

Der Governance-Dreiklang

Lars Castellucci, Jochen Tscheulin

Kernaussagen

Governance ist ein Dreiklang aus Lösungsorientierung, besseren Lösungen und gemeinsamen Lösungen. Die intelligenteste Lösung gewinnt allerdings erst durch Beteiligung Überzeugungskraft und damit Realisierungschancen. Die Lösungsorientierung speist sich auch aus dem Vertrauen in Problemlösungskompetenz und Engagement.

Die Problemlösungskapazität moderner Gesellschaften ist der Ausgangspunkt der Governance-Diskussion.¹ Hier stand zunächst die Analyse neuer Akteurskonstellationen im Vordergrund („Die Netzwerkgesellschaft“). Es folgte die Frage nach einem für diese Akteurskonstellationen geeigneten Steuerungsmix aus hierarchischen, wettbewerblichen und Verhandlungselementen. Seit den späten 1980er Jahren wird im Good-Governance-Diskurs in normativer Perspektive gefragt: Wie geht und was braucht gute *governance* – also beispielsweise Transparenz oder Anti-Korruptionsregeln oder eine Beachtung der Folgen unternehmerischen Handels für das lokale Umfeld des Firmenstandorts im Sinne einer *good corporate governance*? Sich verändernde Akteurskonstellationen, wachsende Komplexität und Beschleunigung verlangen nun Anpassungen in der *governance* moderner Gesellschaften. Der Governance-Dreiklang ist eine Antwort vor allem auf gestiegene Beteiligungsansprüche, Beteiligungsmöglichkeiten und Beteiligungserfordernisse.

1. *Governance* handelt von nichts Geringerem als der Frage: Wie funktioniert heute eigentlich die Welt? Oder: Wie schafft man es, dass in der heutigen Welt etwas funktioniert, zumindest überwiegend absichtsvoll, im weiten Sinne politisch gestaltet, nicht aus Zufall? Beide, sowohl der Governance-Begriff als auch die gestellten Fragen, implizieren zunächst Veränderung. Offensichtlich funktioniert heute – wenn überhaupt – etwas anders als zuvor. Die nicht mehr ganz so neue Begrifflichkeit *governance*, die den Begriff der politischen Steuerung mehr oder weniger abgelöst hat, ist dafür ein Hinweisgeber. Sie folgt empirisch wahrnehmbarer Veränderung, weil Wissenschaftler versuchen, eine neue Wirklichkeit auch mit neuen Konzepten einzufangen. Der Auseinandersetzung um Begrifflichkeiten und ihre Berechtigung soll hier kein weiterer Beitrag hinzugefügt werden. Vielmehr interessiert aus einer *outcome*-orientierten Perspektive, wie *governance* im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts aussehen muss, um den Herausforderungen und Möglichkeiten angemessene Ergebnisse zu erzielen.

2. Wie schafft man es, dass in der heutigen Welt etwas absichtsvoll funktioniert? Das Wörtchen „man“ verrät einen Hauptpunkt der Veränderung: Politische Gestaltung hängt

nicht mehr an Zuständigen, gesetzlich Beauftragten oder in Wahlen Legitimierten alleine. Andere gesellen sich vermehrt dazu. Sie sind mal gerufen (als Regierungskommission), mal weniger (als Protest gegen Stuttgart 21), sie tauchen auf in Gestalt der Bürgergesellschaft, als Public-Private-Partnership oder allgemein als Netzwerk. Die Steuerungstheorie hat diese Phänomene gestiegener Beteiligungsansprüche als Teil der Problemlösungs- und Gestaltungskapazität moderner Gesellschaften aufgenommen. Arthur Benz definiert *governance* entsprechend weit als „Koordination und Steuerung interdependenter Handlungen gesellschaftlicher Akteure“ oder eng als „netzwerkartige Strukturen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure“ (Benz, 2004, S. 17f.).

