierarchischer staatlicher Steuerung, kooperativer Verhandlungssysteme, Konkurrenz (z. B. zwischen Regionen) und selbstregulierender Märkte, die im Rahmen einer *Regional Governance* wirksam werden.

Das Neue an *Regional Governance* ist somit das bewusste Agieren in parallelen Handlungssystemen – sowohl auf regionaler Ebene als auch zwischen regionaler und überregionaler Ebene. Während auf der einen Seite die Interaktionen mit unterschiedlichen Ebenen gesucht und genutzt werden sollen (z. B. Region, Staat, Europäische Union in unterschiedlichen Inhalten und Handlungszusammenhängen), wird gleichzeitig besonderer Wert auf die Vernetzung regionaler Akteure gelegt. Die Region als Handlungsebene interagiert und agiert gleichermaßen mit dem Ziel, einen Komplementärnutzen für die regionale Ebene zu sichern. Das war nicht immer so. Eigenständige Regionalentwicklung war beispielsweise vielfach auch als Protesthaltung und Alternative gegenüber einer jahrzehntelangen (oft sektoral ausgerichteten) *Government*-Steuerung angelegt. Die Ausführung traditioneller staatlicher Politik war demnach nicht immer im Interesse der jeweiligen Region. *Regional Governance* beinhaltet somit den Versuch einer Integration unterschiedlicher Steuerungsebenen und sektoraler Politiken. Die Kommunikation im Rahmen einer *Regional Governance* in Parallelstrukturen beinhaltet jedoch auch ein Konfliktpotenzial, das noch nicht absehbar ist (siehe unten). Die Problemorientierung als Grundlage der gewählten Handlungsebene geht jedenfalls Hand in Hand mit einer Regionsbildung aufgrund von Verflechtungskontexten oder auf Basis thematischer Bezüge, sie entspricht somit gegenwärtiger sozialer Praxis.

Wird die Betrachtung der parallelen Handlungssysteme regionaler Institutionen auf die regionale Ebene beschränkt, so erinnert sie dabei stark an die Redundanztheorie,²⁴ die regionale Innovationsfähigkeit im Überschuss „verschwenderischer Entwicklungspfade“ skizziert. Lineare Vorgaben regionaler Entwicklung verfehlen mitunter ihr Ziel, indem der Weg in einer vorher nicht absehbaren Sackgasse endet. Unterschiedliche Parallelaktivitäten hingegen halten regionale Entwicklungspfade (länger)

offen und erhöhen damit die situationsadäquate Handlungsfähigkeit regionaler Akteurskonstellationen. *Regional Governance* erhöht hier die Komplexität, indem nicht ausschließlich die Region und deren Institutionen als Handlungsebene und Entwicklungsfaktor herangezogen werden, sondern zusätzliche Abstimmungsleistungen auf interinstitutioneller Ebene mit staatlichen, halböffentlichen und privaten Institutionen – zum Teil auch außerhalb der eigenen Region – als Grundlage der Entwicklung zu erfolgen haben.

Eine weitere Neuakzentuierung von *Regional Governance* liegt in der expliziten Verknüpfung einer Theorie der politischen Steuerung mit einer Analyse der Handlungspraxis von Akteuren, Akteurskonstellationen und Netzwerken auf regionaler Ebene²⁵ sowie einem Interventionsanspruch (z. B. von Seiten der Europäischen Union, des Staates etc.).

Die in vielen Regionen Europas „wie Pilze aus dem Boden gewachsenen“ Institutionen regionaler Entwicklung haben bereits jetzt zu einer gewissen Unübersichtlichkeit über die informellen und formellen Strukturen sowie deren Verbindungen und Institutionalisierungen auf regionaler Ebene beigetragen. Gleichzeitig besteht v. a. von jeweilig nationalstaatlicher Seite das Bedürfnis, regionale Akteure zu vernetzen und im Sinne einer *Regional Governance* verstärkter in Interaktionszusammenhänge zu integrieren. Regionalentwicklung wird damit auch wiederum strukturiert und bildet regionalspezifische Regelsysteme,²⁶ die der koordinierten regionalen Steuerung dienen sollen.

Das Verhältnis von *Regional Governance* und Institutionalisierung in der Regionalentwicklung ist in der wissenschaftlichen Debatte noch unbefriedigend reflektiert.²⁷ Die voranschreitende Institutionalisierung auf regionaler Ebene ist erst jüngerer Datums bzw. vielfach erst im Fluss.²⁸ Ein diesbezügliches Resümee zu ziehen, wäre demnach zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorschnell. Abzuwarten bleibt auch ein mögliches neues Spannungsverhältnis zwischen Institutionen, das durch Steuerungseffekte einer *Regional Governance* erst ausgelöst werden kann. In hierarchischer Kommunikation liegt die Legitimität der Steuerung bei administrativen Behörden oder gewählten Repräsentanten. In Parallel- oder sich ergänzenden Strukturen regionaler Netzwerke ist Entscheidungsfindung und -ausführung von vornherein nicht immer klar. Parallelstrukturen können in weiterer Folge auch zu rivalisierenden Netzwerken oder Institutionen führen. Intermediäre Institutionen und auch staatliche (staatsnahe) Institutionen sind dann gefragt, eine Supervisions- bzw. Kontrollfunktion gegenüber Dritten auszuüben.

Das Verhältnis von *Regional Governance* zur sukzessiven Institutionalisierung in der Regionalentwicklung ist jedenfalls widersprüchlich und noch nicht ganz geklärt. Zum einen kann *Regional Governance* mit dem Konzept des „akteurszentrierten Institutionalismus“²⁹ beschrieben werden, zum

anderen stellt sich die Frage, inwieweit noch von *Regional Governance* gesprochen werden kann, wenn sich informelle Strukturen auf regionaler Ebene formalisieren oder schwache Institutionalisierungen zu festigen beginnen. Der akteurszentrierte Institutionalismus als analytischem Konzept bezieht seine Analysen auf die Art der Interaktionen von Akteuren und Akteurskonstellationen sowie deren Handlungsorientierung, abhängig von den jeweils vorhandenen Institutionen.³⁰ Ausschlaggebend für *Regional Governance* sind die „Aktorenkonstellation (Interessen, Machtverhältnisse usw.), die Akteure (Handlungsorientierungen, Fähigkeiten u. Ä.), der institutionelle Kontext (Optionen, Restriktionen, Anreizstruktur) und die Interaktionsformen (negative Koordination, Verhandlungen, Mehrheitsentscheidungen, hierarchische Steuerung)“.³¹ Nachdem *Regional Governance* als regionale Steuerungsform primär themenbezogen ist, ist regionales Handeln vom Mix der oben zitierten Parameter regional und themenspezifisch abhängig.

