

## Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme

*Edgar Grande*

### Governance-Research in the Governance-Trap? – A Critical Stocktaking

**Abstract:** This article summarizes the outcome of governance research in political science during the past twenty years. It shows that despite an exceedingly voluminous flood of publications, governance research nevertheless still exhibits considerable empirical and theoretical deficits. This stocktaking concludes that new forms of governance have become increasingly important for the production of collective goods, their effectiveness and efficiency, however, seems to be limited. As a result, modern societies must be afraid of having been caught in a ‘governance trap’.

**Keywords:** Governance, State, Political Steering, Political Conflict

**Schlagwörter:** Governance, Staat, Politische Steuerung, Politischer Konflikt

*Für Michael Th. Greven*

### 1. Einleitung: „Alles Governance oder was?“

Die Governance-Forschung ist einer der lebhaftesten, zweifellos auch einer der wichtigsten politikwissenschaftlichen Forschungsschwerpunkte der vergangenen zwanzig Jahre. Die Fruchtbarkeit dieses Konzepts kommt in einer überwältigenden Fülle von Sammelbänden, Handbüchern, Schriftenreihen, Monographien und Zeitschriftenpublikationen zum Ausdruck (vgl. insbesondere Pierre 2000; Pierre u. Peters 2000; Benz 2004; Kjaer 2004; Schuppert 2005a; Benz et al. 2007a; Benz u. Dose 2010; Mayntz 2009a; Risse u. Lehmkuhl 2007; Schuppert u. Zürn 2008; Bevir 2009, 2011; Enderlein et al. 2010; Hale u. Held 2011a; Levi-Faur 2012). Das Governance-Konzept wird inzwischen auf die ganze Bandbreite territorialer Handlungsebenen von der globalen bis hinunter auf die lokale Ebene und auf eine Vielzahl gesellschaftlicher Regelungsbereiche von der „Economic Governance“ über die „Environmental Governance“ bis hin zur „Cultural Governance“ angewandt. „Alles Governance oder was?“ (Schuppert 2011) – diese Frage, auch wenn sie rhetorisch gemeint war, liegt durchaus nahe. Es scheint, als ob „Governance“ derzeit die Allzweckwaffe der Politikwissenschaft für jede Art von gesellschaftli-

chem Regelungsproblem ist und man sollte eigentlich meinen, dass zu diesem Thema längst alles Wesentliche gesagt ist.

In meiner kritischen Bestandsaufnahme der Governance-Forschung werde ich zeigen, dass dieser Eindruck trügt und dass zentrale empirische und theoretische Fragen in diesem Forschungsgebiet noch immer nicht beantwortet sind. Hierbei werde ich in drei Schritten vorgehen. Zunächst werde ich den konzeptionellen Kern des Governance-Konzepts freilegen und den Gegenstandsbereich der Governance-Forschung abstecken. Im zweiten Schritt werde ich mich mit der historischen Verortung und der Leistungsfähigkeit von Governance beschäftigen; und im dritten Schritt schließlich werde ich versuchen, das Verhältnis von Steuerungstheorie und Governance-Theorie genauer zu bestimmen. Die Bestandsaufnahme kommt zu dem Ergebnis, dass neue Formen des Regierens zwar immer wichtiger geworden sind, die Leistungsfähigkeit der neuen Governance-Modi aber begrenzt zu sein scheint, so dass zu befürchten ist, dass moderne Gegenwartsgesellschaften in den vergangenen Jahren dreißig Jahren in eine „Governance-Falle“ geraten sind.

## 2. Was ist Governance? Merkmale und Gegenstandsbereich des politikwissenschaftlichen Governance-Konzepts

Wenn man sich mit Governance beschäftigt, dann ist es zunächst sinnvoll, sich seines Gegenstandsbereichs zu vergewissern. Die politikwissenschaftliche Governance-Forschung hat bekanntlich viele Wurzeln, die auf den ersten Blick nur wenig miteinander zu tun haben. Sie reichen von der vergleichenden Politischen Ökonomie über die Verwaltungswissenschaft, die Policy-Forschung und die Europaforschung bis zur internationalen Politik (vgl. van Kersbergen u. van Waarden 2004). Insofern verwundert es nicht, dass sich in der Literatur zahlreiche Varianten und Definitionen des Governance-Begriffs finden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was denn diese verschiedenen Wurzeln, diese verschiedenen Konzepte verbindet? Gibt es überhaupt einen gemeinsamen Nenner? Oder ist „Governance“ nur ein leerer Begriff, ein „empty signifier“ (Offe 2008) für eine Vielzahl unterschiedlicher Bedeutungsinhalte und Forschungsrichtungen? Bei genauerer Betrachtung kann man erkennen, dass es zumindest *fünf Merkmale* gibt, die alle diese Konzepte gemeinsam haben und die aus meiner Sicht den konzeptionellen Kern des Governance-Konzepts in der Politikwissenschaft bilden.

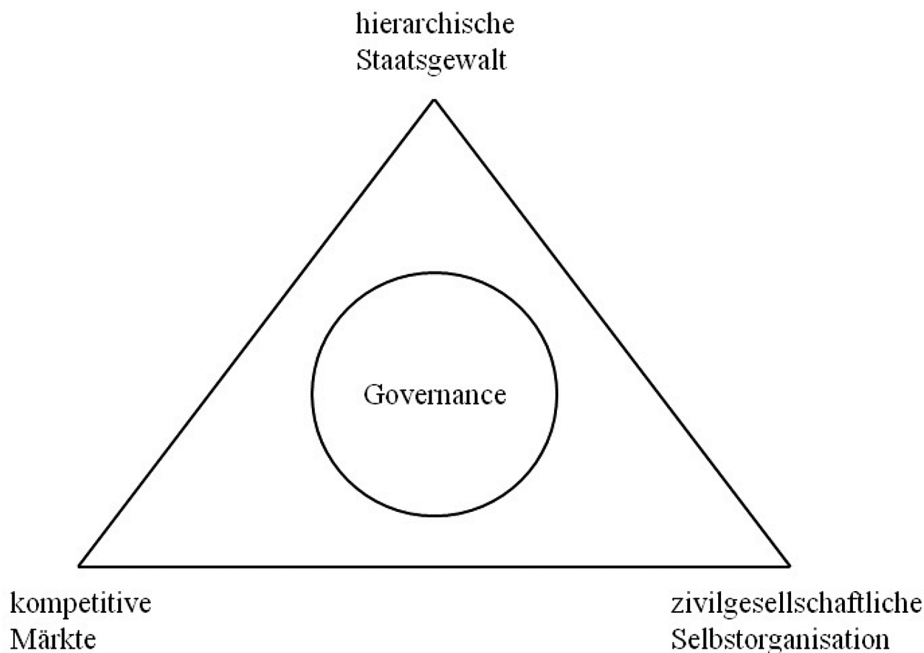
- Das erste und wichtigste Merkmal ist die Betonung *nicht-hierarchischer* Formen der Produktion öffentlicher Güter. Im Mittelpunkt der Governance-Forschung steht eine explizite Kritik an der Hierarchie als Koordinationsmechanismus, am hierarchisch-bürokratischen Staat, an hierarchischen Organisationen und an hierarchischer Planung.
- Damit verbunden ist, zweitens, eine *Kritik am Staat* als dem exklusiven Produzenten öffentlicher Güter. Für die Governance-Konzepte charakteristisch ist – sei es als normatives Postulat, sei es als empirische Beobachtung –, dass *nicht-staatliche* Akteure und Organisationen und das Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in verschiedensten Formen der „Public-Private-Partnership“ an Bedeutung gewinnen.