3. Es funktioniert heute, wenn überhaupt, etwas anders als zuvor. Was ist es aber, das Funktionieren heute anders, vielleicht sogar schwerer macht? Was hat sich so tiefgreifend verändert oder verändert sich noch? Dies mag zunächst eine Frage des Standpunkts sein, definiert etwa durch soziale Lebenslage oder geografische Verortung. Der eine mag die Welt erleben als in rasanter Veränderung begriffen, die andere empfindet sie und sich in ihr als statisch, und das vielleicht seit Generationen. Globalisierung erfasst längst nicht, schon gar nicht in gleichem Maße, vielleicht auch noch nicht alle Bereiche menschlichen Zusammenlebens und Teile der Erde. Gleichzeitig stimmt das Bild von der Welt als Dorf zumindest mehr als jemals zuvor in der Geschichte. Damit wachsen die tatsächliche und die wahrgenommene Abhängigkeit voneinander, damit wächst Komplexität. Die wahrgenommene Abhängigkeit wird medial verstärkt. Aber auch die tatsächliche Abhängigkeit wird bei nahezu allen aktuellen Bedrohungen deutlich, denn Wirtschaftskrisen, Klimawandel oder Terrorismus machen nicht an Grenzen halt.

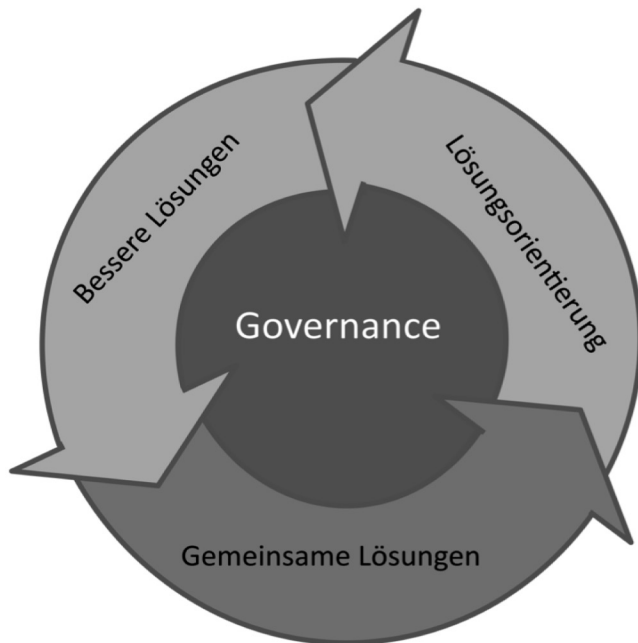
4. Während die Anfänge der Globalisierung vielleicht schon auf die Zeiten Vasco da Gamas zurückdatiert werden können, sind die tagtäglichen, weltumspannenden und selbstgewählten Formen von Abhängigkeiten – oder neutraler Bindungen – über das *world wide web*, Web 2.0-Technologien und soziale Netzwerke vergleichsweise taufrisch. Ob es 2009 der Wahlerfolg des amerikanischen Präsidenten oder zum Jahreswechsel 2010/11 die Unruhen in den Autokratien Nordafrikas oder der arabischen Halbinsel sind: Ohne *Twitter* und *Facebook* sind sie kaum denkbar. Sie ermöglichen Kommunikation, Vernetzung und Organisation ungekannter Schnelligkeit und Breite. Andere Leitmedien, Presse und Fernsehen, nehmen auf sie Bezug. Regierungen (*Open Government Initiative*) ebenso wie Bürgerinitiativen (www.openpetition.de) machen sie sich zunutze. Auch durch diese

1 Wir danken Dr. Maik Bohne, Lorenz Löffler, Dominic Schwickert und Dr. Dominik Zahrnt für ihre wertvollen Anregungen.

neuen Beteiligungsmöglichkeiten: Gesellschaft und Politik funktionieren heute anders.

5. Wie muss nun eine zeitgemäße, problemadäquate *governance* ausgestaltet sein angesichts neuer Akteurskonstellationen, gewachsener Komplexität und ungekannter und beschleunigter Vernetzung? Der Antwortversuch, der hier unternommen wird, lautet: Zeitgemäße *governance* baut auf einen Dreiklang aus Lösungsorientierung, besseren Lösungen und gemeinsamen Lösungen.

Abb. 1: Der Governance-Dreiklang



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Ausgangspunkt von *governance* muss sein: Lösungen sind möglich, Lösungen bleiben auch in einer komplexen und hochdynamischen Umwelt möglich. Es geht also erstens um eine grundsätzliche Haltung: *Lösungsorientierung*. Zweitens geht es um *bessere Lösungen*. Also beispielsweise: Keine Lösungen auf Kosten Dritter, auf Kosten künftiger Generationen, auf Kosten der Umwelt. Und drittens braucht es, wo die Zahl der Beteiligten sich erhöht und die Lösung von Problemen die Beteiligung von Vielen und ihres Wissens auch erfordert, *gemeinsame Lösungen*.