Unterschiedliche *Governance*-Stile auf regionaler Ebene wirken sich ebenfalls auf eine mögliche Institutionalisierung ehemals informeller Handlungsbezüge aus. Nicht selten basiert die Institutionalisierung in der Regionalentwicklung auf der Vernetzung regionaler Akteure, z. B. im Rahmen von Tätigkeiten von regionalen Entwicklungsagenturen oder regionalen Managements. Intermediäre Institutionen bilden dann genau jene Bindeglieder zwischen etablierten Institutionen und der regionalen Artikulation von Projektträgern etc. „Schleichend“ könnte das dann die weitere Institutionalisierung aufgrund diverser sich etablierender *Governance*-Stile bedeuten. Ist nun *Regional Governance* nur eine Übergangsperspektive hin zu einer verstärkten strukturellen Verfestigung regionaler Institutionen, oder ist es von vorneherein mit implizites Ziel von *Regional Governance*, genau jene regionale Institutionalisierung voranzutreiben, um regionale netzwerkartige Kooperationsformen zu festigen?

Einen Ausweg aus dieser Debatte bietet der Begriff der „*Institutional Thickness*“ (institutionellen Dichte).³² In diesem Kontext wird Institution als weit gefasster Begriff verstanden, der sich sowohl auf formelle Organisationen, aber auch auf informelle Interaktionszusammenhänge, die auf regionaler Ebene wirksam werden, bezieht. *Institutional Thickness* integriert somit formelle und informelle Ausprägungen der Institutionalisierung auf regionaler Ebene, die am gemeinsamen Prozess regionaler Entwicklung beteiligt sind. *Institutional Thickness* ist Vorbedingung regionaler Entwicklung und kreativer Milieus, jedoch nicht allein ausschlaggebend für die Qualität dieser.

Vier Bedingungen sind für *Institutional Thickness* verantwortlich:³³

- Erstens müssen Institutionen, die mit Regionalentwicklung befasst sind, auf regionaler Ebene vorhanden sein.
- Zweitens bedarf es einer Kommunikations- und Kooperationsbe-

reitschaft dieser Institutionen wie im Rahmen von Netzwerken, die durch bestimmte Regeln gestützt werden,

- drittens einer definierten Abstimmung von verbindlichen Aufgaben und Kompetenzen mit Sanktionsmaßnahmen bei Missachtung dieser.
- Viertens benötigt es ein kollektives Bewusstsein aller Institutionen, um an gemeinsamen Inhalten, Projekten überhaupt beteiligt zu sein (sein zu wollen).

Mit dieser relativ offenen Interpretation von Institutionen durch *Institutional Thickness* bilden sich auch einige Parallelen zu der Theorie der Institutionalisierung von Regionen,³⁴ die ebenfalls auf einem Institutionenbegriff aufbaut, der nicht nur formelle Institutionen beinhaltet, sondern auch Formen kollektiven Handelns regionaler Akteurskonstellationen unterschiedlicher Ausprägungen integriert.

„Die Akteure der Governance produzieren und reproduzieren Institutionen; gleichzeitig bilden Institutionen den Rahmen für ihr Handeln. Institutionen sind handlungsleitende Regelwerke. Hierzu gehören Gesetze und Vereinbarungen, aber auch die Vielzahl der ungeschriebenen Regeln. Institutionen stellen rules of conduct dar, nach denen sich das Handeln der Akteure richtet, die aber auch gleichzeitig durch die Handlungen fortbestehen. Diese Institutionen bilden auf der Mikroebene und auf der Makroebene ein Ergebnis sozialer Konstruktion.“³⁵ Im Kontext zu *Regional Governance* kann das bedeuten, dass nicht die Form der Institutionalisierung unmittelbar von Bedeutung ist, sondern v. a. das Zusammenwirken einer sehr heterogenen Institutionenlandschaft die Steuerungsmöglichkeiten der regionalen Ebene strategisch bestimmt, indem Akteure kollektiv handlungsfähig werden.

Trotz anhaltender Diskussionen scheint der *Regional Governance*-Ansatz gut geeignet, um regionales Handeln zu reflektieren. Im Unterschied zu den Ansätzen der Regulationsschule, die strukturalistisch ausgerichtet sind, bezieht sich *Governance* auf die aktorenbezogenen Interaktionen.³⁶ In diesem Kontext liegt auch die zentrale Kritik an der Regulationsschule. „Wenn Entwicklungsmodelle im Sinne historischer Kompromisse das Resultat sozialer Auseinandersetzungen sind, dann können diese Auseinandersetzungen nicht nur rein funktional betrachtet werden, sondern müssen auch unter der Berücksichtigung der Normen und Handlungsweisen der Akteure, d. h. von Organisationen, Gruppen analysiert werden. Ansonsten besteht durchaus die Gefahr, dass die Regulation als ‚Prozess ohne Subjekt‘ erscheint.“³⁷ Die Regulationsschule ist daher im Unterschied zu *Regional Governance* „weniger auf Dynamik“ regionalen Handelns, sondern mehr auf „Erklärung gesellschaftlicher Stabilität und Krisen“ ausgerichtet.³⁸

Nicht zuletzt deshalb scheint *Regional Governance* als Rahmenkonzept

und Perspektive für Institutionen regionaler Entwicklung gut geeignet, da der Netzwerkbezug von höchster Bedeutung ist. In der Analyse von Netzwerken – v. a. im Kontext strategischer Steuerung – liegt die Stärke von *Regional Governance*, die Regulationsschule ist dafür nur schlecht geeignet.³⁹ Dennoch muss festgehalten werden, dass die Ausdifferenzierung der Institutionenlandschaft auf regionaler Ebene viele Parallelen zu regulationstheoretischen Analysen zulässt. Nicht nur wird die Zunahme v. a. intermediärer Institutionen „als Ausdruck eines wirtschaftlichen, politischen und soziokulturellen Umbruchs interpretiert“,⁴⁰ in dem sich bisherige Gleichgewichte und Steuerungsformen verschoben haben, auch gehen sie Hand in Hand mit dem viel zitierten Politikversagen staatlicher Steuerung und der „Heterogenisierung der Gesellschaft“, die auch in ihren jeweiligen Organisationsformen zum Ausdruck gebracht wird.