- Diese Kritik an Hierarchien als Steuerungsprinzip und die Einbeziehung privater Akteure in die Produktion öffentlichen Güter wird, das wäre das dritte gemeinsame Merkmal, als eine notwendige Folge von *Interdependenz* interpretiert. Solche Interdependenzen bestehen zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen (z. B. zwischen Staat und Wirtschaft), aber auch zwischen verschiedenen territorialen Handlungsebenen (z. B. der EU und ihren Mitgliedstaaten) und zwischen verschiedenen Politikfeldern (z. B. Umwelt, Verkehr, Energie). Die Governance-Forschung geht davon aus, dass diese Interdependenzen zugenommen haben, unter anderem aufgrund der Globalisierung, und dass sich dadurch sowohl die Anforderungen an den Staat als auch die Bedingungen der Produktion öffentlicher Güter grundlegend gewandelt haben. Governance wird in diesem Zusammenhang dann als ein Mechanismus der „Interdependenzbewältigung“ (Benz et al. 2007b: 13) interpretiert.
- Aufgrund dieser zunehmenden Interdependenz, aber auch infolge des Bedeutungsverlusts territorialer und funktionaler Handlungsgrenzen ist, viertens, die *Komplexität* politischen Handelns erheblich gestiegen. Dies gilt für die Akteurskonstellationen und institutionelle Architekturen, in denen politische Entscheidungen getroffen werden müssen, aber auch für die Problemkonstellationen, die Objekte solcher Entscheidungen sind.
- All dies hat schließlich zur Folge, dass die Notwendigkeit und die Bedeutung von *Kooperation und Koordination* zwischen verschiedensten Akteuren erheblich zunehmen. Kooperation und Koordination sind Schlüsselbegriffe der Governance-Forschung. Sie stehen im Mittelpunkt der normativ-präskriptiven Governance-Konzepte; und das Ziel der empirisch-analytischen Ansätze in der Governance-Forschung besteht im Kern darin, die Bedingungen für kooperative Problemlösungen und die Koordination von gesellschaftlichen Aktivitäten zur Produktion öffentlicher Güter zu identifizieren und zu reflektieren.

Die politikwissenschaftliche Governance-Forschung besitzt also bei aller Vielfalt der Ansätze einen gemeinsamen konzeptionellen Kern – nicht alles Mögliche ist Governance. Mit Hilfe dieser Merkmale lässt sich der Gegenstandsbereich der politikwissenschaftlichen Governance-Konzepte sachlich und historisch eingrenzen. Governance kann von drei „Gegenbegriffen“ abgegrenzt werden: Erstens dem nach innen und außen souveränen, hierarchisch strukturierten Staat („government“), zweitens von kompetitiven Märkten und drittens von zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation ohne öffentliche Funktion (ähnlich Offe 2008, S. 64-65). Auch wenn die Grenzen in den einzelnen Forschungsansätzen auf unterschiedliche Weise gezogen und die Schwerpunkte anders gesetzt werden, so ist doch erkennbar, dass der hierarchische Staat, der kompetitive Markt und die private bzw. zivilgesellschaftliche Selbstorganisation die drei Pole bilden, *zwischen denen* der Gegenstandsbereich der Governance-Forschung angesiedelt ist (vgl. Schaubild 1). Damit ist nicht gesagt, dass Governance den Staat definitionsgemäß ausschließen muss. Die verschiedenen Governance-Ansätze unterscheiden sich nicht zuletzt darin, ob und in welchem Umfang sie den hoheitlichen Staat einbeziehen. Entscheidend ist, dass der Staat auch dort, wo er unter den Governance-Begriff gefasst wird, „nur noch“ ein Governance-Akteur unter anderen ist, „und

zwar eingebunden in nicht-hierarchische, auf die Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren zielende Regulationsstruktur“ (Schuppert 2011, S. 33). Meines Erachtens ist es dann vor allem eine empirische Forschungsaufgabe, zu ermitteln, wie umfangreich der Bereich der „Governance“ tatsächlich ist, und wo die Grenzen zu anderen Koordinations- und Interaktionsformen genau verlaufen.

### Schaubild 1: Der Gegenstandsbereich der Governance-Forschung



Diese Begrenzung des Gegenstandsbereichs ermöglicht es auch, die Governance-Forschung historisch einzugrenzen. Governance ist nach dieser Definition bezogen auf einen ganz bestimmten Typus von Staatlichkeit, nämlich den modernen Staat im Weberschen Sinne (Pierson 1996; Benz 2001). Anders als Thomas Risse und Stephan Leibfried (2011, S. 267) dies annehmen, ist Governance somit nicht „älter als der europäische Nationalstaat“. Governance-Leistungen ersetzen die souveräne, hierarchische Staatsgewalt nicht gänzlich, sie setzen diese zumeist voraus, verhalten sich komplementär zu ihr und füllen ihre Funktionslücken. Selbstverständlich hat es einzelne Koordinationsmechanismen wie Netzwerke, informelle Beziehungen und anderes mehr auch in vormodernen Herrschaftsordnungen gegeben. Dennoch ist es nicht sinnvoll, in diesem Zusammenhang von Governance zu sprechen. Da diese Koordinationsmechanismen dort nicht auf einen hierarchischen Staat bezogen und in diesen eingebettet sind, würde ihnen ein analytischer Gegenbegriff fehlen. Wenn es Governance „immer schon gegeben“ hätte (so Risse u. Leibfried 2011, S. 267), dann wäre in der Tat alles Governance – und der Begriff wäre wissenschaftlich wertlos.

### 3. Wie relevant ist das Governance-Konzept?

Wenn man Governance auf diese Weise sachlich und zeitlich eingrenzt, dann stellt sich die Frage nach der Relevanz des Governance-Konzepts. Weshalb hat dieses Konzept in der Politikwissenschaft gerade in den vergangenen zwanzig Jahren eine so rasche und breite Verwendung gefunden hat (vgl. Jann 2005, S. 22)? Die Kritik an Hierarchien und Bürokratien, die Bedeutung von Komplexität und Interdependenz und die Notwendigkeit von Kooperation und Koordination sind ja alles andere als neue Themen in der Politikwissenschaft. Wie kann man den Aufstieg des Governance-Konzepts erklären? Und welches Zukunftspotential besitzt das Konzept? Auf diese Fragen werden in der Governance-Literatur drei unterschiedliche Antworten gegeben.

