

ce – Regieren in kompl
emen

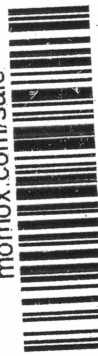
Modebegriff oder ein sinnvolles wisse
ch erläutert das Konzept in unterschiedlic
en und begründet seine Relevanz.

ernance" umschreibt neue Formen ges
nd politischer Regulierung, Koordinierung und Steuerung
stitutionellen Strukturen, in denen meistens staatliche und
zusammenwirken. Mit ihm werden Veränderungen in der
s des modernen Staates, neue Formen der internationalen
Wandel von Organisationsformen und Interorganisations-
der öffentlichen Verwaltung, in Verbänden, in Unternehmen,
in Regionen bezeichnet.

llen den Governance-Begriff und die damit verbundenen
d Fragestellungen für unterschiedliche Anwendungsfelder
damit eine Einführung in ein wichtiges sozialwissenschaft-
und tragen dazu bei, dessen Konturen zu klären.



momox.com/sale



A-99mrws

Arthur Benz · Nicolai Dose (Hrsg.)

Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen

1. Auflage

aktualisierte und
veränderte Auflage

LEHRBUCH

ist Professor am Institut für Politikwissenschaft der
in Hagen.

ist Professor für das „Politische System der Bundesrepublik
d Public Administration“ an der Universität Siegen.

LEHRBUCH

Kapitel 2: Governance im modernen Staat

Renate Mayntz

2.1 Governance im modernen Staat: Zum Begriff

Das englische Wort Governance wurde im anglo-amerikanischen Sprachbereich lange gleichbedeutend mit „Regieren“ benutzt. Dann begann seine Bedeutung sich zu erweitern. Im gesellschaftstheoretischen Kontext wurde Governance zum Oberbegriff für die verschiedenen Formen sozialer Handlungskoordination (Hierarchie, Markt, Gemeinschaft, Organisationen). Dieser nicht speziell auf Politik bezogene Begriff wird heute u.a. auch auf das Produktionsregime kapitalistischer Staaten angewandt (z.B. Crouch 2005). Etwa seit Beginn der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts schälte sich ein politikwissenschaftlicher Begriff von Governance heraus, der schrittweise den bis dahin geläufigen Begriff der politischen Steuerung ersetzte (Mayntz 1996, 1998). Dieser Wandel der Semantik war zumindest teilweise Ausdruck realer Veränderungen von Institutionen und Prozessen der Politikentwicklung im modernen westlichen Nationalstaat. Heute wird der Begriff Governance im Kontext nationaler ebenso wie internationaler Politik benutzt, um die Gesamtheit der in einer politischen Ordnung mit- und nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte zu bezeichnen. Dabei liegt der Akzent auf den verschiedenen Formen zivilgesellschaftlicher Beteiligung an Prozessen politischer Regelung und Problemlösung auf allen Ebenen des politischen Systems, von der lokalen bis zur nationalen (Kooiman 1993). Im Unterschied zu der weiten gesellschaftstheoretischen Fassung des Begriffs schließt der auf die absichtsvolle Regelung kollektiver Sachverhalte im Staat bezogene Begriff von Governance die Koordination über ungesteuerte Marktprozesse, die Handlungskoordination in unorganisierten Gemeinschaften und generell Prozesse „emergenter“ Strukturbildung durch das gleichgerichtete Anpassungsverhalten zahlreicher Individuen aus. Marktmechanismen wie z.B. der Emissionshandel können jedoch als Instrument von Governance eingesetzt werden, und Hilfe für Familien mit Kindern kann Gegenstand von Governance sein.

Ursprung des
Begriffs

Die weite Verbreitung des Begriffs Governance wurde durch die Tatsache gestützt, dass „jenseits des Nationalstaats“ ein Regieren nach dem klassischen Modus hierarchischer Steuerung gar nicht möglich ist (Zürn 1998); im internationalen Bereich ist *global governance* die einzig mögliche Form transnationaler Regelung und Problemlösung (Rosenau/Czempiel 1992). Gleichzeitig benutzten internationale Organisationen wie die Weltbank den Begriff Governance im entwicklungspolitischen Kontext als Gegenbegriff zu rein hierarchischer Steuerung. Hier hatte der Begriff einen klaren normativen Akzent. Von *good governance*,

tive Autonomie genießt, was nicht nur für die Länder in Bundesstaaten, sondern auch für die lokale Ebene in unitarischen Staaten wie Großbritannien gilt, entstehen außerdem vertikale Kooperationsbeziehungen zwischen Behörden verschiedener politischer Ebenen, die freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Vorgaben in einem bestimmten Aufgabenbereich zusammenwirken (vertikale Politikverflechtung; Scharpf u.a. 1976). In bestimmten Bereichen wie der Regionalpolitik oder der (modernen) Arbeitsverwaltung ist außerdem eine Mitwirkung gesellschaftlicher Organisationen gesetzlich vorgesehen.

