

Michael Zürn

Was heißt ›Governance‹?

I. Was Governance nicht ist

Wer sich wissenschaftlich mit Governance befasst, läuft Gefahr, als modisch, oberflächlich und unpräzise zu gelten. Das Fehlen einer einheitsstiftenden, sozusagen amtlichen Definition nährt diesen Verdacht. Dabei wird gern übersehen, dass die unterschiedliche Verwendung in verschiedenen disziplinären Zusammenhängen ein zentrales Merkmal vieler sozialwissenschaftlicher Grundlagenkonzepte ist. Begriffe wie ›Staat‹, ›Kapital‹, ›Kultur‹ und ›Demokratie‹ werden trotz eines eindeutig erkennbaren gemeinsamen Bedeutungskerns in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen teilweise recht unterschiedlich verwendet. Governance ist auf dem Weg dazu, ein sozialwissenschaftliches Grundlagenkonzept zu werden. Die multidisziplinäre Begriffsverwendung beruht übrigens nicht auf der Entlehnung dieses Begriffs aus einer Disziplin in andere. Vielmehr hat sich der Terminus in den neunziger Jahren in diversen disziplinären und thematischen Zusammenhängen gleichsam parallel etabliert: in der Verwaltungsforschung, in den internationalen Beziehungen, in der Institutionenökonomie, in der Europafor schung, in den Management-Studien, den ökonomischen Studien der Weltbank und der Entwicklungsländerfor schung sowie in der vergleichenden Untersuchung poli tischer Systeme in der Politikwissenschaft (Kjaer 2004). Inzwischen nutzt selbst die »begriffskonservative Rechts wissenschaft« das Konzept (Schuppert 2008).

Der Vorwurf der mangelnden Präzision wird zumeist um den der fehlenden Innovation ergänzt: Es handele sich beim Governancebegriff um alten Wein in neuen Schläuchen. In der Tat gibt es im Bestand der Sozialwis senschaften ähnlich gelagerte Konzepte: Management, Steuerung und Regieren sind dabei die wichtigsten. ›Ma nagement‹ bezeichnet im Kern den Prozess der Leitung einer Organisation. Es ist binnenorientiert und beruht auf der Vorstellung klarer Hierarchiestufen. ›Governance‹ bezieht sich hingegen auf die Koordination unterschied-

licher Akteure und Organisationen, und es verzichtet auf die Annahme einer hierarchischen Spitze in einem sol chen Beziehungszusammenhang. ›Steuerung‹, ein zentra ler Begriff der planungsorientierten Sozialwissenschaft der siebziger Jahre, beruht auf der Vorstellung der weitge henden Steuerbarkeit der Gesellschaft durch eine intelli gente politische Zentrale, die gleichsam als der Gesell schaft extern gedacht war. Die Steuerungsperspektive stellt damit den Akteur, das heißt die intelligente poli tische Zentrale, in den Vordergrund. Governance zielt hin gegen auf die institutionellen Mechanismen der Koordi nation und verzichtet auf die Vorstellung der strikten Trennung von Steuerungsobjekt und -subjekt. ›Regieren‹ klingt nicht so technokratisch wie ›Steuerung‹. Neben der Problemlösung und intelligenten Steuerung verweist die Kunst des Regierens gleichzeitig auf Mehrheitsbeschaf fung, Amtserhaltung, Intrigenabwehr und Macht. Gleichwohl legt der Begriff des Regierens noch die Vor stellung des hierarchischen Verhältnisses zwischen Re gierung und Gesellschaft nahe, bei dem die Regierung letzten Endes sanktionsgestützt Regeln und Regelungen durchsetzen kann. Demgegenüber umfasst der Begriff von ›Governance‹ die Möglichkeit der Selbstregelung von gesellschaftlichen Akteuren, die nicht in einem hierarchi schen Verhältnis zueinander stehen.

Governance unterscheidet sich also von einer Reihe bedeutungsähnlicher sozialwissenschaftlicher Konzepte. Es ist mithin mehr als nur alter Wein in neuen Schläu chen. Wenn man an den alten Begriffen hängt und Angli zismen kritisch gegenübersteht (was dann allerdings auch für ›Management‹ gelten müsste), dann erschiene ›mo dernes Regieren‹ als die beste Übersetzung.