Die erste Antwort stellt auf die normativ-präskriptive Dimension des Konzepts ab. Demnach verdankt Governance seine Attraktivität vor allem der Tatsache, dass es eine normativ attraktive Alternative zu den im öffentlichen Diskurs lange Zeit dominierenden „neoliberalen“ Konzepten einerseits, den diskreditierten etatistischen Ansätzen andererseits anbietet. Der Vorzug des Governance-Konzepts besteht in diesem Zusammenhang insbesondere darin, dass es als konzeptionelle Klammer für eine ganze Reihe von – zumindest im Mainstream des Faches – normativ positiv besetzte Begriffe und Sachverhalte fungiert: Netzwerk, Partizipation, Kooperation, etc. Beispielhaft finden wir dies im Bedeutungswandel veraltungspolitischer Leitbilder (vgl. Jann 2005). In diesem Sinne lässt sich das Governance-Konzept in eine lange Reihe von Bemühungen einordnen, einen „dritten Weg“ zwischen staatlicher Planung und unkontrollierten Märkten zu finden (vgl. beispielhaft Child 1936). Dies würde aber implizieren, dass das Governance-Konzept so wie viele andere politikwissenschaftliche Begriffe abhängig wäre von *politischen* Themenkonjunkturen und Problemkonstellationen – und mit deren Wandel auch wieder obsolet würde. Das rasante „Comeback“ von „Vater Staat“ im Zuge der internationalen Finanzkrise könnte dann als Indiz für den Niedergang von Governance und als „Rückkehr des Staates“ interpretiert werden (Schimank 2009; Heinze 2009a).

Eine zweite Antwort betont innerwissenschaftliche Entwicklungen. Neue Begriffe und Konzepte sind bekanntlich auch Ausdruck und Resultat wissenschaftlicher Lernprozesse, mit denen versucht wird, auf Defizite vorhandener Theorien zu reagieren. Der „Dreischritt“ von „Planung“ über „Steuerung“ zu „Governance“ (Benz u.a. 2007: 12f.; Schuppert 2008b) lässt sich ebenso wie „Aufstieg, Transformation und Niedergang der Steuerungstheorie“ (Mayntz 1996, 2009b) als Abfolge politikwissenschaftlicher Lernschritte rekonstruieren, mit denen auf jeweils spezifische Erklärungsschwächen und Anwendungsprobleme einer dominanten Theorie reagiert wird. Geändert hätte sich demnach nicht die Wirklichkeit, sondern der wissenschaftliche Blick auf diese. Das Governance-Konzept wird entsprechend als neue „Perspektive“ auf den Gegenstandsbereich bezeichnet. Mit diesem Konzept, so Renate Mayntz, werde ein „Perspektivwechsel von Steuerung zu Governance“ vorgenommen, mit dem die Aufmerksamkeit auf „verschiedene Aspekte der Wirklichkeit“ (Mayntz 2009c, S. 48) gelenkt werde. Auch für Schuppert besteht der „Neuigkeitswert“ des „Zauberworts Governance“ in der neuen

„Sichtweise auf die Dinge als in den bisherigen Theorieangeboten der Politik- und Verwaltungswissenschaft“ (Schuppert 2008a: 23). Solche Perspektivwechsel, im Sinne eines „positive problem shift“ (Lakatos 1968), rechtfertigen sich durch ihren analytischen Mehrwert – und sie sind nur sinnvoll, solange sich ein solcher einstellt. Sie haben aber den Vorteil, dass sie nicht an einen bestimmten Gegenstandsbereich gebunden sind. Mit Hilfe der Governance-„Perspektive“ lassen sich dann auch andere historische Kontexte, Herrschaftsformen und Kulturkreise untersuchen (Risse 2008).

Die dritte Erklärung für den rasanten Aufstieg des Governance-Konzepts betont Veränderungen in der gesellschaftlichen Realität. Demnach reflektieren die Governance-Konzepte aus unterschiedlichen Blickwinkeln strukturelle Veränderungen in modernen Gegenwartsgesellschaften. Die vielfältigen Wurzeln der Governance-Forschung sind nicht zuletzt Ausdruck der Tatsache, dass dieser Wandel offensichtlich alle Ebenen und Aufgabenbereiche von Politik und Verwaltung erfasst hat; und die Schwierigkeiten, alle diese Entwicklungen auf einen einheitlichen Begriff zu bringen, liegen nicht zuletzt auch in der Vielschichtigkeit, Ambiguität und Offenheit dieses Wandels begründet. Mit dem Wandel von „Government“ zu „Governance“, vom hierarchisch-bürokratischen Staat zu neuen nicht-hierarchischen Formen der Kooperation und Kooperation unter Einbeziehung privater und zivilgesellschaftlicher Akteure reagiert die Politik nach diesem Verständnis auf neue Erfordernisse des Regierens. Die Hochkonjunktur der Governance-Forschung seit dem Ende des 20. Jahrhunderts würde sich also neueren Entwicklungen des Regierens verdanken, von denen erwartet wird, dass sie auch künftig die politische Agenda nicht nur in den hochentwickelten Industrieländern, sondern auch in „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ maßgeblich bestimmen werden. Der „Megatrend“ hin zu Governance wäre nicht nur funktional notwendig, sondern auch irreversibel.

In genau dieser Weise präsentierte die OECD im Jahr 2001 in ihrem Millenniums-Bericht zum Regieren – „Governance im 21. Jahrhundert“ – das Governance-Konzept (vgl. OECD 2001). Diese Interpretation wird auch durch zeitgenössische Gesellschaftstheorien – von Ronald Ingleharts Theorie des gesellschaftlichen „Wertewandels“ (Inglehart 1977) über Manuel Castells „Netzwerkgesellschaft“ (Castells 2001) bis hin zur Theorie der „reflexiven Modernisierung“ von Ulrich Beck, Anthony Giddens und anderen (vgl. Beck et al. 1996; Beck 2007) – gestützt. Alle diese Analysen behaupten, dass moderne Gegenwartsgesellschaften derzeit einen tiefgreifenden gesellschaftlichen Strukturwandel durchmachen, in dessen Folge individuelle Partizipationswünsche, netzwerkförmige Organisationsformen und neue dezentrale Formen von Politik an Bedeutung gewinnen. Daraus folgt, dass Governance sowohl als theoretisches Konzept als auch als politische Praxis an Bedeutung gewinnen wird – und gewinnen muss.

Diese drei Antworten müssen sich nicht ausschließen. Der Aufstieg und die Attraktivität des Governance-Konzepts lassen sich wohl am besten als das Resultat des Zusammenspiels von gesellschaftsstrukturellen Wandlungsprozessen, veränderten politischen Rahmenbedingungen und einem geschärften politikwissenschaftlichem Sensorium für diese Entwicklungen erklären. Allerdings ergeben sich aus den einzelnen Antworten doch unterschiedliche Forschungsfragen und For-

schungsprogramme – und daraus lassen sich auch gänzlich unterschiedliche Zukunftsprognosen für die Governance-Forschung ableiten. Am günstigsten dürfte die Zukunftsprognose für die Governance-Forschung dann sein, wenn ihr dauerhafte und tiefgreifende Veränderungen ihres *Gegenstandsbereichs* zugrunde liegen würden. Ich möchte mich deshalb im Folgenden auf die dritte Lesart von Governance – Governance als empirische Analyse der veränderten Bedingungen des Regierens in modernen Gegenwartsgesellschaften – konzentrieren. Dies ist nicht nur die in der Politikwissenschaft inzwischen vorherrschende Perspektive, es ist auch jene mit dem größten Zukunftspotential. Begreift man Governance als eine funktional notwendige Antwort auf irreversible strukturelle Veränderungen in modernen Gegenwartsgesellschaften, dann ergibt sich eine ganze Reihe von *empirischen Forschungsfragen*: Gibt es einen unilinearen und irreversiblen Trend hin zu neuen Formen der Governance? Hat diese Entwicklung tatsächlich in den 1980er-Jahren eingesetzt? Sind diese neuen Formen der Produktion öffentlicher Güter wirklich leistungsfähiger als der alte „bürokratisch-hierarchische Staat“? Von welchen Bedingungen hängt ihre Leistungsfähigkeit ab?