Kooperation privater
und öffentlicher
Akteure

Politiknetzwerke

Kennzeichnend für den „kooperativen Staat“ ist die Vielzahl von netzwerkartigen Strukturen und Verhandlungssystemen, die aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gebildet sind. Nicht nur die Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann an Private delegiert werden, auch die Politikentwicklung, die Vorbereitung von exekutiven oder legislativen Entscheidungen und die Ausarbeitung von Maßnahmenprogrammen findet heute zum guten Teil im Zusammenwirken zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren statt. In den USA beobachtete man die wachsende Bedeutung der so genannten „eisernen Dreiecke“, die sich aus der für ein bestimmtes Gebiet zuständigen Behörde, dem zuständigen parlamentarischen Bewilligungsausschuss und dem Verband, der die betroffenen Interessen repräsentiert, zusammensetzen (Jordan 1981). In Europa richtete sich das Augenmerk auf die hier eher anzutreffenden neokorporatistischen Entscheidungsstrukturen. Mit dem Schlagwort des Neokorporatismus meinte man speziell die „tripartistischen“ Verhandlungen zwischen dem Staat und den Dachverbänden von Arbeitgebern und Arbeitnehmern über Fragen der Wirtschaftspolitik (Alemann 1981). Auch in anderen Politiksektoren gibt es jedoch mehr oder weniger verfestigte Verhandlungsbeziehungen zwischen staatlichen Akteuren und den jeweils ausschlaggebenden korporativen Akteuren des betreffenden Sektors. Sie werden gemeinhin unter dem Begriff der Politiknetzwerke zusammengefasst (Marin/Mayntz 1991; Marsh/Rhodes 1992). In der Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiepolitik verhandeln z.B. Vertreter von Bund und Ländern im Rahmen des Wissenschaftsrats mit Vertretern wissenschaftlicher Einrichtungen über wissenschafts- und forschungspolitische Initiativen. Im Rahmen forschungspolitischer Beratungsgremien der zuständigen Ministerien sind außerdem Vertreter der Wirtschaft am Entwurf von Förderprogrammen beteiligt.

Weniger sichtbar als derartige Politiknetzwerke sind informelle, aber längerfristig bestehende Verhandlungssysteme zwischen einer politischen Partei, bestimmten für ihre Klientel repräsentativen Verbänden und dem für die sie interessierende Politik zuständigen Ministerium; das gilt z.B. für die Beziehungen zwischen CDU/CSU, Landwirtschaftsverbänden und dem Landwirtschaftsministerium, zwischen SPD, Gewerkschaftsverband und Arbeitsministerium oder zwischen FDP, Ärzteverbänden und Gesundheitsministerium. Voraussetzung für die Bildung sowohl zeitlich als auch im Hinblick auf die Zusammensetzung relativ stabiler Politiknetzwerke unter Beteiligung von Verbänden ist es, dass es Verbände mit einem sektoralen Repräsentationsmonopol für bestimmte Interessen gibt. In einer völlig fragmentierten Verbändelandschaft können derartige Politiknetzwerke nicht entstehen.

Selbstregelung

Ein wichtiger Bestandteil von Governance im modernen Staat sind die Institutionen gesellschaftlicher Selbstregelung (Schuppert 1989). Eine solche Selbst-

