

---

---

Discussion paper Nr. 14/04

Oktober 2004

---

---

**Achim Brunnengräber/ Kristina Dietz**

**Bernd Hirschi/Heike Walk**

---

---

**Interdisziplinarität in der  
Governance-Forschung**

---

---

ZTG-Themenschwerpunkt:

Nachhaltigkeit von sozio-ökologischen Systemen

---

---

Nr. 14/04 Achim Brunnengräber/Kristina Dietz

Bernd Hirschi/Heike Walk

Interdisziplinarität in der Governance-Forschung

Zentrum Technik und Gesellschaft  
Sekretariat: P2-2  
Hardenbergstraße 36 a  
10623 Berlin

Tel: (030) 314-23 665  
Fax: (030) 314-26 917

mail@ztg.tu-berlin.de  
www.ztg.tu-berlin.de

## Zusammenfassung

Der Begriff Governance erscheint in Tages- und Wochenzeitungen und hat längst Einzug in fast alle Konferenzsäle erhalten, in denen die Überwindung überkommener Strukturen in Staat, Wirtschaft und Unternehmen oder Reformen in der Weltpolitik thematisiert werden. Bei aller Vielfältigkeit der Begriffsverwendung stehen sich vor allem zwei disziplinäre Herangehensweisen gegenüber: Der politik- und sozialwissenschaftliche auf der einen und der wirtschaftswissenschaftliche Zugang auf der anderen Seite. Die immer häufiger beschriebenen, weit reichenden und komplexen Transformationsprozesse in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik – die nicht zuletzt auch als Ausgangspunkt für die Begriffsgenese genannt werden – erfordern jedoch zunehmend eine interdisziplinäre Herangehensweise. In dem Artikel werden sowohl die verschiedenen spezifischen Verwendungsbereiche und die Entstehungshintergründe des Governance-Begriffs als auch die disziplinären Ansatzpunkte aus den Politik- und Sozial- sowie den Wirtschaftswissenschaften unter dem Blickwinkel einer möglichen Integration dargestellt. Ziel ist es, Berührungspunkte und erste interdisziplinäre Forschungsansätze zu benennen.

## Summary

The term „Governance“ has found its way to newspapers as well as to nearly all conferences, which focus on overcoming obsolete structures of states, economies, and corporations or deal with reforming world policy. Although the application of the term varies widely, two main disciplinary approaches can be identified: the political science approach and the economic science approach. Hence, inter- and transdisciplinary approaches become increasingly important, especially regarding the often cited, far reaching and complex societal, economic and political transformations, which can also be regarded as an initial point for the genesis of the term. In the following article we describe various different application areas, illustrating the origin of the term *Governance*, as well as disciplinary approaches from political and economic science with specific focus on possible integration. The objective is to highlight similarities and identify first interdisciplinary research approaches.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>Summary</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>3</b>
<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>1 Ein Begriff geht um die Welt</b>	<b>5</b>
<b>2 Ursachen und Begründungen von Governance</b>	<b>8</b>
<b>3 Disziplinäre Governance-Theorien und -Ansätze</b>	<b>13</b>
<b>3.1 Governance in den Politik- und Sozialwissenschaften</b>	<b>13</b>
3.1.1 Governance und Gouvernamentalität .....	14
3.1.2 Von der Steuerungs- zur Governance-Analyse .....	15
3.1.3 Formen der kollektiven Regelung.....	15
3.1.4 Der Begriff als analytisches Instrument .....	18
3.1.5 Kritik an den Governance-Ansätzen .....	19
<b>3.2 Governance in der Ökonomie</b>	<b>19</b>
3.2.1 Governance in der Neuen Institutionenökonomik .....	21
3.2.2 Governance in der politischen Ökonomie .....	23
3.2.3 Unterschiedliche Ebenen ökonomischer Governance-Analysen .....	24
3.2.4 Zwischenfazit und Kritik an den Governance-Ansätzen.....	28
<b>4 Resultate</b>	<b>29</b>
<b>5 Literatur</b>	<b>34</b>

# Einleitung<sup>1</sup>

Gäbe es die „Top 10“ der wissenschaftlichen Begriffe um die Jahrtausendwende, so würde Governance sicher einen der vorderen Plätze einnehmen. Die Suchmaschine Google zählt annähernd acht Millionen Treffer bei Eingabe des Begriffs, womit „Governance“ weit vor dem Begriff „Globalization“ rangiert (knapp über drei Millionen Treffer, Stand 24.08.2004). Aber nicht nur die gegenwärtige Beliebtheit des Begriffes ist erstaunlich sondern auch seine disziplinäre Mobilität und die Vielfältigkeit seiner Anwendungsbereiche. Der Ansatz findet in den Politik- und Sozialwissenschaften – oft auch als Global Governance – und in den Wirtschaftswissenschaften als Economic Governance und Corporate Governance Beachtung. Er wird von JuristInnen aufgegriffen, wenn es um die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen geht, und in der staatlichen Entwicklungspolitik verwendet, wenn neue Formen der internationalen Strukturpolitik behandelt werden. Er erscheint in Tages- und Wochenzeitungen und hat längst Einzug in fast alle Konferenzsäle gehalten, in denen die Überwindung überkommener Strukturen in Staat, Wirtschaft und Unternehmen oder Reformen in der Weltpolitik thematisiert werden.

Hartnäckig resistent ist der Begriff gegen den Versuch seiner Übertragung ins Deutsche. Die Ideen von Willi Brandt („Weltinnenpolitik“) über Franz Nuscheler und Kurt Biedenkopf („Weltordnungspolitik“) bis zum Bundesfinanzministerium („internationale Regierungsführung“) und zum Auswärtigen Amt („Globale Strukturpolitik“) finden keinen großen Anklang. Uneinheitlich wird auch die Funktion des Begriffs bewertet. So ist etwa Global Governance Zieldefinition, normatives Konzept und Projekt zugleich (Enquete-Kommission 2002). Der Unübersichtlichkeit sind kaum Grenzen gesetzt. Wir müssen also mit dem englischen Begriff vorlieb nehmen und uns seinem Inhalt auf anderem Wege nähern.

Bei aller Vielfältigkeit der Begriffsverwendung stehen sich vor allem zwei disziplinäre Herangehensweisen gegenüber: Der politik- und sozialwissenschaftliche auf der einen und der wirtschaftswissenschaftliche Zugang auf der anderen Seite. Zwar findet der Begriff auch in anderen Disziplinen wie beispielsweise den Raum- und Regional- oder den, Verwaltungs- und Umweltwissenschaften Verwendung – die theoretische und analytische Beschäftigung mit Governance findet aber auch hier meist unter Bezugnahme auf eine der beiden genannten Disziplinen statt. Die immer häufiger beschriebenen, weit reichenden und komplexen Transformationsprozesse in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik – die nicht zuletzt auch als Ausgangspunkt für die Begriffsgenese genannt werden – erfordern jedoch zunehmend eine

---

<sup>1</sup> Der Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojektes „Global Governance und Klimawandel. Eine Mehrebenenanalyse zu den Bedingungen, Risiken und Chancen sozial-ökologischer Transformationen“. An dem Projekt sind WissenschaftlerInnen der FU Berlin, des Zentrums Technik und Gesellschaft (ZTG) der TU Berlin und des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) beteiligt. Sie vertreten die Disziplinen Politikwissenschaft, Soziologie, Wirtschaftswissenschaft und Landschaftsplanung. Gefördert wird das Vorhaben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmenprogramm „Sozial-ökologische Forschung“ (SÖF). Für die hilfreichen Kommentare zu einer Vorfassung dieses Beitrages danken wir Elmar Altvater, Jörg Huffschmid und Ulrich Petschow, für die umfangreichen Vorarbeiten Barbara Thierfelder und Melanie Weber und für die Zusammenstellung der Literatur Martha Czosnowski. Weitere Informationen zu unserem Projekt finden Sie auf unserer Homepage [www.globalgovernance.de](http://www.globalgovernance.de).

interdisziplinäre

Herangehensweise. Auch auf den Bereich der sozial-ökologischen Forschung<sup>2</sup> trifft dies zu. Anders, so unsere These, ist die Analyse dieser Transformationsprozesse sowie die Suche nach Erklärungsansätzen und Lösungswegen nicht mehr zu leisten. Aus diesem Grund interessiert uns vor allem der Gehalt und Mehrwert der Governance-Ansätze für die interdisziplinäre Forschung. Hierfür soll ein Vergleich der politik- und sozialwissenschaftlichen sowie der wirtschaftswissenschaftlichen Verwendung des Begriffs erfolgen, wie er in unserem Projektzusammenhang („Global Governance und Klimawandel“) relevant ist, um erste Berührungspunkte und Ansätze der Integration identifizieren zu können.

Folgende Fragen stehen im Zentrum dieses Beitrags: Wie sehen die disziplinären Zugänge zum und Anwendungen des Begriffs jeweils aus? Welche Theorien und Methoden werden entwickelt? Welche Gemeinsamkeiten bzw. Bezugspunkte bestehen zwischen den einzelnen Disziplinen? Nach einer Unterteilung und Differenzierung verschiedener spezifischer Verwendungsbereiche (1. Teil) und der Darstellung von Entstehungshintergründen des Governance-Begriffs (2. Teil) werden die disziplinären Governance-Zugänge in den Politik- und Sozialwissenschaften sowie den Wirtschaftswissenschaften vorgestellt (3. Teil). In einem abschließenden 4. Teil werden die disziplinären Ansatzpunkte unter dem Blickwinkel einer möglichen Integration betrachtet.

## Ein Begriff geht um die Welt

Für eine Annäherung wird es als sinnvoll erachtet, den Governance-Begriff von seiner globalen Konnotation zu lösen und *drei* Bezugspunkte zu benennen:

*Erstens* gibt es spezifische Verwendungsbereiche des Governance-Begriffs, die sich in *sectoral*, *good*, *corporate* und *public/administrative* Governance unterteilen lassen – wenngleich Überschneidungen zwischen den einzelnen Bezugspunkten vorliegen. Unter *sectoral* Governance verstehen wir zusammenhängende Wirtschaftsbereiche wie etwa die Energie- und Umweltpolitik, die nationalen Gesetzgebungen und Bestimmungen unterworfen sind und zunehmend durch internationale Rahmensetzungen beeinflusst werden. *Good* Governance ist ein Begriff, der vorwiegend in der Entwicklungspolitik Verwendung findet. Von der Weltbank, dem IWF oder dem Bundesministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) wird die Armutsbekämpfung und Entwicklungs- bzw. (finanzielle) Zusammenarbeit an Bedingungen (Konditionalitäten) geknüpft, die zu erfüllen sind. Dazu gehören gute politische Rahmenbedingungen, Rechtsstaatlichkeit, Gender Mainstreaming und der verantwortungsvolle Umgang des Staates mit politischer Macht und öffentlichen Ressourcen. Ein sich erhöhender Liberalisierungs- und Privatisierungsdruck auf ehemals öffentliche Unternehmen und Dienstleistungen als Folge der Politik des

---

<sup>2</sup> Die sozialökologische Forschung nimmt Problemlagen, die aus der Beziehung zwischen Mensch und Umwelt erwachsen und unsere Zukunftsfähigkeit gefährden, in den Blick. Sie versucht, auf der Grundlage einer umfassenden Betrachtungsweise Lösungsvorschläge für eine nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten, die von technischen Verbesserungen, über die Veränderung des Alltagshandelns und die Schaffung von Geschlechtergerechtigkeit bis hin zur Weiterentwicklung normativer gesellschaftlicher Konzepte reichen.

*Good Governance* ist seit Ende der 1980er Jahre in weiten Teilen der südlichen Hemisphäre und vor allem in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas zu beobachten<sup>3</sup>. *Corporate Governance* bezieht sich auf private und öffentliche (transnationale) Unternehmen und wird oft mit „Guter Unternehmensführung“ übersetzt. Dabei geht es um Regeln für das Unternehmensmanagement im Interesse aller Shareholder<sup>4</sup>. *Public* oder *administrative Governance* handelt von der Verschlinkung bürokratischer Abläufe bei gleichzeitiger Öffnung für private und gesellschaftliche Akteure. Der Governance-Begriff kann als Gegenreaktion „auf eine als übertrieben binnenorientierte und managerialistische Ausrichtung in den letzten Jahren“ (Jann and Wegrich 2004): 199) interpretiert werden. Denn gerade in den 1990er Jahren wurde die Verwaltungspolitik stark unter Managementgesichtspunkten, so genanntem New Public Management, betrachtet. Mit den Governance-Ansätzen wurde demgegenüber der Umgang bürokratischer Regelungsinstanzen mit ihren Adressaten betont.

**Tabelle 1: Anwendungsbereiche des Governance-Begriffs**

<b>Sectoral governance</b>	<b>Good governance</b>	<b>Corporate governance</b>	<b>Public/ administrative governance</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fokus auf einzelne (Wirtschafts-) Sektoren:</li> <li>- Umweltpolitik</li> <li>- Energiepolitik</li> <li>- Gesundheitspolitik</li> <li>- Forschungspolitik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- entwicklungs-politische Konditionalitäten:</li> <li>- Rechtsstaatlichkeit</li> <li>- Möglichkeiten der Partizipation</li> <li>- Demokratie</li> <li>- Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen</li> <li>- Gender mainstreaming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- effiziente Unternehmensführung</li> <li>- Transparenz gegenüber Shareholdern</li> <li>- Unternehmenskodex</li> <li>- OECD-Guidelines</li> <li>- Sozial- und Umweltstandards</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschlinkung bürokratischer Abläufe</li> <li>- Einbindung der Adressaten</li> <li>- neue Bürgernähe</li> <li>- „Budgetierung“</li> <li>- Orientierung an interorganisatorischen Problemlösungen</li> </ul>

Der *zweite* Bezugskontext ist durch die politische Geografie des Governance-Begriffs umrissen. Dieser beinhaltet die politisch-territorialen Ebenen, auf denen Governance praktiziert wird. Hier lässt sich die lokale Ebene und die Kommune

<sup>3</sup> Good Governance wird nicht mehr nur von den Entwicklungsländern erwartet. Auch die Regierungen der OECD-Länder unterwerfen sich zunehmend der neoliberalen Marktlogik: So sind es die Industrieländer und - mit Blick auf Europa - die Europäische Kommission selbst, die im Rahmen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation sowie im Rahmen der europäischen Binnenmarktintegration auf „Strukturanpassung“, sprich auf eine weitreichende Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik drängen.

<sup>4</sup> Weniger die Binnenperspektive statt vielmehr die Außenwirkung und -darstellung von Unternehmen werden im Rahmen der Debatte um *Corporate Social Responsibility* – d.h. um die soziale und ökologische Verantwortung der Unternehmen gegenüber der Gesellschaft – diskutiert. Während die öffentliche Kritik an transnationalen Konzernen und deren verantwortungslosen Produktionsweisen in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat, reagieren Unternehmen, Regierungen und internationale Organisationen hierauf vor allem mit freiwilligen Selbstverpflichtungen (codes of conduct) und Partnerschaftsinitiativen wie z.B. dem Global Compact (vgl. etwa Martens/Schürkes 2004).