#### 4. Empirische Probleme der Governance-Forschung

Wenn man die vorliegenden Forschungsergebnisse auswertet, dann fällt auf, dass die Governance-Forschung noch keine dieser Fragen überzeugend beantwortet hat. Die Governance-Forschung ist trotz des beachtlichen empirischen Forschungsaufwandes, der in den vergangenen zwanzig Jahren betrieben wurde, meines Erachtens noch nicht ausreichend empirisch fundiert. Dies liegt zweifellos auch daran, dass sie empirisch bislang relativ kleinteilig arbeitet. Sie hat eine unüberschaubare Vielzahl von Fallstudien produziert, deren gemeinsamer Nenner oft nur schwer zu erkennen ist und deren Ergebnisse sich überwiegend in spezialisierten Fachzeitschriften und voluminösen Sammelbänden wiederfinden.<sup>1</sup> Es gibt in der Governance-Forschung jedoch einen Mangel an großflächigen empirischen Analysen. Damit meine ich empirische Analysen, die gesellschaftliche Regelungsbereiche oder Politikfelder im Ganzen in den Blick nehmen, größere historische Zeiträume abdecken oder Entwicklungen auf bestimmten Handlungsebenen insgesamt erfassen. Eine empirische Untersuchung wie die von Bogumil et al. (2007), in der zehn Jahre nach der Einführung des neuen Steuerungsmodells in den Kommunalverwaltungen dessen Auswirkungen flächendeckend bilanziert werden, ist eher eine Ausnahme. Dies gilt noch mehr für Analysen, die versuchen, die Governance eines Regelungsbereichs über verschiedene Sektoren und territoriale Handlungsebenen systematisch in den Blick zu nehmen, wie Renate Mayntz dies in ihrer Studie zur Architektur von „Multi-level Governance“ von Wirtschaftssektoren skizzierte (Mayntz 2009e). Auch die historisch-vergleichende Untersuchung von Joachim Blatter (2007) zur Transformation von Metropolregionen in den USA, in

1 Für die Forschung zu Public-Private-Partnerships beispielsweise kamen Krumm und Mause (2009, S. 124) in ihrer Bilanz des Forschungsstandes zu dem Ergebnis, dass „das Gros der Studien als Fallstudien angelegt ist“ und „eine international vergleichende Perspektive bislang kaum realisiert ist“.



der ein Zeitraum von 1850 bis 2000 abgedeckt wird, besitzt Seltenheitswert. Dennoch wird in der Governance-Forschung immer wieder versucht, auf der Grundlage von Einzelstudien relativ weitreichende Verallgemeinerungen vorzunehmen. Wie problematisch dies sein kann, zeigt sich, wenn man die vorliegenden empirischen Befunde zur Entstehung, Bedeutung und Leistungsfähigkeit der neuen Formen des „Regierens“ bilanziert.

#### 4.1 Wie lässt sich Governance historisch verorten?

Governance ist derzeit noch ein weitgehend „ahistorisches Konzept“ (Benz et al. 2007b, S. 20), dem es an historischer Tiefenschärfe fehlt. Dies zeigt sich besonders deutlich an den Schwierigkeiten, den Beginn des vermeintlich globalen Trends zu neuen Formen des Regierens historisch präzise zu verorten. Die vorherrschende Meinung in der Politikwissenschaft geht davon aus, dass der Übergang von „government“ zu „governance“ in den 1980er-Jahren einsetzte und der Aufstieg des Governance-Konzepts in der Politikwissenschaft in den 1990er-Jahren diesen zeitnah begleitet (vgl. Jann 2005, S. 22). Exemplarisch findet sich dies bei Bevir, der Governance definiert „as a specific term to describe changes in the nature and role of the state following the public sector reforms of the 1980s and 1990s“ (Bevir 2009, S. 3). Dies deckt sich mit konzeptionellen Prämissen und empirischen Analysen zum „Wandel von Staatlichkeit“ (Leibfried/Zürn 2006), die die Blütezeit des „demokratischen Rechts- und Interventionsstaats“ in der OECD-Welt in den 1960er- und 1970er-Jahren ansiedeln und in der Folgezeit eine „Erosion“ moderner Staatlichkeit in verschiedenen Dimensionen beobachten (Leibfried u. Zürn 2006b). Dabei wird unterstellt, dass der hierarchisch-bürokratische Staat bis in die 1980er-Jahre hinein die vorherrschende Form der Produktion öffentlicher Güter war und in der Folge Gegenstand struktureller Transformationen wurde. Für Letzteres gibt es in der Tat zahlreiche empirische Belege. Die Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Infrastrukturen, die Reform öffentlicher Verwaltungen (New Public Management), die Nutzung neuer Steuerungsinstrumente als Reaktion auf Implementationsdefizite des „Command and Control“-Ansatzes in der Umweltpolitik, der Kompetenztransfer auf supranationale Institutionen wie die EU, die Einführung neuer Governance-Instrumente („new modes of governance“) in der EU zu Beginn der 2000er-Jahre, die wachsende Zahl und zunehmende Bedeutung von Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Politik, die Ausbreitung neuer Formen des transnationalen Regierens – all dies und vieles mehr stützen diese Annahme.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die historische Verortung des Phänomens keineswegs so einfach ist. Die Ursachen für diese Schwierigkeiten liegen weniger in den Subtilitäten der „Semantik des Neuen“ (Schuppert 2008b, S. 91 ff.) als in den komplizierten Gemengelagen historischer Entwicklungen. Drei Beispiele mögen genügen, um dies zu veranschaulichen. Ein erstes Beispiel ist die Einführung neuer Steuerungsinstrumente in den USA. Lester Salamon (2002) kam in seiner empirischen Bestandsaufnahme der öffentlichen Leistungserbringung zu dem Ergebnis, dass die Einführung neuer, „indirekter“ Steuerungsinstrumente, die durch Kooperation und die Einbeziehung Dritter („third party government“) ge-



kennzeichnet sind, in den USA bereits nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzte und in den 1980er-Jahren weitgehend abgeschlossen war (vgl. Salamon 2002, S. 3 ff.). Der Trend zum New Public Management akzentuierte diese Entwicklung, löste sie aber nicht aus. Auch in Westeuropa ging die Kritik am „hierarchisch-bürokratischen Staat“, die in den 1990er-Jahren artikuliert wurde, zumindest teilweise an der Realität öffentlicher Aufgabenerfüllung vorbei. Der „kooperative Staat“ (Ritter 1979) ist keine Entdeckung der Governance-Forschung. Dies gilt in besonderer Weise für föderative Systeme mit ihrer kooperativen Aufgabenerfüllung und ihrer Verflechtung von Entscheidungsprozessen. Die Herausbildung des „kooperativen Föderalismus“ erfolgte sowohl in Nordamerika als auch in Deutschland zeitlich vor dem Übergang zur „neuen“ Governance. Auch die EU fügt sich nicht so ohne weiteres in das gängige Bild. Einerseits finden sich auf europäischer Ebene „immer noch überraschend wenig Strukturen, in denen öffentliche und private Akteure in gemischten öffentlich-privaten Netzwerken bei der Entscheidungsfindung und Implementation gleichberechtigt zusammenwirken“ (Börzel 2005, S. 73). Andererseits hat für das Regieren in den Europäischen Gemeinschaften, die in den 1950er-Jahren geschaffen wurden, das Bild des hierarchisch-bürokratischen Staates nie gepasst. Diese waren von Beginn an komplexe Verhandlungssysteme, in denen alle wichtigen Entscheidungen weder hierarchisch noch majoritär, sondern im Konsens getroffen werden mussten.