Eine weitere Differenz zwischen regulationstheoretischen Analysen und *Regional Governance* liegt im jeweiligen Zugang zu Raumstrukturen bzw. Maßstabsebenen. Während bei regulationstheoretischen Analysen primär die nationalstaatliche Ebene im Mittelpunkt der Betrachtungen steht, wird eine „Bedeutungssteigerung der regionalen und internationalen Ebene im Postfordismus“ zwar angenommen, jedoch deren Zusammenhänge kaum expliziert.⁴¹ *Regional Governance* hingegen bezieht sich explizit auf die Interaktionsformen zwischen politischen Ebenen, wobei dem Staat primär eine Rahmenfunktion zukommt.

Nicht zuletzt wird *Regional Governance* als Hoffnungsträger nachhaltiger (Regional)Entwicklung verstanden, wo v. a. auch die in ökonomischen Theorien systematisch vernachlässigten ökologischen Folgen des Wirtschaftens mitberücksichtigt werden sollen. „... im Gegensatz zum enger definierten staatlichen Steuerungs begriff Government öffnet bzw. eröffnet Governance durch seine bewusste Unschärfe und Offenheit neue Möglichkeiten der Steuerung gesellschaftlicher und insbesondere auch nachhaltiger Entwicklung“. ⁴² Gerade die ökologischen Probleme des Wirtschaftens werden jedoch nur selten als Defizit der regulationstheoretischen Debatte genannt.⁴³ Vor allem im Kontext einer *Global Governance* drängen ökologische Inhalte verstärkt in den öffentlichen Diskurs. „In den 1990er Jahren stehen nicht nur ökonomische Fragen, sondern auch ökologische und soziale Fragen auf der Tagesordnung der ‚Global Governance‘. ... Politik im nationalstaatlichen Raum ist sowohl hinsichtlich der Formen, der Akteure und der Inhalte grundverschieden von Politik im Umweltraum.“⁴⁴

Im Kontext des Zusammenwirkens von Akkumulationsregimen industrieller Institutionenlogiken und Regulationsweisen – Wechselwirkung und wechselseitige Abhängigkeit von ökonomischer Entwicklung und unterschiedlichen Formen gesellschaftlicher Steuerung, dem sich die Ansätze der Regulationsschule widmen – können im Rahmen von *Regional Go-*

vernance jedoch Analogien und Erklärungsmodelle für Regelungssysteme herangezogen werden, die im Rahmen von Netzwerken zum Teil erst entwickelt werden müssen.⁴⁵ Das Funktionieren von Netzwerken basiert – wie bereits erörtert – auf eigenen netzwerkakzentuierten Norm- und Regelsystemen, die es von den beteiligten Akteuren und Akteurskonstellationen erst auszuhandeln gilt.

Auch gilt es an dieser Stelle, *Regional Governance* in Bezug zur Systemtheorie zu setzen. Es zeigt sich, dass in den letzten zehn Jahre systemtheoretische Zugangsweisen in der Regionalentwicklung einen hohen Grad an Aufmerksamkeit gewonnen haben,⁴⁶ fast scheint damit ein neuer Trend in der Regionalentwicklung etabliert worden zu sein. Auch im Kontext der Netzwerktheorie wird neuerdings vermehrt auf die Theorie sozialer Systeme zurückgegriffen.⁴⁷

Eine Region wird demnach als System interpretiert „..., das aus einzelnen, selbstständigen Subsystemen (z. B. Kommunen, Unternehmen, Verbänden, Initiativen) besteht und Beziehungen zu externen Systemen (z. B. Landesregierung, Gesetzgebungsinstanzen, Europäische Union) unterhält. Die regionale Abgrenzung eines ‚Unternehmens Region‘ kann dabei nicht in erster Linie über administrative Vorgaben bestimmt werden“.⁴⁸ Scheer (1998) verweist auf den „Übergang von einer mehr objektbezogeneren Sichtweise der Regionalpolitik zu einer systemischen Sichtweise“, wo Markt und Hierarchie anders interpretiert werden müssen. Neben Markt und Hierarchie kommen als dritte Grundform gesellschaftlicher Steuerung – wie bereits erwähnt – noch Netzwerke hinzu. *Regional Governance* greift in verknüpfender Form genau auf diese drei unterschiedlichen Steuerungslogiken zurück und bleibt daher nicht nur nicht auf Netzwerke allein reduziert, sondern unterscheidet sich dadurch auch von der Luhmann’schen Schule⁴⁹, die in einer funktional differenzierten Gesellschaft Politik nur mehr als ein Teilsystem und nicht mehr als das Zentrum der sozialen Ordnung betrachtet.⁵⁰ Angesichts der Eigendynamiken jeweiliger Subsysteme wie Politik, Ökonomie, Recht usf. wird Steuerung, die die jeweiligen Eigendynamiken der jeweiligen Subsysteme aufzuheben im Stande ist, angezweifelt und als Illusion dargestellt.⁵¹

Willke (1993, S. 59) bietet hier einen Ausweg mittels der „Kontextsteuerung“ an, die durchaus als konkurrierend zu *Regional Governance* betrachtet werden kann. Kontextsteuerung ist ein komplexes Steuerungssystem, das die „Institutionalisierung von Heterogenität“ voraussetzt. „Im Kern bedeutet Kontextsteuerung die reflexive, dezentrale Steuerung der Kontextbedingungen aller Teilsysteme und selbstreferentielle Selbststeuerung jedes einzelnen Teilsystems. Dezentrale Steuerung der Kontextbedingungen soll heißen, dass ein Mindestmaß an gemeinsamer Orientierung oder ‚Weltsicht‘ zwar unumgänglich ist; dass aber dieser gemeinsame Kontext nicht mehr von einer zentralen Einheit oder von einer

Spitze der Gesellschaft vorgegeben werden kann. Vielmehr müssen die Kontextbedingungen aus dem Diskurs der autonomen Teile konstituiert werden, in welchem Konsens auf der Grundlage eines basalen Dissens möglich aber unwahrscheinlich ist.⁵² Weitere Voraussetzung der Kontextsteuerung ist die aktive Beteiligung der „relevanten gesellschaftlichen Akteure als Repräsentanten der Subsysteme“, die die Ausformulierung der Ziele der Kontextsteuerung mitbestimmen. D. h., Kontextsteuerung ist ein „Prinzip der Ordnung durch Selbstbindung.“⁵³ Verhandlungssysteme und intermediäre Institutionen bilden die möglichen Foren der Kontextsteuerung in der Regionalentwicklung.