II. Was bedeutet es, den Begriff ›Governance‹ zu verwenden?

›Governance‹ soll heißen: die Gesamtheit der kollektiven Regelungen, die auf eine bestimmte Problemlage oder



einen bestimmten gesellschaftlichen Sachverhalt zielen und die mit Verweis auf das Kollektivinteresse der betroffenen Gruppe gerechtfertigt werden.

Ein derartiges Verständnis von Governance betont vier Komponenten. Erstens wird nicht eine einzelne Regelung bzw. eine einzelne Direktive betrachtet, wie etwa die Festlegung eines Mindestlohns, sondern die *Summe der Regelungen*, die ein Problemfeld betreffen, wie beispielsweise die Arbeitsmärkte eines Landes. Damit rücken sowohl das Zusammenspiel sachlich zusammenhängender Regelungen in den Blick als auch – neben der Substanz der Regelungen – die Mechanismen der Implementation, Überwachung, Durchsetzung und Revision. Die betroffenen *Problemlagen und Sachverhalte*, die als zweite Komponente der Definition angesprochen werden, können vielfältig variieren, je nach Betrachtung des untersuchten Feldes. Man kann die Governance des Arbeitsmarktes, aber auch die eines beliebigen Umweltproblems in den Blick nehmen und auch das Verhältnis verschiedener Verfassungsorgane untereinander. Es kann aber drittens nur dann von Governance gesprochen werden, wenn damit der Anspruch erhoben wird, das *gemeinsame Interesse* oder stärker noch das Gemeinwohl einer Gesellschaft zu befördern. Dabei geht es um die Rechtfertigung des eigenen Handelns, keinesfalls um die reale Motivationslage. Der

Governance ist auf dem Weg dazu, ein sozialwissenschaftliches Grundlagenkonzept zu werden.

Verhandlungsprozess um einen Gebrauchtwagen hat daher wenig mit Governance zu tun, die Verhandlungen zwischen Tarifparteien aber schon, vor allem, wenn die Positionen und möglicherweise auch das Verhandlungsergebnis mit gesamtwirtschaftlichen Vernunftmotiven begründet werden. Schließlich können viertens auch die *betroffenen Gruppen*, deren Wohl gedient werden soll, sehr unterschiedlich aussehen. Wenn es sich um ein Unternehmen handelt, dann redet man von ›Corporate Governance‹; die Governance eines kleinen Vereins zur Förderung lokaler Kunst wird häufig als ›zivilgesellschaftliche Selbstregelung‹ bezeichnet, und traditionell werden entsprechende Aktivitäten von Nationalstaaten für nationale Gesellschaften übernommen.

In dem skizzierten Verständnis bezieht sich der Begriff der Governance auf die Regelung gesellschaftlichen Verhaltens bzw. auf die nicht-marktförmige Handlungskoordination, die freilich in unterschiedlichen Governance-

strukturen erfolgen kann. So schreibt Renate Mayntz (2008), dass Governance »von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure« erbracht werden kann. Dabei lassen sich aufgrund der Rolle und der Bedeutung von Regierungen – verstanden als hierarchische Akteure mit Suprematieanspruch – systematisch mindestens drei Governancestrukturen unterscheiden, nämlich *Governance by, with and without Government(s)* (vgl. hierzu Zürn 1998, S. 166–180). Im Falle von *Governance by Government* sind es nationale Regierungen, die nationalstaatliche Regelungen hierarchisch setzen und auch durchsetzen. Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Schnellstraßen stellen ein einfaches Beispiel dar. Jenseits des Nationalstaates beobachten wir häufig *Governance with Governments*. In diesem Fall koordinieren und harmonisieren nationale Regierungen ihre Politik, um grenzüberschreitende Problemlagen zu bewältigen. Die wechselseitige Verpflichtung, auf diskriminierende Handelspolitiken zu verzichten, ist ein Beispiel dafür. Diese Struktur zeichnet sich zwar durch die Beteiligung von Staaten, aber durch die Abwesenheit einer Zentralgewalt aus. Die Regierungen der Länder müssen sich selbst regeln. *Governance with Government* (nun

ohne s) ist freilich auch innerhalb eines Nationalstaates denkbar, wenn der Staat zusammen mit privaten Unternehmen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren an der Regelung eines Sachverhalts wirkt, ohne dabei einen Suprematieanspruch zu erheben.

