

Artikel erschienen in:

Julia Binder, Kamil Bembnista, Tobias Mettenberger, Peter Ulrich, Antje Witting, Hanna Zeißig, Julia Zscherneck

Digitale Pioniere als Schlüsselakteure ländlicher Governance

Kommunale Perspektiven auf das Forschungsprojekt „DigPion“

(KWI-Schriften 14)

2023 – 124 S.

ISBN 978-3-86956-571-2

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-61338>

Empfohlene Zitation:

Peter Ulrich: Regionale und lokale Governance. Konzeptionelle Einordnung eines sozialwissenschaftlichen Modebegriffs im Kontext ländlicher Entwicklung, In: Binder, Julia et al: Digitale Pioniere als Schlüsselakteure ländlicher Governance (KWI-Schriften 14), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2023, S. 75–84.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-63116>

Soweit nicht anders gekennzeichnet, ist dieses Werk unter einem Creative-Commons-Lizenzvertrag Namensnennung 4.0 lizenziert. Dies gilt nicht für Zitate und Werke, die aufgrund einer anderen Erlaubnis genutzt werden. Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Regionale und lokale Governance

Konzeptionelle Einordnung eines sozialwissenschaftlichen Modebegriffs im Kontext ländlicher Entwicklung

Peter Ulrich

Akteure im Bereich digitale Infrastrukturen, Produkte, Dienstleistungen und Organisationen sind häufig Teil der Kreativwirtschaft oder auf Innovations- und Zukunftstechnologien fokussierter Branchen. Des Weiteren beschäftigen sich diese Akteure auch mit gegenwärtigen und zukünftigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen. In den ländlichen Räumen der Bundesrepublik bestehen zahlreiche solcher Herausforderungen: Vom demographischen Wandel über den Wegfall von Daseinsvorsorgedienstleistungen bis hin zu verschärftem Fachkräftemangel. Individuelle oder kollektive Akteure, die innovative digitale Lösungen für komplexe Sachverhalte in ländlichen Räumen anbieten, sind häufig neu in den jeweiligen Handlungsfeldern und könnten auch als Pioniere wahrgenommen werden. Gleichzeitig können diese Akteure und zum Teil auch losgelöst zu bereits etablierten Strukturen, Prozessen und Mechanismen agieren. Die langfristige Einbindung in die regionalen Strukturen und Prozesse ist Teil einer regionalen oder kommunalen Steuerung, die häufig mit dem Begriff der *Governance* beschrieben wird.

Akteure sind Teil von und handeln in konkreten räumlichen Handlungskontexten und -arenen. Unter dem Begriff der *regionalen* (vgl. Pollermann 2021; Fürst 2007) bzw. *lokalen* Governance (vgl. Holtkamp 2007; Egner 2019) werden Steuerungs-, Politik- und Planungsstrukturen meist im Mehrebenen-

system (vgl. Benz 2007; Behnke/Broschek & Sonnicksen 2019) und für einen konkreten politischen und geografischen Raum beschrieben, die öffentliche wie auch privatwirtschaftliche Akteure umfassen und die politischen Rahmenbedingungen und Ermöglichungen von kollaborativer lokaler und regionaler Entwicklung schaffen. Unter dem Begriff der *partizipativen* Governance (vgl. Heinelt 2010; Ulrich 2021) werden zudem auch regionale und lokale Steuerungsansätze diskutiert, die zivilgesellschaftliche, bürgerschaftliche und digitale Kreativakteure aktiv inkludieren.

