

Was ist Governance?

Dominika Fellner

03.1/2014

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 Selbstregulierung 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 kommen, 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 Selbstregulierung - 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.

Zum vorliegenden Aufsatz

Das vorliegende Paper entstammt der Essaysammlung „Was ist Governance?“, einer Sonderausgabe der Passauer Jean Monnet Papiere. Die Essaysammlung ist abrufbar unter: <http://www.phil.uni-passau.de/die-fakultaet/lehrstuehle-professuren/politikwissenschaft/european-studies/passauer-jean-monnet-papiere.html>.

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