Governance without Government(s) schließlich meint, dass sich gesellschaftliche Gruppierungen weitgehend selbst ›verregeln‹, um unerwünschte Interaktionsergebnisse zu vermeiden. Dies kann im Rahmen einer nationalen Gesellschaft erfolgen oder eben auch grenzüberschreitend, was sich anhand der Vergabe von Domain-Namen im Internet durch ICANN verdeutlichen lässt. Eine Mischform ergibt sich, wenn Staaten in sogenannten ›Private-Public-Partnerships‹ Teil eines transnationalen Arrangements werden, ohne dass sie einen privilegierten Status erhalten und daher einen Akteurstyp unter anderen darstellen. Die ›World Commission on Dams‹ ist ein Beispiel hierfür.



Es ist das Gesamtarrangement dieser verschiedenen Steuerungsmodi, die *Governance* am Ende ausmacht. Man kann also sagen: *Governance* = *Governance by* + *Governance with* + *Governance without Government(s)*.

III. Befunde der Governanceforschung

Es bleibt die Frage, weshalb das Konzept ›Governance‹ in verschiedenen gesellschaftswissenschaftlichen (Teil-) Disziplinen parallel auftauchen und sich durchsetzen konnte. Die einfachste Antwort lautet: Realweltliche Veränderungen erfordern ein neues Konzept zu deren Erfassung. Einige Kernbefunde der Governanceforschung helfen in der Tat, manche Veränderungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft besser zu verstehen. Einige dieser Befunde möchte ich hier abschließend stichwortartig skizzieren.

❶ Vom Staat gesetzte und hierarchisch angeordnete Maßnahmen und Gesetze sind nur eine Form der politischen Regelung gesellschaftlicher Zusammenhänge. Es gibt andere Governanceformen, in denen der Staat kein Regelungsmonopol einnimmt, sondern entweder als einer unter anderen Akteuren mitwirkt oder sich ganz zurückzieht und bestenfalls die Randbedingungen schafft. Das

*Wer trägt die Verantwortung von Entscheidungen in Netzwerken?
Können neue Governanceformen auch zu Umverteilungsprozessen führen,
oder beschränkt sich ihre Effektivität bloß auf regulatorische Prozesse?*

ist innerhalb von Nationalstaaten und auch auf der internationalen Ebene zu beobachten. Selbst im Fall von Failing States lassen sich alternative Governanceformen ausmachen (Risse/Lehmkuhl 2007).

❷ Im Rahmen solcher Policy-Netzwerke spielen neben materiellen Ressourcen wie Finanz- und Gewaltmitteln auch Expertise und Glaubwürdigkeit eine vorrangige Rolle. Insofern bestimmt die Zentralität eines Akteurs in einem Netzwerk zu einem nicht unerheblichen Maße seinen Einfluss. Das heißt aber auch: »Der in horizontalen Beziehungen handelnde Staat ist im ›Schatten der Hierarchie‹ in vielem (nicht stets!) handlungsmächtiger, als er es allein auf Grund der ihm verfügbaren sonstigen (rechtlichen, personellen, finanziellen u. ä.) Ressourcen wäre« (Hoffmann-Riem 2005, S. 205).

❸ In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich *Governance by Government* relativiert bei einer deutlichen Zunahme von

Governance with und *Governance without Government(s)* (Kooiman 2003; Benz u. a. 2007). Die relative Zurücknahme des Interventionsstaates führt also nicht zwingend zu einer geringeren Verregelung gesellschaftlicher Beziehungen.

❹ Mehr noch: Die skizzierte Entwicklung führt auch nicht zu einer Entrechtlichung sozialer Beziehungen. Im Gegenteil: Die Tendenz zur Verrechtlichung hält auch ohne Staatsfixierung an. Am deutlichsten sieht man dies jenseits des Nationalstaates, wo in Abwesenheit eines staatlichen Gewaltmonopols sowohl auf der zwischenstaatlichen (*Governance with Governments*) als auch auf der transnationalen Ebene (*Governance without Governments*) Verrechtlichungsprozesse parallel zu den neuen Governanceformen zugenommen haben (Zangl/Zürn 2004). Staat und Recht sind zwei getrennte Kategorien.