regelung kann entweder freiwillig oder im staatlichen Auftrag („delegierte Selbstregelung“) erfolgen. Eine historische Frühform des zweiten Typs stellen die Kammern dar (Ärztikammern, Handelskammern). Historisch neuer sind Verhandlungssysteme zwischen den Repräsentanten von Organisationen konfligierender Interessen. Das beste Beispiel hierfür ist das rechtlich verankerte deutsche System der Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Im deutschen Gesundheitswesen verhandeln Ärzteverbände und Krankenkassenverbände regelmäßig über Honoraranpassungen. Gesellschaftliche Selbstregelung findet aber nicht nur in Interorganisationsnetzwerken statt. Auch einzelne private Organisationen erfüllen gesellschaftliche Regelungsaufgaben, indem sie den Konflikt zwischen widerstreitenden Interessen – dem Interesse der eigenen Mitglieder und den Interessen von Nutzern, von Verbrauchern oder der Öffentlichkeit – im Rahmen der eigenen Organisation auszutragen versuchen (Streeck/Schmitter 1985). Zu den einschlägigen Beispielen gehört die Freiwillige Selbstkontrolle im Film, vor allem aber die selbstregelnde Tätigkeit von Wirtschaftsverbänden, die ihre Mitglieder z.B. auf bestimmte Qualitätsstandards verpflichten. Die Disziplinierung der eigenen Mitglieder geschieht freiwillig, aber in deren kollektivem Interesse. So werden Regeln vereinbart, die ruinösen Wettbewerb zwischen Mitgliedsunternehmen, aber auch eine Schädigung von Verbrauchern verhindern, welche sich langfristig negativ auf die Marktchancen der Unternehmen auswirken würde oder den Staat zur Intervention veranlassen könnte. Ein wichtiges Element moderner gesellschaftlicher Selbstregelung ist die technische Regelsetzung, wie sie etwa im Rahmen des DIN stattfindet, einem privaten Verein, in dem Vertreter verschiedener Interessen – Hersteller und Nutzer verschiedener Branchen, Verbraucher, Umweltschützer – an der Entwicklung technischer Normen (DIN-Normen) arbeiten (Voelzkow 1996). Sie werden oft vom Gesetzgeber durch expliziten Verweis für verbindlich erklärt.

Für alle hier skizzierten Formen von Governance im modernen Staat ist kennzeichnend, dass Verhandlungen zwischen Repräsentanten unterschiedlicher Organisationen – Behörden, Verbänden, Parteien usw. – stattfinden. Entscheidungen werden nicht oktroyiert, sondern in direkter Interaktion der Beteiligten vereinbart. Das unterscheidet Verhandlungssysteme nicht nur von Hierarchien, sondern auch vom idealtypischen Markt und seinen durch Preise vermittelten Tauschakten. Es ist die gewachsene Bedeutung von Verhandlungen und Verhandlungssystemen für die Entwicklung und Implementation von Politik im kollektiven Interesse, die der Begriff Governance unterstreicht. Im Übrigen unterscheiden sich Staaten durch das relative Gewicht verschiedener Komponenten in ihrer jeweiligen historisch gewachsenen und verfassungsmäßig bestimmten Regelungsstruktur. In unitarischen Staaten ist das Maß horizontaler und vertikaler Politikverflechtung geringer als in föderalistischen, und nicht alle europäischen Länder weisen gleich ausgeprägte neokorporatistische Strukturen auf. Basierend auf verschiedenen Prozessen der Nationenwerdung variiert auch das Maß staatlicher Aufgabenübertragung (oder -überlassung) an die gesellschaftliche Selbstregelung.

Die gewachsene politische Bedeutung von Verhandlungssystemen als Elemente von Governance verweist auf einen fundamentalen gesellschaftlichen Strukturwandel. In fast allen gesellschaftlichen Regelungsbereichen sind mächtige

Bedeutung von
Verhandlung

und handlungsfähige Organisationen – korporative Akteure – entstanden. Gleichzeitig gewährt der moderne demokratische Verfassungsstaat den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen – Wirtschaft und Wissenschaft, Kultur und Erziehung – und damit auch den in ihnen agierenden Organisationen eine relative Autonomie. Auf diesen beiden Voraussetzungen – der Existenz und der Handlungsfreiheit korporativer Akteure jenseits des staatlichen Bereichs – beruht die Fähigkeit zur gesellschaftlichen Selbstregelung ebenso wie die Möglichkeit einer direkten Interaktion zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Instanzen. Mit den Wirtschaftsverbänden BDI und BDA kann der Kanzler oder der Wirtschaftsminister reden, nicht jedoch mit den Abertausenden einzelnen Unternehmen.

