

Was ist Governance?

Essaysammlung

03/2014

Dominika Fellner Was ist Governance?

Wer der Frage nachgehen möchte, was sich hinter dem Terminus Governance verbirgt, muss erst einmal feststellen, dass es sich dabei um einen „anerkannt uneindeutigen Begriff“¹ handelt. Dies liegt vor allem an den unterschiedlichen Quellen, denen dieses Konzept entspringt. Seine wissenschaftliche Heimatdisziplin ist die Ökonomie, die seit den frühen 1980er Jahren mit *corporate governance* alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination bezeichnet. Neben den Wirtschaftswissenschaften gebrauchen auch die Internationalen Beziehungen das Konzept von Governance. Unter der Bezeichnung *Global Governance* verstehen sie die Bewältigung transnationaler Probleme ohne die Lenkung durch einen zentralen Akteur, dafür aber unter Einbeziehung internationaler und Nichtregierungsorganisationen. Im Sprachgebrauch der Weltbank wiederum wird *Good Governance* als normatives Konzept verwendet und als Bewertungsmaßstab zur Vergabe von Krediten an Entwicklungs- und Transformationsländer herangezogen. In der politikwissenschaftlichen Diskussion taucht der Begriff darüber hinaus im Zusammenhang mit der Untersuchung zu den veränderten Formen des Regierens unter dem Titel „von Steuerung zu *Governance*“ auf.

Um der anfänglichen Frage nach der inhaltlichen Ausfütterung des Begriffs also sinnvoll nachgehen zu können, muss man angesichts der hier kurz aufgeführten Gebrauchsvielfalt festlegen, im Rahmen welcher Disziplin man seine eigene Argumentation ausführen möchte. Hat man sich dann entschlossen sich der politikwissenschaftlichen Diskussion anzuschließen, sieht man sich jedoch immer noch einer breiten Debatte über Inhalte, Grenzen und zukünftige Entwicklungen des Konzepts gegenüber. Wissenschaftler wie Arthur Benz, Renate Mayntz, Tanja Börzel oder Claus Offe haben teilweise sehr unterschiedliche Vorstellungen von dem, was sie unter dem Begriff *Governance* verstehen. Es ist daher notwendig sich auch innerhalb der politikwissenschaftlichen Diskussion klar zu positionieren.

Demnach liegt diesem Artikel ein weitgefasstes Verständnis von Governance zugrunde, mit dem die gesamte Breite von Interaktionsmustern und

Modi kollektiven Handelns beschrieben werden soll. Des Weiteren soll Governance nicht als normativer Begriff, wie im entwicklungspolitischen Konzept der *Good Governance*, verstanden, sondern als analytisches Konzept angewandt werden. Zur Begründung und genaueren Ausführung dieses Governanceverständnisses sollen in den folgenden Abschnitten aufeinander aufbauende Frage beantwortet werden, um einerseits eine strukturierte und umfassende Erläuterung des Begriffs zu ermöglichen und andererseits am Schluss eine begründete Antwort auf die Frage: „Was ist Governance?“ geben zu können.

Die erste Frage soll dann wie folgt lauten: Welche Notwendigkeit gab es für die Einführung des Governancebegriffs in die politikwissenschaftliche Diskussion? Am Beginn der Entwicklung der Governancetheorie stand die Unzulänglichkeit der bereits bestehenden Modelle zur Beschreibung der Gestaltung des gesellschaftlichen Miteinanders. Die Konzepte des klassischen Regierens reichten aufgrund der sich stark verändernden Formen des politischen Eingreifens und Lenkens in Zeiten der Globalisierung nicht mehr aus, so dass es der Heranziehung neuer *modes of governance* bedurfte. Bereits in den 1970er Jahren hatte die deutsche Forschung zur politischen Steuerung gezeigt, dass nicht-hierarchische Formen des Regierens eine Lösung für Probleme von Staatsversagen sein können. Durch die Abgabe von Verantwortung an den privaten Sektor und die damit einhergehende Rücknahme des Staates konnten problemadäquatere Politikprogramme und deren effektivere Umsetzung erzielt werden.² Fortan ließ sich nicht mehr nur ein „centre of power“³ ausmachen, sondern es gab plötzlich viele, untereinander vernetzte „centres“. Besonders deutlich wurde dieser Umstand, als sich der politikwissenschaftliche Blick über die nationale, auf die globale Ebene hinausbegab. Aus supranationaler Perspektive konnte sinnvollerweise nicht mehr von zentraler politischer Steuerung im Verständnis von klassischem Regieren gesprochen werden. Es schien also notwendig eine neue Begrifflichkeit für dieses Phänomen zu bemühen.

Die Internationalen Beziehungen sprachen daher schon recht früh von *Global Governance* bzw. *Governance without Government*. Infolgedessen

¹ Vgl. Schuppert, Gunnar Folke: Governance – auf der Suche nach Konturen eines ‚anerkannt uneindeutigen Begriffs‘, In: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden 1. Aufl. 2008, S. 13-40.

² Vgl. Börzel, Tanja A.: Der ‚Schatten der Hierarchie‘ – Ein Governance-Paradox?, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden 1. Aufl. 2008, S. 118.

³ Schuppert, Gunnar Folke: Governance – auf der Suche nach Konturen eines ‚anerkannt uneindeutigen Begriffs‘, S. 13.

wurde auch in der Politikwissenschaft der Schritt unternommen nicht mehr mit dem Konzept der Steuerungstheorie, sondern mit dem Konzept von Governance zu operieren, um die neuen Prozesse der politischen „Steuerung“ exakter beschreiben zu können. Damit verschob sich auch das Untersuchungsinteresse von Steuerungshandeln hin zu mehr oder weniger fragmentierten oder integrierten, nach unterschiedlichen Prinzipien gestalteten Regelungsstrukturen. Diese, auch als *governance structures* bezeichnete Strukturen, beschreiben in welcher Beziehung Akteure in einem Governanceprozess stehen.

Um dies analysieren zu können muss man jedoch nochmal einen Schritt zurück gehen und der Frage nachgehen, wer denn überhaupt diese Akteure sind, bevor man ihre Beziehung zueinander definieren kann. Im Zusammenhang mit Governance meint Akteure nämlich nicht Individuen, sondern Organisationen, Kollektive, Netzwerke etc., die zum Zwecke der Herstellung und Implementierung kollektiv verbindlicher Regeln bzw. der Bereitstellung kollektiver Güter zusammenkommen. Dabei ist es zwingend notwendig die Handlungen der verschiedenen Akteure zu koordinieren, um zu einer Interdependenzbewältigung beizutragen. Wesentlich beeinflusst werden diese Prozesse durch die bereits angesprochenen *governance structures*. So kann es im Rahmen der *Hierarchie* eine feste Kopplung und damit eine asymmetrische Beeinflussung geben. Die Akteure können gezwungen werden gegen ihre Präferenzen und Interessen zu handeln. Bei den beiden anderen Typen von Regelungsstrukturen *Verhandlungs-* (Netzwerke, Verbände) und *Wettbewerbssysteme* (Parteien, Firmen) liegt hingegen eine institutionelle Gleichberechtigung vor, sodass Einigungen nur mittels Verhandlungen bzw. Wettbewerb zustande kommen können. Damit unterscheiden sich die *governance structures* zum einen durch die beteiligten Akteure und zum anderen durch deren Grad der strukturellen Kopplung (feste, lose, keine Kopplung). Man muss jedoch beachten, dass es sich hier nur um Idealtypen handelt, die oft nicht in Reinform, sondern vielmehr als Kombinationen (*Governance-Regime*, *Governance-Mix*) auftreten. Zudem werden sie wesentlich durch Institutionen bestimmt, die wiederum auch den Rahmen für die Modi der Handlungskoordination bestimmen.

Wie die Regelungsstrukturen treten auch die *Modi der Handlungskoordination* oft in Kombination auf. Vor allem bei nicht-hierarchischen Governanceformen werden Selbstregelung und staatliche Intervention oft nebeneinander wirksam. Damit wird auch klar, was unter dem Begriff *Modi der Handlungskoordination* verstan-

den werden kann. Mit ihm wird der Frage nachgegangen, wie Governanceprozesse zustande komme, und zwar in dem zwischen *hierarchischer Koordination* und *nicht-hierarchischer Koordination* unterschieden wird. Während sich bei ersterer die Akteure einer hoheitlichen Weisung unterwerfen müssen, werden bei letzterer Kompromisse und wechselseitige Konzessionen (Tausch- und Koppelgeschäfte, Ausgleichszahlungen) auf Basis von Freiwilligkeit und Verhandlungen hervorgebracht. Dabei stehen den Akteuren wiederum verschiedene *Mechanismen von Governance* zur Verfügung. Neben der Möglichkeit des *Exit*, also des Austritts des Akteurs aus der Akteurskonstellation, gibt es noch die Möglichkeit der *wechselseitigen Beobachtung*, also der Anpassung des eigenen Verhaltens, der *wechselseitigen Beeinflussung*, was dem Vergleich sozialer Einflusspotenziale entspricht und des *wechselseitigen Verhandeln*s.

Unter Berücksichtigung dieser, mithilfe einzelner Fragen ermittelter Eckpfeiler des Governancekonzepts, lässt sich nun abschließend die anfangs gestellte Leitfrage: „Was ist Governance?“ wie folgt beantworten. Mit dem Oberbegriff Governance (im Unterschied zum Gebrauch von Governance als Gegenbegriff zu *Government*) bezeichnet man die gesamte Breite von Interaktionsmustern und Modi der Handlungskoordination - von der Hierarchie bis zur institutionalisierten gesellschaftlichen Selbstregelung - unter Berücksichtigung folgender Aspekte: Akteurskonstellation, Modi der Interaktion und Art der verwendeten Governancemechanismen⁴. Ebenfalls beachtet werden muss der Doppelcharakter des Governancebegriffs, der einerseits auf eine Struktur verweist, die Handeln regelt andererseits aber auch den Prozess der Regelung selbst beschreibt. Da bei der Anwendung des Konzepts keine Bewertung von Governancestrukturen sondern lediglich eine Analyse vorgenommen wird, wird Governance als analytisches Konzept und nicht als normativer Begriff verstanden und verwendet. In Frage stellen ließe sich natürlich, was das Konzept angesichts dieser inhaltlichen Auslegung leisten kann und wo seine Grenzen liegen? Aufgrund der vorgegebenen Kürze dieser essayistischen Herangehensweise an die Frage, kann dies hier jedoch nicht geleistet werden, wäre eines eigenen Artikels aber durchaus wert.

