

Sebastian Niedlich, Inka Bormann, Benjamin Kummer,
Marco Rieckmann, Mara Bauer (2017)

Governance-Verständnis des AP Governance

AP Gov. Arbeitspapier No. 1

GEFÖRDERT VOM



Governance-Verständnis des AP Governance

Normatives Governance-Verständnis

Ausgehend von den Arbeiten der Weltbank kam es 1989 zur Prägung des Begriffes einer "Good Governance" (Benz 2004: 18, 26; Mayntz 2006: 16), womit ganz explizit normative Bedingungen zur Beantwortung gesellschaftlicher Herausforderungen gesetzt wurden. In Folge jener Debatten kam es dann auch im organisationalen Kontext zur Arbeit mit Konzepten einer '*Corporate Governance*' (i.S. ethischer Unternehmensführung) bzw. in Bezug auf '*Public Governance*' (verwaltungspolitisches Handeln). Für den gesellschaftspolitischen Bereich wiederum finden sich Arbeiten, die sich explizit dem Motiv der Beteiligungsorientierung als Instrument einer Good Governance widmen ('*Participatory Governance*').

In Verbindung mit Nachhaltigkeit ist ein normatives Governance-Verständnis anzutreffen, demzufolge Governance zum Beispiel Transparenz schaffen und Partizipation ermöglichen müsse, um selbst als nachhaltig bezeichnet werden zu können (Good Governance, z.B. LeNa). Von einem solchen normativen Governance-Verständnis kann ein analytisches unterschieden werden. Beim analytischen Governance-Verständnis lassen sich unterschiedliche disziplinäre Zweige erkennen, die im Folgenden kurz dargelegt werden, bevor darauf eingegangen wird, wie es empirisch untersucht werden kann.

Analytisches Governance-Verständnis in unterschiedlichen Disziplinen

Analytisch – und in Rückgriff auf eine Arbeit von Arthur Benz (2004) – lässt sich (1.) ein engeres von (2.) einem weiteren Governance-Verständnis unterscheiden.

In einem engeren Sinne verweist Governance auf einen (explizit) politischen Steuerungswandel, in dem Governance als Gegenpol zum Government diskutiert wird (Benz 2004: 18) und damit auf ein Auseinanderfallen der Akteurs- und Handlungsräume des Politischen verweist: Governance diskutiert hier eine Erweiterung und Differenzierung der politischen Arenen und Akteursstrukturen, wobei sich Governance dabei noch immer auf explizit politische Herausforderungen fokussiert, diese jedoch in Bezug zur Komplexität und Interdependenz einer Multi-Level-Governance Architektur stellt (Benz 2004).

In einem weiteren Verständnis kommt auch eine erweiterte Perspektive zum Tragen, in dem nämlich Governance sehr allgemein als spezifische Form sozialer Handlungskoordination (Benz 2004: 17) in Erscheinung tritt und auf sehr unterschiedliche Formen kollektiver Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte verweist (Mayntz 2006: 15). Dies kann sich auf politische Arenen beziehen, jedoch öffnet ein solch umfassenderes Governance-Verständnis auch den Blick auf ganz andere Handlungsarenen abseits des Politischen. Hier gewinnt das Konzept eine

analytische Funktion und dient dazu, Veränderungen in Regelungs- und Koordinationsstrukturen zu erfassen (Schuppert 2011: 15 f.). Dies wiederum schafft eine Anschlussfähigkeit der Governance, der damit als "Brückenbegriff" auch weitere disziplinäre Fachdiskurse miteinander zu verknüpfen vermag (Schuppert 2006; Blatter 2006; Benz et al. 2007).

Mit der ökonomischen -, der soziologischen - und der Educational Governance Perspektive ergänzen drei weitere Diskursstränge das analytische Governance-Verständnis. Die *ökonomische Governance-Perspektive* zielt auf die Untersuchung institutioneller Arrangements in Bezug auf deren Bedingungen hinsichtlich des Erfolgs ökonomischer Transaktionen. Institutionelle Strukturen (z.B. hierarchieförmige Organisationen wie Unternehmen) werden dabei als Voraussetzung für das Funktionieren von Märkten verstanden; ein grundlegender Entwicklungsschritt, der letztlich zur Unterscheidung der Handlungsmodi Markt, Hierarchie, Netzwerk führte (Klenk/ Nullmeier 2004: 21), ein in der Governance-Debatte überaus häufig genutztes Instrument.