2.4 Governance in einzelnen Politikfeldern

Über Governance wurde zunächst im staatstheoretischen Kontext gesprochen: Es ging um die neuen Formen des Regierens, die *new forms of governance*, die das wissenschaftliche Interesse auf sich zogen, ob sie nun tatsächlich neu waren oder nicht. Ein großer Teil der Forschung beschäftigte sich mit einzelnen Formen von Governance, insbesondere mit den privat-öffentlich gemischten Formen wie den *Public-Private Partnerships* (Oppen/Sack 2008), den Politiknetzwerken und der Selbstregelung „im Schatten der Hierarchie“ (Börzel 2008). Dabei ging es vor allem um die Voraussetzungen ihres Entstehens und die Bedingungen ihres Erfolgs oder Misserfolgs. Verschiedene Politikfelder unterscheiden sich jedoch teilweise gravierend nach den in ihnen vorherrschenden Governance-Formen. So wurde die Untersuchung der Governance-Struktur in einzelnen Politiksektoren bzw. der Vergleich verschiedener sektoraler Governance-Strukturen zu einem neuen Forschungsthema.

Merkmale sektoraler
Governance

Die Governance-Strukturen in verschiedenen Politikfeldern unterscheiden sich danach, ob öffentliche, private oder öffentlich-privat gemischte Regelungsinstanzen dominieren, auf welchen politischen Ebenen – lokal, sub-national, zentralstaatlich – sie angesiedelt sind und wie weit europäische und internationale Instanzen an der Regelung beteiligt sind. Die nach dem Zweiten Weltkrieg und verstärkt nach dem Ende des Kalten Krieges stattfindende Globalisierung betrifft nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Politik. Governance im Nationalstaat wird zunehmend durch die Ausbildung von inter- bzw. transnationalen Regelungsinstanzen beeinflusst. Dabei unterscheidet sich jedoch die Bedeutung solcher Instanzen stark zwischen verschiedenen Politiksektoren. Im Bereich technischer Infrastruktursysteme zum Beispiel dominieren öffentliche Regelungsinstanzen auf nationaler Ebene (Grande/Hartenberger 2008), bei der Regelung des Marktes für Pharmazeutika spielen in der EU europäische Instanzen eine wichtige Rolle, und in dem zunehmend bedeutsamen Wirtschaftssektor des Tourismus wirken zahlreiche private Organisationen bzw. öffentlich-privat gemischte Instanzen von der lokalen bis zur internationalen Ebene mit. Es sind vor allem die im Kontext von Europäisierung und Globalisierung entstandenen und sich über mehrere politische Ebenen erstreckenden sektoralen Governance-Strukturen, die das wissenschaftliche Interesse auf sich zogen (Grande u.a. 2006; Mayntz 2007).

Die Beschaffenheit des Regelungsfelds legt bestimmte Formen von Governance nahe bzw. schließt sie aus. So setzt private Selbstregelung im öffentlichen Interesse, unabhängig von der Ebene, auf der sie stattfindet, die Existenz durchsetzungsfähiger Organisationen voraus. In Abhängigkeit von der Art der Leistung oder des Gutes, um dessen Regelung es geht, unterscheiden sich sektorale Governance-Strukturen auch im Hinblick auf die dominanten Regelungsziele und die vorherrschenden Regelungsinstrumente. Regelungsziel kann wie im Schulsektor die wirksame Erzeugung einer öffentlichen Leistung, wie bei der Produktinnovation die Förderung oder wie im Umweltschutz die Regulierung privater Tätigkeiten im öffentlichen Interesse sein. Durch die ökonomische Globalisierung ebenso wie durch politische Intervention können sich sektorale Governance-Strukturen im Laufe der Zeit mehr oder weniger gravierend ändern. Die Deregulierung und Privatisierung, die zumal im Bereich technischer Infrastruktursysteme stattgefunden hat, hatte das Entstehen unabhängiger nationaler Regulierungsbehörden zur Folge; die Entgrenzung von Märkten verschiebt Regelungsbemühungen von der nationalen auf die internationale Ebene, wo die Selbstregelung ein relativ größeres Gewicht hat.

Merkmale von
Regelungsfeldern

2.5 Stärken und Schwächen von Governance

Eine in wesentlichen Teilen nicht hierarchische Regelungsstruktur entspricht ohne Zweifel modernen Vorstellungen von demokratischer Selbstbestimmung. Es werden ihr aber auch praktische Vorteile zugeschrieben, so insbesondere ein höheres Informationsniveau (und insofern eine größere Rationalität) von Entscheidungen und ein höheres Wertberücksichtigungspotential. Man muss sich jedoch vor dem funktionalistischen Fehlschluss hüten, dass die besondere Art von Governance im modernen Staat absichtsvoll aufgrund solcher Ziele gewählt worden wäre. Wohl trifft es zu, dass der Staat selbst oft genug dazu beigetragen hat, dass bestimmte Interessen organisiert und bestimmte Aufgaben von Privaten übernommen wurden. Das geschah jedoch im Interesse der Aufrechterhaltung der eigenen Handlungsfähigkeit in einem sich verändernden institutionellen Kontext.

