

---

# Governance

---

Katrin Möltgen-Sicking · Thorben Winter  
(Hrsg.)

# Governance

Eine Einführung in Grundlagen  
und Politikfelder

 Springer VS

*Hrsg.*

Katrin Möltgen-Sicking  
Fachhochschule für öffentliche  
Verwaltung NRW  
Köln, Deutschland

Thorben Winter  
Fachhochschule für öffentliche  
Verwaltung NRW  
Hagen, Deutschland

ISBN 978-3-658-24279-4      ISBN 978-3-658-24280-0 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-24280-0>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Verantwortlich im Verlag: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

## Vorwort der Herausgeber

Modell oder Makulatur? Innovatives Konzept oder seit Jahren gelebte Realität? Auch heute – mehr als zehn Jahre nach der aufkommenden Diskussion um den Begriff „Governance“ – sind die Kontroversen nicht verstummt. Doch wer sind die Akteure der Debatte? Hier all diejenigen, die im Governance-Ansatz einen wissenschaftlichen Unterbau für performative Ansätze sehen, die jüngst an Raum gewonnen haben: Arbeit in Netzwerken, Enthierarchisierung, aktivierender Staat. Andere dagegen stören sich an Uneindeutigkeit und definitorischer Diffusion des Begriffs – insbesondere das Kräftedreieck aus Politik, Bürgern und Zivilgesellschaft liege nach wie vor im *Schatten der Hierarchie*, so ihre Position.

Die wissenschaftliche Diskussion hat sich dabei verlagert, weg von einer forschenden, hin zu einer anwendungsbasierten Sicht von Governance. Aus diesem Grund entstand die Idee zur Herausgabe dieses Lehrbuches zur „Governance – eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder“. Seit Anfang 2019 wird das Modul „Governance“ in den Bachelorstudiengängen des kommunalen und staatlichen Verwaltungsdienstes an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen angeboten.

Als Zielgruppe sollen entsprechend insbesondere *Studierende der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW* und anderer Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst in Bachelor- und Masterstudiengängen, aber auch Studierende der Fächer *Politikwissenschaft*, *Verwaltungswissenschaft* oder auch *Soziologie* an Universitäten angesprochen werden. Es richtet sich aber auch an Lehrende im Bereich der Governance, die diesen Band begleitend zu ihren Vorlesungen einsetzen können. Ebenso passend ist es für interessierte Praktiker, die sich vertieft über die wissenschaftlichen Hintergründe informieren und von praktischen Beispielen lernen möchten.

Der Titel dieses Buches lässt bereits vermuten, dass mit diesem zwei wesentliche Ziele erreicht werden sollen: erstens wollen wissenschaftliche Grundlagen der Thematik vermittelt werden, zweitens soll eine praxisorientierte Darstellung konkreter Governance-Formen und Arrangements in ausgewählten Politikfeldern erfolgen.

Die beiden Herausgeber\*innen leisten dazu in dem einführenden Beitrag zunächst eine begriffliche und wissenschaftliche Verortung des Konzeptes und stellen Arenen, Varianten und Formen der Governance vor. Zudem werfen sie einen Blick auf wesentliche Akteursgruppen und fragen nach der Relevanz des Governancekonzeptes für Wissenschaft und Praxis.

Die Verankerung der Governance in den Verwaltungsebenen der Bundesrepublik Deutschland sowie der Europäischen Union illustriert Thorsten Müller in seinem Beitrag zur *Multilevel-Governance*, bevor Katrin Möltgen-Sicking die Bedeutung und die Spezifika von Governance-Arrangements auf der *lokalen und regionalen Ebene* herausarbeitet.

Der Schwerpunkt des Bandes liegt in der folgenden *Darstellung und Analyse ausgewählter Policyfelder*. Es wird dabei nicht der Anspruch erhoben, wie bei einem Handbuch eine nahezu vollständige Abarbeitung der relevanten Themen zu leisten. Die Themen der Aufsätze orientieren sich an der praktischen Nähe zur öffentlichen Verwaltung und nehmen aktuelle Themen auf und reflektieren diese kritisch.

Lars Holtkamp beispielsweise arbeitet in seinem Beitrag heraus, dass insbesondere in Fragen der *Haushaltspolitik* hierarchische Strukturen und Prozesse durchaus Vorteile in puncto Effizienz vorweisen können – bei erkennbaren Problemen der demokratischen Legitimation.