Aber auch Willke geht wie oben bereits zitiert von den jeweiligen „Repräsentanten der Subsysteme“ aus, d. h., er nimmt an, dass ein bestimmtes System durch bestimmte Vertreter repräsentiert werden kann. Gerade in intermediären Institutionen zeigt sich jedoch, dass diese stets gefordert sind, unterschiedliche Subsysteme entweder gleichzeitig (parallel) oder zumindest je nach Projekt zu repräsentieren, um deren jeweiligen Ideen zum Durchbruch zu verhelfen (Stellvertreterfunktion). Regionalmanager wirken beispielsweise als Vertreter der regionalen Wirtschaft (z. B. *Cluster-Management*) gleichermaßen wie als Vertreter der Regionalpolitik (z. B. als Förderwerber) oder als Vertreter der Kultur (z. B. Vernetzung der regionalen Kulturinitiativen). *Regional Governance* geht hier davon aus, dass gegenwärtige Akteure vielfach gleichzeitig in unterschiedlichen Steuerungslogiken und Parallelsystemen (inter)agieren. Diese Grundannahme entspricht auch den zeitgenössischen Managementaufgaben, bei denen Querschnittsorientierung und in einer Person vielschichtig integrierte Vertreterfunktionen als Voraussetzungen gelten. Beispiele für diesbezügliche Konstellationen, die im Regionalmanagement wirksam werden, wären etwa öffentlich-private Partnerschaften (*public-private-partnerships* – PPP), bei denen die Administrativlogik mit ökonomischer Logik verbunden wird. Bei einem PPP handelt es sich um einen „institutionalisierten Ansatz“⁵⁴ der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die anhand gemeinsam vereinbarter Verpflichtungen und Risiken gemeinsame Ziele verfolgen. PPPs kommen dann zum Einsatz, wenn eine Akteurskonstellation allein nicht oder nur unter schwierigen Umständen zur Problemlösung beitragen kann. Die Partnerschaften sind in der Regel auf die jeweilige Dauer der Problembehebung beschränkt.

Regional Governance kann überdies als strategisches Steuerungsmoment verstanden werden. Von der Grundintention ist *Regional Governance* damit perspektivisch, zukunftsweisend ausgerichtet. Gerade im Kontext der Raumplanung und Regionalentwicklung kommt diesem Faktor große Bedeutung zu, da Raumplanung vielfach reaktiv („Politik der planlosen Selbstläufigkeit“)⁵⁵ und Regionalentwicklung von der Geschichte her als Maßnahme zur Überwindung (u. a.) räumlicher Disparitäten gesehen

wird. Bei beiden Zugängen handelt es sich primär um Kurskorrekturen, im Gegensatz zu Präventivmaßnahmen regionaler Entwicklung, jenseits des Leidensdruckes bestimmter Lobbys und jenseits partikularer Wertvorstellungen räumlicher Gestaltung. *Regional Governance* kommt anhand der vielfältigen Kommunikationsstrukturen im konzeptionellen Verständnis eines integrativen Charakters daher die Möglichkeit zukunftsweisender Mitgestaltung der regionalen Ebene zu.

Partizipative Verfahren sind im Kontext der *Regional Governance* daher besonders wichtig. Nachdem es sich bei *Regional Governance* um keine Steuerungsform handelt, die vom Volk legitimiert (gewählt) ist, bedarf es – im Interesse einer weitgehend konsensual abgesicherten Regionalpolitik – einer maximalen Integration der regionalen Akteure, um Partikularinteressen hintanzustellen und strategische (zukunftsorientierte) Steuerungen, Veränderungen und Projektarbeiten auf einer breiten Basis zu ermöglichen und in weiterer Folge abzusichern. Methodische Verfahren auf Prozessebene, die den Integrationsprozess unterschiedlicher Akteure und Interessen sichern sollen, haben sich zum Teil bereits in anderen Zusammenhängen bewährt. Das zitierte Mehrebenensystem bietet im Rahmen der *Regional Governance* eine Art Regulativ, das durch das Ausnutzen diverser Parallelstrukturen und die Integration unterschiedlicher politischer Steuerungsebenen und -elementen Lobbyismus und traditionellen Seilschaften bzw. regionalen Machtkonstellationen eher entgegentreten kann als in ritualisierten Kommunikationsstrukturen auf regionaler Ebene.

Regional Governance wird somit vielfach als Chance verstanden, auf bisherige Steuerungsdefizite (z. B. mangelhafte Kompetenzausstattung, hierarchische Struktur, Sektoralpolitik, Grenzen, statische Planung, verstärkte Interessenkonflikte zwischen öffentlichem Auftrag und (privat)wirtschaftlichen Interessen etc.) der regionalen Ebene einzuwirken.⁵⁶

3. Kritische Reflexion

Die tatsächliche Steuerungsmöglichkeit und -effektivität auf regionaler Ebene im Sinne von *Regional Governance* kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch noch schwer abgeschätzt werden. Sie bietet aber eine mögliche Grundlage der weiterführenden Diskussion v. a. im Kontext der Institutionenebene. *Regional Governance* grenzt sich sehr stark gegenüber der hierarchisch verfassten Raumordnung ab und bezieht sich auf die regionalen Akteurskonstellationen. Regionale Leitbildprozesse, systemische Evaluierungsverfahren zählen auf Prozessebene ebenso dazu wie Runde Tische, regionale AGENDA 21-Prozesse, regionales Marketing oder einfach nur die diversen Vernetzungstätigkeiten oder handlungs-

bezogenen Kommunikationsaufgaben mit vielfältigen regionalen Auswirkungen. Die jeweilige Abgrenzung, was bei *Regional Governance* konkret auf Handlungsebene verstanden wird, bleibt jedoch nach wie vor eher unscharf und ist – wie die Literatur zeigt – von Autor zu Autor etwas unterschiedlich konzipiert.

Regional Governance zeichnet sich auf der Ebene der Institutionalisierung durch zahlreiche Parallel- und einander ergänzende Strukturen aus und ist somit Kennzeichen einer sukzessiven Aufweichung strikt definierter staatlich hierarchischer Strukturen und Kompetenzverantwortlichkeiten. Einer gezielten Zusammenarbeit öffentlicher, intermediärer und privater Institutionen kommt im Rahmen von *Governance* jedenfalls immer mehr Bedeutung zu. Ein Zusammenwirken harter und weicher Steuerungsinstrumente ist weiters typisch für im Aufbau begriffene *Regional Governance*-Strukturen. *Regional Governance*-Strukturen können integrativ, parallel oder auch nebeneinander zu etablierten *Government*-Strukturen aufgebaut, entwickelt, oder eigendynamisch hervorgebracht werden. Darin bedingt liegen nicht selten Widersprüche im Sinne unterschiedlicher Steuerungsvorstellungen. Beide Entwicklungsstränge sind jedoch von regionaler Bedeutung.