(*local* Governance), die Region (*regional* Governance)<sup>5</sup>, der Nationalstaat (*national* Governance) und die Ebene der Internationalen Beziehungen (*global* Governance) benennen. Interessant wird dieser Kontext jedoch weniger durch die Trennung der Ebenen, sondern durch die Frage, welche Wechselwirkungen, Schnittmengen und Interdependenzen hier auszumachen sind. Es wird dabei angenommen, dass die Problemlösung nur durch die Integration der Ebenen erfolgen kann. Diese Zusammenhänge sind gemeint, wenn von *multi-level* Governance gesprochen wird. Durch die Überschneidung der Handlungsebenen entstehen transnationale Räume, in denen neue Politikansätze formuliert und praktiziert werden.<sup>6</sup>

Die ebenenübergreifenden politischen Interaktionen einer Vielzahl von Akteuren umreißen den *dritten* Bezugspunkt des Governance-Begriffs. Durch Netzwerkbildungen, Partizipations- und *stakeholder*-Verfahren entstehen politische Prozesse und Verhandlungen mit und ohne staatliche Instanzen. Im Idealfall werden kollektive, horizontale Entscheidungsprozesse unter der Beteiligung aller betroffenen Bevölkerungsgruppen initiiert (Kooiman 2002).<sup>7</sup> In diesem Sinne berücksichtigt Governance also die Vielzahl gesellschaftlicher Akteure, die institutionalisiert und in politische Prozesse involviert sind. Dazu gehört der Staat, dazu gehört die Privatwirtschaft und dazu gehören die zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Kirchen, Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) und Gewerkschaften.<sup>8</sup> Es wird davon ausgegangen, dass solche Governance-Arrangements in der Regel eine gewisse Kontinuität aufweisen und sowohl zur Entscheidungsfindung als auch zur Durchführung der zu treffenden Maßnahmen beitragen können.

---

<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang ist auf die Unschärfe des Regionenbegriffs hinzuweisen, der sich einer eindeutigen Definition entzieht und jeweils im Einzelfall näher bestimmt werden muss. Räumlich wird unter dem Regionenbegriff häufig eine sub-nationale, territoriale Einheit gefasst, die sich irgendwo zwischen der nationalstaatlichen und der lokalen Ebene befindet und sich aufgrund gemeinsamer Bezugspunkte konstituiert bzw. konstituiert wird (z.B. Elbtalau, Rhön, Ruhrgebiet). Mit Regionen werden aber auch, je nach Definition supranationale oder funktionale Räume umschrieben, wie z.B. die Europäische Union, das südliche Afrika oder das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA.

<sup>6</sup> Zunehmende Beachtung wird dieser Entwicklung durch die europäischen Raumwissenschaften geschenkt, wo seit den 1980er Jahren die Herausbildung schwach institutionalisierter, grenzüberschreitender (Zusammenarbeit benachbarter Regionen) oder transnationaler Räume (ebenenübergreifende Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Akteuren) beobachtet und analysiert wird. In den 1990er Jahren erlangte diese Entwicklung auch politisch stärkere Bedeutung und wird seither mit gezielter Förderung durch die Europäische Union (Programm INTERREG) unterstützt. Beispiele transnationaler Räume in Europa sind im Rahmen von INTERREG der Alpenraum, die Ostseeregion und das Westliche Mittelmeer. Die Entstehungshintergründe sind vielfältig, allerdings häufig mit dem Ziel der wirtschaftlichen Integration oder der Lösung konkreter Problemfelder verknüpft: Im Fall der Rhein-Maas-Region begründet sich die Entstehung mit der Überflutungsproblematik. Jenseits europäischer Grenzen finden sich ähnliche Entwicklungen zum Beispiel im Grenzgebiet Mexiko – USA (Wong-González, P. (1997). Globalización e Integración Internacional: Nuevas Estrategias de Desarrollo Regional Transfronterizo. Paper presented at the International Conference: Regional Development Planning in the 21st Century: Redefining and Rethinking Regional Development, Bogotá.

).

<sup>7</sup> Darauf weisen auch Richard Dodgson et al. hin: „In broad terms, Governance can be defined as the actions and means adopted by a society to promote collective action and deliver collective solutions in pursuit of common goals“ (Dodgson, R., K. Lee, et al. (2002). Global Health Governance: A Conceptual Review. Global Health Governance Discussion Paper 1. London, London School of Hygiene and Tropical Medicine, Center on Global Change and Health.

). Zu beachten ist jedoch, dass neue soziale oder globalisierungskritische Bewegungen, die vornehmlich auf Protest an den etablierten Institutionen abzielen, kaum Gegenstand der Governance-Ansätze sind.

<sup>8</sup> Darauf beruht die große Popularität des Begriffs: „A key reason for the recent popularity of this concept is its capacity – unlike that of the narrower term ‘government’ – to cover the whole range of institutions and relationships involved in the process of governing“ (Pierre, J. and B. G. Peters (2000). Governance, Politics and the State. New York, St. Martin's Press.

).

Es wird deutlich, dass Governance auf ganz unterschiedliche Bereiche bezogen und unterschiedlich verwendet wird. Die große „Variabilität“ des Begriffs kann deshalb in den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen zu großen Verständnis- und Verständigungsschwierigkeiten führen.<sup>9</sup> Dies ist für die interdisziplinäre Forschung, die sich zunehmend mit Governance-Fragen beschäftigt, ein wichtiger Aspekt. Weil gerade interdisziplinäre Herangehensweisen immer dringender werden, um die weit reichenden und weltweiten ökonomischen, sozial-ökologischen und politischen Transformationsprozesse analysieren zu können, müssen zunächst einmal die Grundlagen für eine solche Forschungsausrichtung geschaffen werden. Denn die Debatten über und die Forschungsansätze zu Governance-Fragen erfolgen bislang überwiegend disziplinär. Eine interdisziplinär ausgerichtete Governance-Forschung ist ebenso wenig etabliert wie die empirische Forschung zu Governance-Fragen generell (Mayntz 2004), (Messner 2003).

Vor diesem Hintergrund muss sich interdisziplinäre Forschung zunächst mit den unterschiedlichen disziplinären Hintergründen, (ideologischen) Bestimmungen und Anwendungsbereichen des Begriffs auseinandersetzen. Erst wenn die spezifischen Governance-Verwendungen hinreichend geklärt sind, kann nach Gemeinsamkeiten und darauf aufbauend nach disziplinübergreifenden Ansätzen gesucht werden. Diese Herausforderung für die interdisziplinäre Forschung in der Auseinandersetzung mit Governance sowie eine diesbezüglich zu konstatierende Forschungslücke bilden die Ausgangslage und Motivation dieses Beitrags. Wir bewegen uns also auf ein Forschungsfeld zu, das einen hohen explorativen Charakter aufweist.

## Ursachen und Begründungen von Governance

Die Begriffsgenese wird auf der Grundlage ökonomischer und vorwiegend politikwissenschaftlicher Erklärungsmuster nachgezeichnet. Diese dichotome Vorgehensweise dient dem besseren Verständnis der disziplinären Reaktionsmuster auf spezifische Probleme oder Veränderungen und der Suche nach neuen Bearbeitungsformen<sup>10</sup>. Ohne weit- und tief reichende Transformationen in Markt, Staat und Gesellschaft und die Prozesse der neoliberalen Globalisierung wäre die große Attraktivität des Begriffs kaum zu begründen. Wir wenden uns also gegen eine Perspektive, in der Governance als „alter Wein in neuen Schläuchen“ angesehen wird.

---

<sup>9</sup> Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Zusammenhang, dass der wissenschaftliche Diskurs über Governance durchaus auch von Interessen überformt wird. Governance ist deshalb auch diskurstheoretisch, wissenschaftspolitisch und machttheoretisch eine interessante und durchaus erforschenswerte Erscheinung (Beisheim, M. and A. Brunnengräber (2003). Zaubrank "Global Governance"? Eine diskursanalytische Annäherung. Globale Politik. Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft. Festschrift für Franz Nuscheler. J. Hippler. Ulm, Ebner & Spiegel: 112-136.

). Für einen Überblick über den Entstehungsprozess und die politikwissenschaftliche Debatte über Governance vgl. Brand, U., A. Brunnengräber, et al. (2000). Global Governance. Alternativen zur neoliberalen Globalisierung? Münster, Westfälisches Dampfboot.

<sup>10</sup> Hinsichtlich zentraler Transformationsprozesse, die aus kritischer Perspektive im Zusammenhang mit dem Global Governance Diskurs genannt werden vgl. Brand, U. (2003). "Nach der Krise des Fordismus. Global Governance als möglicher hegemonialer Diskurs des internationalen Politischen." Zeitschrift für Internationale Beziehungen 10(1): 143-166.



In den Politikwissenschaften lassen sich mindestens zwei Gründe benennen, weshalb der Governance-Begriff an Attraktivität gewinnt: *Erstens* auf Grund von weit reichenden weltpolitischen Veränderungen. Es kommt zur *Transformation internationaler Beziehungen*, die durch das Ende der Blockkonfrontation und die weltumfassende Etablierung des neoliberalen Paradigma als wirtschafts- und gesellschaftliche Entwicklungsperspektive ausgelöst wurde und zur Neuorientierung internationaler Politik führt.<sup>11</sup> Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft werden zu bedeutsameren Akteuren. Weltprobleme wie die Finanzkrisen und der globale Terrorismus oder der Verlust an biologischer Vielfalt und der Klimawandel führen zur Herausbildung neu strukturierter Konfliktlinien, entlang derer die Bearbeitung der Probleme mit neuen Regelwerken und Normsetzungen erfolgt. Mit Bezug auf diese internationalen Dimensionen machte die UN-Commission on Global Governance (CGG) mit ihrer Veröffentlichung „Nachbarn in Einer Welt“ den Begriff bekannt (SEF 1995).<sup>12</sup> Darin wird darauf hingewiesen, dass der Rahmen politischer Gestaltung ganz wesentlich von einer sich verschärfenden Weltmarktkonkurrenz eingeengt wird.

Die globalen Probleme erfordern nach Ansicht der UN-Commission einen neuen kooperativen, ordnungspolitischen Handlungsansatz, weil sie kaum noch im Alleingang, sondern nur (multilateral) unter Beteiligung einer Vielzahl staatlicher wie nicht-staatlicher Akteure gelöst werden könnten. Aus diesem Grundverständnis heraus wird Global Governance auf „fünf tragfähige Säulen“ gestellt, die es zu entwickeln gilt: (1) die Welthandelsordnung, (2) die internationale Wettbewerbsordnung, (3) die Weltwährungs- und Finanzordnung, (4) die Weltsozialordnung, (5) die Weltumweltordnung (Messner and Nuscheler 1996). „Erklärtes Ziel dieser Ordnungen ist, einen Rahmen zu bilden, damit die Märkte ihre produktiven Kräfte (...) entfalten können und diese in den Dienst einer sozialen und ökologisch verträglichen Entwicklung“ stellen (Messner 1998): 28ff.). Global Governance ist also eine Zielprojektion: Governance bezeichnet hier den friedensstiftenden Ausbau eines weltumspannenden multilateralen Institutionengefüges im Dienste der Erhaltung menschlicher Sicherheit. Dementsprechend heftig wird der Unilateralismus der USA kritisiert (Nuscheler 2001), zum komplexen Verhältnis von Uni- und Multilateralismus vgl. (Görg and Wissen 2003).

*Zweitens* wird in der Politikwissenschaft seit Beginn der 1990er Jahre auf strukturelle wie historische Veränderungen in den westlichen Nationalstaaten

---

<sup>11</sup> Angesichts zunehmender Massenarbeitslosigkeit, internationaler Spannungen und der zunehmenden Kluft zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, wie zwischen Arm und Reich innerhalb dieser Länder, wird in den vergangenen Jahren – auch von prominenter Seite – verstärkt Kritik am Neoliberalismus geübt (vgl. etwa Stiglitz, J. (2002). Die Schatten der Globalisierung. Berlin, Siedler.

, Soros, G. (2002). On Globalization. New York, PublicAffairs.

, Forrester, V. (1997). Der Terror der Ökonomie. Wien, Paul Zsolnay.

).

<sup>12</sup> In Deutschland wurde er vom Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) aufgegriffen, weiterentwickelt und durch zahlreiche Veröffentlichungen als gewichtiges politikwissenschaftliches Konzept im deutschen Sprachraum bekannt gemacht (vgl. etwa Messner, D. and F. Nuscheler (1996). Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik. Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion. F. Nuscheler. Bonn, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF): 12-36.

).

verwiesen<sup>13</sup>. Dabei wird die Entwicklung eines „starken Staates“ der ersten Nachkriegsjahrzehnte zur Krise des Wohlfahrtsstaates (Mayntz 1993) bis zum moderierenden Staat gezeichnet (Messner 1998). Der Staat heute ist durch die Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Aufgaben, einer veränderten Steuerpolitik und monetaristischer Wirtschaftspolitik gekennzeichnet (Pierre and Peters 2000). Die Transformation und Internationalisierung staatlicher Politik wird jedoch weniger als Form des Neoliberalismus, als vielmehr als Staatsversagen (*governing failures*) interpretiert. Darunter fallen nach Renate Mayntz und Philipp Steinberg ganz unterschiedliche Problembereiche: Das *Implementationsproblem*, also die Unfähigkeit, Regeln durchzusetzen, das *Motivationsproblem*, also das Infragestellen der Legitimität der Regeln, das *Wissensproblem*, also ungenügendes Wissen über die Komplexität der Gesellschaft und über effektives Regieren, und letztlich das *Problem der Regierungsfähigkeit*, also die Unangemessenheit der bestehenden Regelungsstrukturen und -instrumente (Mayntz 1993), (Steinberg 1999).

Allerdings geht die zunehmende Rücknahme politischer und administrativer Steuerung in spezifischen Bereichen staatlichen Handelns – wie im Sozial- oder Gesundheitsbereich – oft einher mit dem Aufkommen neuer (internationaler) Regulierungs- und Steuerungsmechanismen, die sich verstärkt an markt- und (privat-) wirtschaftlichen Interessen und Inhalten orientieren. Deshalb wird aus einer anderen Perspektive nicht auf das staatliche Steuerungsdefizit verwiesen, sondern auf den „nationalen Wettbewerbsstaat“ (Hirsch 1995), der durchaus Steuerungsleistungen zum Vorteil wirtschaftlicher Interessen erbringt. Damit wird auf die politische Konstitution des Marktes Bezug genommen (bezogen auf die Europäische Union vgl. etwa (Röttger 1997)). Es besteht demzufolge eine wechselseitige Bedingtheit zwischen ökonomischer und politischer Globalisierung bzw. der zunehmenden Kommerzialisierung, Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung weiter Bereiche des öffentlichen Lebens und dem Aufkommen neuer staatlicher Interaktions- und Steuerungsformen.