Aus all dem kann zunächst geschlossen werden, dass die neuen Formen des Regierens nicht überall so neu sind, wie dies gemeinhin behauptet wird. Ein historischer geschärfter Blick zeigt zudem, dass die Entwicklung auch nicht in allen Bereichen eindeutig hin zu diesen neuen Formen des Regierens verläuft. Neokorporatistische Verhandlungssysteme zwischen Regierungen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sind ein besonders instruktives Beispiel. Diese Arrangements weisen alle wesentlichen Merkmale der neuen „Governance“ auf, ihre größte Bedeutung in der „Governance“ kapitalistischer Ökonomien hatten sie jedoch zweifellos in den 1960er- und 1970er-Jahren im Kontext einer keynesianischen Steuerung der Ökonomie (vgl. Schmitter u. Lehmbruch 1979; Lehmbruch u. Schmitter 1982). Seither haben sie in allen Ländern erheblich an Bedeutung verloren und Versuche, sie wiederzubeleben, wie im „Bündnis für Arbeit“ in Deutschland, sind zumeist gescheitert.<sup>2</sup> Das „holländische Wunder“ (Visser u. Hemerijck 1998), die Renaissance des niederländischen Korporatismus in den 1980er-Jahren blieb eine seltene und zeitlich begrenzte Ausnahme. Für die Bundesrepublik wird in den vergangenen Jahren im Bereich der Interessenvermittlung stattdessen eine Entwicklung „vom Korporatismus zum Lobbying“ (Heinze 2009b) konstatiert. Damit sind Formen der Interessenvertretung gemeint, die weder korporatistisch noch kooperativ sind, in denen nicht Verbände, sondern Einzelunternehmen mit Hilfe von Lobbyisten und Anwaltskanzleien versuchen, ihre Interessen gegenüber dem Staat durchzusetzen. Im diesem Bereich der gesellschaftlichen Interessenvermittlung verläuft die Entwicklung also weg von Governance – und nicht umgekehrt.

2 Vgl. zur neueren Entwicklung des Korporatismus Molina u. Rhodes 2002.

In einzelnen Bereichen können wir sogar eine Rückkehr des hierarchisch-bürokratischen Staates beobachten. Die Umweltpolitik ist ein instruktives Beispiel hierfür. Für die – zumindest partielle – Rückkehr des „befehlenden Staates“ (Töller 2007) gibt es dort gute Gründe. Mit der Rückbesinnung auf die Stärken der Hierarchie wird in diesem Politikfeld auf Defizite und Grenzen von freiwilligen Selbstverpflichtungen und kooperativen Arrangements reagiert. Das ist deshalb besonders lehrreich, weil in der Umweltpolitik inzwischen eine relativ lange Erfahrung mit „neuen Steuerungsinstrumenten“ vorliegt (vgl. Dose 1997; Mol et al. 2000) und wir in diesem Politikfeld deshalb inzwischen auch viel über die Mängel und Unzulänglichkeiten des „kooperativen Staates“ lernen können. Es ist also kein Zufall, dass man gerade in solchen Politikfeldern wieder beginnt, die hierarchische Koordination und „harte“ rechtliche Steuerungselemente zu schätzen – und sei es nur als „Schatten“, um auf diese Weise die Wirksamkeit kooperativer Arrangements zu verbessern (Töller 2012). Auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung lassen sich gegenläufige Entwicklungen beobachten. Kuhlmann et al. (2008) zeigen in ihrer Analyse der Verwaltungsreformen in Deutschland, dass die neue Mischung von Steuerungsinstrumenten, die im Zuge des New Public Management in den lokalen Verwaltungen eingeführt wurde, eine Vielzahl von nicht-intendierten Konsequenzen hatte, und dies zu einer zumindest partiellen Rückkehr der hierarchisch-bürokratischen „Weberianischen“ Verwaltung führte.

Auch im Bereich der internationalen Politik finden wir Entwicklungen, die nicht so ohne weiteres in das gängige Bild der Governance-Forschung passen. Die politische Ordnungsbildung jenseits des Nationalstaats mag zwar den nationalen Rechts- und Interventionsstaat schwächen, das muss aber nicht zwangsläufig zu Lasten des Rechts und der Hierarchie als politischen Ordnungsprinzipien und Koordinationsmechanismen gehen. Ganz im Gegenteil. Die Institutionalisierung des „Regierens jenseits des Nationalstaats“ hat nicht nur eine Zunahme informeller, netzwerkförmiger Arrangements zur Folge, sie löste auch einen ausgeprägten Trend zur *Verrechtlichung* und zur *Konstitutionalisierung* aus (vgl. Zürn u. Zangl 2004; Habermas 2004). Gleichzeitig ist eine Stärkung hierarchischer Organisationskapazitäten in bestehenden internationalen Organisationen zu beobachten (vgl. Barnett u. Finnemore 2004). In der Begrifflichkeit der Governance-Forschung geht die Institutionalisierung von „Global Governance“ also auch einher mit einem Trend zum Recht und zur Hierarchie und nicht, wie innerhalb des Nationalstaats, mit dem Gegenteil.<sup>3</sup>

Schließlich verdichten sich in der empirischen Forschung die Hinweise, dass die Reichweite der neuen Formen des Regierens in der Governance-Forschung teilweise erheblich überschätzt worden ist. Es gibt eine bemerkenswerte, und in der Governance-Forschung zumeist übersehene „Persistenz der Hierarchie“ (Lynn

3 Dem steht die Tatsache, dass das, was sich als „Recht“ jenseits des Nationalstaates herausbildet, in der Regel „weiches“ Recht (soft law) ist, weil es im internationalen System keine Instanz mit einem hierarchischem Sanktionsmonopol wie den modernen Nationalstaat gibt (vgl. Abbott u. Snidal 2000), nicht entgegen. Allerdings stellt sich die Frage, ob und wie dieses „weiche“ internationale Recht in „hartes“ nationales Recht umgesetzt wird? Das eigentlich Interessante an dieser Konstellation ist mithin nicht die Frage, ob es „mehr“ oder „weniger“ Recht gibt, sondern wie unterschiedliche Formen der Rechtsbildung zusammenwirken und welche Folgen dies hat.

2011). In der EU, wo die *new modes of governance* in den vergangenen Jahren besonders hoch gehandelt und von der Europäischen Kommission bekanntlich mit viel Aufwand und großen Erwartungen propagiert wurden (vgl. Héritier u. Rhodes 2011), zeigt sich dies besonders deutlich. Die Studie von Holzinger et al. (2009) kommt für den Bereich der europäischen Umweltpolitik zu dem Ergebnis, dass die Bedeutung der *new modes of governance* weit geringer ist als gemeinhin angenommen. Der Anteil „weicher Steuerungsinstrumente“ hat in den vergangenen zwanzig Jahren zwar tatsächlich zugenommen, die überwiegende Zahl der europäischen Umweltpolitiken basiert jedoch nach wie vor auf alten, rechtsförmigen Steuerungsinstrumenten. Das Verhältnis von alten und neuen Steuerungsinstrumenten liegt bei etwa 80 Prozent zu 20 Prozent; und auch der Trend hin zu den *new modes of governance* ist in diesem Politikbereich nicht so ausgeprägt wie manche glaubten. Dieses Beispiel macht auch deutlich, wie wichtig es ist, empirisch gesicherte „baselines“ zur Bewertung von institutionellen Entwicklungen zu haben.

