

Was ist Governance?

Melanie Mank

03.4/2014

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]¹. 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“², 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.³

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.“⁴ 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-

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

² Börzel, Tanja A.: Was ist Governance? Berlin, 2006. S.4

³ vgl.: Börzel, Tanja A.: Was ist Governance? Berlin, 2006.

⁴ Benz, Arthur: Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU. Wiesbaden, 2007. S.37

governance“⁵ 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.⁶

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.⁷

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

⁵ Benz, Arthur: Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU. Wiesbaden, 2007. S.43

⁶ vgl.: Benz, Arthur: Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU. Wiesbaden, 2007.

⁷ 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.

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