Vorteile von nicht-
hierarchischer
Regelung

Die gewachsene Bedeutung nichtmarktlich-privater und gemischt staatlich-gesellschaftlicher Regelung ist weithin als Verlust zentraler politischer Steuerungsfähigkeit interpretiert worden und vermittelt den Eindruck eines schwachen oder, wie Peter Katzenstein es für Deutschland formulierte, nur noch halbsouveränen Staates (Katzenstein 1987). Tatsächlich handelt es sich jedoch in erster Linie um einen Formwandel staatlichen Handelns. Staatliche Akteure werden zunehmend in Verhandlungssysteme eingebunden, sei es mit anderen staatlichen Instanzen oder mit gesellschaftlichen Verhandlungspartnern und Gegenspielern. Manchmal ist die Rolle des Staates sogar darauf beschränkt, die Spielregeln für die Verhandlungen zwischen Verbänden vorzugeben. Das bedeutet eine Schwerpunktverlagerung hin zu Koordinationsaufgaben. Genauer könnte man sagen, dass das Management von Interdependenz zu einer zentralen Staatsaufgabe geworden ist. Interdependenzmanagement bedeutet zwar, dem organisationstheoretischen Satz „to manage is not to control“ entsprechend, keine direkte, imperati-

Schwacher Staat
oder neue Staatsfunk-
tionen?

ve Verhaltenssteuerung, verlangt aber trotzdem Eingriffe in die Machtbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen und schließt auch eine autoritative Prioritätensetzung bei konkurrierenden Forderungen ein. Staatliche Machtausübung und Verhandlung wirken mithin nebeneinander und ergänzen sich fallweise sogar, wobei der Staat *primus inter pares* bleibt. Die gesellschaftliche Selbstregelung funktioniert oft nur, wenn hinter der verbandlichen Selbstdisziplinierung oder der freiwilligen Einigung von Verbänden mit unterschiedlichen Interessen die Drohung staatlicher Intervention steht, die berühmte „Rute im Fenster“ liegt. Gerade in einer Gesellschaft, in der die privaten Akteure, Individuen ebenso wie Organisationen aller Art, nicht nur die Neigung, sondern sogar das Recht haben, ihre je partikularen Interessen zu verfolgen, ist eine Instanz nötig, die wenigstens dem Anspruch nach Verantwortung für das Ganze, eine Art Systemverantwortung trägt. In einem demokratischen Gemeinwesen ist und bleibt diese Verantwortung, normativ betrachtet, die grundsätzliche Staatsfunktion.

Konflikte in
Verhandlungen

Dabei ist jedoch nicht zu übersehen, dass jede Art der kooperativen Aufgabenerfüllung vor spezifischen Schwierigkeiten steht. Governance heißt Sachverhalte regeln und gesellschaftliche Probleme lösen. Soweit das nicht durch Anweisung, sondern durch Verhandlung geschieht, gilt es, sich auf Problemdefinitionen, Ziele und Maßnahmen zu einigen. In dem Maße, in dem die von einer Entscheidung Betroffenen an den dazu führenden Verhandlungen beteiligt sind, Adressaten also zu Mitwirkenden werden, werden Entscheidungsprozesse konfliktuell. Die Konflikte können die Definition von lösungsbedürftigen Problemen (Worin besteht das Problem? Ist Tatbestand X überhaupt ein regelungsbedürftiges Problem?), die Bestimmung von Zielen (Was soll verändert werden? Wie hoch ist das angezielte Niveau z.B. von Arbeitslosigkeit?) und die Wahl der Instrumente oder Maßnahmen betreffen. Hinter Konflikten über die Problemdefinition, das anzustrebende Ziel und die zu diesem Zweck einzusetzenden Maßnahmen stehen widerstreitende Interessen, unterschiedliche Wahrnehmungen und Theorien sowie unterschiedliche normative Präferenzen – und manchmal mehrere dieser Ursachen auf einmal. Deshalb herrscht in Verhandlungssystemen in der Regel keine Harmonie, sondern eine Mischung aus gegensätzlichen und gemeinsamen Orientierungen, eine „antagonistische Kooperation“ (Marin 1990). Eine solche Konstellation birgt eine Reihe typischer Gefahren, die man als potentielle Schwächen von Governance im modernen Staat bezeichnen kann (Mayntz 1993; Scharpf 1993).