Fasst man all diese Entwicklungslinien zusammen, dann zeigt sich, dass der von vielen behauptete (und von einigen auch gewollte) Trend zu Governance und zu neuen Formen des Regierens weder einheitlich noch eindeutig ist. Das spricht weder gegen die Relevanz noch gegen die Brauchbarkeit des Governance-Konzepts, aber es verdeutlicht die Notwendigkeit einer stärkeren historisch-konzeptionellen Fundierung der Governance-Forschung. Beispielhaft hierfür könnte die Globalisierungstypologie von Held et al. (1999, S. 16-27) sein, die es auf eine differenzierte Weise ermöglicht, den Globalisierungsprozess in seinen verschiedenen Merkmalsdimensionen historisch zu verorten.<sup>4</sup> Das Ergebnis könnte durchaus sein, dass es einen empirischen Trend zu mehr Governance (und weniger Hierarchie und Bürokratie) gibt, es könnten sich aber auch, wie Johan Olsen unlängst vermutete, andere Entwicklungsmuster zeigen, nämlich „contradictory developments, cycles, reversals, breakdowns, and transformations“ (Olsen 2006, S. 17).

#### 4.2 Wie leistungsfähig ist Governance?

Das zweite empirische Defizit der Governance-Forschung betrifft die Leistungsfähigkeit der neuen Formen des Regierens. Wenn Governance tatsächlich an Bedeutung gewonnen hat und wenn es sich hierbei um funktional notwendige Anpassungen an veränderte ökonomische, politische und gesellschaftliche Bedingungen der Produktion öffentlicher Güter handelt – dann kommt der Frage, ob Governance leistungsfähig ist, d. h. ob sie in der Lage ist, problemangemessene kollektive Lösungen zu erzeugen, eine zentrale Bedeutung zu. Der Blick in die Forschungsliteratur zeigt, dass unser Kenntnisstand zu den *Wirkungen* von Governance derzeit noch sehr begrenzt ist. Das liegt teilweise daran, dass die Erfahrungs- und Beobachtungszeiträume für neue Formen von Governance noch viel zu kurz sind, um abschließende Aussagen über ihre Leistungsfähigkeit machen zu können. Eine großflächige empirische Analyse der Leistungsfähigkeit von Governance in den

4 Die Governance-Typologie Blatters (2007) geht in die gleiche Richtung, ist aufgrund ihres historisch-soziologischen Ansatzes in ihren Anwendungsmöglichkeiten jedoch begrenzt.

verschiedenen Politikbereichen, institutionellen Formen und territorialen Ebenen steht noch aus.

Die vorliegenden Forschungsergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass wir nicht zu große Erwartungen in die Leistungsfähigkeit von Governance haben sollten (so auch Zürn 2008, S. 573-575). Ich möchte dies anhand dreier zentraler Forschungsfelder der Governance-Forschung verdeutlichen. Einen ersten Anhaltspunkt liefern die empirischen Analysen zu den Folgen der Einführung von *New Public Management* und Governance in den öffentlichen Verwaltungen. Heinrich (2011, S. 259) stellt in ihrer Bestandsaufnahme des Forschungsstandes zu NPM fest: "Indeed, for all the scholarly stocktaking, intellectual dueling, and labeling of transformations of governance, there is still comparatively little rigorous empirical evidence of substantial changes in public management and improvement in government outcomes."<sup>5</sup> Auch in Deutschland wurden die mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle in den öffentlichen Verwaltungen erhofften Effizienzgewinne und Wirtschaftlichkeitssteigerungen vielfach nicht erreicht (vgl. Bogumil et al. 2007). Dabei scheint es auch keine signifikanten Unterschiede zwischen den beiden politisch so umstrittenen „Leitbildern“, der marktförmigen oder der partizipatorischen Form der Verwaltungsmodernisierung zu geben – weder die eine noch die andere Variante war bislang in der Lage, die in sie gesteckten Erwartungen zu erfüllen (Holtkamp 2008).

Ein zweites Feld ist die empirische Forschung zur Leistungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems (vgl. Benz 2009; Scharpf 1999, 2002; Grande u. Jachtenfuchs 2000; Falkner 2011). Verflochtenen Mehrebenensystemen, wie sie im deutschen Föderalismus und der EU zu finden sind, wurde lange Zeit nachgesagt, dass sie aufgrund ihrer institutionellen Architektur zwangsläufig suboptimale Politikergebnisse produzieren müssen (Scharpf 1985). Die Europaforschung konnte dieses Bild zwar inzwischen in einigen Bereichen wie der Regional-, Umwelt- und Arbeitsschutzpolitik korrigieren (vgl. Benz 1998; Scharpf 1999; Grande u. Jachtenfuchs 2000) und zeigen, dass die „Problemlösungsfähigkeit“ der EU besser ist als ihr schlechter Ruf. Dies muss jedoch nicht unbedingt das Verdienst der in engerem Sinne als „Governance“ bezeichneten Koordinationsmodi sein, es könnte auch den Möglichkeiten supranational-hierarchischen Entscheidens in der EU durch die Kommission und den Europäischen Gerichtshof geschuldet sein (Scharpf 2006, S. 851). Wie dem auch sei, die Gesamtbilanz gab auch schon vor der „Euro-Krise“ Anlass, von einer „performance crisis of EU governance“ (Kohler-Koch u. Rittberger 2006, S. 36) zu sprechen.

Die Literatur zu „Global Governance“ liefert ein ähnliches Bild. Der vorherrschende „UN-Ansatz“ mit seinen multilateralen Verhandlungen und Verträgen kann bestenfalls eine gemischte Bilanz vorweisen. Die Analysen von Sprinz zur Effektivität von internationalen Regimen zeigen, dass Regime zwar einen Unterschied machen, dass sie das (theoretisch mögliche) „kollektive Optimum“ allerdings „deutlich verfehlen“ (Sprinz 2003, S. 261). Die internationale Klimapolitik ist ein besonders gutes Beispiel hierfür. In diesem Bereich haben sich inzwischen

5 Auch Krumm und Mause (2009, S. 124) stellen einen „Mangel an ‚harter‘ Empirie in den Evaluationsstudien zu konkreten PPP-Projekten“ fest

komplexe transnationale institutionelle Architekturen herausgebildet (vgl. Pfister 2012), die Ergebnisse der UN-Klimarahmenkonvention, die hierbei als fokale Arena fungiert, werden jedoch überwiegend als enttäuschend bewertet (vgl. Hoffmann 2011). Auch der Gesamtüberblick von Hale und Held (2011b) über mehr als 50 verschiedene Institutionen der transnationalen Governance liefert ein sehr durchwachsenes Bild. Diese Institutionen „rarely entirely satisfy the hopes of their creators, but some are more effective than others“ (Hale u. Held 2011b; 2011). Effektiv sind vor allem jene Institutionen, in denen Interessenkonflikte zwischen den Beteiligten keine Rolle spielen, wie im Bereich der technischen Standardisierung oder den von Markus König (2009) analysierten transgouvernementalen Netzwerken in der Steuer- und Fiskalpolitik.