Soziologische – vielfach neoinstitutionalistische Ansätze einer 'Organizational Governance' – können als Gegenmodell der rationalistischen Erklärungsansätze der Ökonomie verstanden werden, wenn sie organisationale Formen und Handlungen in Beziehung zu spezifischen, historisch wie kulturell determinierten Institutionen verstehen und untersuchen. Governance-Strukturen erscheinen hier als "soziale Regelsysteme mit einer beobachtbaren historischen Rationalität" (ebd. 22), die sich über die Entwicklung spezifischer Rationalitätsmythen gesellschaftliche Legitimität verschaffen (Meyer/ Rowan 1977).

Die Entwicklung der *Educational Governance-Perspektive* resultiert aus der Erweiterung des Governance-Konzeptes im Sinne des oben angeführten, weiteren Verständnisses. Als analytische Perspektive hat dieser Forschungszweig seit Mitte der 2000er Jahre auch in die Bildungsforschung Eingang gefunden (Altrichter/Brüsemeister/Heinrich 2005; Altrichter/Heinrich 2005; Kussau/Brüsemeister 2007a; Altrichter/Heinrich 2007; Schimank 2007). Governance wird dabei wie folgt für die Bildungswissenschaft operationalisiert:

"Die Governance-Perspektive als Forschungsansatz der Bildungsforschung untersucht in unserem Verständnis das Zustandekommen, die Aufrechterhaltung und die Transformation sozialer Ordnung und Leistungen im Bildungswesen unter der Perspektive der Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteuren in komplexen Mehrebenensystemen" (Altrichter/Maag Merki 2010: 22, Aufzählung weggelassen).

Ohne gänzlich auf die Steuerungsperspektive zu verzichten, orientiert sich die Educational Governance dabei weitgehend an den Implikationen des aus der Politikwissenschaft stammenden Modells. Zentral geht es dabei um eine komplexe Perspektive, die die vielfältigen Prozesse, Strukturen und Akteure in den Blick nimmt, die an der Gestaltung der entscheidenden Fragen gesellschaftlicher Gemeingutproduktion beteiligt sind. Neben der Berücksichtigung institutioneller Regelstrukturen kommt es dabei auch und zentral zur Analyse von Formen sozialer Interaktion und Modi kollektiven Handelns zwischen und außerhalb der formal verfassten

Strukturen und Prozesse. Damit setzt sie von einer „Blickveränderung auf die Ko-Produktion von Leistungen [...]. Sie werden multikausal erzeugt, durch politisch-administrative, pädagogische und zivilgesellschaftliche Beiträge.“ (Kussau/Brüsemeister 2007b: 24).

Bedeutung für den Untersuchungskontext

Für die Untersuchung im Rahmen des Forschungsprojektes Hoch-N erscheinen verschiedene Governance-Dimensionen von Bedeutung.

- Zunächst gewinnt Governance als analytisches Instrument Bedeutung, wie es Arthur Benz in seinem erweiterten Governance-Verständnis diskutiert. In Bezug auf die Untersuchung der Institutionalisierung von Nachhaltigkeit als praktische Aufgabe der Hochschulen geht es dann darum, zu untersuchen, wie jene Institutionalisierung geschieht und welche Akteure und Prozesse dabei in welcher Art und Weise mitwirken.
- Für die spezifische Betrachtung der Hochschulen als Organisationen erscheint weiterhin eine organisationale Perspektive relevant, wenn es darum geht, die Hochschulen in ihren Binnendynamiken und Eigenlogiken zu verstehen, ebenso wie das transformative Motiv des Nachhaltigkeitsdiskurses.
- Die Educational-Governance gewinnt insbesondere im Kontext der BNE-Frage Bedeutung, wie Nachhaltigkeit in Forschung und Lehre Eingang findet.
- Schließlich erscheint die Forschungsarbeit im Kontext von Hoch-N schwerlich vorstellbar, ohne die normative Dimension des Leitbildes der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.