Trotz der noch laufenden Diskussion um *Regional Governance* besteht bereits gegenwärtig ein hoher Bedarf an Beispielen guter Praxis, v. a. um Transferleistungen zu ermöglichen (z. B. im Rahmen der Europäischen Integration) und um Reibungsverluste zu minimieren. Die Europäische Union hat demnach nicht nur in ihrem Weißbuch⁵⁷ die Förderung von *Regional Governance*-Strukturen zu ihrer Leitlinie erhoben, sondern ist auch im Rahmen diverser Forschungsprogramme bemüht, Projekte zum Thema *Governance* zu fördern.

Aufgrund der vielen dargestellten Grundannahmen von *Regional Governance* (z. B. Interagieren im politischen Mehrebenensystem, Netzwerk-kontext, Integration unterschiedlicher Formen der Institutionalisierung, Berücksichtigung von Akteuren mit verinnerlichten unterschiedlichen Steuerungslogiken) entsprechend gegenwärtiger Verhandlungssysteme und Beziehungskontexte stimmt der Ansatz optimistisch, mit Hilfe bestehender sowie ergänzender Perspektiven so etwas wie eine immer wieder geforderte „integrative Perspektive“ der Regionalforschung zu versuchen. Anhand der neuen Grundannahmen, verknüpft mit den bereits ähnlich ausgerichteten Theorien und Konzepten, stellt *Regional Governance* einen Mix dar, der v. a. anhand der unterschiedlich ausprägenden Steuerungsstile zeigt, dass es keine Patentrezepte regionaler Steuerung gibt. In diesem Mix und den dargestellten Parallelstrukturen besteht jedoch die Chance der Perspektivenentwicklung und Profilierung dieses Ansatzes.

Die zentrale Kritik an *Regional Governance* bleibt natürlich dennoch bestehen und ist gegenwärtig auch nicht so einfach aufzulösen. Zu wenig

wird v. a. von der Seite des *Government* – wie z. B. im Rahmen der Europäischen Union, die *Governance*-Strukturen forciert – reflektiert, wie lange sich politische und allen voran ökonomische zu regulierende Probleme auf *Governance*-Ebene und in Netzwerken ausdiskutieren lassen. Betroffen ist hier vor allem die Ebene einer *Global Governance*.⁵⁸ Unter den gegenwärtigen Interessenkonstellationen ist es kaum vorstellbar, dass konkurrierende Handlungslogiken und Steuerungsformen (z. B. Ökologie versus Ökonomie) in Netzwerken eine gemeinsame Form und Ausdrucksweise finden können.

Die „Kunst“ einer *Regional Governance* liegt somit in dem Versuch, unterschiedliche Steuerungslogiken auf gemeinsame Interessen im Sinne einer kollektiven Entwicklungsfähigkeit zu fokussieren. Gleichzeitig gilt es jedoch auch, die relevanten Akteure nicht nur zu identifizieren, sondern in Entwicklungsprozesse zu integrieren. Hier gibt es ja bereits die eingangs zitierte Selbstkritik im Rahmen des Weißbuches der Europäischen Union, dass in diesem Bereich Defizite liegen.

Im Rahmen von *Regional Governance* gilt es auch erst Diskursformen zu entwickeln, die eine Politik der unterschiedlichen Ebenen zu integrieren wissen, sowie Lösungsmodelle für auftretende Konflikte anzubieten, die in Netzwerken jeweils eigene und unterschiedliche Formen der Sanktionsmöglichkeiten beinhalten. Erfahrungen haben bereits gezeigt, dass in weichen Steuerungsformen die interne Konfliktregelungskapazität relativ gering ist. Aber auch die Gefahr der Konfliktdelegation von staatlicher Seite besteht, indem Ungelöstes in neue (intermediäre) Institutionen oder Netzwerke ausgelagert und sich selbst überlassen wird. Ansätze eigenständiger Regionalentwicklung wurden auch mitunter von landespolitischer Seite zum Anlass genommen, sich aus der regionalen Verantwortung zurückzunehmen, wo über viele Jahre strukturelle Defizite aufgebaut wurden. Werden Kompetenz oder inhaltliche Gestaltung auf die regionale Ebene ausgelagert, müssen die erforderlichen Kapazitäten und Ressourcen im Sinne einer professionalisierten Regionalentwicklung auch entsprechend daraufhin abgestimmt und bereitgestellt werden. Selbststeuerung allein ist hier wahrscheinlich überfordert.

Auf regionaler Ebene fehlen vielfach noch jene Schnittstellen, die zwischen den verschiedenen hierarchischen und thematischen Ebenen koordinierend vermitteln können. Vor allem jedoch in Zentren, suburbanen Räumen und Verflechtungsregionen unterschiedlicher Ausprägung gibt es nach wie vor zu viele rechtliche und praktische Hindernisse für neue Steuerungslogiken und dementsprechenden neuen Akteurskonstellationen bzw. Institutionen. Projektträger in Zentren – wie beispielsweise im Rahmen von AGENDA 21-Prozessen – agieren zwar hier zunehmend als neue mögliche Schnittstellen, sind jedoch meist mit vielfältigen Hindernissen in der Projektumsetzung konfrontiert.

Institutionen unterschiedlicher Ausprägung (im Sinne der definierten „*Institutional Thickness*“) sind somit Voraussetzung für die Ausbildung spezifischer *Governance*-Stile. Die jeweilige Institutionenlandschaft steht wiederum in sehr engem Bezug zur jeweiligen *Government*-Steuerung. Hier ist die Debatte ebenfalls noch zu wenig fortgeschritten, als dass gesagt werden könnte, welche Formen der Kooperation von *Government*- und *Governance*-Strukturen sich als idealtypisch für die Stadt- und Regionalentwicklung herausgestellt haben. Zu unterschiedlich ist die zentrale bzw. föderale Administration einzelner europäischer Staaten, zu wenig sind Beispiele guter Praxis bisher kommuniziert. Dementsprechend unklar ist v. a. in Fällen einer traditionell zentralistischen Verwaltung die Rolle des Staates gegenüber neuen Steuerungsformen.

Auch zeigt sich, dass die jeweiligen Rollen der Institutionen einer ausdifferenzierten Institutionenlandschaft im Rahmen von *Regional Governance* noch ungenügend reflektiert sind. Das erinnert an ein bereits altes Problem, dem im Zusammenhang mit der Analyse der Defizite des Regulationsansatzes Aufmerksamkeit zuteil wird. In der Untersuchung der Formen des Wandels von Institutionen wird nämlich eine mögliche Überwindung der Defizite gesehen.⁵⁹ *Regional Governance* hat hier den Diskussionspielraum eher erweitert denn eingeschränkt. Vor allem im gesellschaftstheoretischen Verständnis kommt der Interdependenz von strukturellen Voraussetzungen und der Handlungsfähigkeit regionaler Akteurskonstellationen hohe Bedeutung zu. Institutionen stellen dann in ihrer Konstituierung eine diesbezügliche Mischform dar.⁶⁰ Die Rollen und Steuerungsmöglichkeiten von Institutionen, hier v. a. intermediärer Ausrichtung, gilt es demnach im Kontext einer *Regional Governance* noch umfassend zu analysieren.