6. Der Anspruch ist freilich hoch. Hat nicht die letzte Wirtschafts- und Finanzkrise fast Staaten und zumindest Teilmärkte scheitern sehen? Tatsächlich sind neue Lösungen, bessere Lösungen und gemeinsame Lösungen an eine Voraussetzung gebunden. Diese Voraussetzung ist ein Paradigmenwechsel in der Herangehensweise an die Herausforderungen der Zeit. Während die alte politische Steuerung Problemen mit dem Anspruch auf Kontrolle begegnete, setzt *governance* stärker auf Vertrauen. Das „Medien-Kontrollgesetz“ der ungarischen Regierung ist ein Beispiel für einen Steuerungsanspruch, mit dem man am Ende eben nicht die Kontrolle behält, sondern die geringe Kontrolle, die man noch besitzt, ganz zu verlieren droht. Schon Seneca wusste: „Mangelndes

Vertrauen ist nicht das Ergebnis von Schwierigkeiten. Schwierigkeiten haben ihren Ursprung in mangelndem Vertrauen.“ Dem erlebten Kontrollverlust mit mehr Kontrolle begegnen zu wollen, wäre vergeblich wie die Anstrengung, durch intensiveres Studium einer falschen Karte den richtigen Weg zu finden. Vertrauen ist der wichtigste Inputfaktor gelingender *governance*.

7. Das Vertrauen bezieht sich auch darauf, dass Lösungen möglich bleiben. Doch woher speist sich dieser Optimismus? Karl Popper hat 1994 formuliert: „Es ist unsere Pflicht, optimistisch zu sein. Nur von solch einem Standpunkt aus können wir aktiv sein und tun, was in unseren Möglichkeiten liegt.“ Damit ist ein ethischer Standpunkt beschrieben, der Orientierung geben kann. Orientierung erwächst weiterhin aus Glauben, aus Leit- und Vorbildern, aus geteilten Vorstellungen von der Zukunft, also Visionen und Zielen, oder geteilten Vorstellungen vom Zusammenleben, die sich in Wertesystemen und kulturell äußern. Die rationale Wissensgesellschaft setzt auf Bildung als Reservoir für neue Orientierung und neue Lösungen. Doch jedes Wissen vergrößert das Wissen um das Nichtwissen. Zur Lösungsorientierung gehört daher untrennbar auch eine Einsicht in Grenzen, eine Akzeptanz der eigenen Begrenztheit bei gleichzeitigem, kontinuierlichem Streben nach einer Verschiebung dieser Grenzen. *Governance* als absichtsvolles Handeln oder Zusammenwirken ist immer auf ein Wozu und Wohin gerichtet. In diesem Wozu und Wohin steckt die Lösung. Ohne Orientierung auf Lösung läuft *governance* ins Leere.

8. Das Problem der Arbeitslosigkeit ist weltweit ungelöst. Der Klimawandel schreitet voran. Kriege zwischen Staaten gehen zurück, doch *failing states* prägen die Nachrichtenlage. Staatsverschuldung, Hunger, steckengebliebene Demokratisierung: Es schreit nach Lösungen, besseren Lösungen. Für solche besseren Lösungen sind Kriterien aufgestellt. Beispielsweise garantieren Positivsummenspiele zumindest, dass die Gewinne der Gewinner die (vertretbaren) Verluste der Verlierer überwiegen. Win-win-Lösungen sichern allen Beteiligten zumindest unter dem Strich Vorteile aus einer Kooperation. Nimmt man hier noch zwingend die Außenperspektive hinzu, verhindert dies Geschäfte zulasten Dritter. Wo Unternehmen und Schulen kooperieren hilft das der Berufsorientierung der Schülerinnen und Schüler ebenso wie dem Fachkräfteproblem der Wirtschaft. Wo Regionalentwicklung partnerschaftlich von Politik und Verwaltungen, Wirtschaft und Wissenschaft getragen wird, steigen die Chancen auf Erfolge bei Wettbewerben oder Fördermittelbeantragungen. Bessere Lösungen heißt auch: neue Lösungen, innovative Lösungen. *Governance* braucht Kreativität. Denn den Kreativen gehört die Zukunft (Richard Florida).

