

SGVW Jubiläumsveranstaltung

Verwaltung wohin? Der öffentliche Sektor zwischen Stabilität und Veränderung

Forum 2: Governance. Leitlinien für eine ausgewogene Entwicklung

„Governance“ in der sozialwissenschaftlichen Diskussion

*Prof. Dr. Werner Jann, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation,
Universität Potsdam*

Governance kennzeichnet in der sozialwissenschaftlichen Diskussion einen Wandel der Formen politischer Steuerung und Koordination und gleichzeitig empirische Veränderungen im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft im Sinne einer institutionellen Steuerung mit verteilter Kontrolle. Geprägt wurde der Begriff zum einen durch die politikwissenschaftliche Steuerungsdiskussion, zum anderen durch die moderne Institutionenökonomie. Während in der klassischen Regierungslehre Governance noch ein Synonym für *government* war, dient es heute in den Sozialwissenschaften der Kennzeichnung eines empirisch beobachtbaren Wandels des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft und der damit zusammenhängenden Diskussion über unterschiedlichen Modi gesellschaftlicher Koordination.

Auf der einen Seite geht es um "a shifting pattern in styles of governing": Klassische Mechanismen staatlicher, hierarchischer Steuerung werden zunehmend durch "Co-Arrangements" oder hybride Strukturen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft abgelöst, was zu einer Verwischung ihrer Grenzen führt. Ähnlich wird auf internationaler Ebene die Steuerung oder Regelung von grenzüberschreitenden Problemen ohne hierarchische Weltregierung in der Literatur über internationale Regime behandelt, in der Konzepte wie „Governance without Government“ oder „Global Governance“ verwendet werden. Auf der nationalen Ebene wird diese Form gesellschaftlicher und ökonomischer Selbstkoordination, Selbstregulierung oder „Selbstregierung“ ohne direkte staatliche Einflussnahme und Einmischung wiederum unter dem Schlagwort des „private interest government“ diskutiert.

Auf der anderen Seite bezieht sich eine zweite, allgemeinere Bedeutung des Begriffs Governance auf die durch *Oliver Williamson* eingeführte institutionenökonomische Unterscheidung unterschiedlicher Formen sozialer Koordination. Ausgehend von den Modi *Markt* und *Hierarchie* werden in dieser theoretischen Diskussion weitere Koordinationsmechanismen wie *Clans*, *Associations* oder auch Netzwerke unterschieden. Gemeinsam ist sowohl der empirischen wie der theoretischen Sichtweise, dass Governance als neuer Regulierungsmodus jenseits der Dichotomie Staat/Markt verstanden wird, etwa als interaktive Arrangements von öffentlichen und privaten Akteuren mit dem Ziel, gesellschaftliche Probleme zu lösen und Chancen zu eröffnen. Governance ist eine eigenständige, „self-organizing“ Form der Koordination und Kooperation in interorganisatorischen Netzwerken, die sich aus Politik- und Verwaltungsorganisationen,

Verbänden, Unternehmen und Non-Profit-Organisationen - mit oder ohne staatliche Beteiligung - zusammensetzen können.

Zu diesem neuartigen Governance-Begriff gehört auch die Schaffung oder Veränderung der institutionellen Arrangements, der Regeln, Anreizstrukturen und Leitbilder, die den Rahmen dieser Aktivitäten bilden und, ganz entscheidend, eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Ursachen dieser Entwicklung werden in der zunehmenden Komplexität der zu lösenden Probleme und der verstärkten Interdependenz zwischen Akteuren und Sektoren gesehen. Es entstehen immer längere und kompliziertere Interaktionsketten, in denen kein Akteur, weder öffentlich noch privat, über die notwendigen Informationen oder das notwendige Wissen verfügt, um komplexe, dynamische und fragmentierte Probleme zu lösen. Kein Akteur verfügt über ausreichenden Überblick, um die Effektivität der eingesetzten Instrumente garantieren zu können, und ist in der Lage, spezifische Steuerungssituationen einseitig zu dominieren. Diese Entwicklungen werden in der Wissenschaft bereits seit einigen Jahren in der Neokorporatismusforschung, in Ansätzen der Netzwerkanalyse und auch in der akteurstheoretischen Steuerungstheorie von Politik- und Verwaltungswissenschaft thematisiert. Die Veränderungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft wurden mit Begriffen wie kooperativer Staat, kooperative Verwaltung oder auch „Interdependenzmanagement“ charakterisiert.