Obwohl im Kontext regionaler Entwicklung innerhalb der Europäischen Union viel in Sektoren übergreifendes Arbeiten investiert wurde, obwohl Akteure der Regionalentwicklung mit unterschiedlichen Steuerungslogiken auf unterschiedlichen Ebenen interagieren, ist an vielen Beispielen der Alltagspraxis zu sehen, dass integrative Kooperationsformen nach wie vor viele Probleme aufwerfen. Vor allem in jenen Regionen, die Akteurskonstellationen mit langen Traditionen von ganz spezifischen Aushandlungsstilen und Tauschgeschäften verinnerlicht haben, ist es schwierig, neue Formen regionaler Steuerung zu etablieren.

Die gegenwärtig herrschende Rechtslage konkurriert zusätzlich in vielen Fällen mit partizipativen Verfahren der regionalen Aushandlung einer *Regional Governance*. Unabhängig von etwaigen konsensualen Lösungsmodellen bleibt das Problem der Legitimation von getroffenen Entscheidungen bestehen. Bleiben ungeklärte Zuständigkeiten bzw. Kompetenzen von z. B. intermediären Institutionen offen, können bereits eingeleitete Verfahren frühzeitig in einer Sackgasse enden. Damit würde sich *Regio-*

nal Governance als Steuerungsinstrument bereits mittelfristig selbst eliminieren. Vorzeigbarer Erfolg im Sinne der Operationalisierung prozessual herbeigeführter und konsensual getroffener Entscheidungen ist nicht nur aufgrund des umfassenden Zeit- und Budgeteinsatzes dieser Verfahren notwendig, sondern stärkt auch die jeweilige Selbststeuerungskompetenz der regionalen Ebene.

Regional Governance ist kein Allheilmittel – das kann bereits jetzt vorweggenommen werden. Ähnlich wie „ad-hoc-Regionen“,⁶¹ die projekt- und themenspezifisch konstituiert wurden, steht bei *Regional Governance* der funktionale Aspekt im Vordergrund des Interesses. *Regional Governance* entsteht aus einer Bedarfsorientierung, die extern gefördert werden kann bzw. die sich an externen Anreizsystemen anlehnt. *Regional Governance* ist somit thematisch ausgerichtet und daher funktional selektiv.⁶² *Regional Governance* kann somit nie in allen Bereichen auf regionaler Ebene wirksam werden. Wird die v. a. regionale Erwartungshaltung gegenüber einer *Regional Governance* im Vorfeld reflektiert und relativiert, muss darin jedoch kein Kritikpunkt liegen, sondern der klar kommunizierte Rahmen als Voraussetzung zu einem möglichen Erfolg gesehen werden.

Ein weiterer Kritikpunkt an *Regional Governance* liegt in der gegenwärtig noch kaum vorhandenen analytischen Aufarbeitung von ansatzweisen Beispielen einer entsprechender Steuerung. Auch fehlen bisher weitgehend praktikable Hinweise, wie eine derartige Steuerung überhaupt aussehen kann.⁶³ Obwohl die aufkommende Debatte um *Governance* in der Politikwissenschaft schon weiter zurück datiert, liegen in den Raumwissenschaften noch ungenügende Erkenntnisse und Ergebnisse vor. Auch der theoretische Diskurs im spezifisch thematischen Kontext ist – wie die Literatur zeigt – erst sehr jungen Datums. Aus diesem Grund wird die Debatte von einem zum Teil noch recht unkritischen und etikettenhaften Zugang geprägt, der durch viele Schwerpunktsetzungen zum Thema *Governance* von der Europäischen Union und unterschiedlicher Ministerien auf den nationalen Ebenen möglicherweise relativ bald aufgehoben werden kann. Spätestens dann wird sich zeigen, inwieweit es sich um einen neuen Hoffnungsträger regionaler Steuerung, den es in weiterer Folge noch zu präzisieren gilt, oder nur um einen Modeeffekt handelt. In Europa scheint sich jedenfalls ein „wachsender Konsens zu entwickeln, dass die regionale Selbststeuerungsfähigkeit für den Strukturwandel im Zeichen der Regionalisierung hochrelevant ist und dass ‚Regional Governance‘ eine spezifische Steuerungsqualität habe“.⁶⁴

Regional Governance scheint aus gegenwärtiger Perspektive daher mittelfristig gut geeignet, um regionale Strukturen verstehen zu lernen und sie zu beschreiben. Das zunehmende Bedürfnis vieler Regionen, Steuerung zu beeinflussen, kann daraus Anleihen beziehen, eine Anleitung zur Selbststeuerungsfähigkeit der Regionen ist demnach noch keinesfalls

abzuleiten. Auch die Ergebnisse und die Qualität der Steuerung sind im Vorfeld nicht immer absehbar. *Regional Governance* bedeutet somit nicht automatisch die qualitative Verbesserung der Steuerungsleistung einer Region.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es sich bei *Regional Governance* um kein ausgefeiltes Theoriekonzept handelt, *Regional Governance* jedoch als Sammelbecken unterschiedlicher Theorieströme unterschiedlicher Disziplinen angesehen werden kann. Nicht nur unterschiedliche Theorieströme, sondern auch unterschiedliche Disziplinen bilden die Grundlage der Debatte um *Regional Governance*. In Anlehnung an die verstärkte Ausdifferenzierung der Gesellschaft, Wirtschaft etc. im Postfordismus bilden Netzwerktheorien eine breite Grundlage für *Regional Governance*, ergänzt durch Milieutheorien, Theorien von Lernenden Regionen, Redundanztheorien, Theorien des evolutionären Lernens usw. Ebenso wird die Debatte um *Regional Governance* von der politikwissenschaftlichen und soziologischen Theoriebildung angereichert. *Regional Governance* ist derzeit weit davon entfernt, sich hin zu einer „großen Theorie“ zu entwickeln. *Regional Governance* bedient sich tendenziell Theorien der mittleren und kleineren Reichweite aufgrund des stark variierenden themenbezogenen Fokusses und der stark fluktuierenden Akteurs- und Institutionenlandschaft unterschiedlichster Verankerung in der Raumentwicklung. *Regional Governance* ist auch kein ausgefeiltes Methodenkonzept, jedoch Sammelbecken kommunikativer und partizipativer Planungsmethoden. Typisch für postfordistische Regulationsprozesse sind neue Formen der Kommunikation und damit verbundene neue Instrumente sowie intermediäre Institutionen. Moderierte Aushandlungsverfahren und neuere Konfliktregelungsverfahren, sowie die sukzessive Etablierung von Lernprozessen sind Beispiele dafür. Genau an jener Schnittstelle, an der unterschiedliche Theorien und Methoden zusammenfließen, liegt nun die spezifische Qualität von *Regional Governance*.