Von vielen AutorInnen werden diese Entwicklungen unter den Schlagworten Komplexität, Dynamik und Diversität zusammengefasst (insbesondere bei (Kooiman 1993), (Kickert 1993), (Jessop 2002), vgl. auch (Steinberg 1999)). Sie spielen als Phänomene bei den meisten Governance-Ansätzen eine wichtige Rolle. Beispielsweise identifiziert Bob Jessop folgende gesellschaftliche Transformationsprozesse: Eine zunehmende funktionale Differenzierung mit gleichzeitig zunehmender Interdependenz zwischen funktionalen Systemen (d.h.

---

<sup>13</sup> Die Diskussion um staatlichen Wandel als Erklärungsansatz für das Aufkommen eines neuen Steuerungsmodells (Governance) bezieht sich in aller Regel auf die Länder der ‚Ersten‘ Welt, während die Diskussionen um staatlichen Wandel in Entwicklungsländern parallel und meist bezugslos dazu verlaufen. Im Zuge des *Post-Washington Consensus* wird hier die Stärkung nationaler (staatlicher) Institutionen zum neuen Imperativ internationaler Entwicklungspolitik, während in westlichen Industrieländern vielmehr vom Staatsversagen und der Stärkung „neuer“ Akteure gesprochen wird. Inwieweit jedoch die Chancen auf eine neuerliche Stärkung staatlicher Institutionen durch die Wirkungen der neoliberalen Globalisierung ausgehebelt werden, bleibt offen (vgl. etwa Burchardt, H.-J. (2003). *Poverty Reduction Strategy*. Papers und internationale Sozialfonds: Neue Impulse für die globale Armutsbekämpfung? [Arbeitspapier Nr. 13](#). Hamburg, Institut für Iberoamerikanische-Kunde IIK.

zunehmende Diversität auf allen gesellschaftlichen Ebenen), eine zunehmende Unklarheit institutioneller Grenzen, die Neudefinition politischer Räume im Prozess der Globalisierung, eine zunehmende zeitliche Komplexität (etwa die Verzögerungseffekte hinsichtlich der Auswirkungen von Treibhausgasen) und die Vervielfältigung von Identitäten (etwa BürgerInnen in Deutschland, der Europäischen Union und in der Weltgesellschaft).

Auch in den Wirtschaftswissenschaften und in der politischen Ökonomie werden verschiedene Erklärungsansätze für das Entstehen und die Entwicklung von Governance-Strukturen angeführt. Diese unterscheiden sich *innerhalb* der ökonomischen Wissenschaften zum Teil deutlich in Abhängigkeit von der Nähe der AutorInnen zu politikwissenschaftlichen, soziologischen oder „rein“ ökonomischen Ansätzen. Darüber hinaus spielen auch hier weltanschauliche Vorstellungen und normative Setzungen eine wichtige Rolle, die vom Neoliberalismus bis zur alternativen Ökonomie reichen. Hervorzuheben ist, dass einige dieser Ansätze weiter als die politikwissenschaftliche Begriffsgenese zurückreichen, wengleich dem Begriff zu Beginn noch nicht die gleiche Popularität zugeschrieben wurde. Zu nennen sind hier z.B. frühe Arbeiten von Oliver E. Williamson, der den Begriff Governance im Rahmen seiner Transaktionskostentheorie einführte (Williamson 1979), oder die Arbeiten mehrerer amerikanischer Autoren, die anhand von Sektorstudien „Economic Governance“ und Transformationen in der amerikanischen Ökonomie untersuchten (z.B. Leon N. Lindberg, J. Rogers Hollingsworth, John L. Campbell, vgl. (Lindberg, L. et al. 1991).

In jüngerer Zeit haben vor allem die Konzeptionen zu *Corporate Governance* wissenschaftliches Interesse geweckt. Der Ansatz fokussiert auf die verantwortungsbewusste und auf langfristige Wertschöpfung ausgerichtete Führung und Kontrolle von Unternehmen, insbesondere von Aktiengesellschaften. Durch die Trennung von Kapitalgebern und Unternehmen adressiert das Konzept somit vorwiegend die Transparenz gegenüber den shareholders (Aktionären). Das Thema Corporate Governance fehlt mittlerweile in kaum einem Geschäftsbericht der großen internationalen Unternehmen, die damit nicht zuletzt auch ihre Verantwortung gegenüber der Gesellschaft thematisieren (siehe unten).

Leon Lindberg et al. nennen eine Reihe von theoretischen Erklärungsansätzen für das Entstehen sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Governance-Transformationsprozesse. Mit ihrem Versuch einer Kategorisierung geben sie zumindest einen Teilüberblick über die oben angedeutete Vielfalt ökonomischer Interpretationen und Auffassungen von Governance (Lindberg, L. et al. 1991): 3f). Danach erklären die Vertreter einer utilitaristischen Sichtweise aufbauend auf der neoklassischen ökonomischen Tradition<sup>14</sup> das Auftreten von „Governance“

---

14 Die Neoklassik, die als das dominante Paradigma der Wirtschaftswissenschaften bezeichnet werden kann, unterscheidet sich in ihren formal-mathematisch orthodoxen Optimierungskalkülen oder durch Annahmen wie der Existenz rationaler Akteure und Entscheidungen, vollständiger Information, der Nutzenmaximierung, der reinen Fokussierung auf Handelsbeziehungen und der Ausblendung der Politik von anderen ökonomischen Ansätzen wie der Klassik oder neueren Ansätzen wie der Institutionenökonomik. Die Neoklassik sieht die Ökonomie nicht so sehr als ein abgeschlossenes System, sondern als eine Methode der Optimierung, die auf die gesamte Gesellschaft anwendbar ist.

mit dem Handeln rational kalkulierender Akteure, die neue und profitable Formen der Zusammenarbeit suchen (bedeutender Vertreter ist hier Oliver E. (Williamson 1975)). Andere folgen organisationalen Ansätzen und sehen (veränderte) Motivationen und Organisationsziele wie z.B. Gemeinwohl oder den Sinn für kooperative Wechselbeziehungen (Reziprozität) als zentrale Einflussfaktoren an (maßgeblich: Mark Granovetter 1985). In Anlehnung an evolutionär geprägte Ansätze werden so genannte „Governance-Transformationen“ auch als Selektionsprozess aufgefasst, in dem sich die institutionellen Formen durchsetzen, die sich am besten an die Umweltbedingungen anpassen können (z.B. (Hannan and Freeman 1977), (Nelson and Winter 1985)). Schließlich führen Lindberg et al. noch als vierte Gruppe Vertreter der politischen Ökonomie an, die im Kampf um Macht einen zentralen Beweggrund für „Governance-Transformationen“ sehen (z.B. Schmitter / Lembruch 1979).

Selbst wenn diese Kategorisierung nicht als abschließend und erschöpfend angesehen werden kann, so deutet sie an, dass der Terminus Governance sowohl von VertreterInnen, die dem vorherrschenden, dominanten Paradigma der Neoklassik nahe stehen (wie die Vertreter der Transaktionskostenökonomie), als auch von KritikerInnen der Neoklassik und neoliberaler Transformationen benutzt wird. Unter Economic Governance wird somit ebenso das neoliberal geprägte „Good Governance“-Konzept der Weltbank wie die „nicht-marktförmigen“ Steuerungsformen unter Anerkennung von Marktversagen verstanden. Zudem werden auch die eher mikroökonomisch ausgerichteten Ansätze der Corporate Governance unter Economic Governance gefasst. Die Beispiele zeigen, dass auch in den ökonomisch geprägten Debatten und Konzepten die Globalisierung der Wirtschaft (insbesondere der Finanzmärkte) einen ursächlichen Erklärungszusammenhang für Governance-Transformationen liefern.

**Tabelle 2: Entstehungsgründe für die Governance-Konzepte**

<b>Politikwissenschaft</b>	<b>Wirtschaftswissenschaft</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- weltpolitische Strukturveränderungen</li> <li>- Privatisierung und Informalisierung</li> <li>- Veränderungen von „Staatlichkeit“</li> <li>- Ausweitung des Akteursspektrums</li> <li>- transnationale Handlungsarenen</li> <li>- Legitimationsdefizite internationaler Politik</li> <li>- globale Problemkonstellationen: Komplexitätszunahme und</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Krise der Neoklassik</li> <li>- globale (Finanz-)Krisen, Problem der sozialen und ökologischen Externalitäten</li> <li>- effiziente und profitable Formen der Kooperation</li> <li>- marktgerechter Handlungsrahmen (Institutionen)</li> <li>- gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen</li> </ul>

---

Sie grenzt sich als reine Ökonomie von der politischen Ökonomie ab und unterscheidet sich von der Klassik durch die Ausblendung der politischen Ebene, durch eher statische, bzw. komparativ-statische Ansätze im Unterschied zu den historisch-dynamischen Analysen der Klassik, durch die primäre Fokussierung auf den Handel und den Ansatz der Grenzproduktivität (im Gegensatz zur Arbeitswerttheorie der Klassik).

Interdependenzen - Bedarf an neuen Regelwerken und Steuerungsformen	- schärfere Wettbewerbsbedingungen - Negativ-Image von Transnationalen Konzernen
--	---

## Disziplinäre Governance-Theorien und -Ansätze

In den politikwissenschaftlichen wie den ökonomisch geprägten Governance-Ansätzen und -Diskussionen werden unterschiedliche Gewichtungen vorgenommen, die einmal den Staat und das andere Mal den Markt tendenziell ins Zentrum des Forschungsinteresses rücken (Pierre and Peters 2000): 14). Nach Susanne Lütz verläuft die politikwissenschaftliche Diskussion im Kern um die veränderten Koordinationsformen an der Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft. Die politische Ökonomie hingegen fragt nach der institutionellen Steuerung des Marktgeschehens und nach der gesellschaftlichen Einbettung wirtschaftlicher Aktivitäten (Lütz 2003). Nachfolgend werden die jeweils zentralen Ansätze und Theorien der Disziplinen dargestellt. Dabei kann sicher kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden. Die zentralen Gemeinsamkeiten und Unterschiede der disziplinären Zugänge sollen jedoch dargelegt werden, um daraus im abschließenden vierten Teil Erkenntnisse für eine interdisziplinäre Governance-Forschung ableiten zu können.

### Governance in den Politik- und Sozialwissenschaften

In den politik- und sozialwissenschaftlichen Debatten und Analysen findet der Governance-Begriff eine breite Anwendung. Er wird sowohl als deskriptiver Begriff verwendet, der auf veränderte gesellschaftliche Regelungsmechanismen und Strukturveränderungen verweist (vgl. auch 2. Teil), als politisch-strategisches Konzept, das bestimmte Handlungsnotwendigkeiten begründet, wie auch als analytisches Instrumentarium, um gesellschaftliche Integrations- und Interaktionsformen systematisch zu erfassen. Bei Ersterem werden starke normative Akzente gesetzt, während bei Letzterem – dem analytischen Blickwinkel - die „Objektivität“ der Untersuchungsmethode hervorgehoben wird.

Der weitaus größte Teil der Diskussion über Governance beschäftigt sich jedoch mit Fragen einer ‚effektiven‘ Steuerung und der Umsetzung bzw. Institutionalisierung spezifischer Problemlösungen, was eher auf den politisch-strategischen Ansatz und Steuerungsfragen verweist. Zumindest in der deutschen Debatte ist der Governance-Begriff dabei, den bis Ende der 1990er Jahre vorherrschenden Begriff der Steuerung abzulösen (Benz 2004). Noch nicht geklärt ist damit allerdings, ob der Begriff synonym verwendet wird oder auf neue Steuerungsmerkmale und -prozesse verweist. Insgesamt lassen sich die unterschiedlichen Lesarten von Governance kaum scharf voneinander trennen.

Governance wird in der Regel in Abgrenzung zu oder als Erweiterung von Government gebraucht. Dennoch werden die Governance-Aktivitäten von vielen AutorInnen in der Nähe von *governmentally actions* verortet: „providing direction

to society, whether directly or indirectly, is the central governance activity" (Pierre and Peters 2000): 2). In Frage gestellt werden aber zugleich der bisherige Deutungsanspruch und die Durchsetzungsfähigkeit der etablierten Institutionen. "The main point here is that political institutions no longer exercise a monopoly of the orchestration of governance" (Pierre and Peters 2000: 4). Wer genau die (legitimierten) Akteure sind, die in der neuen Governance eine Rolle spielen, ist damit noch nicht ausgesagt, eben so wenig welche Formen und Richtungen die Governance-Aktivitäten annehmen bzw. welche Auswirkungen sie haben.

## Governance und Gouvernamentalität

Eine hohe Anschlussfähigkeit an die Governance-Debatte scheinen für uns die Arbeiten von Michel Foucault zu besitzen. Schon zwanzig Jahre vor dem Aufkommen der Diskussion um diesen Begriff versuchte er mit dem Begriff der „Gouvernamentalité“ (Gouvernamentalität) die Komplexität gesellschaftlicher Steuerung zwischen Individuum und gesellschaftlichen Institutionen analytisch zu fassen. Foucault legte dar, dass Regieren aus einer Wechselwirkung zwischen Politik und Gesellschaft besteht und eine strikte Einteilung in Regierende und Regierte nicht der Realität der Wirkmechanismen von Regierung entspricht. Mit den Begriffen „Gouvernamentalität“ und „Disziplartechnologien“ wurde das Wechselspiel gesellschaftlicher Steuerung zwischen Individuum und gesellschaftlichen Institutionen analytisch erfasst. Der Trend weg von stark repressiven Formen der Steuerung (Polizeigewalt) hin zu informellen (weichen) Formen des Regierens und die sich dahinter verbergenden Funktionsmechanismen stellte den Ausgangspunkt seiner Überlegungen dar (Lemke, Krasmann et al. 2000).

Die semantische Verbindung von Regieren (*gouverner*) und Denkweise (*mentalité*) zeigt an, dass Disziplartechnologien („Technologien des Selbst“) Verhaltensweisen, Körpererfahrungen und Formen der Lebensführung beeinflussen. Die Ökonomie beruht aus dieser Perspektive nicht auf der Reproduktion von Waren, sondern selbst auf der sozialen Reproduktion von Subjekten. Diesem Zweck dienen auch die staatlichen Sicherheitsmechanismen (nach Foucault „Sicherheitsdispositiven“), in denen die rechtlich definierten Grenzen staatlicher Interventionen überschritten werden.

Diese Diagnose ist inzwischen ein Vierteljahrhundert alt. Die Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 und die Durchsetzung neoliberaler Regierungsformen, die zu sozialen Unsicherheiten führt, privates Unternehmertum fördert und individuelle sowie gemeinschaftliche Risiken erhöht, hat jedoch zur Aktualität und vor allem Diskussion der Foucaultschen Hypothesen beigetragen. Foucaults vielzitierte „Produktivität der Macht“ unterläuft schließlich den Dualismus zwischen Politik und Ökonomie. Er interessiert sich dafür, wie die Trennung in unterschiedliche Funktionssysteme historisch entstand. Die *governmentality studies* analysieren die Verlagerung ehemals staatlicher Handlungskompetenzen auf zivilgesellschaftliche und private Akteure. Das aber ist nicht das Resultat ökonomischer Gesetzmäßigkeiten oder politischer

Sachzwänge, sondern geht auf veränderte gesellschaftliche Kräfteverhältnisse zurück (Thomas Lemke, FR 29.08.2004, vgl. auch (Mitchell 1999)).