Diese Befunde dürfen nicht überinterpretiert werden. Der empirische Forschungsstand zur Leistungsfähigkeit von Governance ist noch keineswegs gesichert: „the jury is still out“ (Zürn 2008, S. 574). Sie können jedoch als kritische Kontrapunkte zu den normativ geprägten Diskussionen über die Segnungen von Governance dienen und sollten zu einer realistischeren Erwartungshaltung gegenüber den neuen Formen des Regierens beitragen. Ob Governance tatsächlich einen positiven Beitrag zur Lösung der Regelungsprobleme moderner Gegenwartsgesellschaften leisten kann, ist durchaus noch eine offene empirische Frage. Drei Erkenntnisse lassen sich aus der vorliegenden Literatur jedoch bereits jetzt entnehmen.

Erstens ist die zuverlässige Ermittlung der Wirkung von Governance mit enormen *methodologischen Problemen* konfrontiert. Die Unsicherheiten über die Leistungsfähigkeit von Governance liegen auch darin begründet, dass die Wirkungszusammenhänge in der Regel viel zu kompliziert sind, um eindeutige kausale Zuordnungen treffen zu können. Am Beispiel der deutschen Universitäten lässt sich dies gut veranschaulichen (vgl. Bogumil u. Heinze 2009; Schimank 2009). Aus der Perspektive der Governance-Forschung ist das Ergebnis der Hochschulreformen der vergangenen 15 Jahre in Deutschland zunächst ein größerer Autonomiegewinn der Universitäten gegenüber staatlichen Ministerien. Kurz gesagt: Die hierarchische Steuerung und Kontrolle des Staates wurde durch die Selbstverwaltung der Universitäten in verschiedensten Rechtsformen ersetzt. Dieser Prozess ging jedoch einher mit einer bemerkenswerten Hierarchisierung der internen Organisation der Universitäten. Die Hochschulleitungen wurden formal gestärkt und die bestehenden akademischen Selbstverwaltungsorgane (akademische Senate und Fakultäten) geschwächt. Zugleich wurden externe private Akteure aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft in neu geschaffenen Gremien (in der Regel Hochschulräten) an der internen Entscheidungsfindung der Hochschulen beteiligt. Schließlich wurden die Hochschulen einem zunehmenden Wettbewerb um Ressourcen und Reputation ausgesetzt. Es wäre jedoch eine höchst problematische Vereinfachung, das Ergebnis dieser vielschichtigen Reformprozesse als „akademischen Kapitalismus“ (Münch 2011) zu interpretieren. Tatsächlich beobachten wir eine eigentümliche Rekonfiguration elementarer Koordinationsmechanismen: von Hierarchie, Selbstorganisation, Netzwerken und Wettbewerb (vgl. Schimank 2009). Welche Folgen dies für die Funktionsweise und Leistungsfähigkeit der Hochschulen und des Wissenschaftssystems hat, das ist derzeit noch unklar. Um

diese Frage zuverlässig beantworten zu können, müsste man nicht nur die Wirkung einzelner Mechanismen (z. B. das neue Berufsrecht der Hochschulleitungen, die neue W-Besoldung, die leistungsbezogene Mittelvergabe, die Exzellenzinitiative) kennen. Noch wichtiger wäre, zu wissen, wie die verschiedenen Elemente der Governance von Hochschulen in den neuen komplexen Governance-Regimen des Wissenschaftssystems *zusammenwirken*, welche internen Dynamiken und externen Effekte sich hierbei ergeben und wie sich dies auf die Leistungsfähigkeit einzelner Hochschulen, Forschungsorganisationen und des gesamten Wissenschaftssystems auswirken.

Dieses Beispiel lässt sich durchaus verallgemeinern. Die Governance-Forschung hat zwar längst erkannt, dass sie es vielfach mit „komplexen Regelsystemen“ – so der Untertitel des einschlägigen deutschsprachigen Lehrbuchs (Benz 2004; Benz u. Dose 2010) – zu tun hat, sie hat sich bislang aber nicht ausreichend bemüht, die Komplexität von Governance-Regimen empirisch und konzeptionell zu erfassen. Dies hat zur Folge, dass wir die *Wirkungsmechanismen* von Governance noch immer zu wenig verstehen. Wenn Governance tatsächlich in komplexen Akteurskonstellationen und in komplexen Kombinationen unterschiedlicher Koordinationsmechanismen erfolgt, dann lautet die entscheidende Frage, wie diese verschiedenen Mechanismen *zusammenwirken*. Erst wenn wir diese Wirkungsmechanismen und Interaktionseffekte kennen, können wir zuverlässige Aussagen über die Wirkung und Leistungsfähigkeit von Governance machen. Mit Längsschnittanalysen und einem Soll-Ist-Abgleich ist es hierbei nicht getan. Selbst wenn auf diese Weise ermittelt werden könnte, dass Governance positive Wirkungen erzielt, besteht immer noch das Problem, anzugeben, welche Faktoren auf welche Weise zu diesem Ergebnis beigetragen haben. Da die Analyse von Governance es zudem vielfach mit langen Wirkungsketten und unklaren Zeithorizonten zu tun hat, wird sie vor nur schwer lösbare Probleme der Zuordnung von Effekten zu einzelnen Instrumenten, Institutionen und Akteuren gestellt. Wie die empirischen Analysen zum New Public Management gezeigt haben, können „klare Kausalitäten“, beispielsweise zwischen der Einführung von New Public Management und Effizienzgewinnen in der Öffentlichen Verwaltung, „nur eingeschränkt hergestellt werden“ (Kropp 2004, S. 421).<sup>6</sup> Hinzu kommt, dass empirische Vergleichsmöglichkeiten begrenzt sind und stattdessen auf theoretische Modelle oder kontrafaktische Annahmen zurückgegriffen werden muss. Vor diesem Hintergrund spricht einiges für die Vermutung von Kropp (2004, S. 421), dass die Sozialwissenschaften in der empirischen Governance-Forschung, „an die Grenze ihrer Evaluierungsfähigkeit stoßen“.

Diese methodologischen Probleme werden, zweitens, dadurch verschärft, dass die Wirkungsweise und Wirksamkeit von Governance offensichtlich *hochgradig kontextabhängig* sind. Die Forschung zur Problemlösungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems ist in diesem Zusammenhang durchaus instruktiv. Sie hat inzwischen eine Vielzahl von Faktoren identifiziert, die alle Einfluss auf die

6 Auch Oppen und Sack (2008, S. 276) konnten in ihrer Analyse der Performanz erfolgreicher Public-Private-Partnerships keinen kausalen Zusammenhang zwischen einem spezifischen Mix von Governance-Modi und den Ergebnissen der Leistungserbringung herstellen.