Bernhard Frevel und Verena Schulze widmen sich der *kommunalen Sicherheitspolitik*, die in den vergangenen Jahren einen Paradigmenwechsel erlebt hat. Ursprünglich ein Policy-Feld, bei dem formal zuständige Behörden isoliert an der Problemlösung gearbeitet haben, stellen nun Frevel und Schulze den kooperativen Ansatz in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung.

Die kommunale Kulturpolitik, der sich Thorben Winter in seinem Beitrag widmet, hat sich bereits in den 1970er Jahren auf den Weg gemacht, um einen affirmativen, durch einen modernen, erweiterten Kulturbegriff zu etablieren. Das Postulat der „Demokratisierung der Kultur“ leistete dabei wertvolle Vorarbeit für die spätere Diskussion, die unter dem Oberbegriff der *Cultural Governance* geführt wurde.

Lars Heilsberger analysiert Governance vor dem Hintergrund sich wandelnder *Hochschulen*, die als Selbstverwaltungskörperschaften auch bezüglich von Governance-Strukturen Besonderheiten aufweisen.

Karsten Mause befasst sich mit dem Themenkomplex der *wirtschaftspolitischen Governance*, der insbesondere die steuerungstheoretische Seite der Debatte abbildet.

Malte Schophaus bearbeitet mit dem Themenkreis *Governance, Umwelt und Nachhaltigkeit* ein Sujet, das eine hohe Aktualität besitzt und für die Zukunft noch weitere Tragweite hinzugewinnen wird.

Henrique Ottens Beitrag bietet einen konkreten Blick auf einen praktisch relevanten Governance-Ansatz zum Thema *regionale Bildungslandschaften*. Dabei verknüpft er thematische sowie territoriale Governance und leistet ein kritisches Fazit.

Ein konkretes Fallbeispiel für ein Governance-Regime auf lokaler Ebene stellt Andrea Walter mit dem *Pakt von Pirmasens* aus Rheinland-Pfalz vor. Anschaulich wird dazu illustriert, wie Governance-Arrangements zur Bewältigung komplexer Systeme vor Ort genutzt werden können.

Die betriebswirtschaftliche Perspektive steht im Mittelpunkt des Beitrages von Torsten Fischer zur *digitalen Governance*. Im Gegensatz zu der politikwissenschaftlichen Betrachtung, die in den vorhergehenden Beiträgen erkenntnisleitend war, fokussiert Fischer stärker auf die Binnenorganisation der Verwaltung und thematisiert Ziele, Aufgaben und organisatorische Umsetzungsmöglichkeiten einer digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung.

Die Goldgräberstimmung der frühen Jahre unseres Jahrzehnts ist mittlerweile einer rationaleren Bewertung gewichen. Die beiden letzten Beiträge dienen daher der kritischen Bewertung des Konzeptes. Während Sylvia Veit und Nadin Fromm in ihrem Beitrag zum *Internationalen Governancevergleich* aus analytischer Perspektive der Frage nachgehen, welche Stellenwert und welchen Nutzen die Governance-Perspektive für die vergleichende Verwaltungswissenschaft hat, zieht Markus Hilz in dem abschließenden Beitrag eine *kritische Bilanz*.

Wir bedanken uns für die Mitwirkung der Autorinnen und Autoren, die überwiegend an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen lehren und forschen. Darüber hinaus konnten wir Kolleginnen und Kollegen anderer Hochschulen als Autoren gewinnen, für deren Mitwirkung wir besonders dankbar sind: Verena Schulze (Deutsche Hochschule der Polizei), Lars Holtkamp (Fernuniversität Hagen) Sylvia Veit und Nadin Fromm (Universität Kassel) und Karsten Mause (Westfälische Wilhelms-Universität Münster).

Katrin Möltgen-Sicking  
Thorben Winter

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Governance: Begriff, Varianten, Steuerungsformen, Akteure und Rollen</b> .....	1
Katrin Möltgen-Sicking und Thorben Winter	
<b>Lokale und regionale Governance als Ansätze der Steuerung, Koordination und Organisation in Kommunen und Regionen</b> .....	23
Katrin Möltgen-Sicking	
<b>Governance im Mehrebenensystem</b> .....	45
Thorsten Müller	
<b>Mit passgenauen Governance-Regimes komplexe lokale Probleme bewältigen. Das Beispiel des Pakts für Pirmasens</b> .....	65
Andrea Walter	
<b>Governance in der Haushaltspolitik – Kommunale Beispiele für Verhandlungen im Schatten der Hierarchie</b> .....	87
Lars Holtkamp	
<b>Local Security Governance</b> .....	107
Bernhard Frevel und Verena Schulze	
<b>Umweltgovernance und Governance für eine nachhaltige Gesellschaftstransformation</b> .....	129
Malte Schophaus	
<b>Governance im Politikfeld Wirtschaftspolitik</b> .....	149
Karsten Mause	