## Von der Steuerungs- zur Governance-Analyse

Renate Mayntz weist darauf hin, dass sich Governance-Fragen mit anderen Aspekten der Wirklichkeit befassen als die Steuerungstheorie (Mayntz 2004). Die Steuerungstheorie wurde vor allem in den 1970er Jahren von der Demokratietheorie abgekoppelt und betrachtete Politik nicht als eine spezifische Form der Herrschaft oder als Machtausübung einer Interessengruppe bzw. Elite, sondern als Handeln der Politik im öffentlichen Interesse. Hans-Peter Burth und Axel Görlitz definieren Steuerung als „die fachsprachliche Präzisierung staatlicher Interventionen in die Gesellschaft“ (Burth and Görlitz 2001) :8).

Diese steuerungstheoretischen Fokussierungen wurden dadurch erweitert, dass auch die Steuerungsobjekte in den Blick genommen wurden und die Eigendynamiken der gesellschaftlichen Akteure in die Analyse einbezogen wurden. In der Folge sollten dann die Mitwirkungsmöglichkeiten aller Akteure, die von einer Handlung betroffen sind oder aber mit ihrem Handeln ein öffentliches Interesse vertreten, in die Entwicklung und Implementation von Politik mit einbezogen werden. Mit dieser Verschiebung hin zu Fragen nach den verschiedenen Formen der Regelung veränderte sich auch die Terminologie von Steuerung zu Governance sowie von Steuerungsobjekten zu Steuerungssubjekten. Zweifelsohne knüpfte sich an diese Verschiebung des politischen Blickwinkels auch eine stärkere Ausrichtung politischer Maßnahmen an ökonomischen Zielen.

Gleichzeitig wurden die steuerungstheoretischen Analysen beeinflusst durch die Diskussionen um Global Governance. Die neuen Formen des Regierens auf internationaler Ebene und der Strukturwandel von Staatlichkeit durch Prozesse der Globalisierung (Hirsch 2001; Czempiel 2002) berühren auch die nationalen Entwicklungen. Im Zentrum stand nun die Regelungsstruktur, die durch internationale Regime und durch die Kooperation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure nach unterschiedlichen Prinzipien gestaltet wurde (Rosenau 1992). Die Nationalstaaten werden zwar weiterhin als die Hauptakteure in der internationalen Politik angesehen, allerdings zeigt sich der Staat in vielen Bereichen offen für die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen. Denn gerade durch die Verlagerung von politischen Entscheidungen in die internationale Arena entstehen erhebliche Legitimationslücken bzw. Demokratiedefizite. Daraus leiten sich wiederum Fragen nach einer Reorganisation der internationalen Institutionenlandschaft ab (Brand 2000; Brunnengräber, Klein et al. 2001).

## Formen der kollektiven Regelung

Governance wird in der normativ geprägten politikwissenschaftlichen Forschung zunehmend als eine Art Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung verwendet. Er

bezieht sich sowohl auf die Regelungsstruktur als auch den Prozess der Regelung. Arthur Benz definiert Governance als die Gesamtheit „aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Benz 2003: 21). Dabei wohnt dem Begriff ein verändertes Aufgabenverständnis des Staates inne – nicht selten wird in den Governance-Analysen vom kooperativen und moderierenden Staat gesprochen, ohne dass dieses veränderte Rollenverständnis wirklich empirisch nachgewiesen wäre (Benz 2001).

Der Sozialstaat alter Prägung verändert sich, so wird weiter angenommen, in Richtung eines marktgerechten Dienstleistungsstaates, die Beteiligung an politischen Großorganisationen wird geringer und das projekt- bzw. themenorientierte und zeitlich befristete Engagement der BürgerInnen nimmt zu. (Transnationale) Netzwerke und Verhandlungssysteme entstehen. Für Fritz Scharpf können in den neuen Verhandlungssystemen die strukturellen Demokratiedefizite nur dann ausgeglichen werden, wenn eine ausreichende Partizipation der Akteure gewährleistet ist (Scharpf 1998). Das wiederum erfordert Formen demokratischer Repräsentation und Verantwortung für die Festlegung verbindlicher Ziele. Die Ausgangsüberlegung *partizipativer Governance* ist, dass die Betroffenen eines Politikprogramms bzw. einer Politikmaßnahme sowie bestimmte Interessengruppen auch in den Planungsprozess bzw. Entscheidungsprozess einbezogen werden sollten. Zur Identifizierung der jeweils „Betroffenen“ unterscheidet Phillippe Schmitter eine Vielzahl unterschiedlicher Gruppen, die u. a. entweder aufgrund ihres Status als BürgerInnen eines Landes (rights-holders), als BewohnerInnen einer bestimmten Lokalität (space-holders) oder als InhaberInnen spezifischen Wissens (knowledge holders) in die jeweiligen Prozesse einbezogen werden müssen (Schmitter 2002): 62f). Die Mehrzahl der Governance-Ansätze enthält jedoch lediglich die allgemeine, aber dadurch nicht weniger anspruchsvolle Forderung nach einer Ausweitung von Partizipation, um die Legitimität und Effektivität von politischen Maßnahmen zu erhöhen.

Bob Jessop hingegen weist Governance als einen „reflexiven Steuerungstypen“ aus, der durch folgende Merkmale charakterisiert wird:

„Reflexive self-organisation can be distinguished from both exchange and imperative co-ordination in terms of the basic rationale for its operations and its institutional logic. ... governance, as defined here, has a substantive, procedural rationality that is concerned with solving specific co-ordination problems on the basis of a commitment to a continuing dialogue to establish the grounds for negotiated consent, resource sharing, and concerted action. As such it is a form of self-organisation that in contrast to the anarchy of exchange, depends not on a purely formal, ex post, and impersonal procedures but on substantive, continuing, and reflexive procedures“ (Jessop 2002: 39f).

Diese Sichtweise setzt fortwährende Verhandlung unter den beteiligten Akteuren über die relevanten Ziele sowie deren Kooperation und die Erbringung von



unterschiedlichen Ressourcen für diese Ziele voraus – ebenfalls ein äußerst anspruchsvolles Vorhaben, das sich in der Realität nur sehr schwer gegen die herrschenden Machtasymmetrien umsetzen lassen dürfte.

In einer kritischen Lesart wird Governance als neues Herrschaftsinstrument interpretiert. Macht und Herrschaft sind demnach nicht mehr nur im Staat oder seinen Institutionen situiert, sondern überall in grenzüberschreitenden Netzwerken. Auf der globalen Ebene spielen beispielsweise ganz verschiedene globale Gremien wie das Weltwirtschaftsforum, supranationale Instanzen wie die Europäische Union, transnationale Politiknetzwerke wie die Global Commission on Dams oder die Netze der Zivilgesellschaft für die Weichenstellung der Politik eine zentrale Rolle. Dabei differenzieren sich die Kooperationsformen und die Politikinstrumente (*soft law*, Selbstregulierungsmechanismen) weiter aus, weil ganz unterschiedliche Interessen in den Governance-Prozessen zum Ausdruck kommen. Zugleich aber kann auch die Machtförmigkeit des Diskurses zunehmen, weil dieser nunmehr von einflussreichen (transnationalen) Institutionen und deren Apparaten mitbestimmt oder gar dominiert wird. Schwächere (lokale) Akteure verlieren in diesem Prozess an Einfluss. In diesem Sinne wird Governance als diskursives Herrschaftsinstrument identifiziert, das bereits eine hegemoniale Form angenommen hat (Brand 2003), kritisch hierzu (Beisheim and Brunnengräber 2003).

Mit der Verlagerung von Verantwortlichkeiten in andere Handlungsarenen und -gremien sowie neuen Akteurskonstellationen und Interessenlagen können auch bislang tabuisierte sozial-politische oder sozial-ökologische Bereiche neu strukturiert werden. Pierre und Peters weisen bspw. darauf hin, dass gerade die neue veränderte Rolle des Staates diesem die enormen Kürzungen im sozialen Bereich erleichterten: "... this new image of the government and the public sector helped give the state a partially new and more contemporary image at the same time as it provided some degree of support and legitimacy to further cut-backs in public expenditures" (Pierre and Peters 2000): 6).

Deutlich wird, dass der Governance-Begriff auch im Bereich kollektiver, horizontaler oder machtförmiger Regelungen unterschiedlich genutzt wird: die *objektive* oder *neutrale* Governance-Forschung will die (Neu-)Strukturierung sozialer Ordnung beschreiben und analysieren, im Sinne einer transparenteren und partizipativeren Gestaltung des Politikprozesses dient der Begriff als *normatives Leitbild*. Mit dem veränderten Aufgabenverständnis des Staates bzw. der Internationalisierung von Staatlichkeit kommt schließlich partizipativen Ansätzen eine größere Bedeutung zu. Damit ist immer auch die *politische Forderung* nach Demokratisierung verknüpft. Bei einem *machttheoretischen Ansatz* wird Governance konträr hierzu als neues Herrschaftsinstrument verstanden. Vor dem Hintergrund dieser Begriffsheterogenität möchten wir uns nun auf Governance als analytischem Instrumentarium beziehen. Vor allem darin liegen u.E. die qualitative Stärke und der wissenschaftliche Mehrwert des Begriffs.

## Der Begriff als analytisches Instrument

Um die Überkomplexität vieler Governance-Prozesse zu reduzieren, gibt es verschiedene Vorschläge für die Erstellung eines Analyserasters (Ostrom 1999). Hier soll beispielhaft der Ansatz von Jan Kooiman herausgegriffen werden, weil dieser in den Politik- wie Sozialwissenschaften breite Anwendung findet. Kooiman identifiziert drei zentrale Elemente von Governance: *Erstens* Regeln und Eigenschaften von Systemen, *zweitens* Kooperationen zur Förderung von Legitimität und Effektivität und *drittens* neue Prozesse, Arrangements und Methoden (Kooiman 2002): 72f.). Er spricht von „social-political governance“, da er alle Mitglieder der Gesellschaft, Gruppen und Sektoren, öffentliche wie private, sowohl organisierte als auch unorganisierte, formelle und informelle, als verantwortlich im Rahmen der Strukturen und Prozesse von Governance ansieht.

Unter Strukturen fasst er alle „material, social-structural and cultural frames and contexts in which the interaction come about and into effect. This structural level can be considered as those circumstances that are limiting, broadening and at the same time conditional for the action level. It consists of institutions, general social structures, rules and behavioural norms, patterns of communication, material and technological possibilities that can be considered to have conditional importance“ (Kooiman 2002): 77). Demgegenüber beziehen sich die Prozesse auf den „action aspect of interactions“. Das heißt: „...processes are the outcome of the capacity of social actors to act. In their actions they structure and restructure the (exchange between) systems and in doing so, social developments as well. The action level of interactions means social (inter-)action. This holds good for goal-orientated action as well as all kinds of non-goal oriented activities“ (Kooiman 1999: 6f).

Mit dieser Aufteilung in Strukturen und Prozesse möchte Kooiman die Interaktion selbst ins Zentrum der Analyse rücken, mit anderen Worten: Die Interaktion soll als Objekt der Regelung verstanden werden. Die Akteure und Strukturen werden beständig geprägt durch die Interaktionen, die beide miteinander in Beziehung setzen. Ein solcher Governance-Ansatz hilft bei den Entscheidungen, welche Interaktionen in die Analyse einbezogen werden müssen und wie die einzelnen Interaktionen miteinander in Beziehung stehen.

Andere Überlegungen von Kooiman weisen auf verschiedene Dimensionen der Governance-Regelungen hin. Er unterscheidet *meta-*, *first-* und *second-order*-Governance. *Meta-order*-Governance bezieht sich auf die Herausbildung von Werten und Leitbildern. Die öffentliche Debatte, der argumentative Austausch sowie die ethischen Normen der Akteure stehen im Vordergrund. *First-order*-Governance bezieht sich auf Aktivitäten und Maßnahmen, die innerhalb begrenzter institutionell definierter Möglichkeiten durchgeführt werden können. Es geht hier vor allem um die Vermittlung administrativer Interessen. Die gesellschaftlichen Akteure werden in einem *top-down* Ansatz einbezogen – die Effektivität steht im Vordergrund. *Second-order*-Governance zielt auf die Herausbildung von Institutionen, Instrumenten und Programmen. Auch hier steht die Effektivität im Vordergrund, d.h. in erster Linie geht es um die *output-Legitimität* von Entscheidungen. Bei der Aufteilung in verschiedene Dimensionen

wird zwischen der Politikformulierung bzw. der Generierung von allgemeinen Normen und Werten und der Politikimplementation unterschieden.

## Kritik an den Governance-Ansätzen

Die Bandbreite der Anwendungsfelder von Governance ist groß: Governance-Konzepte finden sich in den Analysen internationaler Beziehungen (Rosenau 1995), in den Steuerungsdebatten (Mayntz 2004), (Benz 2004), in der Analyse der Mehrebenenpolitik der Europäischen Union (Grande 2000; Grote and Gbikpi 2002), in der Nachhaltigkeitsforschung (Rosenau 2003), in stadtplanerischen Analysen (Healey, Magalhaes et al. 2003) und in politischen Theorien (March and Olsen 1995), vgl. auch (Hajer and Wagenaar 2003). Die vielfältigen Konzepte und Anwendungen weisen jedoch noch nicht auf ein erhöhtes Problemlösungspotential, ein ausgearbeitetes Analyseinstrument oder auf eine Governance-Theorie hin. Dessen ungeachtet vollzieht sich die Etablierung des Begriffs innerhalb der verschiedenen Teildisziplinen, ohne dass dabei auf die oben angeführten Widersprüchlichkeiten oder die verschiedenen ideologischen Hintergründe und Zielsetzungen explizit Bezug genommen wird.

Auch finden zentrale „Deutungskämpfe“ um die „Begriffshoheit“ in Politik und Wissenschaft statt, denn nicht wenige Akteure sind es, die sich strategisch auf den Begriff beziehen: Die Hertie-School of Governance in Berlin, die Zeit-Stiftung in Hamburg mit ihrer Bucerius Sommer School, das Weltwirtschaftsforum von Davos oder die Vereinten Nationen in New York, um nur einige zu nennen, haben Governance zum Programm gemacht. In der Forschung wie in der Politik und auch in der Privatwirtschaft gehört die Herausbildung eines eigenen Governance-Profiles zum Geschäft, wie das Klappern zu den Störchen.

Die Überkomplexität der Ansätze und die politisch-strategische Überformung machen den wissenschaftlich-analytischen Bezug auf den Begriff nicht einfach. Ungeklärt sind nach wie vor Fragen nach Leistungen, Schwächen und Problemen, die die Governance-Ansätze in Praxis und Wissenschaft nach sich ziehen. Ein schon früh geäußelter Kritikpunkt war die mangelnde Auseinandersetzung der Governance-Ansätze mit demokratietheoretischen Fragen (Brunnengräber and Stock 1999), ein weiterer ist die mangelnde Berücksichtigung von Macht- und Herrschaftsstrukturen (Jessop 2002). Ein wissenschaftlicher Steuerungsoptimismus kommt hinzu. Vor diesem Hintergrund steht auch der Zuschnitt von Governance als Theorieansatz und Analyseinstrument für komplexe Mehrebenensysteme noch aus.