In letzter Zeit ist Governance quer durch die verschiedenen sozialwissenschaftlichen, ökonomischen, betriebswirtschaftlichen und politischen Diskurse zum Modebegriff geworden. (1) In der Betriebswirtschaftslehre geht es um Fragen des *Corporate Governance*, d.h. um Probleme der Kontrolle und Steuerung von Unternehmen angesichts der sich wandelnden Rahmenbedingungen (Globalisierung, multinationale Konzerne, *shareholder value*, *stakeholder*) z.B. um die international unterschiedliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Eigentümern, Aufsichtsräten und Vorständen bis hin zu Fragen der Mitbestimmung (auch für öffentliche Unternehmen). (2) In den internationalen Beziehungen bezeichnet *Global Governance* Wege der Bewältigung transnationaler Probleme (etwa Umwelt, Klima) bei Abwesenheit einer "Weltregierung" und unter Einbeziehung von internationalen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im Rahmen sog. internationaler Regime. (3) Die EU hat 2001 ein Weißbuch *European Governance* vorgelegt, bei dem Fragen einer verbesserten Legitimation, Effektivität und Effizienz europäischer Institutionen im Vordergrund stehen, etwa bezüglich der Ausgestaltung der Steuerungsbeziehungen und der Kontrollmechanismen zwischen europäischer Kommission, Direktoraten, Ministerrat, Parlament und den nationalen Regierungen. (4) Die Weltbank hat schließlich bereits Ende der 80er Jahre den Begriff des *Good Governance* als entwicklungspolitisches Leitbild eingeführt, der in letzter Zeit auch auf die (postsozialistischen) Transformationsländer ausgeweitet wurde. Hier geht es um notwendige institutionelle Voraussetzungen für ökonomische, soziale und politische Entwicklung, etwa der rechtlichen Rahmenbedingungen (*property rights*, *rule of law*, Zugang zu Gerichten bis hin zu Bank- und Kapitalmarktsystemen), aber auch der Organisation und der Institutionen des öffentlichen Sektors (klare Zuständigkeiten, Rechenschaftspflichten, *accountability*, Ethos der Beschäftigten, Budgetsysteme, Dezentralisierung bis hin zu Transparenz, Informations- und Organisationsfreiheit und anderen demokratischen Grundrechten).

Die verschiedenen Governance-Konzepte richten die Aufmerksamkeit zum einen (wieder) auf die institutionellen Grundlagen von Organisationen, insbes. von Regierung und Verwaltung (formale und informelle Regeln und Werte, *rules of the game* und *cognitive maps*), zum anderen auf deren Umweltbeziehungen, also auf die Verbindungslinien zu Bürger- und Zivilgesellschaft, zu Unternehmen und Marktwirtschaft, zu Politik und Demokratie. Damit werden Fehlentwicklungen und -perzeptionen korrigiert, die als Folge der übertrieben managerialistische Orientierung der letzten Jahre interpretiert werden können.