Schwachpunkte von
Verhandlungen

Da ist zunächst die Gefahr der Entscheidungsblockade: Der status quo ante bleibt erhalten, das Problem ungelöst. Diese Gefahr betrifft institutionalisierte Zwangsverhandlungssysteme weniger als freiwillig eingegangene Beziehungen, und sie ist dort besonders hoch, wo Einigung nur nach dem Konsens- oder Einstimmigkeitsprinzip möglich ist. Eine zweite Gefahr ist die Einigung auf suboptimale Kompromisslösungen. Derartige Verhandlungsergebnisse sind leicht das Resultat von Versuchen, Konflikte durch eine möglichst gleichmäßige Verteilung von Geben und Nehmen auf die Beteiligten zu überwinden, ob es sich dabei um handfeste Kosten bzw. Nutzen oder um Abstriche von normativen Präferenzen handelt. Eine dritte Gefahr ist die Einigung auf Kosten Dritter, die nicht an den Verhandlungen beteiligt sind. So sind z.B. Verbraucher aus dem Tarifverhandlungssystem ausgeschlossen und können deshalb ihre Präferenz für stabile Preise

nicht geltend machen. Diese Externalisierung von Kosten der Einigung senkt das Konfliktniveau der Verhandlungen, bedeutet aber, dass die gefundene Einigung negative Auswirkungen in anderen Bereichen hat. Schließlich besteht viertens die Gefahr der fehlenden Bindungswirkung der durch Verhandlung zustande gekommenen Normen. Diese Gefahr ist nicht selten die Kehrseite der zur Überwindung von Blockaden eingesetzten Regel von Mehrheitsentscheidungen.

Machtasymmetrien

Den genannten vier Gefahren sind Verhandlungssysteme auch dann ausgesetzt, wenn zwischen den Beteiligten keine grossen Machtunterschiede bestehen. Tatsächlich sind Macht und Einfluss, Drohpotentiale und die Verfügung über Ressourcen, die als Tauschmittel eingesetzt werden können, um die Gegenseite zum Einlenken zu bewegen, in Verhandlungssystemen aber keineswegs immer gleich verteilt. So besteht immer die Gefahr, dass privilegierte Interessen dominieren und eine wirksame Problemlösung verhindern. Beispiele aus der Umweltpolitik oder der Arbeitsmarktpolitik wären schnell zur Hand. Wenn besonders einflussreiche Verhandlungspartner gleichzeitig die wichtigsten Problemerzeuger sind, während die negativ Betroffenen im Verhandlungssystem nur über wenig Einfluss verfügen, kann eine wirkungsvolle Problemlösung in weite Ferne rücken.

Überwindung von Blockaden

Während ein hohes Konfliktniveau in Verhandlungssystemen die Einigung erschwert, gibt es andere Faktoren, die sie im Gegenteil erleichtern. Dazu gehört an erster Stelle das Maß des wahrgenommenen Problemdrucks: Wenn eine gescheiterte, verzögerte oder sachlich unangemessene Entscheidung für die Beteiligten katastrophale Folgen hätte, gelingt trotz widerstreitender Interessen eine Einigung relativ leicht. Voraussetzung ist allerdings eine geteilte Interpretation der Entscheidungssituation. Konfliktmildernd wirken auch bestimmte Formen der Ungewissheit, und hier nicht zuletzt Ungewissheit über die Kosten oder Nutzen, die eine gegebene Entscheidung für die verschiedenen Beteiligten mit sich brächte. Die Wirkung dieser beiden Faktoren ließ sich gut an den Verhandlungen im Zuge des Prozesses der deutschen Vereinigung identifizieren (Czada 1995).

Im Unterschied zu der in demokratischen Staaten durch Wahlen gesicherten Legitimität staatlicher Instanzen und ihrer Entscheidungen ist die Legitimität von Entscheidungen, die in privaten und öffentlich-privat gemischten Verhandlungssystemen getroffen werden, demokratisch unzureichend gesichert. Dieser Mangel wurde bereits dem Neokorporatismus angelastet. Andererseits wird geltend gemacht, dass die über Verbände vermittelte Beteiligung der von bestimmten Entscheidungen Betroffenen an den Entscheidungsprozessen die Sachgerechtigkeit der Entscheidungen erhöht und ihnen damit eine eigene Art von Legitimität verleiht. Außerdem findet Governance in entwickelten westlichen Nationalstaaten im Rahmen von Verfassungen statt, die willkürlicher Machtausübung Grenzen setzen. Jenseits des modernen Nationalstaats ist die direkte demokratische Legitimation, wie in der Europäischen Union, schwach ausgeprägt; in Diktaturen und im internationalen Bereich fehlt sie vollständig, ebenso wie ein verfassungsmäßiger Rahmen für Governance. Deswegen ist das Problem eines Legitimitätsdefizits vor allem mit Bezug auf die EU und auf *global governance* diskutiert worden.