In diesem kurzen Beitrag wird der in der wissenschaftlichen Literatur häufig verwendete Begriff Governance steckbriefartig durchleuchtet und in der sozialwissenschaftlichen Forschung zur regionalen, kommunalen und ländlichen Planung, Politik und Entwicklung eingeordnet. Der Begriff Governance ist gleichermaßen in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen wie auch in der politischen und Verwaltungspraxis präsent und „gehörte um die Jahrtausendwende zu den Favoriten im Wettbewerb um den Titel des meistgenutzten Begriffes in den Sozialwissenschaften“ (Blatter 2006: 50). Der Begriff hat auch Einzug in die Debatten zur kommunalen Politik und zur (ländlichen) Regionalentwicklung gehalten. Er kann dabei kollektive Koordination, Steuerung, Management oder Regieren bedeuten, wobei er meist mit Steuerung konnotiert wird (vgl. Benz 2004 und 2007). Diese Steuerung kann auf konkrete Sektoren bzw. Funktionen (Governance von Energie, Umwelt, Infrastrukturen), aber auch auf räumliche Zuschnitte (regionale/lokale/Mehrebenen-Governance) ausgerichtet sein. Grundlegend für Governance ist, dass die (lokale/regionale) Steuerung eher bottom-up, netzwerkartig, ahierarchisch, also weniger top-down zu verorten ist. Zudem bezieht sich der Begriff stark auf die Akteure, die als Individuen oder als Kollektive auftreten und deren Netzwerke, Konstellationen, Beziehungen und Machtstrukturen untereinander ebenfalls eine zentrale Rolle spielen.

Im Folgenden soll zunächst geklärt werden, 1) was Governance eigentlich ist, 2) was die in der Literatur wiederkehrenden Eigenschaften von Governance sind, 3) wie Governance im Bereich der Politik und ländlichen Regionalentwicklung und 4) auch in Hinblick auf Nachhaltigkeit und ländliche Digitalisierung, Digitale Pioniere und ihre Netzwerke zu spezifizieren ist.

1. Was ist Governance?

Der Begriff Governance – ursprünglich aus den Wirtschaftswissenschaften kommend (vgl. Benz et al. 2007: 10f.) – hat seit den 1990er Jahren Einzug in viele Disziplinen gehalten, u. a. in die Politikwissenschaft, aber auch in die räumliche (städtische, regionale, lokale oder ländliche) Planung und Entwicklung, in Raubeobachtung, Verwaltungs- und Kommunalwissenschaft, ebenso wie in die Europa- und Regionalstudien und die Geographie (vgl. Pierre/Peters 2000; Benz 2004). Dabei tritt in all diesen Disziplinen ein Paradox in den Vordergrund: Der Begriff wird fast inflationär verwendet, obwohl es keine einheitliche Definition gibt, weder generell, noch in den jeweiligen Disziplinen (vgl. Benz et al. 2007: 9). Es bleibt unklar, ob es sich bei Governance um eine eigene Theorie, ein theoretisches Modell oder ein Mapping Tool im Sinne der Abbildung von Akteursnetzwerken handelt. Die Tendenz des wissenschaftlichen Diskurses geht aber eher Richtung eines theoretischen Modells (vgl. Benz et al. 2007: 9). Grundsätzlich hat man sich in den letzten zwei Jahrzehnten vage auf die Eigenschaften von Governance geeinigt. Allerdings lassen sich im Diskurs nach wie vor keine einheitlichen Aussagen zu den kausalen Effekten und Abhängigkeiten dieser Eigenschaften finden: Abstrakt wird Governance am ehesten als Steuerung verstanden. Aber auch hier stellt sich die Frage, ob Governance als Steuerung eine Zustandsbeschreibung ist (wie?), eine empirische Analyse darstellt (wer mit wem wie?) oder eine normative Erwartung formuliert wird (wie sollte die Steuerung aussehen?).

Neben Steuerung wird Governance, etwa in den Wirtschaftswissenschaften oder anderen Disziplinen, auch manchmal als Synonym für Koordination oder Management verstanden. Governance hat aber zudem auch eine politische Komponente, welche Rod Rhodes in den 1990er Jahren provokativ als „Governing without Government“ betitelt hat (vgl. Rhodes 1996). In der Politikwissenschaft wird *Governance* häufig als Gegenpart und in Abgrenzung zu *Government* (vgl. Zürn 2016) diskutiert. *Government* – als Regierung – ist allein anweisend, top-down und auf einen Akteur beschränkt. *Governance* hingegen umfasst das Regieren, ist also offener für weitere Akteure, für kollektive Politik und demnach u. U. auch für Bottom-up-Organisationen und ist letztlich weniger hierarchisch. In der Politikwissenschaft ist dieser Ansatz der Startpunkt zum Erklären des Terminus *Governance*. Das hier zugrundeliegende wissenschaftliche Verständnis kommt aus der politik- und verwal-

tungswissenschaftlichen Governance-Literatur, das von Renate Mayntz und später von Arthur Benz stark im deutschsprachigen Raum geprägt auch im Sinne der kommunalen und regionalen Politik sowie Regionalentwicklung im Mehrebenensystem konzeptualisiert wurde.

