

Richard Heidler

Ein Begriff erobert die Wissenschaft

Governance – Theorien, Themen, Trends

Von den Fluren der Ministerien über die Meetings von Wissenschaftsmanagern bis zu den Konferenzen von Sozialwissenschaftlern, der Begriff Governance ist allgegenwärtig. So viel Governance wie heute war noch nie. Der Begriff hat auch und gerade bezüglich Fragen der Funktionsfähigkeit des Wissenschaftssystems eine ungeahnte Prominenz erlangt. Doch was steckt dahinter? Woher stammt er, welche Theorien, Konzepte und Themen verbinden sich mit ihm und was sind die Trends der Forschung zur Governance der Wissenschaft? Gerade die Offenheit und Verbreitung des Begriffs verlangt nach Antworten auf diese Fragen.



Vor etwa 10 Jahren begann der kometenhaften Aufstieg des Governance-Begriffs. Heute ist er in aller Munde.

Foto: NASA

Der kometenhafte Aufstieg des Begriffs Governance kann durch drei Faktoren erklärt werden. Erstens durch die Veränderung der sozialen Realität in den letzten Jahrzehnten, insbesondere den Wandel der Rolle des Staates. Zweitens durch ein verändertes sozialwissenschaftliches Verständnis von Formen der kollektiver Problemlösung sowie der Rolle des Staates und drittens durch die Eigenschaften des Begriffs selbst, seine theoretische, politische, programmatische und disziplinäre Offenheit (Benz et al. 2007).

Wandel der Staatlichkeit

In den wirtschaftlich prosperierenden Jahren nach dem zweiten Weltkrieg nahmen die Nationalstaaten mit der Ausweitung wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischer Programme eine zentrale Rolle für die gesellschaftliche Gestaltung ein. In den letzten Jahrzehnten wurden diese ehemals nationalstaatlichen Angelegenheiten zunehmend durch globale und europäische, aber auch durch regionale Institutionen und Organisation mitbestimmt. Nach dem sichtbar werdenden Scheitern zielgerichteter staatlicher Einflussversuche auf gesellschaftliche Sphären (wie die Wirtschaft) wurden Strategien der Problemlösung zunehmend auch auf private Akteure (Privatisierung) oder Kooperationen mit diesen (Public-Private-Partnership) verlagert. Dies lässt sich nicht zwingend als Schwächung, wohl aber als Transformation von Staatlichkeit begreifen.

Theorieherkunft Governance

Diese hier grob skizzierten Rahmenbedingungen begleiten den Aufstieg des Governance-Begriffs und spiegeln sich in den aufkommenden sozialwissenschaftlichen Theoriekonzepten. Die Wurzeln des Konzeptes lassen sich nicht auf eine Disziplin beschränken. Die Ökonomie, Politikwissenschaft und Soziologie haben dem Begriff je eigene, sich ergänzende Facetten hinzugefügt. Aus der Politikwissenschaft stammt die Beschäftigung mit politischer Steuerung. Insbesondere die ernüchternden Ergebnisse der Implementationsforschung, die mannigfaltige Folgen und unerwartete Widerstände bei der Umsetzung von Gesetzen aufzeigte, führten zu einer Skepsis gegenüber allzu simplen Steuerungsmodellen. Nachdem eine gewisse Planungseuphorie der siebziger Jahre verfliegen war, setzte man zunehmend auf nüchternere, realitätsnähere Konzepte in denen auch Begrenzungen von Steuerungsmöglichkeiten aufgrund problematischer Akteurskonstellationen und die Einbeziehung mehrerer Politikebenen berücksichtigt wurden. Die Systemtheorie stellte das Primat der Politik und die Möglichkeiten der Steuerung von gesellschaftlichen Teilbereichen (Systeme) weiter infrage. Die Vorstellung der Außensteuerung von sozialen Systemen ist ihr zufolge eine notwendige Illusion des politischen Systems. Andere Systeme, wie z. B. die Wissenschaft, lassen sich aufgrund ihrer Eigenlogik höchstens irritieren, nicht aber steuern. Das Governance-Konzept hat seine Wurzeln in älteren Steuerungstheorien, stellt aber unter Berücksichtigung der Kritik eine klare Perspektivverschiebung dar (Mayntz 2006). Die entscheidende konzeptuelle Neuerung ist, dass nicht mehr in ein Steuerungsobjekt (der hierarchisch anordnende Staat) und ein passives Steuerungsobjekt (Bürger, Gruppen oder ein gesellschaftliches System) unterschieden werden. Vielmehr werden alle Akteure, ob private oder staatliche, die sich zur Erstellung eines Kollektivgutes oder zur Lösung eines Problems koordinieren, betrachtet.

