

Was ist Governance?

Alexander Hundertmark

03.3/2014

Alexander Hundertmark Was ist Governance?

Eine allgemeingültige Definition von dem Begriff *Governance* ist bisher ebenso wenig vorzufinden¹, wie seine Verwendung vielfältig ist. Eindeutig scheint hingegen zu sein, dass er zu meist 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 Verhandeln von Entscheidungen von den verschiedenen Akteuren und die Entscheidungsfindung in solchen Regelsystemen (wie dem der EU) erklären.²

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.³

Geschaffene supranationale Institutionen, die den Integrationsprozess der EU fördern sollten, wurde eine gewisse Eigendynamik und Entscheidungsmacht diagnostiziert.⁴ 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).⁵

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.⁶

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.⁷

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 taue, da er zum einen nicht die Bildung von Arbeitshypothesen zulasse und zum anderen nicht trennscharf und erschöpfend sei.⁸ 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.⁹ In diesem Sinne kann man bei *Governance* nicht von einer Theorie sprechen.

Mag es zwar Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge darstellen, kann es sie doch zugleich nicht

³ Vgl. Mayntz, Renate (2005): *Governance als fortentwickelte Steuerungstheorie?*

⁴ Vgl. Haltern, Ulrich (2006): *Integration durch Recht.*

⁵ Vgl. Schwarz, Oliver: *Drei Integrationstheorien und deren zentrale Aussagen.*

⁶ *governance.at* (2006): *Governance.*

⁷ Börzel, Tanja (2006): S. 1

⁸ Vgl. Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin (2006)

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

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

² Vgl. u. a. Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin (2006): *Der Multi-level Governance-Ansatz.*

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.*¹⁰

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.¹¹

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 heraus, 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, die Kritik an dem neuen Ökolabel für Autos, spiegelt diesen Sachverhalt gut wider¹².

¹⁰ Blaikie, Norman (2010): Designing Social Research. The Logic of Anticipation. Chapter 5: Concepts, Theories, Hypotheses and Models. p. 111

¹¹ Vgl. u.a. Mayntz, Renate (2005); Börzel, Tanja (2006)

¹² Exemplarisch Maisch, Andreas (2013): Lobbyismus: Automobilverband bestimmte über umstrittenes Ökolabel mit.

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)

Halter, 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_Integra-

[tionstheorien_und_deren_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.

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