⁴ Vgl. u.a. Zürn, Michael: Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden 1. Aufl. 2008, S. 553-580.

Literaturverzeichnis

- Benz, Arthur:* Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union: Governance und Policy-Making. PVS-Sonderheft 40/2007, Wiesbaden 2007, S. 36-57.
- Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.):* Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung, Wiesbaden 2. Aufl. 2010.
- Börzel, Tanja A.:* Was ist Governance?, Berlin 2006, S. 1-10 (http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was_ist_Governance.pdf, letzter Zugriff am: 16.10.2013).
- Börzel, Tanja A.:* Der ‚Schatten der Hierarchie‘ – Ein Governance-Paradox?, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden 1. Aufl. 2008, S.118-131.
- Geiger, Stephanie:* Europäische Governance. Eine Analyse der Möglichkeiten der Zivilgesellschaft mit einer Darstellung des Konventsverfahrens, Marburg 2005.
- Göhler, Gerhard:* Neue Perspektiven politischer Steuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 2-3/2010), S.34-40.
- Heinze, Rolf G.:* Regieren durch Verhandeln?, in: Werner, Jann (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen 2008, S. 231-258.
- Mayntz, Renate:* Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunnar (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2005, S. 11-20.
- Mayntz, Renate:* Über Governance, Frankfurt/M. 2009.
- Schuppert, Gunnar Folke:* Governance – auf der Suche nach Konturen eines ‚anerkannt uneindeutigen Begriffs, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden 1. Aufl. 2008, S. 13-40.
- Werner, Jann:* Regieren als Governance-Problem: Bedeutung und Möglichkeiten institutioneller Steuerung, in: Werner, Jann (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen 2008, S. 1-28.
- Zürn, Michael:* Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden 1. Aufl. 2008, S. 553-580.

Zur Autorin

Dominika Fellner ist Masterstudentin im Studiengang European Studies an der Universität Passau. Ihre Studienschwerpunkte liegen neben Politik im Bereich Wirtschaft und Interkulturelle Kommunikation.

Korbinian Huber Was ist Governance?

1. Einleitung

Bei näherer Beschäftigung mit politikwissenschaftlicher Literatur der letzten beiden Jahrzehnte stößt man mit hoher Wahrscheinlichkeit recht bald auf den Begriff *Governance*. Im Vergleich zum Jahr 1990 hat sich die relative Häufigkeit der Nennung dieses Wortes in der Fachliteratur grob um das dreißigfache erhöht.⁵ Dieser Umstand wirft die Frage auf, wie die stark zunehmende Beliebtheit des Begriffs zu erklären ist.

Um eine Antwort darauf zu finden, muss zunächst aber geklärt werden, was *Governance* eigentlich ist. Woher der Begriff kommt und was die Gründe für seinen Erfolg in der Wissenschaft sind, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts. Daran anschließend folgt der kurze Versuch, eine Lösung für die Frage zu bieten, was *Governance* denn ist. Eine allgemeingültige Antwort kann hier freilich nicht erfolgen, sehr wohl jedoch die Gegenüberstellung einiger wichtiger Positionen in der Wissenschaft.

2. Die Entstehung von „Governance“

Das Konzept *Governance* hat seinen Ursprung sowohl in den Wirtschaftswissenschaften als auch in der Politikwissenschaft, wobei die Ersteren den Anfang machten.⁶ Der wirtschaftswissenschaftliche Ansatz behauptet, dass der Markt, um funktionieren zu können, in manchen Situationen durch andere Handlungsmodi wie Hierarchie oder Verhandlung ersetzt werden muss. Auf der anderen Seite ging der *Governance*-Ansatz in der Politikwissenschaft aus der Erkenntnis hervor, dass auch die Hierarchie an Grenzen stößt. Deutlich wird dies etwa auf der internationalen Ebene, wo die Staaten ihre Handlungen auf nicht hierarchischer Basis abstimmen.⁷

Doch auch außerhalb des Bereichs der Internationalen Beziehungen wird der Begriff *Governance* in den Sozialwissenschaften verstärkt

eingesetzt. Gesellschaftliche Wandlungsvorgänge machten es in den Augen vieler Wissenschaftler notwendig, einen neuen Begriff zu prägen.⁸ Arthur Benz und Nicolai Dose machen zwei übergeordnete Aspekte dieser Wandlungsvorgänge aus. Erstens steht für sie die Tatsache fest, dass in bestimmten Politikfeldern Aufgaben nicht mehr effektiv auf der Ebene des Nationalstaats behandelt werden können, so etwa im Bereich der Umweltpolitik. Zweitens findet bei Entscheidungen eine zunehmende Verflechtung der Ebenen statt, auch unter Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte. Daraus folgt, dass die Grenzen zwischen Staat auf der einen und Gesellschaft auf der anderen Seite mehr und mehr verschwinden.⁹

Mithilfe des *Governance*-Ansatzes lassen sich also sowohl Vorgänge auf der internationalen, wie auch auf der innerstaatlichen Ebene betrachten. Diese beiden Bereiche waren bislang in der Politikwissenschaft nur getrennt bearbeitet worden.¹⁰ Die neue Perspektive, welche der *Governance*-Ansatz sowohl für die Internationalen Beziehungen wie auch für die Policy-Forschung bietet, beschreibt Renate Mayntz folgendermaßen:

„In beiden Bereichen lassen sich Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr eindeutig unterscheiden, weil die Regelungsadressaten selber am Entwerfen der Regeln und ihrer Durchsetzung mitwirken.“¹¹

Folge der Aufhebung dieser Trennung ist, dass der *Governance*-Ansatz über das Handeln des Staates hinausgeht. Dieser wiederum stellt eine auf verschiedene Art verbundene Ansammlung mehrerer staatlicher Akteure und daher kein einheitliches Gebilde dar.¹²

⁵ Vgl. Jann, Werner: *Governance als Reformstrategie - Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder*. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Governance Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden 2005. S.21-43. Hier S.21.

⁶ Vgl. Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg: *Einleitung*. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden 2007. S.9-25. Hier S.11.

⁷ Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis: *Einleitung Handbuch Governance*, a.a.O., S.11f.

⁸ Vgl. Benz, Arthur/Dose, Nicolai: *Kapitel 1 Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?* In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden 2010. S.13-36. Hier S.14f.

⁹ Vgl. Benz/Dose: *Kapitel 1 Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?* a.a.O., S.15f.

¹⁰ Vgl. Börzel, Tanja: *Was ist Governance?* Berlin, 2006. Hier S.1. (http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was_ist_Governance.pdf, letzter Zugriff am 26.10.2013).

¹¹ Mayntz, Renate: *Governance Theory als fortentwickelte Systemtheorie?* In: Schuppert, Gunnar (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden 2005, S.11-20. Hier S.15.

¹² Vgl. Mayntz: *Governance Theory als fortentwickelte Systemtheorie?* a.a.O. S.15.

3. Was ist *Governance*?

Wenn Edgar Grande *Governance* als „sperrige[n] Begriff“¹³ bezeichnet, so meint er damit, dass man ihn nicht eindeutig ins Deutsche übersetzen kann. Der Grund hierfür ist nicht zuletzt auch darin zu suchen, dass sich die Wissenschaft nicht einig darüber ist, was *Governance* denn bedeutet.¹⁴ Der weiter oben bereits erwähnte wirtschaftswissenschaftliche Ansatz beschäftigt sich unter der Bezeichnung Institutionen-ökonomie auch mit *Governance*. Diese bezeichnet hier die Auswahl des passenden Modus zur Koordination der Handlungen von Unternehmen und Institutionen. Ziel ist dabei immer die Senkung der sogenannten Transaktionskosten, also der Kosten der Aushandlung von Abmachungen zwischen Akteuren und auch der Sicherstellung ihrer Befolgung.¹⁵

Der Aspekt der Modi zur Koordination von Handlungen von Akteuren wird auch in der Politikwissenschaft genutzt. Tanja Börzel identifiziert drei idealtypische Regelungsstrukturen, nämlich Wettbewerb, Hierarchie und Verhandlungen.¹⁶ In den meisten Fällen liegen diese in Mischformen vor, bei welchen übergeordnete Regelungsstrukturen die ihnen untergeordneten beeinflussen. Ein Beispiel dafür wäre ein Wettbewerbssystem, welches von Seiten der staatlichen Hierarchie geregelt und überwacht wird.¹⁷ *Governance* besitzt also auch die Bedeutung als „alle diese Formen und Mechanismen der Koordination zwischen [...] Akteuren, deren Handlungen interdependent sind [...]“¹⁸ Dies schließt sowohl staatliche als auch private Akteure ein. Durch wissenschaftliche Betrachtung dieser Formen und Mechanismen kann dann unter anderem auch der Versuch unternommen werden, vorhandene Probleme zu lösen.¹⁹

Verstärkt in Richtung der Lösung solcher Probleme wiederum geht ein weiteres Verständnis des Begriffs *Governance*, nämlich von der „Governance als Handlungsanleitung für die Praxis“²⁰. Dieser verwaltungswissenschaftliche Ansatz hat das Ziel, staatliche Institutionen so neuzugestalten, dass die Gesellschaft am wirkungsvollsten in administrative Vorgänge eingebunden werden kann.²¹ Dadurch soll die Zivilgesellschaft auch Aufgaben des Staates übernehmen können.²² Der Einfluss der weiter oben erwähnten Erkenntnis, dass die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft schwinden, ist hier unverkennbar.

4. Fazit

Der Begriff *Governance* hat also zahlreiche Bedeutungen, in der Tat sind sie zahlreicher, als dass sie im Rahmen dieses Essays alle vorgestellt hätten werden können (*Good Governance* und *Global Governance* seien hier als Beispiele genannt). Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Begriff von Vertretern unterschiedlicher Disziplinen genutzt wird. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass er sich für manche Wissenschaftler als „Brückenkonzept“²³ zwischen „Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften“²⁴ anbietet. Als Konzept bietet sie verschiedenen Wissenschaftszweigen die Möglichkeit, eine Analyse diverser Fragestellungen aus einem neuen Blickwinkel zu betreiben.²⁵ Dieser wurde nötig vor dem Hintergrund der zunehmend „globalisierten und vernetzten Welt“²⁶.