---

<b>Regional Governance im Bildungssystem oder: Was leisten Bildungslandschaften?</b> .....	167
Henrique Ricardo Otten	
<b>Cultural Governance</b> .....	187
Thorben Winter	
<b>Hochschulgovernance</b> .....	205
Lars Heilsberger	
<b>Digitale Governance</b> .....	227
Torsten Fischer	
<b>Internationaler Governance-Vergleich</b> .....	251
Nadin Fromm und Sylvia Veit	
<b>Governance in der Kritik</b> .....	269
Markus Hiltz	



---

## Mitarbeiterverzeichnis

**Fischer, Torsten**, Dr. rer. pol., ist Dozent für Verwaltungs-, Personal- und Informationsmanagement sowie E-Government an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen und Lehrbeauftragter an der Universität Kassel.

**Frevel, Bernhard**, Dr. rer. soc, habil., Dipl-Päd, ist Professor für Sozialwissenschaften an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW und Privatdozent für Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

**Fromm, Nadin**, Dr., Studium der Politikwissenschaft an der Universität Leipzig, mit Aufenthalten u. a. am IEP Paris. Seit 2016 wissenschaftliche Mitarbeiterin (PostDoc) am Lehrstuhl für Public Management (Universität Kassel), promovierte zur Transnationalisierung von Hochschulen (erschieden bei Nomos) und forscht derzeit im Bereich der Ministerialelitenforschung, Wissenschafts-/Hochschulpolitik im internationalem Vergleich, Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung.

**Heilsberger, Lars**, Dr. phil., M.P.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Koordinator des Forschungskollegs Online-Partizipation an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf sowie Lehrbeauftragter an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen.

**Hilz, Markus**, Diplom-Sozialwissenschaftler, Dozent an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW in den Bereichen Politikwissenschaft, Soziologie und Interkulturelle Kompetenz sowie Lehrbeauftragter an der Hochschule Düsseldorf und der Hochschule Ruhr West.

**Holtkamp, Lars**, Prof. Dr. rer. soc., nach Studium und Promotion der Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum, ab 1999 wissenschaftlicher Angestellter an der FernUniversität Hagen; Ernennung zum Professor für „Politik und Verwaltung“ an der Fernuniversität Hagen in 2010.

**Mause, Karsten**, Dr. rer. pol., Dipl.-Pol., ist Juniorprofessor für Politische Ökonomie am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

**Möltgen-Sicking, Katrin**, Dr. phil., M.A., ist Professorin für Politikwissenschaft und Soziologie an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen und Lehrbeauftragte im Master of Public Administration der Universität Kassel. Zudem ist sie Mitglied der Forschungsgruppe Politische Partizipation der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW sowie des Forschungskollegs Online-Partizipation Nordrhein-Westfalen.

**Müller, Thorsten**, Dr. rer. pol., M.A., ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen. Seine wissenschaftlichen Schwerpunkte liegen in der Europäisierung von Politik sowie Extremismus und Terrorismus.

**Otten, Henrique Ricardo**, Dr. phil., M.A., ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abt. Münster.

**Schophaus, Malte**, Dr., ist Professor für Psychologie an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen.

**Schulze, Verena**, Dr. phil., M.A., ist Referentin und Leiterin der Fachbereichsverwaltung I – Lehre und Hochschuldidaktik an der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) in Münster.

**Veit, Sylvia**, Prof. Dr., seit 2014 Leiterin des Fachgebietes Public Management im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel, Studium der Politikwissenschaft an der Universität Potsdam 1997–2003, Promotion zur Implementation von Gesetzesfolgenabschätzungen in Schweden und Deutschland 2009, Forschungsschwerpunkte: Verwaltungseliten, Politisierung der Verwaltung, Verwaltungsreformen, bessere Rechtsetzung, Politikberatungssysteme.

**Walter, Andrea**, Dr. phil., M.A., ist Professorin für Politikwissenschaft und Soziologie an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen und regelmäßig als Lehrbeauftragte an der WWU Münster tätig.

---

**Winter, Thorben**, Dr. phil., M.A., ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen und Lehrbeauftragter an der Universität Kassel und an der Fachhochschule für Oekonomie und Management (FOM).