### Governance in der Ökonomie

Die Debatte um Governance ist in der Wirtschaftswissenschaft – mit Ausnahme der Corporate Governance - vergleichsweise weniger populär als in der Politikwissenschaft. Dennoch wurde der Begriff Governance in einzelnen Zusammenhängen bereits früh verwendet (z.B. bereits in den 1970er Jahren von Oliver E. (Williamson 1979)).

Im Kern der Debatte um Governance in der Ökonomie stehen zwei zentrale Bereiche: Einerseits die Frage der Steuerung moderner kapitalistischer Wirtschaftssysteme, andererseits die Frage nach den Interaktionen privatwirtschaftlicher Unternehmen mit der Umwelt bzw. nach der Binnenstruktur der Unternehmen (Corporate Governance). Unter *Economic Governance* wird in der Mehrzahl die zuerst genannte Fragestellung im Kontext von Wirtschaftssystemen (auf verschiedenen Ebenen: regional, national, global etc.) aufgefasst. Einen großen Schwerpunkt nimmt dabei in der Literatur auch die Frage wirtschaftlicher Entwicklung, ihrer Voraussetzung und Rahmenbedingungen im Kontext von Entwicklungsländern ein und überlappt sich damit mit „Good Governance“.

Die frühe Verwendung des Begriffs Governance in der Ökonomie steht zunächst in Verbindung mit der *neuen Institutionenökonomik*, in der Institutionen und Transaktionskosten im Vordergrund stehen. Mit dem expliziten Fokus auf die Rolle und Bedeutung von Institutionen unterscheidet sich die neue Institutionenökonomik von der dominanten ökonomischen Theorie, der Neoklassik, in der Institutionen, d.h. Regeln und Arrangements, die menschliches Handeln beeinflussen (Gesetze, Behörden, Unternehmen etc. gehören zu formellen Institutionen<sup>15</sup>) keine Rolle spielen.

Governance-Analysen in der *politischen Ökonomie* fokussieren auf die so genannten „Funktionselemente moderner Marktwirtschaften“ (Lütz 2004): 164) im Hinblick auf deren Steuerungswirkung und Steuerpotentiale. Mit dem Fokus auf die „institutionelle Steuerung von Wirtschaft“ (Kenis and Schneider 1996):11) werden unternehmens- oder wirtschaftssystembezogene Analysen durchgeführt. Dabei kann die wirtschaftstheoretische Vorstellung über Steuerungszusammenhänge neoklassisch oder institutionenökonomisch geprägt sein (s.o.), unter dem Dach der politischen Ökonomie finden sich aber auch sozioökonomische Ansätze (beispielhafte Autoren: Lindberg, Hollingsworth). In der Regel unterscheiden sich die ökonomisch geprägten Governance-Ansätze von kritischen Ansätzen wie etwa der Regulationstheorie, in der nicht nach nur Steuerungseffizienz gefragt wird, sondern nach Organisationsformen des kapitalistischen Wirtschaftsprozesses, die ihm zumindest temporäre Stabilität verleihen.<sup>16</sup> Die Regulationsweise umfasst sowohl politische, ideologische als auch kulturelle und ökologische Faktoren (siehe zur Debatte innerhalb der Regulationsschule etwa (Brand and Raza 2003)).

Neben der eher makro- und mesoökonomischen Verwendung des Governance-Begriffs als Analyseinstrument für Wirtschaftssysteme hat der Begriff der *Corporate Governance* mittlerweile im Vergleich zur *Economic Governance* die

---

<sup>15</sup> Der zentrale Begriff der Institutionen kann dabei vereinfachend als dauerhafte Vereinbarungen aufgefasst werden, die gestaltend auf das Verhalten von Wirtschaftssubjekten Einfluss nehmen. Nach Elinor Ostrom sind dies in einer weiter gefassten Sicht nicht Organisationen im engeren Sinne, sondern Regeln, Normen und Strategien (Ostrom, E. (1999). *Institutional Rational Choice. An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. Theories of the Policy Process*. P. Sabatier. Boulder Colombia, Westview Press: 35-71.

) . Wenke (2004) definiert als dauerhafte Vereinbarungen: Entscheidungssysteme (Anweisungs- und Hierarchiesysteme von Bürokratien, Regeln politischer Systeme), Verhaltensstrukturen (Rechts- und Sozialnormen) und schließlich Organisationen (Staatsorgane, Behörden, Parteien, Verbände etc.).

<sup>16</sup> Damit ist die Fähigkeit der Ökonomie gemeint, sich gegenüber anderen Bereichen der Gesellschaft durchzusetzen und auf krisenhafte Tendenzen zu reagieren.

größere Bekanntheit erlangt – nicht zuletzt weil zahlreiche internationale Unternehmen damit operieren. *Corporate Governance* beschreibt zunächst die nach innen gerichtete Verantwortlichkeit eines Unternehmensmanagements gegenüber den Interessen seiner Shareholder (*shareholder value*). Unter den Begriffen Corporate Social Responsibility und Corporate Social Accountability erfährt dieser Ansatz eine nach außen gerichtete Erweiterung – die jedoch noch überwiegend parallel und getrennt vom Corporate Governance-Konzept diskutiert wird. Bei letzterem sprechen sich Privatunternehmen im Rahmen freiwilliger Selbstverpflichtungen zu sozialer und ökologischer Verantwortung gegenüber der Gesellschaft aus. Corporate Governance kann auch als Teil eines umfassenderen Global Governance-Prozesses aufgefasst werden: Unternehmen tragen als Global Player Verantwortung für soziale Belange und die Umwelt und müssen sich diesbezüglich legitimieren. Zudem schreitet die Privatisierung der Weltpolitik voran, weil auch private Initiativen und Regelungsformen Teil politischer Prozesse werden. In den Politikwissenschaften (s. o.) sind diese Zusammenhänge bereits Gegenstand breiter wissenschaftlicher Untersuchungen.

Nachfolgend wird näher auf die oben dargestellten Governance-Bezüge in der Ökonomie zur neuen Institutionenökonomik und politischen Ökonomie sowie auf die Makro- Meso- und Mikro-Ebenen im Sinne von nationaler, sektoraler und unternehmensbezogener Governance eingegangen.

## Governance in der Neuen Institutionenökonomik

Die neue Institutionenökonomik<sup>17</sup> ist stark durch Oliver E. Williamson geprägt, der z.B. bereits 1979 eine seiner Arbeiten betitelte: „Transaction cost economics: The governance of contractual relations“ (Williamson 1979). Nach Sigurt Vitols fokussiert die Economic Governance-Perspektive „the institutional environment that constrains and coordinates economic action“ (Vitols 1995): 3). Unter institutionellem Arrangement wird das *Umfeld*, in dem ökonomische Transaktionen (Austausch von Gütern und Dienstleistungen) bzw. Produktionszusammenhänge stattfinden, verstanden.

Neben der Hervorhebung der Rolle und Bedeutung von Institutionen und institutionellen Arrangements für den Erfolg von Wirtschaftssystemen liegt ein zentraler Unterschied zu den Neoklassikern in der Aufhebung der absoluten *rational choice*-Annahme, die abgewandelt wird zur *bounded rationality*: Das Verhalten sei in der Absicht rational, jedoch aufgrund fehlender Voraussetzungen (z.B. Informationen) nicht im Ergebnis (vgl. (Williamson 1975)). Eine solche Situation erzeugt Unsicherheiten, die nach („neoklassisch“) rationalem Ermessen vom ökonomischen Akteur gemindert werden wollen. Die Berücksichtigung von Transaktionskosten ist somit eine Erweiterung des neoklassischen Denkens eines freien und vollkommenen Marktes, die Suche nach der (ökonomisch) effizientesten Lösung bleibt jedoch gleich. Vor diesem Hintergrund entwickelte Oliver E. Williamson die Firmenhierarchie als ein von der reinen

---

<sup>17</sup>      Synonym auch: Institutionenökonomie.

Marktkoordination unterscheidbares Modell wirtschaftlicher Ordnung<sup>18</sup> (vgl. auch (Williamson 1975; Williamson 1979; Williamson 1985)). Unternehmen haben das Bestreben, Unsicherheiten in der Beziehung zu Zulieferunternehmen oder durch ausgelagerte Produktionsschritte zu reduzieren und dies führt zu vertikaler Integration (sog. *in-house* Produktion)<sup>19</sup>. „Zugespitzt ersetzt hier die sichtbare Hand des Managements die unsichtbare Hand des Marktes“ (Lütz 2003):5).

(Williamson 2000) ordnet Governance einer spezifischen Ebene im Rahmen seines institutionenanalytischen Ansatzes sowie seiner Vorstellung einer „social analysis“ zu, die auch wesentliche ökonomische Ansätze umfasst und anordnet. Er unterscheidet vier Ebenen: Die *erste Ebene* beschreibt die eher „langfristigen“ gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die durch informelle Institutionen, Traditionen, Normen und Religionen gegeben sind. Hier vermutet er eine „Erneuerungsrate“ in Größenordnungen von 100 bis 1000 Jahren, weshalb er diese Ebene für ökonomische Analysen als gegeben ansieht („embeddedness level“) und die Forschung der „social theory“ zuschreibt. Darunter liegt die *zweite Ebene* der formalen Regeln wie Verfassung, Gesetze und Eigentumsrechte (economics of *property rights*). Diese Rahmenbedingungen sind notwendig für die *dritte Ebene* der „governance of contractual relations“ bzw. den „institutions of governance“ (Williamson 2000): 399). Hier setzt Williamson den Begriff Governance gleich mit der Gestaltung von Vertragsbeziehungen, die Konfliktvermeidung und Gewinne für beide Kooperationspartner bringen sollen (transaction cost economics). Diese Vertragsebene – und damit die Governance-Strukturen – weisen nach Williamson Zeithorizonte von einem bis zehn Jahren auf und sind damit von den kurzfristigen Transaktionen des „täglichen“ Wirtschaftens zu unterscheiden. Letztere stellen für den Autor die *vierte Ebene* dar, in der es um Ressourcenallokationsprobleme geht, die mit neoklassischer Ökonomie oder Agententheorien analysiert werden können.

Nach Williamson untersucht und umfasst die neue Institutionenökonomik die zweite (institutional environment) und dritte (institutional governance) Ebene. Die Transaktionskostentheorie fragt danach, welche Formen von Transaktionen in welchen institutionellen Arrangements am effizientesten abgewickelt werden können. Gesucht sind die institutionellen Arrangements, in denen die kumulierten Transaktions- und Produktionskosten am niedrigsten sind. Die Transaktionskosten umfassen dabei Produktionskosten ebenso wie Investitionen in Humankapital und Absicherungen von Unsicherheiten. Damit versuchen Transaktionskostentheorie und Institutionenökonomik im Vergleich zur

---

<sup>18</sup> Je weniger Unsicherheiten und transaktionsspezifische Kosten gegeben sind, desto eher ist der Markt das effizienteste institutionelle Arrangement. Eine organisationsinterne Lösung bietet sich an, wenn hohe Transaktionsunsicherheiten bestehen, insbesondere, wenn hohe Gewinne aus opportunistischem Verhalten möglich sind. Zwischen diesen Randfällen kommen hybride Lösungen, wie z.B. langfristige vertragsgestützte Kooperation, in Frage.

<sup>19</sup> Entgegen diesen Überlegungen von Williamson werden gegenwärtig im Rahmen globaler und europäischer Liberalisierungspolitik im Bereich öffentlicher Dienstleistungen vor allem Prozesse vertikaler Des-Integration gefordert und gefördert (vgl. Dickhaus, B. and K. Dietz (2004). "Private Gain - Public Loss? Folgen der Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa." [rls\\_standpunkte](#) 11.

) . Und auch die Produktionsstrategien transnationaler Konzerne zur Steigerung von Effizienz und Profiten orientieren sich weniger an der Reduzierung von Unsicherheiten, sondern vielmehr an der Höhe der zu zahlenden Lohnkosten, Steuern oder an möglichst niedrigen Umwelt- und Sozialauflagen.

Neoklassik den Blick zu weiten und z.B. auch nicht-ökonomische Akteure/ Institutionen sowie soziale Dimensionen („Sozialkapital“) einzubeziehen, behalten jedoch das ökonomische Effizienzparadigma bei. Birger P. Priddat schreibt hierzu: „Natürlich argumentiert eine institutionenökonomisch geprägte Interpretation ökonomisch, aber in einem angereicherten Modus“ (Priddat 2004): 68).

## Governance in der politischen Ökonomie

Aufgrund ihrer Nähe zur politischen Wissenschaft weist die politische Ökonomie bereits ein integrierendes Moment in der Governancedebatte zwischen den Disziplinen auf. Unter ihrem Dach finden sich sowohl politikwissenschaftliche wie auch institutionenökonomisch geprägte Verständnisse von Governance. Ein ausgeprägter Diskurs über unterschiedliche oder gemeinsame Verständnisse ist jedoch nicht feststellbar.

Nach Susanne Lütz (2004) befasst sich „die Debatte um ‚Governance in der politischen Ökonomie‘ (...) mit Funktionselementen moderner Marktwirtschaft sowie institutionellen Formen ihrer Steuerung“ (ebd.: 164). Die politische Ökonomie mit ihrem Fokus auf die institutionelle Steuerung von Wirtschaft grenzt Susanne Lütz von dem politikwissenschaftlichen, staats- bzw. steuerungstheoretischen Governance-Diskurs ab, in dem es um Koordinationsformen zwischen Staat und Gesellschaft geht. Dabei befasst sich die ökonomische Governance-Forschung eher analytisch mit der Beschreibung der institutionellen Gestalt eines Wirtschaftssystems und vergleicht mehr oder weniger erfolgreiche institutionelle Arrangements.

In Ergänzung der Zweiteilung der neuen Institutionenökonomik in Markt und Firmenhierarchie wurden weitere Typen identifiziert und definiert, die über den Rand der Firmengrenze existent sind und konstituierende, nicht-marktförmige Elemente (Institutionen) eines Wirtschaftssystems darstellen. Susanne Lütz nennt diese Grundtypen institutioneller Steuerung auch „Governance-Typen der Wirtschaft“ (vgl. Lütz 2004, zu den Typen u.a. auch (Hollingsworth, Schmitter et al. 1994)):

- Der *Markt* als Garant einer effizienten Allokation von Gütern, Dienstleistungen und Kapital (Ursprungstyp einer klassischen und neoklassischen Ökonomie)
- Die (*Firmen-*) *Hierarchien*, als vertikales ökonomisches Modell zur Reduzierung von Unsicherheiten, Steigerung der Synergieeffekte und Senkung von Transaktionskosten (vgl. oben)
- Die *Netzwerke* (z.B. (Hollingsworth, Schmitter et al. 1994)) als horizontales, längerfristiges Kooperationsmodell (unterhalb der Vertragsgrenze), wodurch sich die Netzwerkpartner durch die Bündelung von Ressourcen Vorteile versprechen (Forschungspartnerschaften, Strategische Allianzen etc.)