¹³ Grande, Edgar: Münchener Zentrum für Governance-Forschung. Neue Konzepte für das Regieren. Interview für das Münchner Uni Magazin, 2/2008. S.20-21. Durchgeführt von Katrin Gröschel. Hier S.20. (http://www.uni-muenchen.de/aktuelles/publikationen/mum/archiv/2008/mum_02_08.pdf, letzter Zugriff am 25.10.2013).

¹⁴ Vgl. Benz/Dose: Kapitel 1 Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? a.a.O., S.13.

¹⁵ Vgl. Benz/Dose: Kapitel 1 Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? a.a.O., S.17f.

¹⁶ Vgl. Börzel: Was ist Governance? a.a.O., S.4.

¹⁷ Vgl. Börzel: Was ist Governance? a.a.O., S.8f.

¹⁸ Benz/Lütz/Schimank/Simonis: Einleitung Handbuch Governance, a.a.O., S.9.

¹⁹ Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis: Einleitung Handbuch Governance, a.a.O., S.9.

²⁰ Jann: Governance als Reformstrategie, a.a.O., S.22.

²¹ Vgl. Jann: Governance als Reformstrategie, a.a.O. S.33.

²² Vgl. Benz/Dose: Kapitel 1 Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? a.a.O., S.23.

²³ Grande, Edgar: Münchener Zentrum für Governance-Forschung, a.a.O., S.20.

²⁴ Grande, Edgar: Münchener Zentrum für Governance-Forschung, a.a.O., S.20.

²⁵ Vgl. Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin: Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der Europäischen Integration, 2006, S.223-247. Hier S.224.

²⁶ Knodt/Große Hüttmann: Der Multi-Level Governance-Ansatz, a.a.O., S.224.

Literaturverzeichnis

- Benz, Arthur/Dose, Nicolai*: Kapitel 1 Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden 2010. S.13-36.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg*: Einleitung. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden 2007. S.9-25.
- Börzel, Tanja*: Was ist Governance? Berlin, 2006. (http://www.polsoz.fu-berlin.de/pol-wiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was_ist_Governance.pdf, letzter Zugriff am 26.10.2013).
- Grande, Edgar*: Münchener Zentrum für Governance-Forschung. Neue Konzepte für das Regieren. Interview für das Münchner Uni Magazin, 2/2008. S.20-21. Durchgeführt von Katrin Gröschel. (http://www.uni-muenchen.de/aktuelles/publikationen/mum/archiv/2008/mum_02_08.pdf, letzter Zugriff am 25.10.2013).
- Jann, Werner*: Governance als Reformstrategie - Vom Wandel und der Bedeutung veraltungspolitischer Leitbilder. In: Schuppert, Gunnar Folke(Hrsg.): Governance Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden 2005. S.21-43.
- Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin*: Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der Europäischen Integration, Wiesbaden 2006, S.223-247.
- Mayntz, Renate*: Governance Theory als fortentwickelte Systemtheorie? In: Schuppert, Gunnar (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden 2005, S.11-20.

Zum Autor

Korbinian Huber studiert Governance and Public Policy im Masterstudiengang an der Universität Passau. Seinen Bachelorabschluss machte er an der Ludwig-Maximilians-Universität München in den Fächern Geschichte und Politikwissenschaft.

Alexander Hundertmark Was ist Governance?

Eine allgemeingültige Definition von dem Begriff *Governance* ist bisher ebenso wenig vorzufinden²⁷, wie seine Verwendung vielfältig ist. Eindeutig scheint hingegen zu sein, dass er zumeist nicht ohne Zusatzwort auskommt. Entsprechend verwendet man den Terminus *Governance* nicht nur für sich alleine stehend, sondern spricht beispielsweise von *global governance*, *network governance*, *new governance* oder *multi-level governance*.

Was nicht heißen soll, dass diese Begriffe keine Abgrenzung untereinander zulassen. Soll *global governance* das politische Interagieren auf internationaler Ebene erklären, widmet sich der Begriff *network governance* dem Verhandeln in Netzwerken. *New governance* wird wiederum zur Beschreibung neuer *Governance-Modi* – vor allem auf EU-Ebene – verwendet und *multi-level governance* will das Verhalten sowie das Ver- und Aushandeln von Entscheidungen von den verschiedenen Akteuren und die Entscheidungsfindung in solchen Regelsystemen (wie dem der EU) erklären.²⁸

Aber was soll der Begriff *Governance* genau beleuchten, welchen Anspruch hat er und wird er diesem Anspruch auch gerecht? Provokant könnte man sagen: der Anspruch ist groß, gerecht wird er diesem aber nicht (wirklich). Es werden Entwicklungen aufgezeigt, und beleuchtet, aber nicht vollständig erklärt. Also doch eher „Modewort“ als hinreichende Erklärung? Bevor diese Frage im Fazit behandelt werden soll, wird zunächst der *Governance*-Begriff genauer betrachtet sowie die damit einhergehenden Vorstellungen an das Konzept von *Governance*. Und ob es nur ein Konzept ist oder doch schon eine Theorie.

Das *Governance*-Konzept in der europäischen Integrationsforschung schien die Lösung für die Erklärung neuer Erscheinungsformen in der Konsensfindung zu sein, die sich mit älteren Modellen im Bereich der Integrationsforschung nicht mehr ausreichend erklären ließen. Gerade auf supranationaler Ebene konnte man beobachten, dass nicht mehr alleine Staaten entschieden – bzw. die alleinigen Steuerungsobjekte darstellten –, sondern es zu einer zunehmenden Einmi-

schung und Einbeziehung anderer Akteure kam – den vermeintlichen Steuerungsobjekten.²⁹

Geschaffene supranationale Institutionen, die den Integrationsprozess der EU fördern sollten, wurde eine gewisse Eigendynamik und Entscheidungsmacht diagnostiziert.³⁰ Diese Eigendynamik konnte von älteren Konzepten der Integrationsforschung nicht zufriedenstellend erklärt und in ihre Konzepte eingebunden werden (Vgl. (Liberaler) Intergouvernementalismus) bzw. gab es berechtigte Kritik an den dort gemachten Annahmen (Vgl. Neo-Funktionalismus).³¹

Recherchiert man den Begriff im Internet, findet man Formulierungen wie:

„Governance“ verweist auf die Art und Weise, wie politische Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden. D.h. „Governance“ umschreibt Aktivitäten („to govern“), Prozesse („governing“) oder ganz generell Koordinationsmechanismen („governance“) der politischen Regelung und Steuerung.³²

Diese Darstellung gleicht sich mit der von Börzel, wenn sie betont, dass die Attraktivität der *Governance*-Perspektive u.a. darin liegt, dass sie

das Regieren sowohl im internationalen System...als auch innerhalb des Staates...erfassen kann.³³

Gleichzeitig wurde dem *Governance*-Begriff früh der Vorwurf gemacht, dass er nur deskriptiver Natur sei und nicht Erklärungen für Entwicklungen liefern könne, sondern nur deren Beschreibung im Nachhinein betreibe. Zudem, dass er insgesamt nicht als Theorie taugte, da er zum einen nicht die Bildung von Arbeitshypothesen zulasse und zum anderen nicht trennscharf und erschöpfend sei.³⁴ Aber was ist eine gute Theorie?

Nach van Evera sollte eine Theorie dem Anspruch nach ein kausales Gesetz sein – oder zumindest eine kausale Hypothese – in Verbindung mit einer Deutung bzw. Begründung für das Zustandekommen dieses Gesetzes oder der Hypothese.³⁵ In diesem Sinne kann man bei *Governance* nicht von einer Theorie sprechen.

²⁹ Vgl. Mayntz, Renate (2005): *Governance als fortentwickelte Steuerungstheorie?*

³⁰ Vgl. Haltern, Ulrich (2006): *Integration durch Recht.*

³¹ Vgl. Schwarz, Oliver: *Drei Integrationstheorien und deren zentrale Aussagen.*

³² *governance.at* (2006): *Governance.*

³³ Börzel, Tanja (2006): S. 1

³⁴ Vgl. Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin (2006)

³⁵ Vgl. Van Evera (1997): *Guide to methods for students of political science. Chapter 1: Hypotheses, Laws, and Theories: A User's Guide.* p. 9

²⁷ Vgl. Börzel, Tanja (2006): *Was ist Governance.* S. 1

²⁸ Vgl. u. a. Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin (2006): *Der Multi-level Governance-Ansatz.*

Mag es zwar Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge darstellen, kann es sie doch zugleich nicht hinreichend begründen. Es kann erklären, wie es zu Entscheidungen kam und in welcher Form sich Akteure beteiligt haben bzw. wie deren Partizipation zustande kam, aber zugleich können keine Vorhersagen getroffen werden.

Nach Blaikie sind Konzepte im weitesten Sinne Ideen, welche in Worten oder einem Symbol ausgedrückt werden können.

*They range in generality from the very specific to the highly abstract, and from the simple to the complex.*³⁶

Also doch Konzept?

Governance betont die vorgefundene Struktur; es wird die zur Verfügung stehende Regelstruktur betont. Die Entscheidungsfindung und das Akteursverhalten werden wenn nicht von den Institutionen determiniert, so doch in einem gewissen Rahmen von ihnen eingeordnet, der den Prozess der Entscheidungsfindung mitbestimmt. Der Fokus liegt auf der Struktur- und Prozesskomponente.³⁷

In einem Mehrebenensystem wie dem der EU gibt es keine übergeordnete Ordnungsinanz mit entsprechenden faktischen Befugnissen, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist. Findet in der BRD die Entscheidungsfindung durchaus auf verschiedenen Ebenen statt, gibt es zugleich klar geregelte Zuständigkeiten, die den beteiligten Institutionen i.d.R. differenzierte Befugnisse einräumen.