Anmerkungen

- ¹ Sämtliche in diesem Beitrag verwendeten personenbezogenen Bezeichnungen gelten auch in ihrer weiblichen Form. Sämtliche in diesem Beitrag zitierten Internetadressen wurden am 10. 4. 2006 überprüft.
- ² Bahrenberg (2002), Fürst (2000), Storper (1997), Weichhart (2002).
- ³ Danielzyk (1998) 71.
- ⁴ Ebendort 72.
- ⁵ Benz (2004), Fürst (2001a), Healey (2002).
- ⁶ http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf.
- ⁷ Ebendort 13.
- ⁸ Ebd. 17.

- ⁹ Ebd. 16.
- ¹⁰ Fürst (2001a) 370.
- ¹¹ Fürst (2001a), Kern (1999).
- ¹² <http://mitglied.lycos.de/endbericht/Steuerung.html>.
- ¹³ Fürst (2001a).
- ¹⁴ Ebendort 372f.
- ¹⁵ Fuchs (2001) 14.
- ¹⁶ Butzin (2000), Gregersen und Johnson (1997), Hassink (1997), Maskell (1998), Morgan (1997), Scheff (1999), Simmie (1997).
- ¹⁷ Hassink (1997) 168.
- ¹⁸ Asheim (1996).
- ¹⁹ Morgan zitiert in Hassink (1997) 165.
- ²⁰ Fürst und Schubert (1998).
- ²¹ Scheff (1999) 48.
- ²² Grande (2000).
- ²³ Fallend et al. (2001) 3.
- ²⁴ Grabher (1994), Grabher und Stark (1997).
- ²⁵ Benz (2001) 2.
- ²⁶ „Organisational cores“, Benz (2001) 9.
- ²⁷ Fürst (2001a) 377.
- ²⁸ Heintel (2004).
- ²⁹ Scharpf (2000).
- ³⁰ Knieling et al. (2003) 14f.
- ³¹ Fürst (2001a) 376.
- ³² Amin und Thrift (1994) 14ff.
- ³³ Jekel (1998) 24f.
- ³⁴ Paasi (1986).
- ³⁵ Fuchs (2001) 13.
- ³⁶ Jessop (1995).
- ³⁷ Danielzyk (1998) 126.
- ³⁸ Fuchs (2001) 15.
- ³⁹ Rhodes (1996).
- ⁴⁰ Danielzyk (1998) 208.
- ⁴¹ Ebendort 127.
- ⁴² Nischwitz et al. (2001) 3.
- ⁴³ Danielzyk (1998) 129.
- ⁴⁴ Altvater und Mahnkopf (1996) 550ff.
- ⁴⁵ Fürst (2001a) 373.
- ⁴⁶ Bratl et al. (2002); euregia info letter 8 (2002): <http://www.euregia.de>; Huber (2001); Lukesch (2002).
- ⁴⁷ Stalder (2001).
- ⁴⁸ Gugisch et al. (1998) 136.
- ⁴⁹ Fürst (2001a).
- ⁵⁰ Krafft und Ulrich zitiert in Danielzyk (1998) 213.
- ⁵¹ Danielzyk (1998) 218.
- ⁵² Willke (1993) 58.
- ⁵³ Ebendort 59.
- ⁵⁴ <http://mitglied.lycos.de/endbericht/Steuerung.html>.
- ⁵⁵ Schindegger (2002) 99.
- ⁵⁶ Nischwitz et al. (2001) 14.
- ⁵⁷ http://europa.eu.int/comm/Governance/cemr_declaration_en.pdf.

- ⁵⁸ Altvater und Mahnkopf (1996) 556f.
⁵⁹ Danielzyk (1998) 252.
⁶⁰ Görg (1994).
⁶¹ Heintel (1998) 25.
⁶² Fürst (2001b) 11.
⁶³ Ebendort 376.
⁶⁴ Ebd. 7.

Literatur

- Altvater, E.; Mahnkopf, B., Grenzen der Globalisierung; Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft (Münster 1996).
- Amin, A.; Thrift, N. (Hrsg.), Globalization, institutions and regional development in Europe (Oxford 1994).
- Asheim, B.T., Industrial Districts as „Learning Regions“: a Condition for Prosperity, in: European Planning Studies 5/4 (1996) 379-400.
- Bahrenberg, G., Globalisierung und Regionalisierung: die „Enträumlichung“ der Region, in: Geographische Zeitschrift 90/1 (2002) 52-63.
- Benz, A., From Associations of Local Governments to „Regional Governance“ in Urban Regions, in: German Journal of Urban Studies 40/2 (2001) bzw. http://www.difu.de/publikationen/dfk/en/01_2/01_2_benz.shtml.
- Benz, A. (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen (Wiesbaden 2004).
- Bratl, H.; Hummelbrunner, R.; Payer, H.; Scheer, G., Systemtheoretische Beurteilung und Weiterentwicklung von regionalpolitischen Interventionen. Wien (=Endbericht im Auftrag des BKA Abt. IV/4, Wien 2002).
- Butzin, B., Netzwerke, Kreative Milieus und Lernende Region, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 44/3-4 (2000) 149-166.
- Danielzyk, R., Zur Neuorientierung der Regionalforschung (=Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung 17, Oldenburg 1998).
- Fallend, F.; Aigner, D.; Mühlböck, A., „Europäisierung“ der lokalen Politik? Der Einfluss der Europäischen Union auf Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse in der lokalen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in Österreich (=Manuskript: Referat im Rahmen der Tagung der DVPW, ÖGPW und SVPW zum Thema „Der Wandel föderativer Strukturen“, Berlin 8.-9. 6. 2001).
- Fuchs, M., Von der „lernenden Region“ zur „lernenden Organisation“: Regionalentwicklung im globalen Kontext (=INEF-Report 52, Duisburg 2001).
- Fürst, D., Regionale Raumentwicklungspolitik in einer globalen Welt, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Am neuen Standort (=ILS-Schriften 162, Dortmund 2000).
- Fürst, D., Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?, in: Raumforschung und Raumordnung 5/6 (2001a) 370-380.
- Fürst, D., Selbststeuerungsfähigkeit der Regionen (=Manuskript, 2001b).
- Fürst, D.; Schubert, H., Regionale Akteursnetzwerke, in: Raumforschung und Raumordnung 5/6 (1998) 352-361.
- Görg, C., Der Institutionenbegriff in der „Theorie der Strukturierung“, in: Esser, J.; Görg, C.; Hirsch, J. (Hrsg.), Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie (Hamburg 1994) 31-84.