- Die *Verbände* (z.B. (Streek and Schmitter 1985)) als hierarchische Organisationsformen (BDI, BDA, Gewerkschaften)
- Die *Formen staatlicher Intervention* (auch: Gemeinschaftsorganisationen – „communities“) in das Marktgeschehen (Staat nicht nur als Rahmensetzer sondern als ökonomischer Akteur).

Dabei ist das kombinierte und hybride Auftreten dieser Typen konstituierend für ein Wirtschaftssystem. Mit dieser Erweiterung zu dieser Typologie und zudem der Betonung des Staates als bedeutendem Akteur, der über seine Funktion als Rahmensetzer hinausgehen kann, ist ein wichtiger Unterschied zur Institutionenökonomik gegeben.

## Unterschiedliche Ebenen ökonomischer Governance-Analysen

Die Untersuchungsebenen in der Governance-Debatte können sich auf regionale, nationale oder internationale Konfigurationen von Marktwirtschaften, auf Sektoren, Branchen oder vergleichbar verbundene ökonomische Einheiten sowie auf das einzelne Unternehmen mit seinen Binnenstrukturen und Transaktionen beziehen. Nachfolgend werden die sektorale, die nationale und schließlich die unternehmensbezogene Ebene näher behandelt.

### ***Sectoral Governance***

Eine wichtige Ebene ökonomischer Governance-Analysen ist die Mesoebene der Wirtschaftssektoren (*sectoral Governance*). Seit Beginn der 1990er ist diese Ebene - in Verbindung mit Governance - insbesondere in den Blick amerikanischer Wirtschaftssoziologen wie Campbell, Lindberg und Hollingsworth gerückt (vgl. auch oben). Roger Hollingsworth et al. definieren einen Sektor als die Gesamtheit von Unternehmen, die konkurrierende Produkte erzeugen (Hollingsworth, Schmitter et al. 1994). Dabei können Sektoren *bottom-up* von den beteiligten Marktpartnern definiert oder aber *top-down* durch staatlich-administrative Vorgaben abgegrenzt werden.

„Die Zuordnung und die Anwendung rechtlicher und materieller Ressourcen vollzieht sich notwendigerweise im Rahmen von spezifischen regulativen Sektorstrukturen, sektoralen Beziehungsnetzwerken und formellen wie informellen Transaktionsregeln. Es sind in ihrer Gesamtheit komplexe, in der Regel historisch gewachsene institutionelle Lenkungsmechanismen, an denen sich das Handeln der ökonomischen Akteure ausrichtet“ (Czada 1997).<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Laut Peter Czada erscheint eine Theorie sektoraler Governance Mechanismen geeignet, die drei Faktoren, die das "policy-making" prägen - Akteure, Regelsysteme und Problemumwelten - in einem Erklärungsansatz zusammenzufassen (Czada, R. (1997). Vereinigung und Systemtransformation als Governance Problem. Transformation zwischen Markt, Staat und Drittem Sektor. H. Voelzkow. Marburg, Metropolis: 181-209.



Und auch Leon Lindberg et al. führen an: „Governance is a phenomenon that is best conceptualized at the level of industries and industrial sectors“ (Lindberg, L. et al. 1991): 5).

Die Dominanz bestimmter Steuerungselemente (Markt, Firmenhierarchie, etc.) in den unterschiedlichen Sektoren hängt in hohem Maße von deren konkreter Ausgestaltung sowie nationalen Spezifika ab: Ob sie arbeits- oder kapitalintensiv sind, ob sie hoch oder niedrig qualifizierte Arbeit verlangen, ob sie Produkte für den kurz- oder langfristigen Bedarf herstellen, einen hohen Anteil an Dienstleistungen haben, etc. Des Weiteren sind die Art der Kooperationen und das Verhältnis zur Öffentlichkeit und zum Staat spezifische Merkmale. Roger Hollingsworth et al. beschreiben dies wie folgt: „Regimes of economic governance differ in the way in which market and corporate hierarchy relations are embedded in community structures, moderated by associational bargains, and conceded, protected, facilitated, promoted, subsidized, privileged, prescribed, or, for that matter, outlawed by the state.“ (Hollingsworth, Schmitter et al. 1994): 270f). Die genannten Autoren Lindberg, Hollingsworth und Campbell haben im Rahmen ihrer Arbeiten versucht, verschiedene Economic Governance Ansätze unter Abwandlungen zu vereinen. Dabei stellen sie das Primat ökonomischer Effizienz als generellen Erklärungszusammenhang in Frage (in Abgrenzung zur Neoklassik *und* zur Transaktionskostentheorie), erweitern ihren Blick auf historische Zusammenhänge (Pfadabhängigkeiten) und stellen die Analyse des Prozesses von Governance-Transformationen in den Vordergrund. Mit diesem integrativen Blick auf Strukturen und vor allem auf Prozesse stellen sie nicht nur eine Brücke zu verschiedenen Economic Governance-Ansätzen her, sondern sind damit anschlussfähig zu weiten Teilen der Innovationsforschung wie zu den Politik- und Sozialwissenschaften<sup>21</sup>.

### ***National Governance***

Die Durchsicht einiger auf den Nationalstaat bezogener Economic Governance-Arbeiten lieferte kein einheitliches Bild. Methodisch bzw. empirisch untersuchen viele solcher Studien die Zusammenhänge institutioneller Ausgestaltung und die ökonomische Performance von nationalen Wirtschaftssystemen anhand von ausgewählten Indikatoren. Häufig behandelt diese Art nationaler Economic Governance-Forschung die Situation in Entwicklungs- und Transitionsländern und steht damit in Verbindung mit „Good Governance“ (vgl. oben). Joachim Ahrens liefert eine Übersicht über eine Vielzahl von Studien, in denen der Einfluss von Institutionen auf ökonomisches Wachstum, auf finanzielle und gesellschaftliche Entwicklung ländervergleichend untersucht wurde. Dazu dienten ihm diverse Indikatoren wie der Korruptionsindex, das Vorhandensein gesetzlicher Rahmenbedingungen, Infrastrukturen etc. aber auch viele qualitative Aspekte (Ahrens 2002). In einem anderen Beispiel, in dem explizit die Situation

---

<sup>21</sup> Beispielhafte Sektorstudien sind u.a. durch die Arbeiten von Hollingsworth et al. 1994c gegeben (z.B. „Governance of the American economy“) gegeben. Czada hat spezifische sektorale Vorgänge u. a. im Rahmen des deutschen Vereinigungsprozesses untersucht (Ibid).

). Methodisch sind die genannten Beispiele eher deskriptiven politikwissenschaftlichen Analysen zuzuordnen.

in Industrienationen behandelt wird, untersuchte Sigurt Vitols anhand von Indikatoranalysen (u.a. Regulierung des Arbeitsmarktes) den Einfluss eines breiteren institutionellen Umfelds (Economic Governance) auf die Entscheidungen (Investitionen) von Akteuren (in diesem Fall Banken, vgl. (Vitols 1995)).<sup>22</sup> Susanne Lütz nennt als Beispiel für die nationale Governance-Forschung auch die vergleichende Kapitalismusforschung, die verschiedene Typen von Kapitalismus unterscheidet (Lütz 2003), 2004). Als problematisch wertet sie jedoch gleichzeitig, dass diese Ansätze zu statisch und zu grob konstruiert seien, um Governance-Vielfalt und -Wandel hinreichend abzubilden.

### ***Corporate Governance***

Der Begriff und das Konzept der *Corporate Governance* hat seit der Erstellung erster unternehmensbezogener Reports und Codes of Best Practice Anfang der 1990er Jahre in Großbritannien zunehmend an Bedeutung gewonnen. Nachdem derartige Codes und Reports in vielen Ländern bzw. von weiteren Unternehmen ebenfalls entwickelt wurden, griff die OECD 1998 das Thema auf und veröffentlichte 1999 ihre ersten so genannten Grundsätze der Corporate Governance, die einen Rahmen für die nationale Ausgestaltung von Codes bzw. einer „Good Corporate Governance“ lieferte. Übersetzt geht es dabei um die Entwicklung guter Praktiken der Unternehmensführung, vorwiegend in börsennotierten Unternehmen, aber auch andere Unternehmen können sich diese Regeln zu Eigen machen. Zentrale Motivation für die Entwicklung von Corporate Governance ist die Erhöhung des Vertrauens gegenüber den von der Unternehmensführung getrennten Kapitalgebern durch Schaffung von Regeln und Transparenz. Hintergründe des Transparenzdefizits sind u.a. die zunehmend globalen Aktivitäten der Unternehmen, aber auch die Intransparenz bei Unternehmensentscheidungen. Festzuhalten ist, dass der ursprüngliche Corporate Governance-Ansatz im Wesentlichen auf die *Shareholder*, also die Aktionäre fokussiert und die Einbeziehung weiterer „betroffener“ Kreise sowie Bezüge zu Aspekten der Nachhaltigkeit nicht bzw. allenfalls indirekt adressiert wurden (vgl. (OECD 1999)).<sup>23</sup> An diesen Kodices können sich die in einem Land tätigen Unternehmen orientieren und sie auf freiwilliger Basis anerkennen.

Die aktuelle Überarbeitung der OECD-Grundsätze betont neben der Verantwortung gegenüber Shareholdern auch die Rolle von Stakeholdern und zielt damit insbesondere auf die Arbeitnehmerbeteiligung ab. In der Neufassung der

OECD-Grundsätze (OECD 2004) bezieht sich auf die folgenden sechs Hauptaspekte:

1. Sicherung der Grundlagen eines effektiven Corporate Governance-Rahmens

---

<sup>22</sup> Vitols hat dabei vergleichende Fallstudien der Stahlindustrie in einem Land mit korporatistischem, koordiniertem Modell (Deutschland) und einem mit unkoordiniertem Modell (USA) untersucht.

<sup>23</sup> Die von der OECD entwickelten Grundsätze bieten einen international weit verbreiteten Rahmen, der von vielen Ländern aufgegriffen und auf der Basis der jeweiligen staatlichen Rahmenbedingungen zu nationalen Kodizes ausformuliert wurde.

2. Aktionärsrechte und Schlüsselfunktionen der Kapitaleigner
3. Gleichbehandlung der Aktionäre
4. Rolle der verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder) bei der Corporate Governance
5. Offenlegung und Transparenz
6. Pflichten des Aufsichtsorgans (Board)

Insbesondere im Punkt 5 werden dabei auch weitergehende Unternehmensziele z.B. in Bezug auf ethische Aspekte oder Umweltstandards angesprochen, jedoch nicht explizit eingefordert; dem Aufsichtsorgan (Punkt 6) obliegt die Überprüfung der Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards.<sup>24</sup>

Damit bleibt der „offizielle“ Corporate Governance-Rahmen nach wie vor getrennt von direkten ökologischen und sozialen Anforderungen, wie sie beispielsweise in den Konzepten der Corporate Social Responsibility und Accountability formuliert sind. Corporate Social Responsibility wird von der EU-Kommission definiert als "ein Konzept, das den Unternehmen als Grundlage dient, auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Tätigkeit und in die Wechselbeziehungen mit den Stakeholdern zu integrieren" (Kommission der EU 2002).<sup>25</sup> Insbesondere nach dem WSSD in Johannesburg wurde ein schärferes Konzept propagiert, in dem die freiwilligen Verpflichtungen nach einer Corporate Social Responsibility sich zu einklagbaren Verbindlichkeiten (Accountability) wandeln sollen.

Diese Konzepte<sup>26</sup> erfahren nicht zuletzt nach den vielen sozialen und ökologischen Skandalen großer transnationaler Konzerne (Nike, adidas, etc., Beispiele in (Schwalbach 2002)), aber auch ökonomischen Skandalen wie Enron, WorldCom etc. sowie im Kontext der Debatte rund um eine nachhaltige Entwicklung erhöhte Aufmerksamkeit und werden nun ebenfalls im Zusammenhang mit Corporate Governance diskutiert (ebd.). Obwohl es eine junge ökonomische Debatte über die Beziehung von Corporate Social Responsibility und Corporate Governance gibt<sup>27</sup>, kann jedoch keinesfalls von einer „Verankerung“ dieser Konzepte in den Wirtschaftswissenschaften gesprochen werden.

---

<sup>24</sup> Derartige Aspekte werden auch in den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen behandelt (OECD (2000). Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Neufassung 2000. Paris, OECD Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

).

<sup>25</sup> Wenn Unternehmen (etwa in Billiglohnländern) unter schlechten sozialen Arbeitsbedingungen ihre Waren produzieren lassen und die Umwelt dabei belasten, drohen ihnen erhebliche Imageverluste. Deshalb erklären Unternehmen zunehmend ihre soziale und ökologische Verantwortung gegenüber der Gesellschaft.

<sup>26</sup> Zur weiteren Begriffsklärung mit Konzepten wie Corporate Citizenship und nachhaltiger Unternehmensführung siehe Thomas Loew, T., K. Ankele, et al. (2004). Bedeutung der CSR-Diskussion für Nachhaltigkeit und die Anforderungen an Unternehmen. Berlin, IÖW.

<sup>27</sup> Beispielhaft: Sacconi, L. (2004). "Corporate Social Responsibility (CSR) as a model of "extended" Corporate Governance. An explanation based on the economic theories of social contract, reputation and reciprocal conformism." Liuc Papers(142).

, auch IÖW (Institut für ökologische Wirtschaftsforschung) Summer Academy vom 27.-29.9.2004 in Potsdam zum Thema „Sustainable Corporate Governance“

## Zwischenfazit und Kritik an den Governance-Ansätzen

Zunächst ist zu konstatieren, dass es – wie in der Politikwissenschaft - kein einheitliches Grundverständnis der Governance-Forschung in der Ökonomie gibt, hier jedoch die Debatte insgesamt deutlich weniger ausgeprägt und verknüpft ist mit existierenden Ansätzen und Theorien. Die Nähe vieler AutorInnen der politischen Ökonomie zur Politikwissenschaft lässt zudem die Grenzen zwischen den Disziplinen in einigen Ansätzen bereits verschwimmen. Eine große Anzahl an Arbeiten die den Begriff Governance verwenden ist mit institutionenökonomischen Analysen verbunden. Insbesondere in der neuen Institutionenökonomik wurde der Begriff Governance bereits früh verwendet (u.a. in den Arbeiten von Williamson, s. o.). Durch die Integration dieser ökonomischen Governance-Forschung in die Institutionenökonomik werden jedoch auch die Schwächen dieses Ansatzes übernommen.