Nicht so in der EU. Sie stellt ein teils kompliziertes (zudem historisch gewachsenes) Geflecht aus Zuständigkeiten, Akteurskonstellationen und Entscheidungsfindungen dar. Ist die Kommission theoretisch die oberste Instanz oder zumindest etwas, was dieser im nationalstaatlichen Vergleich nahe kommt, besitzt sie zugleich nicht die endgültige Entscheidungsmacht – auch wenn sie mit „agenda setting“ eine Richtung im politischen Prozess vorgeben kann. Ebenso sind Parlament und Rat in die Entscheidungen eingebunden.

Vor diesem Hintergrund ist das Governance-Konzept durchaus problematisch, da nicht erschöpfend, gleichzeitig aber auch attraktiv, da es die Mängel anderer Konzepte zu integrieren vermag und eine neue Sichtweise zulässt. Somit führt es letztlich aus eingefahrenen Annahmen über Politik- bzw. Entscheidungsgestaltung her-

aus, oder gibt zumindest doch eine Perspektive auf.

Der Begriff Governance bezeichnet dabei einen Ansatz, mit dem man das veränderte Verhalten und die Partizipation von verschiedenen Akteuren bei der Willensbildung erklären will. Es möchte einen normativen Anspruch vertreten, den es meiner Ansicht nach aber nicht gänzlich erfüllt. Da es zwar durchaus Erklärungspotential für (neue) Modi der Entscheidungsfindung bietet, dies aber zumeist nur im Nachhinein tut und somit vor allem deskriptiver Natur ist. Als Teilbereich der Internationalen Beziehungen bzw. der Integrationsforschung ist es aber nützlich, um vorhandene Entwicklungen und deren Zustandekommen zu erklären.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass es als Konzept nicht dazu in der Lage ist, Prozesse gänzlich zu erklären oder gar Entwicklungen voraus zu sagen. Wobei letzteres ein generelles Problem von verschiedenen Konzepten und auch Theorien (nicht nur in den Politikwissenschaften) darstellen dürfte. Beruht der Anspruch allerdings nur auf dem eines Konzepts, statt einer eigenständigen Theorie, scheint dies hinnehmbar.

Insofern würde ich meine Anfangs geäußerte These, dass es sich teils um ein Modewort handelt, zumindest in der Hinsicht bejahen, als dass es einen Begriff darstellt, der einen gewissen Trend verkörpert: die (zumindest subjektiv wahrgenommene) positive Aufladung und damit Darstellung des politischen Entscheidungsprozesses in der Gegenwart. In welchem nicht nur der Staat und die althergebrachten Institutionen partizipieren und bestimmen, sondern auch gesellschaftliche Gruppen und nichtstaatliche Organisationen. Dabei finde ich es schwierig, dass das Governance-Konzept prinzipiell davon ausgeht, dass verschiedenste Akteure bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung partizipieren können, es aber scheinbar zugleich unterlassen wird, diese Partizipation zu werten, oder doch zumindest kritisch zu beleuchten. Dies ist insofern problematisch anzusehen, da Interessenvertretungen wie beispielsweise durch Lobbyismus betrieben, eindeutig einen nicht zu verkennenden Einfluss auf politische Entscheidungen haben. Diese Interessenvertretungen aber per se ein höheres Potenzial zur Mitbestimmung haben, als nichtwirtschaftliche Interessengruppen. Schlichtweg aufgrund ihrer Ressourcen, auf die sie zurückgreifen können. Eines unter vielen Beispielen,

³⁶ Blaikie, Norman (2010): Designing Social Research. The Logic of Anticipation. Chapter 5: Concepts, Theories, Hypotheses and Models. p. 111

³⁷ Vgl. u.a. Mayntz, Renate (2005); Börzel, Tanja (2006)

die Kritik an dem neuen Ökolabel für Autos, spiegelt diesen Sachverhalt gut wider³⁸.

Mitbestimmung ist wünschenswert. Insbesondere, wenn wir uns selber als Zivilgesellschaft mit entsprechendem Engagement und Beteiligung sehen. Aber eine ausgewogene Mitbestimmung kann nur unter fairen Umständen stattfinden. Insofern wäre es wünschenswert nicht nur vorhandene und sich im Prozess befindliche Gegebenheiten und Entwicklungen benennen und (im Nachhinein) erklären zu können, sondern auch Perspektiven aufzuzeigen, wie dies zu einem besseren, vielleicht auch ideellen Prozess werden könnte.

Literaturverzeichnis

Börzel, Tanja (2006): Was ist Governance. (http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was_ist_Governance.pdf – letzter Zugriff: 04.11.13)

governance.at - Die Internetplattform zu Governance und Nachhaltiger Entwicklung (2006): Governance. (<http://www.governance.at/?pId=9> – letzter Zugriff: 04.11.2013)

Haltern, Ulrich (2006): Integration durch Recht. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2006, S. 399-423.

Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin (2006): Der Multi-Level-Governance-Ansatz. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der Europäischen Integration, 2. Aufl., S. 223-247.

Blaikie, Norman (2010): Designing Social Research. The Logic of Anticipation. Chapter 5: Concepts, Theories, Hypotheses and Models. p. 110-156.

Maisch, Andreas (2013): Lobbyismus: Automobilverband bestimmte über umstrittenes Ökolabel mit. (<http://www.zeit.de/mobilitaet/2013-10/autoindustrie-lobby-energielabel> – letzter Zugriff: 04.11.2013)

Mayntz, Renate (2005): Governance als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunar (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und

Entwicklungslinien. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2005, S. 11-20.

Schwarz, Oliver: Drei Integrationstheorien und deren zentrale Aussagen. (http://www.wiwi.uni-rostock.de/fileadmin/Institute/IPV/Lehrstuehle/Lehrbeauftragte/Meyer_zu_Natrup/Drei_Integrationstheorien_und_derer_zentrale_Aussagen.doc – letzter Zugriff: 25.10.2013)

Van Evera (1997): Guide to methods for students of political science. Chapter 1: Hypotheses, Laws, and Theories: A User's Guide. p. 1-21.

Zum Autor

Alexander Hundertmark studiert im dritten Semester den "Master Governance and Public Policy – Staatswissenschaften" an der Universität Passau. Daneben ist er als Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Professur für empirische Sozialforschung tätig.

³⁸ Exemplarisch Maisch, Andreas (2013): Lobbyismus: Automobilverband bestimmte über umstrittenes Ökolabel mit.

Melanie Mank Was ist Governance?

Manchmal fragt man sich, wer heutzutage eigentlich Politik macht. Werden wir wirklich noch von der Regierung regiert, die wir gewählt haben? Oder gehorcht die Politik vielmehr den zahlreichen Lobbygruppen, die sich meist sehr erfolgreich in Gesetzgebungsprozesse einzubringen wissen? Haben wir Bürger dabei überhaupt eine Chance, uns noch einzumischen? Läuft das allerorten geforderte zivilgesellschaftliche Engagement nicht doch bloß meist ins Leere? Mit Bestimmtheit sagen kann man das wohl alles nicht. Aber es lässt sich definitiv feststellen, dass die klassische Vorstellung von Regieren, die die nationalstaatliche Regierung an der Spitze einer hierarchischen Struktur sieht, in der heutigen Zeit an ihre Grenzen stößt. Viel zu sehr sind unsere modernen Staaten international vernetzt und viel zu viele Akteure mischen im politischen Prozess mit. Deutliches Beispiel dafür ist auch die Europäische Union und ihr ausgeprägtes Mehrebenensystem.

Um diesen neuen Strukturen und Prozessen gerecht zu werden, spricht man in der Wissenschaft vom sogenannten Governance-Konzept oder Governance-Ansatz.

Doch was bedeutete Governance eigentlich? Was meint man damit?

Die Governance-Forschung setzt genau dort an, wo man nicht mehr vom klassischen Regieren sprechen kann. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass in politischen Prozessen - und zwar auf den unterschiedlichsten Ebenen - eine Vielzahl von sowohl staatlichen, aber eben auch nicht-staatlichen Akteuren aktiv ist.

Tanja Börzel versteht unter dem Begriff Governance eine „neue Form“ des kooperativen Regierens unter der systematischen Einbeziehung privater [Akteure]³⁹. Diese privaten Akteure agieren also zusammen mit den öffentlichen in bestimmten Strukturen: in Hierarchie, Wettbewerbssystemen und Verhandlungssystemen. Ihre Interaktionen - Prozesse genannt - unterliegen bestimmten Regeln: Hierarchie bezeichnet das klassische „[institutionalisierte] Über-/Unterordnungsverhältnis“⁴⁰, in dem Aktionen durch Weisungen *von oben* ausgelöst werden. In den Wettbewerbs- und Verhandlungssystemen dagegen sind die Akteure weit gleichberechtigter. Unter Wettbewerbssystemen versteht man zum

einen den *Markt*, zum anderen aber auch politische Wettbewerbe. Die Interaktionen sind in beiden durch Konkurrenzbeziehungen bestimmt. Entscheidungen fallen meist durch den Einfluss dritter, die sich nach Preis und/oder Qualität entscheiden. Zum Beispiel also Kunden, die sich für oder gegen bestimmte Produkte entscheiden bzw. bestimmte Parteien wählen oder nicht wählen. In Verhandlungssystemen geht es weniger um die Konkurrenz, als um die gegenseitige Beobachtung und Beeinflussung. Zu den Interaktionselementen zählen hier *arguing* und *bargaining*. Beim *arguing* geht es darum, auf der Sachebene zu diskutieren und den Verhandlungspartner argumentativ zu überzeugen. *Bargaining* hingegen bezeichnet Verhandlungen in denen mit Positionen geschachert wird und sich der mit der mächtigsten Verhandlungsposition durchsetzt. In der Realität gibt es selbstverständlich Verschachtelungen und Verbindungen der genannten Elemente. Außerdem erstrecken sie sich über unterschiedlichste Ebenen sowohl innerstaatlich als auch auf der internationalen Bühne.⁴¹

Governance bezeichnet also eine Form des Regierens, die nicht nur auf hierarchische Steuerungsprozesse beschränkt ist, sondern weitere Akteure – sowohl öffentliche als auch private – in politische Prozesse einbezieht. Es entstehen dabei unterschiedliche Interaktionsformen, die nicht nur auf die nationalstaatliche Ebene beschränkt sind, sondern auch im regionalen und internationalen Kontext wirksam werden. Vor allem im Bereich der internationalen Politik sprach man schon früh von Governance - in diesem Fall der *global governance* - da klassische Regierungsstrukturen in internationalen Organisationen noch nie vorhanden waren.