9. Wo die Zahl der Beteiligten sich erhöht und die Lösung von Problemen die Beteiligung von Vielen auch erfordert, braucht es schließlich gemeinsame, gemeinsam getragene, gemeinsam erreichbare Lösungen. Das Fundament dieser Gemeinsamkeit sind Partner, die sowohl Selbst-Bewusstsein als auch Kooperationsbereitschaft kennzeichnen: Selbst-Be-

wusst-Sein hinsichtlich ihrer Interessen, ihrer Stärken, was sie einbringen oder was sie für sich und andere als Ergebnis erwarten; und Kooperationsbereitschaft als Fähigkeit zu teilen. Ein Netzwerk ist nur so stark wie seine Verstrebungen (Beziehungen), Beziehungen sind nur dann stark, wenn die Partner stark sind. Und wenn sie bereit sind, das Netzwerk von ihrer Stärke profitieren zu lassen (um im Gegenzug von den Stärken der anderen Netzwerkpartner zu profitieren). Das alte Herrschaftsprinzip *divide et impera* erhält hier neuen, positiven Sinn: *Governance* verlangt von allen Beteiligten: Teile und herrsche. Also: Teile Dich mit, kommuniziere, teile Dein Wissen, Deine Ressourcen und herrsche.

10. Woran scheitern Problemlösungen? Sie scheitern an fehlender Orientierung, an unzureichenden Lösungsideen, an mangelnder Kooperation. Wer Problemlösungen fördern will schenkt Vertrauen, statt sich von Angst leiten zu lassen. Er entwickelt partizipativ Zukunftsbilder, die Orientierung im Wege der eigenen Entdeckung vermitteln. Er steuert durch Offenheit. Er sucht auf dieser Grundlage, bei größter Transparenz unterschiedlicher Interessenlagen, nach der besten Lösung für die größtmögliche Zahl und sät damit den Samen für die nächste Problemlösung aus, nämlich das Vertrauen, dass niemand übervorteilt wird und alle einen Gewinn haben. Er teilt Wissen, Ressourcen, Macht und lädt damit ein, zu teilen als Basis jeder echten Kooperation, die auf Beiträgen aller beruht.

Eine funktionierende Kooperation fällt ohne Ziel zusammen. Die intelligenteste Lösung gewinnt erst durch Beteiligung Überzeugungskraft und damit Realisierungschancen. Und Lösungsorientierung speist sich auch aus dem Vertrauen in die Problemlösungskompetenz und das Engagement derjenigen, die die Lösungen hervorbringen sollen. Lösungsorientierung, bessere Lösungen und gemeinsame Lösungen klingen nur zusammen. *Governance* ist ein Dreiklang.

Literatur

- Benz, A. (2004). Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, In A. Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, (S. 11-28). Eine Einführung. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Göhler, G. (2010). Neue Perspektiven politischer Steuerung. Aus Politik und Zeitgeschichte 2-3/2010, 34-40.
- Meister, H.-P. (Hrsg.). (2005). *Wege zum Vertrauen*. IFOK Foren, Band 1, Bensheim.
- Messner, D. (1998). *Die Netzwerkgesellschaft*, Köln: Weltforum.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica Verlag.

<http://andreasjungherr.net/>



Dr. phil. Lars Castellucci ist Politikwissenschaftler und Senior Berater für Bürgerbeteiligung, kooperative Arbeitsmarktpolitik und kommunale und regionale Entwicklungsprozesse am IFOK. E-Mail: lars.castellucci@ifok.de.



Jochen Tscheulin ist Experte für die Themen Aufbau von Kooperationsnetzwerken, Employer Branding und Entwicklung lernender Organisationen in Wirtschaft und Gesellschaft. Seit 1996 zählt er zum Team von IFOK, ab 1998 baute er den Bereich Beschäftigung bei IFOK auf, seit März 2004 war er Mitglied der Geschäftsleitung, seit Januar 2007 ist er Geschäftsführer. E-Mail: jochen.tscheulin@ifok.de.