

Was ist Governance?

Nadja Tanke

03.6/2014

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“¹, 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.*²

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.*³

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“⁴ begreift, identifiziert die Forschung zur gleichen Zeit eine zunehmende Herausbildung gesellschaftlicher Akteure und Gruppen, die den status quo politischer Entscheidungsprozesse erheblich verändern.⁵ 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.⁶ Der Fokus liegt also nicht länger nur auf den Akteuren des politisch-administrativen Systems. Das Modell des „kooperativen Staats“⁷ 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.*⁸

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

¹ Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht – Wirtschaft – Gesellschaft. Freiburg, Basel, Wien, Sonderausgabe der 7. Auflage 1995, S. 137.

² Deitelhoff, Nicole / Steffek, Jens (Hrsg.): Was bleibt vom Staat? Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter, Frankfurt am Main 2009, S. 7.

³ 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).

⁴ Mayntz, Renate: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunar (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2005, S. 12.

⁵ 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).]

⁶ 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.

⁷ Mayntz, Renate: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, a.a.O., S. 13.

⁸ Deitelhoff/Steffek, Was bleibt vom Staat?, a.a.O., S. 11.

stimmung] zwischen Akteuren⁹ 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’.”¹⁰ 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“¹¹ 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.*¹²

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 Verhandlung¹³ die Interessen der Akteure zu harmonisieren sucht.¹⁴

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-

⁹ Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe u.a. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfehler, Wiesbaden 2006, S. 29.

¹⁰ Postiglione, Amedeo: Global Environmental Governance: The Need for an International Environmental Agency and an International Court of the Environment, Brüssel 2010, S. 113.

¹¹ 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).

¹² 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).

¹³ Es werden zwei Idealtypen von Verhandlung unterschieden: Zielt *bargaining* auf die freiwillige Einigung von vornehmlich 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.

¹⁴ Börzel, Was ist Governance?, S. 3–6.

mär – um Macht ginge.¹⁵ Auch Jansen fragt, ob Prozesse und Akteure von Governance tatsächlich grundlegend am Gemeinwohl orientiert sind.¹⁶ 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.¹⁷

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.¹⁸ 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.¹⁹ (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

¹⁵ Mayntz, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, a.a.O., S. 17f.

¹⁶ Jansen, New Forms of Governance in Research Organizations, a.a.O., S. 66.

¹⁷ Benz/Lütz/Schimank u.a., Handbuch Governance, a.a.O., S. 18f.

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

¹⁹ 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.

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