In diesem Zusammenhang lässt sich auch die Europäische Union als Anwendungsbeispiel der Governance-Theorie anführen.

Arthur Benz legt dabei einen Governance-Begriff zu Grunde, der sich der Frage widmet, „wie Akteure im kollektiven Handeln mit Institutionen umgehen, und nicht [...], wie Institutionen Politik lenken.“⁴² Es stehen also ganz deutlich die einzelnen Akteure, die sowohl aus dem öffentlichen, als auch dem privaten Bereich kommen können, im Fokus. Im Umfeld der Europäischen Union agieren sie in Form von Netzwerken. Der Begriff des Netzwerks ist also in diesem Zusammenhang den oben genannten Begrifflichkeiten noch hinzuzufügen. Die sogenannte „network-

³⁹ Börzel, Tanja A.: Was ist Governance? Berlin, 2006. S.1

⁴⁰ Börzel, Tanja A.: Was ist Governance? Berlin, 2006. S.4

⁴¹ vgl.: Börzel, Tanja A.: Was ist Governance? Berlin, 2006.

⁴² Benz, Arthur: Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU. Wiesbaden, 2007. S.37

governance⁴³ entwickelte sich auf europäischer Ebene aus den Hauptdilemmata der EU heraus. Die Kompetenzen der Union waren zunächst auf den Bereich der Integration des gemeinsamen Marktes beschränkt und diese erfolgte durch Rechtsetzung, die eine Interaktion mit anderen betroffenen Akteuren ausschloss. Zudem war es der Europäischen Union verwehrt, in andere Politikfelder - beispielsweise die Sozialpolitik - einzugreifen, um Auswirkungen ihrer Vorgaben abzufedern. Dies blieb den Mitgliedsstaaten vorbehalten, die dadurch gegenüber der Europäischen Union ein positiveres Bild abliefern konnten.

Diese hierarchische, eindimensionale Struktur wurde mit der Zeit abgelöst durch die Erweiterung der Kompetenzen der Union und die zunehmende Einbeziehung verschiedener Akteure auf allen Ebenen. Die sich bildenden vielfältigen Verhandlungsprozesse spiegeln sich wieder in der Verschränkung der Institutionen der EU, der Arbeit in Ausschüssen und der Einbeziehung der regionalen Ebene und nichtstaatlicher Akteure. Es agieren also in der Europäischen Union Netzwerke mit sowohl staatlichen Akteuren, wie den Mitgliedsstaaten und ihren regionalen Vertretungen, als auch mit NGOs, Verbänden kommunaler und internationaler Tragweite sowie Lobbygruppen verschiedenster Wirtschaftszweige in einem komplex verflochtenen Mehrebenensystem. Die meist mehrstufig angelegten Verhandlungsprozesse, die zwischen den sehr verschiedenartigen Mitwirkenden auf den unterschiedlichen Ebenen – EU, Mitgliedsstaat und Region – sowie ebenübergreifend ablaufen und die die europäische Politik gestalten, sind in einen institutionellen Rahmen mit gewissen Regeln eingebunden. Die network-governance steht also im Schatten hierarchischer Strukturen, was für einen gewissen Verhandlungsdruck sorgt, der Erfolge garantiert.⁴⁴

Auch wenn man die eben beschriebene Entwicklung der verstärkten Einbindung vielfältiger Akteure in den politischen Prozess auf Grund ihres pluralistischen Charakters meist als recht positiv wahrnimmt, so gibt es dennoch auch kritische Anmerkungen zu machen und offen bleibende Fragen zu stellen.

Zunächst drängt sich natürlich die Frage auf, inwiefern die zahlreichen Akteure - vor allem die nicht-staatlichen - überhaupt legitimiert sind, sich in politische Prozesse einzubringen. Gewählt

sind sie im Gegensatz zur klassischen Regierung und den Parlamenten ja nicht. Man könnte anführen, dass sie die pluralistische Zusammenstellung der Gesellschaft repräsentieren und praxisnahe Inhalte einbringen können. Jedoch bleibt offen, inwiefern das tatsächlich dem Gemeinwohl zuträglicher ist, oder ob nur Partikularinteressen vertreten werden und ob das als Legitimation reicht. Zudem ist fraglich, ob die Durchsetzungskraft der einzelnen Akteure, vor allem auch der kleineren, ausreichend ist, um einen wirklich wahrnehmbaren Beitrag zu leisten. Es stellt sich also die Frage, ob die Politik im Governance-Modell näher am Menschen ist und bessere Problemlösungsansätze bieten kann als das klassische Regieren. Können sich hier nicht partikuläre Gruppeninteressen viel zu sehr in den Vordergrund drängen und die Debatten bestimmen? Damit verbunden könnte man auch diskutieren, inwiefern Governance mehr Demokratie bedeutet. Bedeutet Demokratie wirklich nur, eine Regierung zu wählen und dieser dann alle politischen Belange allein zu überlassen? Oder sollte es in einer Demokratie nicht vielmehr auch darum gehen, eine gewählte Regierung in ihrem Tun zu kontrollieren und zu unterstützen, sich also auch nach der Wahl aktiv in politische Prozesse einzubringen? Vor diesem Hintergrund wäre das Governance-Modell also durchaus demokratischer, da es eine Vielzahl von Akteuren am Regieren beteiligt. Haben wir aber überhaupt noch die Wahl eines entweder oder? Wie eingangs angesprochen, ist das Modell des klassischen Regierens nicht mehr zutreffend auf die komplexen Vorgänge der Realität. Vor allem auch die zunehmenden internationalen Verflechtungen machen die Anwendung eines neuen Konzepts notwendig. Dabei wird der politischen Wissenschaft oft vorgeworfen, sie würde mit dem Governance-Konzept nur die Begebenheiten beschreiben und über diese deskriptive Funktion hinaus sich nicht ausreichend mit den Hintergründen und Effekten befassen. Jedoch muss man feststellen, dass sich diese Kritik zunehmend relativiert und die Wissenschaft sehr wohl große Fortschritte auch in der Analyse macht.⁴⁵

Abschließend lässt sich also zusammenfassen, dass Governance eine neue Form des Regierens bezeichnet, die weggeht von der klassisch hierarchischen Struktur und die eine Vielzahl von Akteuren – vor allem auch nicht-staatlicher – in den politischen Prozess einbezieht. Zumal auf internationaler Ebene erfreut sich der Ansatz reger Anwendung. Fast schon inflationär oft wird der Begriff in verschiedensten Kontexten und mit mannigfachen Bedeutungen verwendet. Es ist

⁴³ Benz, Arthur: Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU. Wiesbaden, 2007. S.43

⁴⁴ vgl.: Benz, Arthur: Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU. Wiesbaden, 2007.

⁴⁵ vgl.: Knodt, Michèle / Große Hüttmann, Martin: Der Multi-Level Governance-Ansatz. 2006. S.236ff

also schwierig ihn eindeutig zu definieren, aber ein grobes Bild und die augenfälligsten Kennzeichen sollten hier vermittelt worden sein.

Literaturverzeichnis

Benz, Arthur: Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. PVS-Sonderheft 40/2007. Wiesbaden, 2007. S. 36-57.

Börzel, Tanja A.: Was ist Governance? Berlin, 2006.

Knodt, Michèle / Große Hüttmann, Martin: Der Multi-Level Governance-Ansatz. In: Bieling, Hans-Jürgen / Lerch, Mari-ka(Hrsg.): Theorien der Europäischen Integration. 2006 (2). S. 223-247.

Zur Autorin

Melanie Mank studiert seit Oktober 2013 an der Universität Passau den Masterstudiengang Staatswissenschaften. Davor erwarb sie den binationalen Bachelorabschluss „Deutsch-Französische Studien“ der Universitäten Regensburg und Clermont-Ferrand.

Sophie Speichermann Was ist Governance?

1. Einleitung

Das Governance Konzept oder der Begriff Governance hat sich in den letzten zehn Jahren fest in der Öffentlichkeit etabliert.⁴⁶ Ob „Good Governance“, „Corporate Governance“ oder „Global Governance“, dieses Konzept wird aus den verschiedensten Blickwinkeln und mit unterschiedlichen Schwerpunktzsetzungen genutzt. Die Frage die sich daraus ergibt ist, warum Governance so wichtig geworden ist? Warum wird ein Konzept plötzlich wie selbstverständlich in den unterschiedlichsten Bereichen angewendet?

Am leichtesten lässt sich dies mit einem Perspektivwechsel erklären. „Governance verweist [...] auf veränderte Wahrnehmungen von in der Praxis handelnder Akteure.“⁴⁷ Dahinter stehen zum einen Erkenntnisse aus den internationalen Beziehungen⁴⁸ und zum anderen, dass das hierarchische Modell in Politik, Verwaltung und Wirtschaft nicht mehr ausschließlich genutzt wird, um für kollektive gesellschaftliche Probleme Lösungen zu finden.⁴⁹ Perspektive wird zum zentralen Begriff. Die Frage was Governance ist, ist unmittelbar mit der Perspektive verbunden, die in Bezug auf das Regieren eingenommen wird.⁵⁰

Um sich der Frage anzunähern muss die Herkunft des Konzeptes genauer untersucht werden. Dazu werden hier eine wirtschaftswissenschaftliche und eine politikwissenschaftliche Perspektive erläutert. Weiter sollen dann zentrale Mechanismen und Prozesse dargelegt werden und in einem letzten Schritt sollen Kritikpunkte an Governance diskutiert werden.

2. Entwicklung des Governance-Begriffs

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive wurde Governance im Rahmen von ökonomischen Transaktionskosten wichtig. Es kristallisierte sich

heraus, dass Transaktionen geringere Kosten haben können, wenn sie in Strukturen wie Hierarchie, Verbänden und Netzwerken stattfinden, und nicht nur im Markt.⁵¹ Aus dieser Perspektive „umfasst (...) Governance alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination.“⁵² In der wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive folgt die Erkenntnis, dass nicht nur der Markt alleine sondern auch andere Strukturen zur Koordination beitragen.