Ein zentrales Problem einer transaktionskostentheoretisch basierten Institutionenanalyse liegt darin, dass viele der Transaktionen nicht in einfacher Weise (wenn überhaupt) monetär zu bewerten sind. Damit wird die Erkenntnis von negativen Externalitäten (soziale und ökologische Kosten) in der Regel nur unzureichend in derartigen Kalkülen abgebildet. Zudem unterstellt dieser utilitaristische Ansatz nach wie vor das Primat des Effizienzkalküls und im Grunde auch der rationalen Entscheidung (unter Unsicherheit). Er blendet damit andere, soziale Faktoren wie Werte, Kultur, Vertrauen etc. aus – zumindest dann, wenn davon ausgegangen wird, dass diese sich nicht adäquat monetarisieren bzw. in Präferenz- oder Nutzenfunktionen abbilden lassen<sup>28</sup>. Des Weiteren bietet der Transaktionskostenansatz keine strategische Ausrichtung bzw. die Vergleichsmöglichkeit oder Analyse der Flexibilität verschiedener Strategien. Weitere Kritikpunkte sind u. a. die Vernachlässigung von Machtaspekten und die fehlende Einbettung in Umfeldfaktoren.

In seinem Vergleich der neuen Institutionenökonomie mit neueren soziologischen Ansätzen kommt Rudolf Richter zu dem Schluss, dass die beiden Sichtweisen sich durch ihr Menschenbild unterscheiden: Verschiedene Motive (Rational Choice eingeschlossen) stehen (z.T. eingeschränkt) rationalen Entscheidungen gegenüber. Richter sieht in der Erkenntnis von Netzwerkstrukturen eine wichtige Neuerung für die Ökonomie, die beide Theorien näher bringen kann. Zudem fordert er die soziologische Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten, von Macht, Kultur und „Fairness“ in den ökonomischen Ansätzen (Richter 2001): 32).

In den Arbeiten von Lindberg, Hollingsworth und Campbell wird versucht, die oben genannten fehlenden Aspekte und zentralen Kritikpunkte zu berücksichtigen. Dabei gehen die Autoren von einem eher prozessorientierten Governance-Verständnis aus und analysieren vordergründig die Bedingungen von Transformationen in Sektoren. Die Analyse von Sektoren wird von einigen

---

<sup>28</sup> Hierüber bestehen jedoch grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen einiger ökonomischer Vertreter und soziologischer Kritiker (vgl. z.B. bei Richter, R. (2001). New Economic Sociology and New Institutional Economics. Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics (ISNIE). Berkeley, California.

Autoren als grundsätzlich besonders geeignet für Governance-Untersuchungen angesehen. Weitere, alternative Ansätze bieten ebenso Antworten auf die genannten Kritikpunkte, neben dem oben erwähnten Regulationsansatz, kann als weiteres Beispiel die thermodynamische Ökonomie angeführt werden (bedeutende Vertreter: Nicholas Georgescu-Roegen, Hermann Daly). Diese greift zum einen das Problem der ökologischen und sozialen (negativen) Externalitäten explizit auf<sup>29</sup>, indem nicht Transaktionen sondern Transformationen von Stoffen und Energie, Abfall und Kapazitätsgrenzen sowie ansteigende Entropie als konstituierende Elemente im Vordergrund stehen. Zum zweiten wird über einen veränderten Institutionenbegriff, der Zeit, Raum und Geschichte umfasst, ebenfalls eine prozessorientierte Perspektive eingenommen.

Derartige Ansätze sind jedoch nicht erkennbar mit der Governance-Debatte in den Wirtschaftswissenschaften verbunden. Auch ist eine Integration von Nachhaltigkeitsaspekten weder in der theoretischen Diskussion noch in der „real existierenden Praxis“, z.B. in den OECD-Grundsätzen für Corporate Governance, verbreitet. Diesbezügliche Debatten und Konzepte laufen derzeit noch parallel und werden erst in jüngster Zeit u.a. aufgrund von Skandalen transnational agierender Unternehmen, aber auch im Kontext der Global Governance-Diskussion vermehrt einbezogen bzw. gemeinsam diskutiert.

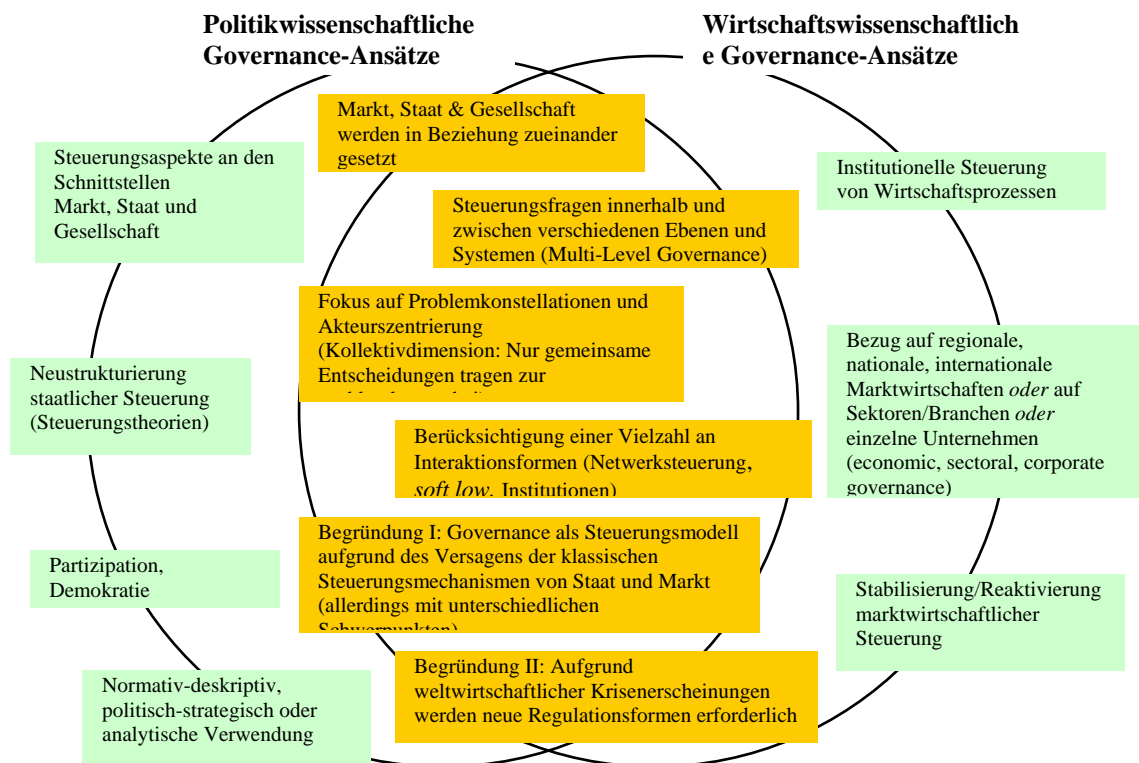
## Resultate

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit war die Frage nach einem disziplinübergreifenden Verständnis von Governance und nach interdisziplinären Forschungsansätzen zur Analyse von Governance-Strukturen und Governance-Prozessen. Die Ausführungen zu den disziplinären Sichtweisen – und zudem zu den verschiedenen Sichtweisen innerhalb der Disziplinen – haben mindestens dreierlei gezeigt: *Erstens*, dass sowohl zwischen als auch innerhalb der Disziplinen kein einheitliches und allgemeingültiges Verständnis von Governance vorhanden ist, *zweitens*, dass es bereits ansatzweise zwischen den Disziplinen der Politikwissenschaften und der Wirtschaftswissenschaften größere Schnittmengen gibt als gemeinhin angenommen und *drittens*, dass innerhalb der Disziplinen teilweise heute schon Interdisziplinarität ‚praktiziert‘ wird.

### Abbildung: Integration der disziplinären Governance-Ansätze

---

<sup>29</sup> Vgl. hierzu auch Arbeiten von William Kapp, der bereits in den 50er Jahren über Externalitäten und soziale Kosten geschrieben hat (z.B. Kapp, K. W. (1979). Soziale Kosten der Marktwirtschaft. Frankfurt a. M., Fischer Verlag.



Zu unserem *ersten* Resultat: Governance-Formen werden in den Politik- und den Wirtschaftswissenschaften mit unterschiedlichen Schwerpunkten hinsichtlich Markt, Staat und Gesellschaft analysiert. Ebenso vielfältig wie die jeweiligen Kontexte der Governance-Forschung, die mit ganz unterschiedlichen Intentionen und Zielsetzungen verknüpft sind, sind auch die Fragestellungen, denen in den jeweiligen Disziplinen nachgegangen wird. Während die Politikwissenschaften generell Fragen von gesellschaftspolitischen Regelungsstrukturen und -prozessen auf und zwischen unterschiedlichen Ebenen behandeln, betrachtet die ökonomische Governance-Forschung im Kern, jedoch ebenfalls innerhalb und zwischen unterschiedlichen ökonomischen Ebenen bzw. Systemen, die institutionellen Steuerungsprozesse in der Wirtschaft.

Aber auch innerhalb der Disziplinen sind grundsätzliche Unterschiede vorhanden. Innerhalb der Politikwissenschaften findet zum einen die Erweiterung, Neujustierung und Verjüngung der Steuerungsdebatte und -theorien statt. Schon länger beschäftigen sich zum anderen Theorieränge der Internationalen Beziehungen mit dem Phänomen einer Global Governance. Sie weisen auf veränderte Handlungsbedingungen und Problemkontexte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hin und fragen nach einem neuen Ordnungsrahmen und neuen Kooperationsformen zur Bearbeitung dieser Probleme. Schließlich sind es macht- und diskurstheoretische Konzepte wie etwa in der theoretischen Schule der Internationalen Politischen Ökonomie, in denen auf die Governance-Konzepte Bezug genommen wird (Bieling 2003).

Im Rahmen der wirtschaftswissenschaftlichen Debatten werden sowohl einzelne Unternehmen (Corporate Governance) als auch gesamtwirtschaftliche

Zusammenhänge (hier allg. als Economic Governance bezeichnet) unter Governance-Gesichtspunkten diskutiert. In der Economic Governance nehmen sektorale Betrachtungen eine wichtige Rolle ein, da sie zentrale wirtschaftliche und institutionelle Bereiche definieren, innerhalb derer unternehmerische Entscheidungen sowie Entscheidungen weiterer gesellschaftlicher Gruppen mit Blick auf das unternehmerische Handeln in einem spezifischen institutionellen Rahmen getroffen werden. Gemäß dieses institutionellen Blicks weist die Economic Governance-Forschung eine große Nähe zur neuen Institutionenökonomie auf und beschäftigt sich mit Fragen der institutionellen Steuerung von Wirtschaft.

Zum *zweiten* Resultat: Die Governance-Konzepte und -Analysen unterscheiden sich häufig in beiden Disziplinen durch einen eher theoretisch, normativ oder methodisch orientierten Untersuchungsansatz, wobei auch hier die Übergänge fließend sind. Je nach Herangehensweise führen die Forschungsansätze dann zu unterschiedlichen Ergebnissen und Empfehlungen. So können bspw. spezifische Governance-Arrangements und institutionelle *settings* unter Effizienzkriterien als durchaus erfolgreich aber unter demokratischen und partizipativen Kriterien als ungenügend bewertet werden. Das unterscheidet aber nicht unbedingt die Politik- von den Wirtschaftswissenschaften. Auch intradisziplinär lassen sich solche Unterschiede benennen. Zugespitzt formuliert: Die Differenzen können innerhalb der Disziplinen größer sein als zwischen ihnen.

Dennoch kann eine Reihe von Gemeinsamkeiten benannt werden, die Grundlage für interdisziplinäre Ansätze sein können: So werden zunehmend Markt, Staat und Gesellschaft in Beziehung zueinander gesetzt, indem auf die Interdependenzen und komplexen Wechselwirkungen zwischen den gesellschaftlichen Bereichen verwiesen wird. Bedeutsam sind in den politik- wie in den wirtschaftswissenschaftlichen Konzepten die verschiedenen Handlungsebenen und -systeme (Multi-Level Governance). Die Berücksichtigung einer Vielzahl an Akteuren und Interaktionsformen wird gleichermaßen thematisiert wie die Problemkonstellationen, die sich zunehmend global ausdifferenzieren. Vor diesem Hintergrund erfordert ein anspruchsvoller interdisziplinärer Forschungsansatz von Beginn an die *gemeinsame* Suche nach Integrationspunkten der disziplinären Ansätze, die Identifizierung und Präzisierung gemeinsamer Problemdefinitionen, die Formulierung von Annahmen und die Entwicklung gemeinsamer Methoden. Ziel wäre die Verständigung über Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Verallgemeinerungen und Spezifika der jeweiligen disziplinären Problemsicht sowie in Bezug auf den zu untersuchenden Governance-Kontext eine Verständigung über zentrale Governance-Elemente wie Institutionen, Beziehungen etc.<sup>30</sup>

Methodisch könnten – um eine Möglichkeit zu benennen – akteurzentrierte Ansätze auf ihre Tauglichkeit für die interdisziplinäre Forschung hin überprüft und weiterentwickelt werden. Sie versuchen die analytischen Ansätze der *Rational Choice* mit soziologischen Ansätzen zu verbinden. Beim *Rational Choice*-Ansatz

---

<sup>30</sup> Voraussetzung für eine derartige disziplinäre Annäherung und Verständigung ist eine größere Institutionalisierung und Förderung interdisziplinärer Forschungsvorhaben.

wird von einem egoistisch-rationalen Verhalten als *Maxime* menschlichen Handelns ausgegangen, bei den soziologischen Ansätzen von der Komplexität globaler gesellschaftlicher Veränderungen. Der von Renate Mayntz und Fritz Scharpf für die Policy-Forschung entwickelte „akteurzentrierte Institutionalismus“ stellt einen dieser Ansätze dar (Mayntz and Scharpf 1995), (Scharpf 2000). Die Stärke des akteurzentrierten Institutionalismus liegt vor allem darin, spezifische institutionelle Rahmenbedingungen bestimmter gesellschaftlicher Teilsysteme (Sektoren) mit dem Handeln von Akteuren in Beziehung zu setzen. Mit dem Fokus auf politisch-institutionelle Aspekte werden jedoch Diskurse und Normen sowie die individuelle Ebene nur am Rande berücksichtigt. Aspekte der Partizipation sowie sozio-kulturelle und sozio-ökonomische Dimension menschlichen Handelns werden zwar angesprochen, aber nicht hinreichend in die Analyse miteinbezogen.