Die Ökonomie hat das Governance-Konzept entscheidend mit dem Transaktionskosten-Ansatz beeinflusst. Zu Beginn stand in dieser Theorie die Frage, wieso es überhaupt Organisationen gibt und nicht alle Güter über den Markt getauscht werden. Oliver E. Williamson (1979) Antwort war, dass komplexe Güter wie die Arbeitskraft eher in Organisationen (Hierarchien) erstellt bzw. getauscht werden, einfache Güter wie z. B. ein Nagel über den Markt, um hohe Transaktionskosten zu vermeiden. Walter Powell (1990) machte dann deutlich, dass es für entsprechende zwischengelagerte Güter auch Koordinationsmöglichkeiten zwischen Markt und Hierarchie gibt und zwar dauerhaft angelegte vertrauensförmige Beziehungen in Netzwerken. Die Idee von der Existenz verschiedener Koordinationsmöglichkeiten bei der Erstellung von Gütern (Hierarchie, Markt, Netzwerk, Gemeinschaft usw.) wurde in das Governance-Konzept aufgenommen. Welche Koordinationsformen (häufig „Governancemodi“ genannt) mit welchen Akteuren auf welche Art dazu beitragen, gesellschaftliche Problemstellungen zu bearbeiten, ist demnach eine Kernfrage der Governanceforschung.

Governance als „Brückenbegriff“

Neben den realen Veränderungen und dem veränderten Verständnis gibt es noch einen dritten Grund für die Verbreitung des Konzeptes Governance, sie liegt im Begriff selbst. Die Abbildung auf Seite 14 zeigt die Zahl der Publikationen in der Literaturdatenbank SSCI, die den Begriff Governance verwenden. Vor den 1990er-Jahren war der Begriff weitestgehend unbekannt, auch wenn er im Englischen existent war und die Bedeutung „the act and manner of governing“ hatte. Seitdem folgt die Verbreitung des sozialwissenschaftlichen Begriffs einer exponentiellen Kurve, eine ähnliche Karriere hat wohl nur der Begriff Globalisierung gemacht. Der Begriff hat einige sprachliche Besonderheiten: Er hat kein Geschlecht, es gibt keine deutsche Übersetzung und es gibt auch kein dazugehöriges Verb. Letzteres ist sprachlich konsequent, denn Governance beschreibt ja gerade nicht das Handeln einzelner Akteure, sondern die Gesamtheit der Formen

” Governance ist das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.

Renate Mayntz (2004, S.66)

Literatur:

Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G., Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007.

Mayntz, R., „Governance im modernen Staat“, in Benz, A. (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden 2004, S. 65-76.

Mayntz, R., „Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?“, in: Schuppert, G. F. (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2006, S.11-20.

Jansen, D. (Hrsg.), New Forms of Governance in Research Organizations - Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration, Dordrecht 2007.

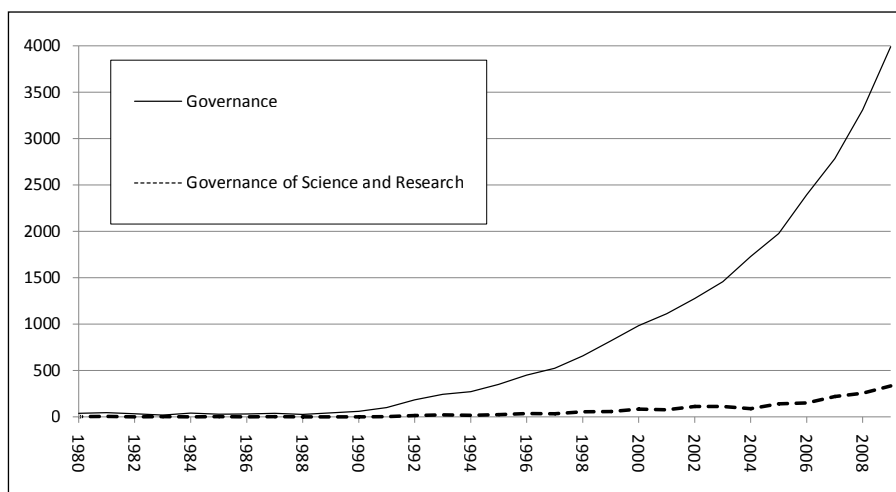
Jansen, D. (Hrsg.), Governance and Performance in the German Public Research Sector: Disciplinary Differences, Berlin 2010.