Der Begriff der Governance hat soziologische Wurzeln, hier mit einer systemischen Funktion, „als ein vom Handeln konkreter Akteure abgelöster Prozess gedacht.“⁵³

In den Politikwissenschaften wird das Phänomen der Governance zunächst in den internationalen Beziehungen deutlich. Der hierarchische Ansatz kann das Verhalten von Staaten im internationalen System nicht adäquat beschreiben. Governance beschreibt hier das Phänomen, dass Regieren im internationalen System funktioniert, auch ohne übergeordnete Zentralgewalt.⁵⁴ Auch in der Policy- Forschung wird Governance zum zentralen Begriff. Politische Steuerung findet auch durch das Zutun weiterer Akteure, neben den staatlichen Akteuren, wie Verbänden, Lobbygruppen oder der Zivilgesellschaft statt.⁵⁵

In dieser Arbeit ist Governance definiert als „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“⁵⁶

Aus der Wirtschaftswissenschaft stammt die Erkenntnis, dass es zusätzlich zum Markt Regulationsstrukturen, wie Hierarchie, gibt und aus der Politikwissenschaft kommt eine umgekehrte Erkenntnis nämlich, dass es neben hierarchischen Strukturen auch weitere Formen der Koordinierung gibt. Beide Perspektiven erkennen, dass es unterschiedliche Kontexte der Koordination und Regulierung gibt.

Die Definition von Governance ist hier sehr umfassend und die Frage die sich daraus ergibt ist, ob ein Begriff der scheinbar alles umfasst, am Ende keinerlei Gehalt hat? Es muss bedacht werden, dass Governance in erster Linie eine Per-

⁴⁶ Vgl. Benz, Arthur/Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg: Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 10.

⁴⁷ Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis, Handbuch Governance, a.a.O., S. 9.

⁴⁸ Vgl., Börzel, Tanja A.: Was ist Governance?, 2006, S.1 (http://www.polsoz.fuberlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was_ist_Governance.pdf, letzter Zugriff am: 18.10.2013)

⁴⁹ Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis, Handbuch Governance, a.a.O., S. 9.

⁵⁰ Vgl., Haus, Michael: Governance- Theorien und Governance- Probleme: Diesseits und jenseits des Steuerungsparadigmas, in: Politische Vierteljahresschrift, 51 (2010), S. 459.

⁵¹ Vgl. Mayntz, Renate: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie ?, in: Schuppert, Gunnar (Hrsg.): Governance- Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien., Baden- Baden 2005, S. 14.

⁵² Vgl. Mayntz, Governance Theory, a.a.O., S. 14.

⁵³ Vgl. Mayntz, Governance Theory, a.a. O., S. 12

⁵⁴ Vgl., Börzel, Governance, a. a. O., S. 1.

⁵⁵ Vgl., Mayntz, Governance Theory, a. a. O., S. 14.

⁵⁶ Vgl., ebd., S. 15.

spektive auf die Realität darstellt, in der „die Interdependenz zwischen Akteuren und die verschiedenen Formen der Interdependenzbewältigung im Kontext von Institutionen und gesellschaftlichen Teilsystemen in den Mittelpunkt gerückt werden.“⁵⁷ Zentrale Begriffe sind Interdependenz und Interdependenzbewältigung.

3. Struktur- und Prozesskomponente

Bei der Strukturkomponente handelt es sich ideal typischerweise um Hierarchie Verhandlungssysteme und Wettbewerbssysteme.⁵⁸ Hierarchie sorgt dafür, dass es eine feste Kopplung zwischen den Akteuren gibt. Übergeordnete Akteure schränken die Handlungsautonomie der untergeordneten Akteure ein. In Wettbewerbssystemen stehen sich die Akteure gleichberechtigt gegenüber. Akteure sind nicht aneinander gekoppelt und koordinieren sich durch wechselseitige Anpassung. Hier kann die gegenseitige Anpassung zusätzlich durch „Dritte“ beeinflusst werden, wie z.B. Verbraucher. In Verhandlungssystemen findet Handlungskoordination durch wechselseitige Beeinflussung statt, es besteht eine lose Kopplung zwischen den Akteuren.

In diesen Strukturen sind dann Modi der Handlungskoordination eingebettet.⁵⁹ Diese Modi beinhalten hierarchische Koordination, wie einem Gerichtsurteil, denen sich die Akteure unterwerfen müssen. Bei der nicht-hierarchischen Koordination werden Konflikte über freiwillige Verhandlungen geführt. Im Wettbewerb sorgt die Konkurrenz der Akteure für wechselseitige Anpassung um am besten positioniert zu sein oder am meisten von einem Gut abzubekommen.

Governance ist also das Handeln von Akteuren in Form von Steuern und Koordinieren zur Interdependenzbewältigung. Diese Handlungskoordination äußert sich in bestimmten Modi, die in Regelungsstrukturen eingebettet sind.

Nimmt man die einzelnen Komponenten, so kann anhand von ihnen kollektives Handeln analysiert werden. Zum Beispiel in Bezug auf Akteurskonstellationen und ihre Handlungsmodi oder in Bezug auf dringende politische Fragen wie dem Umgang mit der globalen Finanzkrise.⁶⁰ Damit scheint der Governance Ansatz ein ideales Analysekonzept für eine komplexer werdende politi-

sche Realität zu sein.⁶¹ Außerdem verändert sich durch Governance die Perspektive auf den Staat.

Governance ist scheinbar ein staatsrelativierendes Konzept, der den Blick nicht mehr auf den Staat als einzigen Akteur zentriert, sondern auf verschiedene Akteure in einem Prozess ausweitet.⁶² Die Abkehr von der Staatszentriertheit in der politischen Praxis und in der wissenschaftlichen Analyse wird von Faktoren wie staatliche Einbindung in kollektive Vereinbarungen oder Konkurrenzkampf staatlicher Akteure mit anderen Akteuren begünstigt.⁶³ Es stellt sich hier also die Frage, auch für die politikwissenschaftliche Forschung, wie viel Staat notwendig ist, dass Governance gelingen kann? Wie viel Staat ist nötig für Governance oder für „Good Governance“ und wozu wird der Staat überhaupt gebraucht?⁶⁴ Auch von großer Wichtigkeit ist Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Wie funktioniert hier das Zusammenspiel von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren und welche Legitimität haben letztere überhaupt innerhalb von solchen Prozessen?⁶⁵

Diese Aspekte bieten Raum für weitere politikwissenschaftliche Untersuchungen und bieten die Möglichkeit, einer tieferen Durchdringung und Verständnis des Governance-Ansatzes und seiner Funktionsweise in der heutigen politischen Praxis. Governance ist scheinbar noch nicht in seinen Möglichkeiten ausgeschöpft, wird nichts desto trotz auch stark kritisch betrachtet.

⁵⁷ Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis, Handbuch Governance, a. a. O., S. 16.

⁵⁸ Vgl. für hier drei genannten Strukturkomponente Börzel, Governance, a. a. O., S. 4-5.

⁵⁹ Vgl. für genannten Modi der Handlungskoordination ebd., S. 6-8.

⁶⁰ Vgl., Schuppert, Gunnar Folke: Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen, Frankfurt am Main 2010, S.160.

⁶¹ Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis, Handbuch Governance, a. a. O., S. 17-18.

⁶² Vgl., Schuppert, Staat als Prozess, a. a. O., S. 135.

⁶³ Vgl., ebd., S.135.

⁶⁴ Vgl., Risse, Thomas/Leibfried, Stephan: Wie viel Staat braucht Governance? Ein kritischer Kommentar., in: Beisheim, Marianne/Börzel, Tanja A./Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard (Hrsg.): Wozu Staat? Governance in Räumen begrenzter und konsolidierter Staatlichkeit., Baden-Baden 2011, S. 267.

⁶⁵ Vgl., Koehler, Jan/Wilke, Boris: Wie funktioniert Sicherheit ohne (viel) Staat? Befunde aus Nordafghanistan und Pakistan., in: Beisheim, Marianne/Börzel, Tanja A./Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard (Hrsg.): Wozu Staat? Governance in Räumen begrenzter und konsolidierter Staatlichkeit., Baden-Baden 2011, S. 55-86.

4. Kritik und Grenzen des Konzeptes

Ein Kritikpunkt, der dem Governance- Ansatz vorgeworfen wird ist, dass er Akteuren positiv unterstellt in erster Linie an einer Problemlösung Interesse zu haben und das Interessen wie Machtgewinn oder Machterhalt in der politischen Wirklichkeit eine nunmehr untergeordnete Rolle spielen. Dies wird als Problemlösungsbias bezeichnet.⁶⁶ Dieser Aussage wird entgegengesetzt, dass beim Governance- Ansatz die Absichten der Akteure nicht offensichtlich erkennbar sind und es im politischen Alltag nun zunächst einmal um das Lösen von Problemen geht. Das Interesse an Machterhalt oder Machtgewinn ist aber nicht ausgeschlossen.⁶⁷ Kritisiert wird außerdem, dass es keine klare Definition von Governance gibt, demnach es ein sehr vages Konzept ist, was nicht anwendbar ist.⁶⁸ Dagegen spricht, dass Entwicklungen wie die Mehrebenenpolitik in der Europäischen Union darauf hinweisen, dass Ebenen der Politikentscheidung sich nicht in einem hierarchisch gestuften Verhältnis zueinander befinden. Governance berücksichtigt, dass es horizontale und vertikale Beziehungen zwischen verschiedenen Ebenen gibt und eine Mehrebenenverflechtung stattfindet.⁶⁹ Governance ist demnach nicht ein Modephänomen sondern die adäquate Darstellung der politischen Realität.

