

Was ist Governance?

Sophie Speichermann

03.5/2014

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.¹ Ob „Good Governance“, „Corporate Governance“ oder „Global Governance“, dieses Konzept wird aus den verschiedensten Blickwinkeln und mit unterschiedlichen Schwerpunktssetzungen 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.“² Dahinter stehen zum einen Erkenntnisse aus den internationalen Beziehungen³ 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.⁴ Perspektive wird zum zentralen Begriff. Die Frage was Governance ist, ist unmittelbar mit der Perspektive verbunden, die in Bezug auf das Regieren eingenommen wird.⁵

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.

¹ Vgl. Benz, Arthur/Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg: Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 10.

² Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis, Handbuch Governance, a.a.O., S. 9.

³ 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)

⁴ Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis, Handbuch Governance, a.a.O., S. 9.

⁵ Vgl., Haus, Michael: Governance- Theorien und Governance- Probleme: Diesseits und jenseits des Steuerungsparadigmas, in: Politische Vierteljahresschrift, 51 (2010), S. 459.

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.⁶ Aus dieser Perspektive „umfasst (...) Governance alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination.“⁷ 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.“⁸

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.⁹ 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.¹⁰

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“¹¹

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

⁶ Vgl. Mayntz, Renate: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie ?, in: Schuppert, Gunnar (Hrsg.): Governance- Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien., Baden- Baden 2005, S. 14.

⁷ Vgl. Mayntz, Governance Theory, a.a.O., S. 14.

⁸ Vgl. Mayntz, Governance Theory, a.a. O., S. 12

⁹ Vgl., Börzel, Governance, a. a. O., S. 1.

¹⁰ Vgl., Mayntz, Governance Theory, a. a. O., S. 14.

¹¹ Vgl., ebd., S. 15.

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 Perspektive 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.“¹² Zentrale Begriffe sind Interdependenz und Interdependenzbewältigung.

3. Struktur- und Prozesskomponente

Bei der Strukturkomponente handelt es sich ideal typischerweise um Hierarchie Verhandlungssysteme und Wettbewerbssysteme.¹³ 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. ¹⁴ 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 Regelsstrukturen 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.¹⁵ Damit scheint der Governance Ansatz ein ideales Analysekonzept für eine komplexer werdende politische Realität zu sein.¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸ 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?¹⁹ 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?²⁰

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.

¹² Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis, Handbuch Governance, a. a. O., S. 16.

¹³ Vgl. für hier drei genannten Strukturkomponente Börzel, Governance, a. a. O., S. 4-5.

¹⁴ Vgl. für genannten Modi der Handlungskoordination ebd., S. 6- 8.

¹⁵ Vgl., Schuppert, Gunnar Folke: Staat als Prozess. Eine staatsrechtliche Skizze in sieben Aufzügen, Frankfurt am Main 2010, S.160.

¹⁶ Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis, Handbuch Governance, a. a. O., S. 17-18.

¹⁷ Vgl., Schuppert, Staat als Prozess, a. a. O., S. 135.

¹⁸ Vgl., ebd., S.135.

¹⁹ 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.

²⁰ 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 Problemlösungs bias bezeichnet.²¹ 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.²² Kritisiert wird außerdem, dass es keine klare Definition von Governance gibt, demnach es ein sehr vages Konzept ist, was nicht anwendbar ist.²³ 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.²⁴ 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 Forschungs-

ansatz 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, Miachel:* 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 konsolidierter Staatlichkeit., Baden-Baden 2011, S. 267- 279.

²¹ Vgl., Mayntz, Governance Theory, a. a. O., S. 17.

²² Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis, Handbuch Governance., a. a. O., S. 18.

²³ 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.

²⁴ Benz , Arthur: Politik in Mehrebenensystemen., Wiesbaden 2009, S. 15.

Schuppert, Gunnar Folke: Staat als Prozess. Eine staats-theoretische 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.

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