2. Eigenschaften von Governance

Im Folgenden werden zentrale Eigenschaften von Governance genannt, die dem Begriff inhärent sind (siehe dazu auch Benz 2004 und 2007 sowie Benz et al. 2007).

2.1 Governance (horizontal, bottom-up, nichthierarchisch, im Sinne von Regieren) ist abzugrenzen von Government (vertikal, top-down, hierarchisch, im Sinne von Regierung)

Wie bereits beschrieben ist Governance, wenn sie nach dem sozial- und politikwissenschaftlichen Verständnis beleuchtet wird, eher in der Interaktionsform horizontal und nichthierarchisch im Sinne von Regieren und Steuerung zwischen Akteuren auf Augenhöhe, die auch bottom-up Entwicklungen zulassen, zu verorten (vgl. Benz 2004 und 2007). Dabei steht sie im Gegensatz zu Government, das eher vertikal und top-down im Macht- und Kompetenzverhältnis ist und sehr hierarchisch ist. Das sind die Extremformen. Selbstverständlich gibt es auch Zwischenbereiche, allerdings ist das eine erste Unterscheidung nach dem politikwissenschaftlichen Verständnis.

2.2 Vielzahl an heterogenen Akteuren (staatlich, nichtstaatliche/private)

Der Begriff Governance stellt Akteure in den Mittelpunkt und geht von einer Interaktion und einem Beziehungsgeflecht von heterogenen Netzwerken mit wechselseitigen Abhängigkeiten und (Macht-)Beziehungen aus (vgl. Gailing/Kilper 2010). Dabei können staatliche, nichtstaatliche, private, zivilgesell-

schaftliche, soziale und kulturelle Akteure auf verschiedenen Hierarchie- und Verwaltungsebenen regelmäßig oder einmalig in Interaktion treten und gemeinschaftlich koordinieren oder steuern. Abhängigkeitsverhältnisse bestehen etwa bei Fragen der Ressourcendistribution oder bei Entscheidungs- und Genehmigungsprozessen.

2.3 Funktionale oder territoriale Governance

Wenn Governance als Koordination, Regieren, Steuerung oder Management verstanden wird, stellt sich die Frage, was genau gesteuert, koordiniert, gemanaged oder regiert werden muss? Ist es ein konkreter Sachverhalt (Infrastrukturen), ein Sachbereich (Umweltschutz) oder ein Politikfeld (Energiepolitik), dann spricht man von „funktionaler Governance“. Wenn es um die Entwicklung eines geographischen Raums wie einer Metropolregion, Großregion, Stadt, Region, Kommune oder eines grenzüberschreitenden Raumes geht, dann wird von „territorialer Governance“ gesprochen (vgl. Kilper 2010). Eine Kombination von beidem ist möglich.

2.4 Governance ist grenzüberschreitend (Verwaltungsgrenzen, Akteursgrenzen)

Governance ist ein grenzüberschreitendes Konzept – sowohl als Praxisansatz als auch als Analyseperspektive. Eine trennscharfe Abgrenzung ist daher oftmals nicht möglich. Durch die Einbindung verschiedener Akteure ist sie meist verwaltungsgrenzenüberschreitend. Auch räumliche Grenzen (von Gebietskörperschaften wie Nationalstaaten, Regionen, Landkreise oder Gemeinden) werden in vielen Fällen bei Governance überschritten.

2.5 Governance ist iterativ und fortschreitend

Governance ist ein fortschreitender und iterativer Prozess, was bedeutet, dass Meinungsbildung, Entscheidungsfindung, Steuerung, Kooperationsformen etc. stets aushandelbar, weiterentwickelbar und nicht abgeschlossen

sind. Demnach ist auch die Governance als solche verhandelbar, die Werte, Normen, Entscheidungs- und Steuerungsmechanismen überarbeitbar. Diese „Governance der Governance“ wird von Bob Jessop (2015) auch als „Metagovernance“ bezeichnet (Jessop 2015).