5. Fazit

Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Frage, was Governance sei. Hier wurde das Governance Konzept mit einer Definition vorgestellt, in der staatliche und nicht-staatliche Akteure über Verhandlungen versuchen, Interdependenzen zu bewältigen. Damit wird die Perspektive auf einen Prozess des Regierens gerichtet, der in Regierungsstrukturen eingebettet ist und sich in verschiedenen Modi der Handlungskoordination äußert. Dadurch eignet sich Governance als ideales Analysekonzept um die politische Praxis auf verschiedene Aspekte hinzu untersuchen. Aus dem Auftreten des Phänomens Governance ergeben sich auch Konsequenzen für den Nationalstaat, sowohl im realpolitischen Verhältnis von

Staat zu Governance aber auch als Forschungsansatz für aktuelle und zukünftige Entwicklungen. Governance repräsentiert zum einen den veränderten Blickwinkel von Akteuren auf den politischen Alltag, zum anderen einen Anstoß für die Forschung in der politischen Wissenschaft.

Literaturverzeichnis

- Bartolini, Stefano*: New Modes of European Governance. An Introduction, in: Héritier, Adrienne/ Rhodes Martin (Hrsg.): New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy, New York 2011, S. 1- 18.
- Beisheim, Marianne/ Börzel, Tanja A./ Genschel, Philipp/ Zangl, Bernhard* (Hrsg.): Wozu Staat? Governance in Räumen begrenzter und konsolidierter Staatlichkeit, Baden-Baden 2011.
- Benz, Arthur*: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden 2009.
- Börzel, Tanja A.*: Was ist Governance? 2006 (http://www.polsoz.fuberlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerze/Was_ist_Governance.pdf, letzter Zugriff am: 18.10.2013).
- Haus, Michael*: Governance- Theorien und Governance- Probleme: Diesseits und jenseits des Steuerungsparadigmas, in: Politische Vierteljahresschrift, 51 (2010), S. 457- 479.
- Koehler, Jan/ Wilke, Boris*: Wie funktioniert Sicherheit ohne (viel) Staat? Befunde aus Nordafghanistan und Pakistan., in: Beisheim, Marianne/Börzel, Tanja A./Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard (Hrsg.): Wozu Staat? Governance in Räumen begrenzter und konsolidierter Staatlichkeit., Baden-Baden 2011, S. 55- 86.
- Mayntz, Renate*: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in : Schuppert, Gunnar (Hrsg.): Governance- Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinie, Baden- Baden 2005, S. 11- 20.
- Risse, Thomas/ Leibfried, Stephan*: Wie viel Staat braucht Governance? Ein kritischer Kommentar, in: Beisheim, Marianne/ Börzel, Tanja A./ Genschel, Philipp/ Zangl, Bernhard (Hrsg.): Wozu Staat? Governance in Räumen begrenzter und

⁶⁶ Vgl., Mayntz, Governance Theory, a. a. O., S. 17.

⁶⁷ Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis, Handbuch Governance., a. a. O., S. 18.

⁶⁸ Bartolini, Stefano: New Modes of European Governance. An Introduction., in: Héritier, Adrienne/Rhodes, Martin (Hrsg.): New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy, New York 2011, S. 2.

⁶⁹ Benz , Arthur: Politik in Mehrebenensystemen., Wiesbaden 2009, S. 15.

konsolidierter Staatlichkeit., Baden-Baden 2011, S. 267- 279.

Schuppert, Gunnar Folke: Staat als Prozess. Eine staatsrechtliche Skizze in sieben Aufzügen, Frankfurt am Main 2010.

Zur Autorin

Frau Speichermann studiert derzeit im Master Staatswissenschaften an der Universität Passau. Zuvor erwarb die Autorin den Bachelor of Arts an der Friedrich- Alexander- Universität Erlangen- Nürnberg im Studiengang Politikwissenschaft und Orientalistik.

Nadja Tanke Was ist Governance?

1. Einleitung

In einer zunehmend von Globalisierungs- und Denationalisierungstendenzen gekennzeichneten Realität ist zwangsläufig die Effektivität klassischer staatlicher Steuerungsprozesse zu analysieren. Denn der Staat besitzt nicht mehr „*Allzuständigkeit* in den Sachbereichen und *Blankovollmacht* zum Handeln“⁷⁰, wie er es per definitionem traditionell beansprucht. Insbesondere die quantitative Zunahme internationaler Organisationen in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg – und damit die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen weg von der nationalstaatlichen Ebene – intensiviert die Dringlichkeit dieser Thematik. Deitelhoff/Steffke konstatieren deswegen zu Recht,

*dass international gesetzte Normen und Regeln immer tiefer in die nach wie vor national verfassten Gesellschaften hineinregieren, während sich gleichzeitig die Subjekte des Regierens und des Rechts zunehmend grenzüberschreitend bewegen.*⁷¹

Die Frage nach Existenz und Konstitution traditioneller Staatlichkeit in einem globalisierten Umfeld ist also untrennbar verknüpft mit der Frage nach der Herausbildung neuer Formen des Regierens, die den veränderten Rahmenbedingungen allgemein und dem gewandelten Verhältnis von Steuerungsobjekt und -subjekt speziell Rechnung tragen. Der Begriff Governance beschreibt diese in Abgrenzung zur klassischen staatlichen Steuerungstheorie neuen

*institutionalisierte[n] Modi der sozialen Handlungskoordination, durch die kollektiv verbindliche Regelungen (policies) verabschiedet und implementiert werden.*⁷²

Vor allen Dingen in Anlehnung an Benz/Dose wird im Folgenden die These vertreten, dass Governance aller Kritikpunkte zum Trotz eine in ihrer Signifikanz kaum zu überschätzende Analyseperspektive unserer Zeit darstellt, da erst der Governance-Begriff die Erfassung sowohl von Regieren im internationalen System als auch innerhalb des Staates ermöglicht und somit die

kategoriale Trennung zwischen nationaler Hierarchie und internationaler Anarchie überwindet. Außerdem wird einem entscheidenden Charakteristikum unserer Realität, der stetig steigenden Interdependenz aller Akteure aller Ebenen, Rechnung getragen. Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt sind nicht mehr eindeutig zu unterscheiden, weil die Regelungsadressaten selbst die Regeln und ihre Durchsetzung mit gestalten.

2. Dimensionen des Governance-Begriffs

Während das steuerungstheoretische Kernparadigma Ende der 1970er Jahre politische Steuerung als „konzeptionell orientierte Gestaltung der Gesellschaft durch dazu demokratisch legitimierte politische Instanzen“⁷³ begriffte, identifiziert die Forschung zur gleichen Zeit eine zunehmende Herausbildung gesellschaftlicher Akteure und Gruppen, die den status quo politischer Entscheidungsprozesse erheblich verändern.⁷⁴ Jann beschreibt diesen Wandel als programmatische Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Markt und Zivilgesellschaft, da Probleme nicht mehr alleine durch staatliche Steuerung gelöst werden können, sondern ergänzt und optimiert werden müssen durch zivil- und bürgergesellschaftliche Steuerungsmodi.⁷⁵ Der Fokus liegt also nicht länger nur auf den Akteuren des politisch-administrativen Systems. Das Modell des „kooperativen Staats“⁷⁶ beschreibt diese Erweiterung hinsichtlich der Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure an der Entwicklung und Implementierung von Politik. Der Staat ist weniger

*Leistungsbringer [...] als »Interdependenzmanager«, der die Fäden zwischen den ausdifferenzierten gesellschaftlichen Subsystemen noch zusammenhält.*⁷⁷

So halten auch Benz/Lütz/Schimank u.a. fest, dass Gegenstand von Governance „Muster der Interdependenzbewältigung [mittels Handelsab-

⁷³ Mayntz, Renate: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunar (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2005, S. 12.

⁷⁴ Hier sei exemplarisch auf den Anstieg von NGOs weltweit von 832 (1951) auf 4.676 (1985) verwiesen. [Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung: Nichtregierungsorganisationen, Bonn 2010 (<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/52808/ngos>), letzter Zugriff am 03.11.2013].

⁷⁵ Jann, Werner: Governance als Reformstrategie. Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder, in: Schuppert, Gunar (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2005, S. 27–35.

⁷⁶ Mayntz, Renate: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, a.a.O., S. 13.

⁷⁷ Deitelhoff/Steffek, Was bleibt vom Staat?, a.a.O., S. 11.

⁷⁰ Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht – Wirtschaft – Gesellschaft. Freiburg, Basel, Wien, Sonderausgabe der 7. Auflage 1995, S. 137.

⁷¹ Deitelhoff, Nicole / Steffek, Jens (Hrsg.): Was bleibt vom Staat? Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter, Frankfurt am Main 2009, S. 7.

⁷² Börzel, Tanja: Was ist Governance?, Berlin 2006, S. 2 (http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was_ist_Governance.pdf), letzter Zugriff am 20.10.2013).

stimmung] zwischen Akteuren⁷⁸ sind. Bereits in ihrer Wortwahl unterstreichen sie das Potenzial von Governance als analytische Perspektive zur Kategorisierung neuer Formen des Regierens.

Aber: „There is no clear, precise and commonly accepted definition of the term ‘governance’.”⁷⁹ Gerade wegen seiner breiten und unterschiedlichen inhaltlichen Verwendung in den verschiedensten Disziplinen ist beim Umgang mit dem Terminus Governance Vorsicht geboten. Tatsächlich wird vielerorts kritisiert, dass Governance „ein sperriger Begriff“⁸⁰ sei, der je nach Autor und Fachgebiet völlig unterschiedliche Phänomene beschreibe. Diese Kritik ist zugleich zutreffend und nichtig, da der Wert des Governance-Konzepts nicht dadurch verloren geht, dass es in unterschiedlichsten Bedeutungszusammenhängen verwendet wird. Außerdem betont Jansen meiner Meinung nach zu Recht:

*However, the broadness of the meaning is typical for several accepted concepts in social science which, like government, state, administration or society, cover complex phenomena.*⁸¹

Zur Typisierung dieser Muster finden sich in der Fachliteratur unterschiedliche Systeme, die im Kern aber ähnliche Elemente umschließen. Im Folgenden beschränke ich mich darum auf die Skizzierung des Modells von Börzel, da die Doppelnatur von Governance – eine Handelnde regelnde Institution oder Akteurskonstellation (Strukturkomponente) und Koordinations- und Interaktionsprozesse (Prozesskomponente) – hier besonders anschaulich illustriert wird. Das Modell benennt drei idealtypische Strukturen: Hierarchische Systeme, Verhandlungssysteme und Wettbewerbssysteme unterscheiden sich durch den Grad der Akteurskopplung. Die mit der Strukturkomponente korrespondierende Prozesskomponente unterscheidet verschiedene Modi der Handlungskoordination. Während Wettbewerbsprozesse durch Konkurrenz geprägt sind,

liegt das entscheidende Moment hierarchischer Koordination in der hoheitlichen Weisung. Dazwischen ist die nicht-hierarchische Koordination, die mittels Verhandlung⁸² die Interessen der Akteure zu harmonisieren sucht.⁸³