Offe, C., „Governance – ‘Empty signifier’ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?“, in: Schuppert, G. F./Zürn, M. (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, in der Reihe: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 41/2008, Wiesbaden 2008, S. 61ff.

Powell, W. W., „Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization“, in: Research in Organizational Behavior 12, 1990, S. 295-336.

Williamson, O. E., „Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations“, in: Journal of Law and Economics 22, 1979, S.233-261.

der Koordination. Das Fehlen von klar zugeordneten Akteursgruppen (Steuerungssubjekt und -objekt) hat dem Begriff die Kritik eingebracht, Macht- und Konfliktfragen zu verschleiern. Auf der anderen Seite wird Governance manchmal auch als handhabbare Sozialtechnik beschrieben (also als Tätigkeit von Subjekten), im Sinne eines „Management von Interdependenzen“ (z. B. „Cooperate Governance“). Gerade diese Offenheit des Begriffs hat ihn zum Brückenbegriff werden lassen, er wird von Ökonomen, Politikwissenschaftlern, Juristen und Soziologen verwendet, von Praktikern und Theoretikern, er lässt sich auch politisch nicht verorten. Zudem hat er eine positive Konnotation, verstärkt durch seine Verwendung in Artikeln der Weltbank zur Entwicklungshilfepolitik Anfang der 1990er („Good Governance“), die zu seiner Verbreitung beigetragen haben. Heute wird er oft mit Adjektiven wie „nicht-korrupt, transparent, informell, bürgernah, legitim, effizient, verantwortlich, Kollektivgut erzeugend, effektiv, gemeinwohlorientiert, horizontal, problemadäquat und partizipatorisch“ (vgl. Offe 2008, S.72) in Verbindung gebracht, auch wenn Sozialwissenschaftler eine solche normative und überdehnte Verwendung skeptisch sehen.



Zahl der Artikel (Dokumente) mit dem jeweiligen Begriff in Titel, Abstract oder Keywords (Quelle SSCI), für Governance of Science and Research wurde eine eigene Suchstrategie entwickelt.

Governance von Wissenschaft

Das Governance-Modell wurde etwa Ende der 1990er-Jahre vermehrt aufgegriffen, um Formen der Koordination im Hochschul- und Wissenschaftsbereich zu beschreiben. Allerdings war ein hierarchisches Steuerungsmodell auch damals schon für Hochschulen und Forschungseinrichtungen wenig adäquat. Ein „Durchregieren“ war an Universitäten schon immer schwer möglich. Dies liegt auch an einer Besonderheit, die Hochschulen und Forschungseinrichtungen von anderen öffentlichen Einrichtungen unterscheidet: Die Qualität dessen, was produziert wird, und zwar Wissen und Erkenntnis, lässt sich nur von den Produzenten selbst, den Fachgemeinschaften der Wissenschaftler bewerten. Über Karrierechancen und -wege entscheidet nicht die Organisation (oder der Staat), sondern die Reputation innerhalb der Disziplin. Diese Besonderheit ist im Peer-Review-System institutionalisiert. Auch die akademische Selbstverwaltung hat hier ihre Wurzeln. Der Staat hat allerdings ein legitimes Interesse, einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten und die Inhalte und Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeit (Forschung und Lehre) an gesellschaftliche Bedürfnisse rückzukoppeln. Der Versuch des Staates über eine Detailsteuerung Einfluss auf die Verteilung der, bei steigender Studentenzahl, enger werdenden Ressourcen zu nehmen, kam nach den 1970er-Jahren zunehmend an seine Grenzen. Der Mitte der Neunziger einsetzende Prozess eines Rückzuges des Staates von direkten Interventionen und eines Aufbaus von neuen Koordinationsmechanismen der Selbstregelung oder der koordinierten Regelung im

Wechselspiel mit privaten Akteuren passt dabei in das Blickfeld, auf welches das Governance-Modell fokussiert. Hierunter fällt eine Erhöhung der Autonomie der Universitäten über Globalhaushalte und die Stärkung von Rektoren und Dekanen.