2.6 Governance geschieht im Mehrebenensystem

Governance umfasst zahlreiche heterogene Akteure im Mehrebenensystem (vgl. Behnke/Broschek & Sonnicksen 2019). Auf vertikaler Ebene können dies internationale, nationale, regionale oder lokale Akteure sein, die miteinander in Beziehung stehen. Auf horizontaler Ebene geht es dann um unterschiedliche Akteure auf einer gemeinsamen Ebene, beispielsweise der regionalen Ebene, auf der kommunale Akteure aus Politik, Verwaltung und Planung auf privatwirtschaftliche, soziale und zivilgesellschaftliche Akteure treffen und politische Ausverhandlungen vollziehen. Dabei können auch auf horizontaler Ebene vertikale Beziehungsgeflechte bestehen und somit beide Achsen miteinander verbunden sein.

3. Governance in Politik und Regionalentwicklung

Je nach Disziplin kann Governance und somit politische Steuerung etwas anderes bedeuten. In dem DigPion-Projekt geht es um die Rolle und Vernetzung von Digitalen Pionieren in der ländlichen Regionalentwicklung, daher steht hier die Governance der nachhaltigen ländlichen Entwicklung im Mittelpunkt. Um die Begrifflichkeit von Governance zu schärfen, soll dessen Verständnis innerhalb der Politikwissenschaft und der Regionalentwicklung beleuchtet werden.

Governance in der Politikwissenschaft beinhaltet kollektives Regieren. Gemeint ist damit die kollektive Steuerung durch gemeinschaftliche Politik (Meinungsbildung und Entscheidungsfindung) durch mehrere Akteure auf verschiedenen Ebenen.

Governance in der Regionalentwicklung umfasst eine territoriale (regionale) Steuerung eines Raumausschnitts durch verschiedene Akteure (sowohl in-

dividuelle als auch kollektive) aus dem öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Sektor mit dem Ziel, die Region nachhaltig (sozial, ökologisch und ökonomisch) zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der Digitalisierung im ländlichen Raum ist hier vor allen Dingen die Steuerung im Angesicht der Herausforderung digitaler Vernetzung innerhalb und zwischen peripheren oder ländlichen Regionen mit niedrigen Einwohner:innenzahlen und wenigen urbanen Agglomerationen zu beachten.

4. Governance von Nachhaltigkeit und digitaler Transformationen und Innovationen

Wenn es um die regionale und kommunale Steuerung der digitalen Transformationen und Innovationen sowie der Vernetzung Digitaler Pioniere in der Regionalentwicklung innerhalb eines konkreten Raumausschnitts geht, so können verschiedene Relationen von digitalen Pionieren und Governance konstatiert werden:

4.1 Digitale Pioniere als Governance-Akteure

Digitale Pioniere als Akteure, die Innovationen in den ländlichen Raum bringen und auf diese Weise Teil der Akteurslandschaft der regionalen und kommunalen Governance werden und Herausforderungen der digitalen Transformation in den ländlichen Räumen angehen.

4.2 Governance der Digitalen Pioniere

Digitale Pioniere im ländlichen Raum benötigen politische, planerische und entwicklerische Ansätze, Impulse und Unterstützungsleistungen, damit eine mögliche Vernetzung dieser Akteure untereinander einen positiven Beitrag zur eigenen Entwicklung und der des ländlichen Raums leisten kann.

4.3 Scaling im Mehrebenensystem

Ländliche Regionen sind genau wie Digitale Pioniere eingebettet in kommunale, regionale, nationale und internationale Kontexte. Digitale Ansätze können an einem Ort oder auf einer Ebene als gängig angesehen werden, während sie woanders als innovativ gelten. Des Weiteren können neuartige Ansätze und digitale Lösungen in Kommunen und Regionen entwickelt werden und als Innovationen in andere Ebenen und Regionen diffundieren.

4.4 Digitale Pioniere als heterogene Akteurstypen

Unter den Digitalen Pionieren nahmen wir sowohl individuelle als auch kollektive Akteure in den Blick. Diese ließen sich teils dem privatwirtschaftlichen, teils dem öffentlichen, vereinzelt auch dem zivilgesellschaftlichen Sektor zuordnen.