3. Kontroversen der Governance-Debatte

Die von Deitelhoff/Steffek verwandte Betitelung des Staats in diesem Zusammenhang als „Interdependenzmanager“ (s. oben) ist meiner Ansicht nach irreführend, da die Koordination der verschiedenen Interessen nicht ausschließlich durch staatliche Strukturen bestimmt wird, sondern weil die Entscheidungsfindung in unterschiedlichen Governance-Formen abläuft, wie das eben dargestellte Modell zeigt. Teilweise konstatiert die Forschung, dass der sogenannte „Schatten der Hierarchie“ das dominante Kriterium für die Handlungskoordination von Akteuren sei, da alle Modi der Handlungskoordination in der Regel in hierarchische Strukturen eingebettet sind. Es ist richtig, dass öffentliche Akteure den rechtlichen Rahmen für Verhandlungen und politischen Wettbewerb setzen. Genauso ist aber auch zutreffend, dass hierarchische Systeme im Schatten des Wettbewerbs stehen können, beispielsweise in puncto Regulierungs- und Standortwettbewerbe zwischen Nationalstaaten. Schließlich existieren auch Beispiele von Verhandlungssystemen, die hierarchischen Akteuren Rahmenbedingungen diktieren können: Die Entscheidungen der Welt handelsorganisation schaffen Bedingungen für den ökonomischen Systemwettbewerb. Zusammenfassend ist zu sagen, dass alle Governance-Formen einen „Schatten“ besitzen können, wobei empirisch noch nicht abschließend geklärt werden kann, welche Rangordnung von Hierarchie, Verhandlung und Wettbewerb dabei vorherrschend ist.

Ferner wird oft die grundlegende Annahme der Governance-Debatte kritisiert, dass Regelungsstrukturen im Interesse der Lösung kollektiver Probleme entstanden seien. Mayntz betont, dass dieser funktionalistische Fehlschluss nicht nur empirisch falsch sei, weil er Partikularinteressen einzelner Akteure ausblende, sondern dass er auch die Tatsache unterminiere, dass es in der politischen Wirklichkeit immer – auch oder pri-

⁷⁸ Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe u.a. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfehler, Wiesbaden 2006, S. 29.

⁷⁹ Postiglione, Amedeo: Global Environmental Governance: The Need for an International Environmental Agency and an International Court of the Environment, Brüssel 2010, S. 113.

⁸⁰ Grande, Edgar: Münchener Zentrum für Governance-Forschung. Neue Konzepte für das Regieren, München 2008, S. 1 (http://www.mcg.uni-muenchen.de/downloads/artikel_grande.pdf, letzter Zugriff am 20.10.2013).

⁸¹ Jansen, Dorothea (Hrsg.): New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration. Dordrecht 2007, S. 4 (<http://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4020-5831-8/page/1>, letzter Zugriff am 20.10.2013).

⁸² Es werden zwei Idealtypen von Verhandlung unterschieden: Zielt *bargaining* auf die freiwillige Einigung von vorneherein unverrückbaren Positionen durch Kompromisse oder Konzessionen ab, so beschreibt *arguing* nicht-manipulative Verständigungs- und Überzeugungsprozesse, bei denen die Akteure bereit sind, von ihrer Ausgangsposition abzuweichen.

⁸³ Börzel, Was ist Governance?, S. 3–6.

mär – um Macht ginge.⁸⁴ Auch Jansen fragt, ob Prozesse und Akteure von Governance tatsächlich grundlegend am Gemeinwohl orientiert sind.⁸⁵ Benz/Lütz/Schimank u.a. hingegen argumentieren, dass der Fokus auf Problemlösung nur Ausdruck des genuinen Praxisbezugs von Governance sei und dass das Konzept Machtfragen nicht kategorisch ausblende.⁸⁶

Abschließend sei kurz eine Debatte angesprochen, der sich die Governance-Forschung zwangsläufig stellen muss: die Frage nach der Legitimität seiner Akteure und Handlungsprozesse. Jansen beschreibt verschiedene Argumentationslinien bezüglich der Kriterien, die private Akteure erfüllen müssen, um legitim an Governance-Prozessen teilzuhaben: Legitimierungsquellen reichen dabei von Expertise über demokratische Rechenschaftspflicht bis zur expliziten Anerkennung genereller Prinzipien wie Menschenrechte.⁸⁷ Da nicht nur einzelne Akteure der Frage nach Legitimität ausgesetzt sind, existiert eine rege Debatte darüber, ob das System internationaler Governance-Prozesse insgesamt Legitimationsquellen bedarf, um die Erosion des nationalen Rechtsstaats im Angesicht internationaler Entscheidungsprozesse zu verhindern. Die diskutierten Vorschläge reichen von der Negierung der Notwendigkeit globaler Reformen bis zu Forderungen nach einer globalen Parlamentarisierung.⁸⁸ (Deitelhoff/Steffek 2009: 15-19) Ob und wenn ja, welche strukturellen Reformen sich auf internationaler Ebene durchsetzen wird meiner Einschätzung nach maßgeblich von den Entwicklungen auf europäischer Ebene abhängen.

4. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es mit Ausnahme der normativ geprägten Strömungen erklärtes Ziel der Governance-Forschung ist, Strukturen, Mechanismen und Wirkungen der Bewältigung von Interdependenz zwischen individuellen, kollektiven oder korporativen Akteuren zu analysieren. Governance heißt, Interdependenzen verschiedener Akteure zu organisieren. Da diese Koordination auf institutionalisierten Regelsystemen beruht, lassen sich Typen von Koordinationsmechanismen identifizieren, die

auf einem Kontinuum zwischen Markt einerseits und Staat andererseits einzuordnen oder in Kategorien von Wettbewerb, Netzwerken oder Verhandlungen zusammenzufassen sind. Aller angesprochener Kritikpunkte zum Trotz komme ich zu dem Schluss, dass Governance als Analyseinstrument unabdingbar zum Verständnis unserer komplexen Wirklichkeit ist. Im Rahmen der Ausführungen wurde deutlich, dass Governance nicht nur mit der kategorialen Trennung von nationaler und internationaler Ebene bricht, sondern auch die Beschreibung und Erklärung einer immer komplexer werdenden, durch Mehrebenenverflechtung gekennzeichneten (politischen) Realität ermöglicht.

Literaturverzeichnis:

- Benz, Arthur / Dose, Nicolai* (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden 2. Auflage 2010.
- Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe u.a.* (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfehler, Wiesbaden 2006.
- Börzel, Tanja*: Was ist Governance?, Berlin 2006 (http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was_ist_Governance.pdf, letzter Zugriff am 20.10.2013).
- Bundeszentrale für politische Bildung*: Nichtregierungsorganisationen, Bonn 2010 (<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/52808/ngos>, letzter Zugriff am 03.11.2013).
- Deitelhoff, Nicole / Steffek, Jens* (Hrsg.): Was bleibt vom Staat? Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter, Frankfurt am Main 2009.
- Görres-Gesellschaft* (Hrsg.): Staatslexikon. Recht – Wirtschaft – Gesellschaft. Freiburg, Basel, Wien, Sonderausgabe der 7. Auflage 1995.
- Grande, Edgar*: Münchener Zentrum für Governance-Forschung. Neue Konzepte für das Regieren, München 2008 (http://www.mcg.uni-muenchen.de/downloads/artikel_grande.pdf, letzter Zugriff am 20.10.2013).
- Jann, Werner*: Governance als Reformstrategie. Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder, in: Schuppert, Gunar (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand

⁸⁴ Mayntz, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, a.a.O., S. 17f.

⁸⁵ Jansen, New Forms of Governance in Research Organizations, a.a.O., S. 66.

⁸⁶ Benz/Lütz/Schimank u.a., Handbuch Governance, a.a.O., S. 18f.

⁸⁷ Jansen, New Forms of Governance in Research Organizations, a.a.O., S. 18f.

⁸⁸ Deitelhoff/Steffek, Was bleibt vom Staat?, a.a.O., S. 15–19.

und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2005, S. 21–43.

Jansen, Dorothea (Hrsg.): *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration.* Dordrecht 2007 (<http://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4020-5831-8/page/1>, letzter Zugriff am 20.10.2013).

Mayntz, Renate: *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?*, in: Schuppert, Gunar (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien.* Baden-Baden 2005, S. 11–20.

Postiglione, Amedeo: *Global Environmental Governance: The Need for an International Environmental Agency and an International Court of the Environment*, Brüssel 2010.

Schuppert, Gunnar (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien.* Baden-Baden 2005.

Zur Autorin

Frau Tanke studiert derzeit im Master Governance and Public Policy an der Universität Passau. Zuvor erwarb die Autorin den Bachelor of Arts an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg im Studiengang European Studies.

Zu dieser Ausgabe

Die vorliegende Sammelausgabe bündelt studentische Essays zum Thema „Was ist Governance?“, die im Rahmen des Oberseminars „Governance“ im Masterstudiengang Staatswissenschaften der Universität Passau im Jahre 2013 entstanden sind.

Zu den Passauer Jean Monnet Papieren

Die Passauer Jean Monnet Papiere werden vom Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik der Universität Passau herausgegeben. Sie dienen der Veröffentlichung der verschiedenen, von der Europäischen Kommission geförderten Projektaktivitäten des Jean-Monnet-Lehrstuhls und stehen darüber hinaus auch besonders qualifizierten Studierenden zur Publikation ihrer Arbeiten offen. Interessierte Autoren können Manuskripte unter jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de einreichen.

Impressum

Universität Passau
Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik
Dr. Hans-Kapfinger-Str. 14, 94032 Passau
E-mail: jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de
Fon: +49 (0)851 509 2981
Fax: +49 (0)851 509 2977
www.uni-passau.de/goeler

ISSN: 2194-1580

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.



Programm für
lebenslanges
Lernen