Die Erhöhung der Autonomie geht mit der Erschaffung neuer intermediärer Kontrollinstanzen wie den Hochschulräten einher, in die auch externe Akteure (Unternehmer, Wissenschaftler, Politiker) involviert sind. Die Genehmigung von Studiengängen wird seit dem Bologna-Prozess an Akkreditierungsagenturen delegiert. Durch Rankings und Evaluationen werden Universitäten zunehmend als Einheiten mit einer eigenen Reputation definiert. Dies geht mit einer Professionalisierung der Universitätsverwaltungsmitarbeiter und der Schaffung neuer Organisationseinheiten einher. Statt direkt in die interne Ressourcenverteilung einzugreifen initiiert der Staat externe Ressourcenverteilungen. In den Ländern werden Zielvereinbarungen und leistungsorientierte Mittelverteilung auf Universitätsebene eingeführt, die dann häufig von den Universitäten intern übernommen werden. Aufgrund personalrechtlicher Beschränkungen und des nach wie vor wirksamen „akademischen Nichtangriffspaktes“ (Solidarität unter Professoren) bleiben die Umverteilungen aber noch häufig unwirksam. Wirksamer dagegen ist der massive Ausbau eines öffentlich und privat finanzierten Drittmittelmarktes, bei gleichzeitiger Stagnation der Grundfinanzen. Hierdurch ist ein für Deutschland bisher so nicht vorhandener „Governancemodus“ des Wettbewerbs um Ressourcen entstanden (Wettbewerb um Reputation gibt es allerdings schon, solange es Wissenschaft gibt!). Neue Akteure und Institutionen auf europäischer Ebene beeinflussen das Wissenschaftssystem zudem. Diese komplexe Mischung verschiedener Interdependenzen auf verschiedenen Ebenen wurde in den letzten Jahren von der Governanceforschung verschiedentlich bearbeitet. Zu nennen sind hier neben vielem anderen beispielsweise die Arbeiten der interdisziplinären, ortsverteilten Forschergruppe „Governance der Forschung“, die sich in den letzten sieben Jahren mit diesen Themen beschäftigt hat (Jansen 2007, 2010).

Trends der Governanceforschung

Einige Trends der Forschung zur Governance der Wissenschaft werden heute sichtbar. Zunehmend kommt die Frage, wie sich die beschriebenen Konstellationen auf die Inhalte der Wissensproduktion auswirken, in den Blick. Führt die Verbreitung der Drittmittelfinanzierung von Forschung zunehmend zu einer Verengung der Forschung auf den Mainstream oder eher zu einer Anhebung der Qualität? Wo entstehen institutionelle Spielräume für innovative, unkonventionelle, risikohafte Forschung? Wie können sich neue wissenschaftliche Disziplinen etablieren und wie lassen sich diese fördern? Dass dies nicht nur rein theoretische Fragen sind, zeigt sich daran, dass sich die Förderorganisationen selbst mit diesen Fragen beschäftigen und beispielsweise die DFG mit den Reinhart Koselleck Projekten „für besonders innovative und im positiven Sinne risikobehaftete Forschung“ ein eigenes Förderprogramm auflegt, das explizit diese Frage adressiert. Auch international finden solche Fonds zunehmend Verbreitung. Ein weiteres Thema, das zunehmend untersucht wird, ist die Quantifizierung der Messung von Forschungsleistungen. Wie verbreitet sind und welchen Einfluss haben bibliometrische Maßzahlen (wie der Impact-Faktor, der Hirsh-Index usw.)? Welchen Nutzen und welche unintendierten Folgeprobleme hat ihre Verwendung? Inwieweit orientieren sich Forscher an solchen quantitativen Maßzahlen? Ein weiterer Trend sind Fragen bezüglich Umfang, Art und Auswirkung der Professionalisierung des Wissenschaftsmanagements und der Stärkung der Organisationsleitungen. Welche Qualifikationen und Hintergründe haben Wissenschaftsmanager? Wie verändert die Professionalisierung des Managements die Hochschulen und Forschungseinrichtungen? Insgesamt kann konstatiert werden, dass sich das Konzept Governance, trotz seiner begrifflichen Unschärfe, als sehr fruchtbar erwiesen hat und wohl weiter erweisen wird.



Dipl.-Soz. Richard Heidler ist Projektmitarbeiter am Lehrstuhl für Soziologie II der Otto-Friedrich Universität Bamberg. Seine Forschungsschwerpunkte sind Wissenschaftssoziologie, Netzwerkanalyse und Netzwerktheorie, Szientometrie und Governance-Forschung.

Kontakt:

Dipl.-Soz. Richard Heidler
Lehrstuhl Soziologie II
Universität Bamberg
Lichtenhaidestr 11
96052 Bamberg
Tel.: +49 951 863-3150
E-Mail: richard.heidler@uni-bamberg.de