2.6 Das Erkenntnisinteresse der Governance-Forschung

Gemeinwohlbezug

Der Begriff Governance lenkt die Aufmerksamkeit auf Strukturen und Prozesse der Regelung von gesellschaftlichen Sachverhalten bzw. die Lösung von als solchen anerkannten, das Gemeinwesen insgesamt betreffenden (und insofern kollektiven statt lediglich partikularen) Problemen. Damit ist noch nichts über die Interessen gesagt, die hinter den Regelungsbemühungen stehen, oder über das *cui bono* des Regelungsziels. Nicht selten wird jedoch explizit unterstellt, dass es bei Governance um Regelung oder Problemlösung im Interesse des Gemeinwohls geht, etwa wenn Governance durch das Ziel, Gemeinschaftsgüter zu produzieren (Héritier 2002) oder „specific common objectives“ zu erreichen (Jessop/Sum 2006: 255), definiert wird. Eine solche Sichtweise hat ihre Wurzeln in der (zumal deutschen) Staatsphilosophie und neuerdings vor allem in der Systemtheorie, die das politisch-administrative System (wie alle anderen gesellschaftlichen Teilsysteme) über ihre Funktion, ihre spezifische Leistung bestimmt. Zwar negiert weder die Staatsphilosophie noch die Systemtheorie, dass der Staat bzw. das politisch-administrative System Macht ausüben. Machtausübung ist für sie jedoch nicht Selbstzweck, sondern bloßes Instrument, ein notwendiges Mittel der Funktionserfüllung. Das sieht ganz anders aus, wenn man die Wirklichkeit in der Tradition von Max Weber aus der Perspektive der Herrschaftssoziologie oder durch die Brille marxistischer Klassentheorie betrachtet. Tatsächlich geht es in der Politik keineswegs immer und primär um Aufgabenerfüllung, Leistungserbringung und Problemlösung, sondern oft in erster Linie um Gewinn und Erhalt von politischer Macht. Politische Parteien ebenso wie einzelne Politiker suchen Macht nicht nur, um bestimmte kollektive Ziele zu erreichen bzw. Probleme zu lösen, sondern auch, um gruppenspezifische Partikularinteressen zu fördern, ihre Patronagechancen zu erweitern, Pfründe zu erwerben und die Ausübung von Macht zu genießen. Gesellschaftliche Missstände werden oft überhaupt erst dann zum politisch lösungsbedürftigen Problem, wenn sie die Herrschaft derer bedrohen, die die gesellschaftlichen Machtpositionen innehaben.

Ausblendung von Herrschaftsaspekten

Die Betrachtung des modernen Staats aus der Perspektive von Governance macht die Konsequenzen einer dominanten Machtlogik nicht zum Thema. Zwar wird gesehen, dass der Staat mit der wachsenden Bedeutung von Politiknetzwerken und gesellschaftlicher Selbstregelung sich vom Steuerungszentrum zur Koordinationsinstanz wandelt, aber damit geraten Phänomene von Herrschaft zur Befriedigung persönlicher Interessen oder zur Durchsetzung der Interessen mächtiger gesellschaftlicher Gruppen oder Organisationen noch nicht in den Blick. Das Erkenntnisinteresse der Governance-Forschung ist ausgesprochen selektiv. Zu bemängeln ist nicht die stillschweigende Unterstellung, Governance sei erfolgreich, sei „gut“ – eine Prämisse, die zwar im Begriff von *good governance*, nicht jedoch in dem hier explizierten Konzept von Governance enthalten ist. Auch unterstellt die Governance-Theorie nicht, dass Versuche der Problemlösung, der wirkungsvollen Erfüllung einer anerkannten öffentlichen Aufgabe immer ihr Ziel erreichen. Die spezielle Selektivität der Perspektive, die mit dem Begriff Governance zusammenhängt, liegt vielmehr in der Ausblendung herrschaftssoziologischer Aspekte bei der Analyse des politischen Geschehens. Es ist die gleiche Selektivität, die bereits der Theorie politischer Steuerung mit ihrem

„Problemlösungsbias“ innewohnte (Mayntz 2001). Hier wie dort steht die – gelungene oder misslingende – *Regelung* im Zentrum des Interesses, nicht dagegen das so eminent politische Motiv des Machterwerbs und Machterhalts um seiner selbst willen.