Hinsichtlich des für uns zentralen Aspekts der Digitalität ließen sich zwei Implikationen für die Governance-Analyse ziehen:

1. Es ist den Pionieren in funktionaler Hinsicht gemein, dass sie mithilfe digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien positive Wirkungen auf die soziale, ökonomische und ökologische Regionalentwicklung erzielen. Dies geschieht gleichwohl in fünf sehr unterschiedlichen, funktional separierten Handlungsfeldern.
2. Es ist den Pionieren eine ausgeprägte digitale Affinität gemein. Dies lässt darauf schließen, dass auch deren Governance-Beziehungen zu einem vergleichsweise großen Anteil digital gepflegt werden und physische Raumdistanzen relativ geringe Hürden für die Zusammenarbeit sind.

Digitale Pioniere und die kommunale und regionale Governance sind daher aufeinander angewiesen. Während die Pioniere Wissen und Innovationen in die ländlichen Räume bringen, bieten lokale Vernetzungen von Akteuren Zugänge und Ressourcen, um diese „Newcomer“ in der Region und den kommunalen Strukturen zu verankern. Wie ein solches Wissen durch partizipative Governance in die Region getragen wird, wird im folgenden Beitrag, „Lokale Partizipation von Digitalen Pionieren in ländlicher Governance“, illustriert.

Literatur

- Behnke, Nathalie/Broschek, Jörg & Sonnicksen, Jared (2019): *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*, Cham: Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05511-0>
- Benz, Arthur (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 12–28. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8_1
- Benz, Arthur (2007): Multilevel Governance, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe & Simonis, Georg (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 297–310. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90407-8_22
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe & Simonis, Georg (2007): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90407-8>
- Blatter, Joachim (2006): Governance als transdisziplinäres Brückenkonzept für die Analyse von Formen und Transformationen politischer Steuerung und Integration, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner & Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 50–76.
- Egner, Björn (2019): Intermediary Levels of Governance in Multilevel Systems: Exploring the Second Tier of Local Government from the Assessment of Laymen Politicians, in: Behnke, Nathalie/Broschek, Jörg & Sonnicksen, Jared (Hrsg.): *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*, Cham: Palgrave MacMillan, S. 135–144. https://doi.org/10.1007/978-3-030-05511-0_8
- Fürst, Dietrich (2007): Regional Governance, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe & Simonis, Georg (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 353–365. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90407-8_26

- Gailing, Ludger/Kilper, Heiderose (2010): Institutionen- und Handlungsräume als sozio-politische Konstruktionen, in: Kilper, Heiderose (Hrsg.): Governance und Raum, Baden-Baden: Nomos, S. 93–109.
- Heinelt, Hubert (2010): *Governing modern societies: Towards participatory governance*, London: Routledge.
- Holtkamp, Lars (2007): Local Governance, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe & Simonis, Georg (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 366–377. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90407-8_27
- Jessop, Bob (2015): Territory, Politics, Governance and Multispatial Metagovernance, in: *Territory, Politics, Governance* 4 (1), S. 8–32. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1123173>
- Kilper, Heiderose (2010): Governance und die soziale Konstruktion von Räumen. Eine Einführung, in: Kilper, Heiderose (Hrsg.): *Governance und Raum*, Baden-Baden: Nomos, S. 9–24.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy (2000): *Governance, Politics and the State*. London: Bloomsbury.
- Pollermann, Kim (2021): *Regional Governance: Begriffe, Wirkungszusammenhänge und Evaluationsansätze* (Schriftenreihe „Thünen Report“, Nr. 87), Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Rep 87. <https://doi.org/10.3220/REP1626701303000>
- Rhodes, Rod A. W. (1996): The New Governance: Governing without Government, in: *Political Studies* 44 (4), S. 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Ulrich, Peter (2021): *Participatory Governance in the Europe of Cross-Border Regions: Cooperation – Boundaries – Civil Society* (Schriftenreihe „Border Studies. Cultures, Spaces, Orders“, Nr. 4), Baden-Baden: Nomos.
- Zürn, Michael (2016): Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions, in: *European Journal of International Relations* 6 (2), S. 183–221.