❺ Die Relativierung des Steuerungsmonopols für hierarchische Organisationen bedeutet nicht, dass Hierarchie bedeutungslos ist. So funktioniert die gesellschaftliche Selbstverregelung häufig dann am besten, wenn die hoheitliche Drohung, ohne eine vernünftige Selbstverregelung komme es zur staatlichen Intervention, glaubhaft ist. Der Schatten der Hierarchie dient so dazu, hierarchiearme Regulation zu ermöglichen. Umgekehrt kann aber auch der »Schatten der Anarchie«, also das genaue Wis-

sen der Akteure, dass nichts passiert, wenn sie sich nicht selbst am Riemen reißen und sich einigen, Governance ermöglichen. Das zeigen insbesondere Krisenbewältigungen auf der internationalen Ebene. Hierarchie bleibt also eine zentrale Kontextvariable effektiver Governance.

Dabei gilt: »Gerade die Kombination hierarchischer und nicht-hierarchischer Formen ist effektiv« (Mayntz 2008).

❻ Der beobachtbare Wandel in den Governanceformen wird von einem Wandel der Staatlichkeit begleitet. Während der traditionelle demokratische Interventionsstaat der 1970er Jahre eine Wahlverwandtschaft mit hierarchischer Steuerung aufwies, werden neue Governanceformen durch die Entwicklung neuer Leitbilder der Staatlichkeit begleitet (vgl. Leibfried/Zürn 2006). Einschlägig ist hierbei etwa der Gewährleistungsstaat, der nicht mehr alle Aufgaben eigenhändig erfüllt, aber die Letztverantwortung für die Aufgabenerfüllung annimmt (Schuppert



1997). Insofern haben sich nicht die Governanceaufgaben verändert, wohl aber die Modalitäten der Aufgabenerfüllung. Eine ähnliche Logik liegt der Rede vom aktivierenden Staat zugrunde. Der Staat muss demnach nicht direkt für das Wohl des Individuums sorgen, er muss die Individuen aber in die Lage versetzen, für ihr Wohl sorgen zu können. Kurz: Es wird ein dritter Weg zwischen Interventionsstaat und der neoliberalen Zurücknahme des Staates gesucht (Giddens 1998).

Ein gewisser Ideologieverdacht gegenüber der Governanceforschung besteht trotz dieser Forschungsbefunde. Obgleich einer der wichtigsten intellektuellen Ursprünge des Governancekonzeptes darin liegt, dass die nicht-marktförmigen Mechanismen der ökonomischen Handlungskoordination herausgearbeitet wurden, gelten Governancekonzepte häufig als Ausdruck einer allgemeinen ökonomistischen Effizienzideologie. Dieses Urteil beruht teilweise auf Ignoranz. Es verweist aber gleichzeitig auf eine grundlegende Schwäche der Governanceforschung. Ihr ist es bisher nicht gelungen, Fragen der demokratischen Verantwortlichkeit und der sozialen Gerechtigkeit systematisch einzubinden. Wie kann die demokratische Qualität von Entscheidungsprozessen in komplexen Netzwerken erhalten und verbessert werden? Wer trägt die Verantwortung von Entscheidungen in Netzwerken? Hat die wachsende Ungleichverteilung von Wohlstand innerhalb der westlichen Industriegesellschaften etwas mit dem Aufkommen neuer Governanceformen zu tun, oder stellen diese nur eine Reaktion auf das Scheitern der alten dar? Können neue Governanceformen auch zu Umverteilungsprozessen führen, oder beschränkt sich ihre Effektivität bloß auf regulatorische Prozesse? Die Berücksichtigung dieser Fragestellungen ist eine zentrale Herausforderung für die zukünftige Governanceforschung.

Literatur

- A. Benz, S. Lütz, U. Schimank und G. Simonis (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden 2007
- A. Giddens: *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, UK 1998
- W. Hoffmann-Riem: Governance im Gewährleistungsstaat – vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft, in: G. F. Schuppert (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden 2005, S. 195–219
- A. M. Kjaer: *Governance*. Cambridge, UK 2004
- J. Kooiman: *Governing as Governance*. London 2003
- S. Leibfried und M. Zürn (Hg.): *Transformationen des Staates?* Frankfurt am Main 2006
- R. Mayntz: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: G. F. Schuppert und M. Zürn (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. PVS-Sonderheft. Wiesbaden 2008
- T. Risse und U. Lehmkuhl (Hg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Baden-Baden 2007
- G. F. Schuppert: Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat. Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen, in: K. König und A. Benz (Hg.): *Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk*. Baden-Baden 1997, S. 539–575
- G. F. Schuppert: Einleitung, in: G. F. Schuppert und M. Zürn (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. PVS-Sonderheft. Wiesbaden 2008
- B. Zangl und M. Zürn: *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?* Bonn 2004
- M. Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt am Main 1998