Nachhaltigkeit verstehen wir als ein normatives Leitbild. Die Realisierung von Nachhaltigkeit bzw. nachhaltiger Entwicklung an Hochschulen fassen wir vor dem Hintergrund der Governance-Perspektive als eine Aufforderung zu hochschulweiten und tiefgreifenden, oftmals innovativen Aktivitäten auf. Im Rahmen unseres AP im Verbund HOCH-N folgen wir einem Forschungsansatz, bei dem wir aus analytischer Sicht normative Governance-Verständnisse und ihre Implikationen in Hochschulen untersuchen wollen. Das bedeutet, dass Nachhaltigkeit als eine strategische Aufgabe mit Konsequenzen für interne Prozesse (Kommunikation, Partizipation etc.) und Strukturen (Gremien etc.) aufgefasst und, einem soziologischen Governance-Verständnis folgend, die Perspektiven der beteiligten Akteure auf die Realisierung dieser strategischen Aufgabe untersucht wird. Um diese komplexe analytische Aufgabe zu bewältigen, bedienen wir uns der Heuristik des Governance-Reglers.

Der Governance-Regler umfasst fünf Dimensionen (Politik, Organisation, Wissen, Profession, Öffentlichkeit), die als funktionale Anforderungen verstanden werden (Franz/ Brüsemeister 2016). Jeder der fünf Regler kann in Bezug auf die Nachhaltigkeitsagenda befragt werden:

- Politik: Inwieweit gelingt es, die relevanten EntscheidungsträgerInnen zu mobilisieren?
- Profession: Inwieweit gelingt es, über Disziplingrenzen hinweg an gemeinsamen Themen zu arbeiten?
- Organisation: Inwiefern gelingt es, verschiedene hochschulische Interessen einzubeziehen?
- Wissen: Inwiefern gelingt es, nützliches Wissen zu identifizieren?
- Öffentlichkeit: Inwiefern gelingt es, Sichtbarkeit über die Prozesse und deren Ergebnisse herzustellen?

Diese Anforderungen werden vermutlich in Abhängigkeit von der Ausrichtung der strategischen Aufgabe und den Akteursperspektiven unterschiedlich bedeutsam bzw. unterschiedlich stark ausgeprägt sein – dies gilt es, empirisch zu klären.

Literatur

Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Heinrich, Martin (2005): Merkmale und Fragen einer Governance-Reform am Beispiel des österreichischen Schulwesens. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 30. Jg., H. 4, S. 6-28

Altrichter, Herbert/Heinrich, Martin (2005): Schulprofilierung und Transformation schulischer Governance. In: Büeler, Xaver/Buholzer, Alois/Roos, Markus (Hrsg.): Schulen mit Profil. Forschungsergebnisse – Brennpunkte – Zukunftsperspektiven. Innsbruck: StudienVerlag. S. 125-140

Altrichter, Herbert/Heinrich, Martin (2007): Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In: Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 55-103

Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (2010): Steuerung der Entwicklung des Schulwesens, in: Dies. (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15-39

Benz, Arthur (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Ders. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (2007): Einleitung. In: Dies. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, S. 9-25

Blatter, Joachim (2006): Governance als transdisziplinäres Brückenkonzept für die Analyse von Formen und Transformationen politischer Steuerung und Integration. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft 37. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 50-76.

Franz, Kathleen/ Brüsemeister, Thomas (2016): Gegenstandsbezogene Analyse sozialer Welten des BNE-Transfers. In: Bormann, Inka/Hamborg Steffen/Heinrich, Martin (Hrsg.): Governance-Regime des Transfers von Bildung für nachhaltige Entwicklung. Wiesbaden: Springer VS. S. 67-88

Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2004): Public Governance als Reformstrategie. 2. korrigierte Aufl. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Unternehmensmitbestimmung und Unternehmenssteuerung, 97).

Kussau, Jürgen/Brüsemeister, Thomas (2007a): Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem Schule. In: Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 15-54

Kussau, Jürgen/Brüsemeister, Thomas (2007b): Einleitung: Von unilateraler Steuerung zu Handlungskoordination und Governance. In: Dies. (Hrsg.): Governance, Schule und Politik: Zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 9-19

Mayntz, Renate (2006): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos. S. 11-20

Meyer, John W./Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology, 83. Jg., H. 2, S. 340-363

Schimank, Uwe (2007): Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem, Wiesbaden. S. 231-260

Schuppert, Gunnar Folke (2006): Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos. S. 371-46

Schuppert, Gunnar Folke (2011): Alles Governance oder was? Baden-Baden: Nomos