Weiter reichen akteur- und problembezogene Analyseansätze, die unter Bezugnahme auf den Schutz und die Kontrolle von sowie den Zugang zu so genannten *common goods* auf die Notwendigkeit der „Öffnung“ der Analysekonzepte im oben genannten (interdisziplinären) Sinne hinweisen (Mosse 1997; Mehta, Leach et al. 1999; Cleaver 2000). Hier wird vor allem auf die Notwendigkeit der Integration der sozialen und historischen Dimensionen gesellschaftlicher Interaktion sowie der Frage nach den Machtverhältnissen als Determinante gesellschaftlicher Verhältnisse verwiesen. Durch eine Analyse der Beziehungen zwischen Individuen und Institutionen sowie familiären und sozialen Strukturen geraten auch die Regeln des Alltags, Gender und soziale Unterschiede in den Blick. Zu erweitern wäre dieser Ansatz um globale öffentliche Güter (Brunnengräber 2003) und sozial-ökologische Rahmenbedingungen.<sup>31</sup>

Zum *dritten* Resultat: Der Governance-Begriff deutet auf die Auflösung von territorialen Handlungsebenen, von Politikfeldern und von etablierten Akteurzusammenhängen hin, wie sie etwa in Deutschland ihren neokorporatistischen Ausdruck fanden. Die wissenschaftlichen Konzepte hinter dem Governance-Begriff lassen sich in ähnlicher Weise deuten. Nicht zuletzt die Nachhaltigkeits- und Umweltstudien belegen, dass in Querschnittsbereichen und innerhalb einiger Disziplinen bereits interdisziplinär geforscht und gearbeitet wird. Beispielweise wird nun auch im Rahmen der neuen Institutionenökonomik über die Berücksichtigung weitergehender sozialer, psychologischer und ökologischer Aspekte diskutiert – wengleich das zentrale ökonomische Effizienzparadigma noch bestehen bleibt.

Darüber hinaus verschwimmt die ‚traditionelle‘ Trennung der Disziplinen in dem Maße, wie sich die Trennung in politische und ökonomische Teilsysteme heute kaum noch aufrecht erhalten lässt. Die Politik wird ökonomischer und die Ökonomie politischer. Diesen Grundtatbestand stellt zwar schon Karl Marx in seiner „Kritik der Politischen Ökonomie“ fest, aber mit der Neoklassik entstand eine scheinbar unpolitische Ökonomie, die weder politisch noch international, sondern als Selbstgewissheit der Moderne erscheint. Diese Sichtweise entspricht

---

<sup>31</sup> Für die spätere Handhabbarkeit sind solche Erweiterungen sicher in Ihrer Komplexität wieder zu reduzieren bzw. zu vereinfachen – im gegenwärtigen Stadium der Erfassung der neuen, komplexen Problemlagen und Steuerungsphänomene ist jedoch zunächst der Blick im aufgezeigten Sinne zu weiten.



weniger denn je der sozialen, politischen, ökonomischen und ökologischen Wirklichkeit. Die sozialwissenschaftlichen und vor allem die politikwissenschaftlichen Bezüge zu den Wirtschaftswissenschaften wurden in unserer Untersuchung ebenso deutlich wie die wirtschaftswissenschaftlichen Bezüge auf die politikwissenschaftlichen Arbeiten. Die Entlehnung von Ansätzen aus den jeweils anderen Disziplinen verweist auf eine mögliche Funktion von Governance: Der Begriff könnte als Bindemittel zwischen den Disziplinen dienen.

# Literatur

Ahrens, J. (2002). Governance and Economic Development. Cheltenham/Northampton, Edward Elgar.

Beisheim, M. and A. Brunnengräber (2003). Zaubertrank "Global Governance"? Eine diskursanalytische Annäherung. Globale Politik. Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft. Festschrift für Franz Nuscheler. J. Hippler. Ulm, Ebner & Spiegel: 112-136.

Benz, A. (2001). Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat. Politik im 21. Jahrhundert. R. Münch. Frankfurt a. M., suhrkamp: 263-280.

Benz, A. (2003). Governance - Modebegriff oder nützlich sozialwissenschaftliches Konzept? Governance. Eine Einführung. Dreifachkurseinheit der FernUniversität Hagen. A. Benz. Hagen, FernUniversität Hagen: 13-31.

Benz, A., Ed. (2004). Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.

Bieling, H.-J. (2003). Internationale Politische Ökonomie. Theorien der Internationalen Beziehungen. M. Spindler. Opladen, Leske + Budrich: 363-390.

Brand, U. (2000). Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Konturen kritischer NRO-Forschung. Das Beispiel der biologischen Vielfalt. Münster, Westfälisches Dampfboot.

Brand, U. (2003). "Nach der Krise des Fordismus. Global Governance als möglicher hegemonialer Diskurs des internationalen Politischen." Zeitschrift für Internationale Beziehungen 10(1): 143-166.

Brand, U., A. Brunnengräber, et al. (2000). Global Governance. Alternativen zur neoliberalen Globalisierung? Münster, Westfälisches Dampfboot.

Brand, U. and W. Raza, Eds. (2003). Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes. Münster, Westfälisches Dampfboot.

Brunnengräber, A., Ed. (2003). Globale öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck. Festschrift für Elmar Altvater. Münster, Westfälisches Dampfboot.

Brunnengräber, A., A. Klein, et al., Eds. (2001). NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen, Leske + Budrich.

Brunnengräber, A. and C. Stock (1999). "Global Governance: Ein neues Jahrhundertprojekt?" Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 29(116): 445-468.

Burchardt, H.-J. (2003). Poverty Reduction Strategy. Papers und internationale Sozialfonds: Neue Impulse für die globale Armutsbekämpfung? Arbeitspapier Nr. 13. Hamburg, Institut für Iberoamerikanische-Kunde IIK.

Burth, H.-P. and A. Görlitz (2001). Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Eine Integrationsperspektive. Politische Steuerung in Theorie und Praxis. A. Görlitz. Baden-Baden, Nomos: 7-15.

Cleaver, F. (2000). "Moral Ecological Rationality, Institutions and the Management of Common Property Resources." Development and Change 31: 361-383.

Czada, R. (1997). Vereinigung und Systemtransformation als Governance Problem. Transformation zwischen Markt, Staat und Drittem Sektor. H. Voelzkow. Marburg, Metropolis: 181-209.

Czempiel, E.-O. (2002). Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen. München, C.H. Beck.

Dickhaus, B. and K. Dietz (2004). "Private Gain - Public Loss? Folgen der Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa." rls standpunkte 11.

Dodgson, R., K. Lee, et al. (2002). Global Health Governance: A Conceptual Review. Global Health Governance Discussion Paper 1. London, London School of Hygiene and Tropical Medicine, Center on Global Change and Health.

Enquete-Kommission (2002). Schlussbericht der Enquete-Kommission: "Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten". Berlin, Deutscher Bundestag.

Forrester, V. (1997). Der Terror der Ökonomie. Wien, Paul Zsolnay.

Görg, C. and M. Wissen (2003). "National dominierte globale Herrschaft. Zum Verhältnis von Uni- und Multilateralismus in der "neuen Weltordnung". " Prokla 133 - Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 33(4): 625-644.

Grande, E. (2000). Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. Wie problemlösungsfähig ist die EU? M. Jachtenfuchs. Baden-Baden, Nomos: 11-30.

Grote, J. R. and B. Gbikpi, Eds. (2002). Participatory Governance. Political and Societal Implications. Opladen, Leske + Budrich.

Hajer, M. and H. Wagenaar, Eds. (2003). Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Cambridge, University Press.

Hannan, M. T. and J. Freeman (1977). "The population ecology of organizations." American Journal of Sociology 82: 929-964.

Healey, P., C. d. Magalhaes, et al. (2003). Place, identity and local politics; analysing initiatives in deliberative governance. Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. H. Wagenaar. Cambridge, University Press: 60-87.

Hirsch, J. (1995). Der nationale Wettbewerbsstaat: Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin, Amsterdam, Edition ID-Archiv.

Hirsch, J. (2001). Die Internationalisierung des Staates. Anmerkungen zu einigen aktuellen Fragen der Staatstheorie. Die Zukunft des Staates. Denationalisierung. Internationalisierung. Renationalisierung. N. Poulantzas. Hamburg, VSA: 101-138.

Hollingsworth, J. R., P. Schmitter, et al. (1994). Capitalism, Sectors, Institutions, and Performance. Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors. W. Streeck. Oxford, New York, Oxford University Press: 3-16.

Hollingsworth, J. R., P. Schmitter, et al. (1994). Countries and Sectors. Concluding Remarks on Performance, Convergence, and Competitiveness. Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors. W. Streeck. Oxford, New York, Oxford University Press: 270-300.

Jann, W. and K. Wegrich (2004). Governance und Verwaltungspolitik. Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. A. Benz. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften: 193-214.

Jessop, B. (2002). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience. E. Swyngedouw. Opladen, Leske + Budrich: 33-58.

Jessop, B. (2002). "Time and Space in the Globalization of Capital and Their Implications for State Power." Rethinking Marxism 14(1): 97-117.

Kapp, K. W. (1979). Soziale Kosten der Marktwirtschaft. Frankfurt a. M., Fischer Verlag.

Kenis, P. and V. Schneider (1996). Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften. Organisation und Netzwerk, Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. V. Schneider. Frankfurt a. M., Suhrkamp: 9-212.

Kickert, W. (1993). Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network management. Modern Governance: New Government-society interaction. J. Kooiman. London, Sage: 191-235.

Kommission der EU (2002). Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung, [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/socdial/csr2002.de.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/socdial/csr2002.de.pdf); Zugriffsdatum: 24.09.04.

Kooiman, J., Ed. (1993). Modern Governance: New Government-Society Interactions. London, Sage.

Kooiman, J. (1999). Vortragsmanuskript für die 8. LOSS-Conference in München. veranstaltet von der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. München.

Kooiman, J. (2002). Governance: A Social-Political-Perspective. Participatory Governance. Political and Societal Implications. B. Gbikpi. Opladen, Leske + Budrich: 71-96.

Lemke, T., S. Krasmann, et al. (2000). Gouvernamentalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien. Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. T. Lemke. Frankfurt a. M., Suhrkamp: 7-40.

Lindberg, L. N., C. J. L., et al. (1991). Economic Governance and the Analysis of Structural Change in the American Economy. Governance of the American Economy. J. R. Hollingsworth. Cambridge, Cambridge University Press: 3-34.

Loew, T., K. Ankele, et al. (2004). Bedeutung der CSR-Diskussion für Nachhaltigkeit und die Anforderungen an Unternehmen. Berlin, IÖW.

Lütz, S. (2003). Governance in der politischen Ökonomie. MPIfG Discussion Paper. Köln.

Lütz, S. (2004). Governance in der politischen Ökonomie. Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. A. Benz. Wiesbaden, vs-verlag: 147-172.

March, J. G. and J. P. Olsen (1995). Democratic Governance. Discussion Paper. New York, Free Press.

Mayntz, R. (1993). Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. Modern Governance: New Government-Society Interactions. J. Kooiman. London, Sage: 9-20.

Mayntz, R. (2004). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper. Köln.

Mayntz, R. and F. Scharpf (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. F. Scharpf. Frankfurt a. M., Campus: 39-72.

Mehta, L., M. Leach, et al. (1999). Exploring Understandings of Institutions and Uncertainty: New Directions in Natural Resource Management. Brighton, Institute of Development Studies.

Messner, D. (1998). Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß. Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. D. Messner. Bonn, Dietz. **5**: 14-43.

Messner, D., Ed. (1998). Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Eine Welt. Bonn, Dietz.

Messner, D. (2003). Herausforderungen für die zukünftige Global Governance-Forschung. Dimensionen einer zweiten Phase eines jungen Diskurses. Globale öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck. Festschrift für Elmar Altvater. A. Brunnengräber. Münster, Westfälisches Dampfboot: 292-304.

Messner, D. and F. Nuscheler (1996). Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik. Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion. F. Nuscheler. Bonn, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF): 12-36.

Mitchell, D. (1999). Governmentality. Power and Rule in Modern Society. London, Sage Publications.

Mosse, D. (1997). "The Symbolic Making of a Common Property Resource: History, Ecology and Locality in a Tank-irrigated Landscape in South India." Development and Change. **28**: 467-504.

Nelson, R. R. and S. G. Winter (1985). An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge, Harvard University Press.

Nuscheler, F. (2001). Multilaterismus vs. Unilaterismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen. Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden. Bonn.

OECD (1999). OECD-Grundsätze der Corporate Governance. Paris, OECD Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

OECD (2000). Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Neufassung 2000. Paris, OECD Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

OECD (2004). OECD-Grundsätze der Corporate Governance. Neufassung 2004. Paris, OECD Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Ostrom, E. (1999). Die Verfassung der Allmende: jenseits von Staat und Markt. Tübingen, Mohr Siebeck.

Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice. An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. Theories of the Policy Process. P. Sabatier. Boulder Colombia, Westview Press: 35-71.

Pierre, J. and B. G. Peters (2000). Governance, Politics and the State. New York, St. Martin's Press.

Priddat, B. P. (2004). "Zivilgesellschaft - zwischen Wirtschaft und Staat. Eine institutionenökonomische Interpretation." Intervention. Zeitschrift für Ökonomie. **1**(1): 67-86.

Richter, R. (2001). New Economic Sociology and New Institutional Economics. Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics (ISNIE). Berkley, California.

Rosenau, J. N. (1992). Governance, Order and Change in World Politics. Governance without government: order and change in world politics. E.-O. Czempiel. Cambridge, Cambridge University Press: 1-29.

Rosenau, J. N. (1995). "Governance in the Twenty-first Century." Global Governance(1): 13-15.

Rosenau, J. N. (2003). "Globalization and Governance: Bleak Prospects for Sustainability." Internationale Politik und Gesellschaft(3): 11-25.

Röttger, B. (1997). Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes. Münster, Westfälisches Dampfboot.

Sacconi, L. (2004). "Corporate Social Responsibility (CSR) as a model of "extended" Corporate Governance. An explanation based on the economic theories of social contract, reputation and reciprocal conformism." Liuc Papers(142).

Scharpf, F. W. (1998). Demokratie in der transnationalen Politik. Politik der Globalisierung. U. Beck. Frankfurt a. M., Suhrkamp: 228-253.

Scharpf, F. W. (2000). Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. Köln.

Schmitter, P. C. (2002). Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel-context"? Partizipatory Governance. Political and Societal Implications. B. Gbikpi. Opladen, Leske + Budrich: 51-69.

Schwalbach, J. (2002). Corporate Governance and Social Responsibility: Shareholder vs. Stakeholder. Vortrag. Governance and Sustainability., Berlin, IÖW Institut für ökologische Wirtschaftsforschung; FES Friedrich-Ebert-Stiftung.

SEF (1995). Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. EINE Welt. Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF). Bonn.

Soros, G. (2002). On Globalization. New York, PublicAffairs.

Steinberg, P. (1999). "Governance-Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung." WHI-Paper 6/99.

Stiglitz, J. (2002). Die Schatten der Globalisierung. Berlin, Siedler.

Streek, W. and P. Schmitter (1985). Privat Interest Government: Beyond Market and State. London, Sage.

Vitols, S. (1995). Corporate Governance Versus Economic Governance: Banks and Industrial Restructuring in the U.S. and Germany. WZB Discussion Paper FS I. Berlin: 95 -310.

Williamson, O. E. (1975). Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York, Free Press.

Williamson, O. E. (1979). "Transaction cost economics: The governance of contractual relations." Journal of Law and Economics(22): 233-261.

Williamson, O. E. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. New York, Free Press.

Williamson, O. E. (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead." Journal of Economic Literature XXXVIII: 595-613.

Wong-González, P. (1997). Globalización e Integración Internacional: Nuevas Estrategias de Desarrollo Regional Transfronterizo. Paper presented at the International Conference: Regional Development Planning in the 21st Century: Redefining and Rethinking Regional Development, Bogotá.