Ein selektives Erkenntnisinteresse an den Möglichkeiten der Regelung in einem wie auch immer bestimmten öffentlichen Interesse ist legitim. Dabei darf man jedoch nicht in den Fehler verfallen, ohne weiteres zu *unterstellen*, dass Governance am öffentlichen Interesse, am Gemeinwohl orientiert ist, anstatt nach den Interessen zu fragen, die hinter der Bildung von Public-Private Partnerships, verbandlicher Selbstregelung und Politiknetzwerken stehen. Diese Unterstellung vermeidet man, wenn man mit Michael Zürn (2008: 554) Governance als die Gesamtheit kollektiver Regelungen definiert, die auf eine bestimmte Problemlage oder einen bestimmten gesellschaftlichen Sachverhalt zielen und mit Verweis auf ein Kollektivinteresse *gerechtfertigt* werden. Das lässt die Frage nach den tatsächlichen Triebkräften offen; diese Frage sollte zum festen Bestand der Governance-Forschung gehören.

Politische Wirklichkeit

2.7 Literatur

- Alemann, Ulrich von (Hrsg.), 1981: Neokorporatismus. Frankfurt a.M.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard, 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a.M.
- Berg, Hartmut (Hrsg.), 2002: Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes. Berlin.
- Börzel, Tanja A., 2008: Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox? In: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), Governance in in einer sich wandelnden Welt (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41). Wiesbaden, 118-131.
- Crouch, Colin, 2005: Capitalist Diversity and Change. Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs. Oxford.
- Czada, Roland, 1995: Kooperation und institutionelles Lernen in Netzwerken der Vereinigungspolitik, in: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M., 299-327.
- Grande, Edgar/König, Markus/Pfister, Patrick/Sterzel, Paul, 2006: Politische Transnationalisierung: Die Zukunft des Nationalstaats – Transnationale Politikregime im Vergleich, in: Stefan A. Schirm (Hrsg.), Globalisierung: Forschungsstand und Perspektiven. Baden-Baden, 119-145.
- Grande, Edgar/Hartenberger, Ute, 2008: Regulatory Governance im europäischen Mehrebenenensystem, in: Ingeborg Tömmel (Hrsg.), Die Europäische Union. Governance und Policy-Making (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 40), Opladen, 209-230.
- Grimm, Dieter, 1987: Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition, in: Dieter Grimm (Hrsg.), Recht und Staat der Bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt a.M., 53-83.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.), 2002: Common Goods. Reinventing European and International Governance. Lanham, Md., 185-206.
- Jessop, Bob/Sum, Ngai-Ling, 2006: Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in Their Place. Cheltenham u.a.
- Jordan, A. Grant, 1981: Iron Triangles, Woolly Corporatism, and Elastic Nets: Images of the Policy Process, in: Journal of Public Policy 1, 95-123.

- Katzenstein, Peter J., 1987: *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia.
- Kooiman, Jan (Hrsg.), 1993: *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London.
- Majone, Giandomenico, 1991: Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States, in: *Journal of Public Policy* 11 (1), 79-106.
- Marin, Bernd (Hrsg.), 1990: *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Frankfurt a.M.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.), 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.
- Marsh, David/Rhodes, Rod A.W. (Hrsg.), 1992: *Policy Networks in British Government*. Oxford.
- Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24)*. Opladen, 39-56.
- Mayntz, Renate, 1996: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 27)*. Opladen, 148-168.
- Mayntz, Renate, 1998: *New Challenges to Governance Theory. Jean Monnet Chair Papers 50*, European University Institute San Domenico.
- Mayntz, Renate, 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: Hans-Peter Burth/Axel Görlitz (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden, 17-28.
- Mayntz, Renate, 2007: *The Architecture of Multi-level Governance of Economic Sectors*. MPIfG Discussion Paper 07/13.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef, 2008: Governance und Performanz, Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41)*. Wiesbaden, 259-281.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.), 1992: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24)*. Opladen, 57-83.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989: Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation. Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 114, 127-148.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.), 1985: *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London.
- Voelzkow, Helmut, 1996: *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*. Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael, 1998: *Regieren Jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael, 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41)*, Wiesbaden, 553-580.