- Grabher, G., Lob der Verschwendung – Redundanz in der Regionalentwicklung, in: *Raum* 15 (1994) 44-49.
- Grabher, G.; Stark, D., Organizing Diversity: Evolutionary Theory, Network Analysis and Postsocialism, in: *Regional Studies* 31/5 (1997) 533-544.
- Grande, E., Multi-level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Grande, E.; Jachtenfuchs, M. (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem* (Baden-Baden 2000) 11-30.
- Gregersen, B.; Johnson, B., Learning Economies, Innovation Systems and European Integration, in: *Regional Studies* 31/5 (1997) 479-490.
- Gugisch, I.; Maier, J.; Obermaier, F., Regionales Management zur Gestaltung und Koordination kommunaler und regionaler Entwicklungsprozesse, in: *Raumforschung und Raumordnung* 56/2-3 (1998) 136-142.
- Hassink, R., Die Bedeutung der Lernenden Region für die regionale Innovationsförderung, in: *Geographische Zeitschrift* 2-3 (1997) 159-173.
- 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* (Hannover 2002) 13-25.
- Heintel, M., Einmal Peripherie – immer Peripherie? Szenarien regionaler Entwicklung anhand ausgewählter Fallbeispiele (=Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung, Band 5, Wien 1998).
- Heintel, M., Regionalpolitik in Österreich – Retrospektive und Perspektive, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33/2 (2004) 191-208.
- Huber, W., Considerations on the Possibilities of Spatially Oriented Policy Making in a World of Dynamic Complexity (=Manuskript, 2001).
- Jekel, T., Regionalmanagement und Regionalmarketing; Theoretische Grundlagen kommunikativer Regionalplanung (=SIR-Schriftenreihe, Band 18, Salzburg 1998).
- Jessop, B., The regulation approach; governance and post-Fordism, in: *Economy and Society* 24 (1995) 307-333.
- Kern, A., Regional Kommunikation; Theorien, Konzepte und Beispiele aus der Regionalentwicklung (Wien 1999).
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R., Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung; Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland (=REGIO spezial 1, Dortmund 2003).
- Lukesch, R., Systemische Strukturaufstellung und Regionalentwicklung: Methodendesign und praktische Erprobung (=Bericht im Auftrag des BKA Abt. IV/4, Wien 2002).
- Maskell, P., Competitiveness, localized learning and regional development; specialization and prosperity in small open economies (London 1998).
- Morgan, K., The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal, in: *Regional Studies* 31/5 (1997) 491-503.
- Nischwitz, G.; Molitor, R.; Rohne, S., Local und Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung (=Sondierungsstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), Wuppertal 2001).
- Paasi, A., The institutionalisation of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity, in: *Fennia* 164/1 (1986) 105-146.
- Rhodes, R. A. W., The new governance. Governing without government, in: *Political Studies* 44 (1996) 652-667.
- Scharpf, F. W., Interaktionsformen; Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung (Opladen 2000).

- Scheer, G., Regionale Akteure vernetzen – Österreichische Erfahrungen (=Manuskript: Referat im Rahmen der Jahrestagung der Eco Plus „Networking – Modewort oder erfolgsversprechende Strategie, Krems 1998).
- Scheff, J., Lernende Regionen, Regionale Netzwerke als Antwort auf globale Herausforderungen (Wien 1999).
- Schindegger, F., Herausforderungen und Strategien für eine Raumentwicklungspolitik in Österreich, in: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (Hrsg.), SIR-Mitteilungen und Berichte 30 (2002) 99-104.
- Simmie, J. (Hrsg.), Innovation, Networks and Learning Regions? (=Regional Policy and Development Series 18, London 1997).
- Stalder, U., Regionale strategische Netzwerke als lernende Organisationen; Regionalförderung aus Sicht der Theorie sozialer Systeme (=Geographica Bernensia G 68, Bern 2001).
- Storper, M., The regional world; territorial development in a global economy (New York 1997).
- Weichhart, P., Glocalization; Die Globalisierung und ihre Auswirkungen auf die Regionen, in: Dachs, H.; Flomair, R. (Hrsg.), Salzburger Jahrbuch für Politik 2001 (Wien, Köln, Weimar 2002) 9-21.
- Willke, H., Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation (Weinheim, München 1993).

Zusammenfassung

Regional Governance wird zu Beginn des Beitrags in Bezug zu benachbarten Theorien der Regionalforschung gestellt, Spezifika dieser Debatte um regionale Steuerung werden aufgezeigt und abschließend kritisch analysiert. Festgehalten wird, dass *Regional Governance* kein ausgefeiltes Theoriekonzept ist, jedoch als Sammelbecken unterschiedlicher Theorieströme unterschiedlicher Disziplinen angesehen werden kann. In Anlehnung an die verstärkte Ausdifferenzierung der Gesellschaft und Wirtschaft im Postfordismus bilden Netzwerktheorien eine breite Grundlage für *Regional Governance*, ergänzt durch Milieuthorien, Theorien von Lernenden Regionen, Redundanztheorien, Theorien des evolutionären Lernens usw. Ebenso wird die Debatte um *Regional Governance* von der politikwissenschaftlichen und soziologischen Theoriebildung angereichert. *Regional Governance* ist derzeit weit davon entfernt, sich hin zu einer „großen Theorie“ zu entwickeln. *Regional Governance* bedient sich tendenziell an Theorien der mittleren und kleineren Reichweite aufgrund des stark variierenden themenbezogenen Fokusses und der stark fluktuierenden Akteurs- und Institutionenlandschaft unterschiedlichster Verankerung in der Raumentwicklung. *Regional Governance* ist auch kein ausgefeiltes Methodenkonzept, jedoch Sammelbecken kommunikativer und partizipativer Planungsmethoden. Typisch für postfordistische Regulationsprozesse sind neue Formen der Kommunikation und damit verbundene neue Instrumente, sowie intermediäre Institutionen. Genau an jener Schnittstelle, an der unterschiedlichste Theorien und Methoden zusammenfließen, liegt die Qualität von *Regional Governance*.