Stark vereinfacht kann man die grundlegenden Unterschiede zwischen Management- und Governance-Orientierung folgendermaßen skizzieren: Management bezieht sich auf die Binnensteuerung einzelner Organisationen, während es bei Governance um die Koordination unterschiedlicher (öffentlicher und privater) Akteure geht (Steuerung von Netzwerken). Die grundlegende managerialistische Frage lautet, wie Anreizstrukturen aussehen sollten, um effizientes und möglichst auch effektives Verhalten anzuregen, und diese Frage wird i.d.R. durch den Markt- und Konkurrenzmechanismus beantwortet, d.h. es geht darum, die richtigen Anreize, Preise und z.B. Kontrakte zu definieren ("getting incentives right", "getting prices right", "getting contracts right"). Die Governance-Fragestellung ist weiter, weil sie nach den notwendigen institutionellen Voraussetzungen fragt, also welche formellen und informellen Regeln und Leitbilder notwendig sind, um legales, legitimes, effizientes und effektives Handeln zu gewährleisten, und zwar nicht nur im öffentlichen Sektor, sondern auch und nicht zuletzt in Wirtschaft und Gesellschaft (z.B. Bedeutung sozialen Vertrauens). Es geht nicht nur um Anreize, sondern um "angemessenes Verhalten" (*appropriate behaviour*) und die Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen und -instrumente. Während auf der Management-Seite Effizienz (*value for money*), Qualität, Kundenorientierung, Dienstleistung etc. zentrale Werte sind, werden diese in der Governance-Orientierung ergänzt durch die Betonung sozialer, politischer und administrativer Kohäsion, durch bürgerschaftliches Engagement und Beteiligung. Governance greift damit zentrale Probleme des modernen Regierens auf, etwa Fragen der Staatsüberlastung, der negativen Folgen von Bürokratisierung und Wohlfahrtsstaat (Erzeugung von Abhängigkeit) der zunehmenden Fragmentierung von Staat und Gesellschaft und der gesellschaftlichen Exklusion. Es interpretiert diese Probleme nicht nur als Staatsversagen, sondern auch als Gesellschafts- oder Gemeinschaftsversagen, d.h. Lösungen liegen nicht nur im öffentlichen Sektor (*joined up government*), sondern in der Aktivierung gesellschaftlicher Selbstorganisation und -steuerung (aktivierender Staat, Zivilgesellschaft, bürgerschaftliches Engagement, Bürgerkommune, neue Aufgabenteilung).

In diesem Sinne ist die sozialwissenschaftliche Governance-Diskussion weiter (zumindest im Sinne von umfassender) als die betriebswirtschaftliche Diskussion über *Corporate Governance*. Während es bei *Corporate Governance* vornehmlich immer noch um interne (für einzelne Unternehmen, also intra-organisatorische) und formelle (z.B. schriftlich fixierte) Regelsysteme geht, auch wenn diese durchaus der Selbstregulierung überlassen werden sollen, zielt der sozialwissenschaftliche Governance-Diskurs zum einen auf die unumgängliche Koordination und Zusammenarbeit von Akteuren aus unterschiedlichen Sektoren (inter-organisatorisch), zum anderen nicht nur auf formelle oder informelle Regelungen, sondern vor allem auch auf veränderte Sichtweisen der Realität (Leitbilder oder *cognitive maps*). Um dies an einem Beispiel zu erläutern: Kriminelles und grob-gesellschaftsschädigendes Verhalten, wie es im Bereich des *Corporate Governance* in den letzten Jahren zur Genüge beobachtet werden konnte, wird durch noch so ausgeklügelte Regeln eines *Corporate-Governance-Codex* nicht verhindert werden, so lange das vorherrschende Leitbild des *Shareholder Values* nicht durch ein realistischeres und sozialverträglicheres abgelöst wird. Es geht also nicht nur um neue Regeln, sondern um neue, konsensuale und realistischere Bilder der Wirklichkeit.

Literatur: Werner Jann, Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Vom Management zu Governance?, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, 2002, Jan Koiman, Social-Political Governance: Overview, reflection and design, in: Public Management 1, 1999, S. 68-92, Klaus König, Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte - Zehn Thesen, in: DÖV 54, 2001, S. 617-625, Jon Piere (ed.), Debating Governance: Authority, Steering and Democracy, Oxford 2000.

Werner Jann, Potsdam

Werner Jann hat in Berlin (FU) und Edinburgh Politikwissenschaft, Mathematik und Ökonomie studiert (Dipl. Pol. 1976), war Forschungsreferent und Assistent an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Dr. rer.publ. 1982) und hat sich dort, nach einem zweijährigen Aufenthalt als Congressional Fellow in Washington, D.C. und als Forschungsstipendiat an der University of California Berkeley (1983-85) für Politik- und Verwaltungswissenschaft habilitiert (1989). Er war von 1989 bis 1993 Beamter und Leiter der "Denkfabrik" in der Staatskanzlei Kiel und ist seit 1993 Lehrstuhlinhaber für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam. Er war Mitglied zahlreicher Regierungskommissionen zur Regierungs- und Verwaltungsmodernisierung, u.a. 2002 der sog. Hartz-Kommission, und ist seit 2002 Mitglied des "Committee of Experts on Public Administration" des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Vereinten Nationen in New York. Von 2001 bis 2004 war er Präsident der European Group of Public Administration (EGPA) des International Institute of Administrative Sciences.