Effektivität europäischer Politiken haben können: die institutionelle Architektur von Mehrebenensystemen, der Grad der institutionellen Differenzierung von Entscheidungsprozessen, die Konstellation der Interessen innerhalb der EU als auch zwischen der EU und anderen Staaten, die normativen und kognitiven Orientierungen von Akteuren, das Framing von Politiken, und anderes mehr. Diese starke Kontextabhängigkeit erschwert verallgemeinerbare Aussagen über Zeit und über einzelne Politikfelder hinweg erheblich (vgl. Scharpf 1999, S. 107).<sup>7</sup>

Drittens schließlich zeichnet sich ab, dass es *strukturelle Grenzen* der Leistungsfähigkeit neuer Formen des Regierens gibt. Salamon (2002, S. 37) kommt in seiner Bilanz der US-amerikanischen Forschung zur „new governance“ zu dem Ergebnis, dass die neuen Steuerungsinstrumente kompliziert zu handhaben sind und sich nicht für politische Programme eignen, die auf die Umverteilung von Ressourcen oder Ansprüchen abzielen. Dies deckt sich mit den Befunden von Hale und Held zur Effektivität transnationaler Institutionen. Auch hier zeigt sich ein typisches Muster. Diese Institutionen sind dann weniger effektiv, wenn sie „would impose significant costs on specific actors, while the beneficiaries and the supposed enforcers of these programmes (often, socially minded consumers or investors) are on average less invested and more dispersed“ (Hale u. Held 2011b, S. 24). Genau diese Verteilungskonstellation finden wir auch bei der Regulierung von technischen Infrastrukturen in Europa und nicht von ungefähr dominiert dort ein hierarchischer Regulierungsstil, in dem private Akteure und freiwillige Regulierungsmechanismen keine Rolle spielen (vgl. Grande 2011). Bestätigt wird all dies durch die theoretischen Analysen von Fritz W. Scharpf, der zeigte, dass „Verhandlungen (dazu) neigen, die vorhandene Verteilung von Vor- und Nachteilen zu reproduzieren; sie eignen sich nicht als Instrument zur Verwirklichung von Konzepten der Verteilungsgerechtigkeit, die auf Umverteilung basieren“ (Scharpf 2000, S. 209).

## 5. Theoretische Herausforderungen der Governance-Forschung

Die Governance-Forschung ist jedoch nicht nur mit erheblichen empirischen Problemen konfrontiert, sie steht auch noch vor einigen theoretischen Herausforderungen. Dies liegt nicht zuletzt darin begründet, dass die Governance Forschung trotz ihrer konzeptionellen Vielfalt *keinen theoretischen Kern* besitzt. Die verschiedenen Institutionentheorien, Netzwerk-Konzepte etc., derer sich die Governance-Forschung bedient, sind weder theoretisch integriert, noch sind sie gesellschaftstheoretisch fundiert. Die Feststellung von Kohler-Koch und Rittberger: „governance is still ambiguous and under-specified as a concept, let alone as a theory“ (Kohler-Koch u. Rittberger 2006, S. 42-43), lässt sich durchaus über den Bereich der Europaforschung hinaus verallgemeinern. Dies erlaubt der Gover-

7 Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Ostrom hinsichtlich der Bedingungsfaktoren effektiver Selbstorganisation: „Die Situationsstrukturen zur Verbesserung der Chancen auf Zusammenarbeit können nicht allgemein und abstrakt bestimmt werden. Vielmehr werden die Chancen auf Erfolg durch die jeweilige Kombination der spezifischen Besonderheiten jeder Dilemmasituation beeinflusst“ (Ostrom 2011, S. 451).

nance-Forschung trotz der empirischen Breite ihres Gegenstandsbereichs und der konzeptionellen Vielfalt ihrer Forschungsansätze nur eine höchst selektive Bearbeitung ihres Forschungsgegenstandes, die durch einen „implizite[n] Funktionalismus“ (Benz et al. 2007b, S. 19) und einen „Problemlösungsbias“ (Mayntz 2009c, S. 31) gekennzeichnet ist. Es fehlen der Governance-Forschung jedoch – um nur einige der offensichtlichsten Defizite zu benennen – Analysekonzepte, mit deren Hilfe man die Interaktionen, Komplementaritäten, Spannungen und Konflikte zwischen einzelnen Governance-Mechanismen oder die Komplexität und Dynamik von Governance-Regimen erfassen und verstehen kann. Die hierzu erforderlichen Konzepte sind im theoretischen Standardrepertoire der Governance-Forschung nicht enthalten. Dies liegt meines Erachtens nicht zuletzt daran, dass die Governance-Forschung den Übergang von der Steuerungstheorie zur Governance-Analyse, also den Übergang von einer akteurszentrierten Institutionentheorie zu einer politikwissenschaftlichen Analyse komplexer, dynamischer Strukturen, noch nicht geleistet hat.

Zunächst fällt auf, dass die Abgrenzung von Steuerung und Governance in der einschlägigen Literatur, von praktischen Handreichungen ganz abgesehen,<sup>8</sup> noch immer höchst unscharf ist. Der Vorschlag von Renate Mayntz (2009d<sup>9</sup>, S. 47), zwischen beidem eindeutig zu unterscheiden und die Steuerungstheorie als akteurzentriert und die Governance-Theorie als institutionalistisch zu bezeichnen, wurde zwar vielfach aufgegriffen (so Schuppert 2005b; Franzius 2006; Benz et al. 2007b), hat sich aber nicht allgemein durchgesetzt. Für viele gilt Governance als eine intelligente Weiterentwicklung von Steuerung, und die beiden Begriffe werden häufig im gleichen Atemzug und austauschbar verwendet. Insbesondere in der angelsächsischen Literatur zur öffentlichen Verwaltung und zur Policy-Analyse ist die Unterscheidung nicht gebräuchlich, da dort der Steuerungsbegriff nicht in gleicher Weise Einzug in die Literatur gefunden hat wie in Deutschland (vgl. insb. Rhodes 1997; Pierre u. Peters 2000; Salamon 2002; Kooiman 2003; Bevir 2009). Dort wird Governance in der Regel als neue nicht-hierarchische Beziehung von Staat und Gesellschaft begriffen, so wie dies in der deutschen Steuerungstheorie in den 1980er-Jahren der Fall war. In dieser Literatur finden wir also nicht den in Deutschland vielzitierten „Dreischritt“ von „Planung“ über „Steuerung“ zu „Governance“ (Benz et al. 2007, S. 12; Schuppert 2008b), sondern einen schlichten „Zweischritt“ von „Planung“ zu „Governance“ – und dies hat zur Folge, dass die nicht-hierarchische Steuerung ohne weiteres unter den Governance-Begriff subsummiert werden kann. Im Konzept der „Meta-Governance“ (Jessop 2011) erhält diese Gleichsetzung von Steuerung und Governance sogar noch eine weitere Steigerung. Jan Kooiman (2005, S. 169, 167) beispielsweise bezeichnet „Meta-Gover-

8 Beispielhaft hierfür ist das neue Magazin für Stadtentwicklung „koopBlatt“, das sich in seinem ersten, 2011 erschienen Heft mit dem „Prinzip Governance“ beschäftigt, in dem die „Stadt als Steuermann“ die „Richtung vorgibt. Das Beispiel zeigt nicht nur, wie weit das Governance-Konzept inzwischen in einzelne Praxisfelder diffundierte, es lässt auch erkennen, dass diese Diffusion weitgehend unbeeinflusst von den einschlägigen politikwissenschaftlichen Debatten erfolgt.

9 Erstmals 2005 in: Schuppert 2005a.

nance“ als „Steuerung der Steuerung“, bei der ein „imaginärer Steuernder“ bzw. ein „imaginärer ‚governor‘“ „katapultiert auf einen Punkt außerhalb des Systems die Gesamtheit der Governance-Erfahrungen gegen ein normatives Licht hält“.

Ich möchte hier – in bewusster Zuspitzung der Argumentation von Renate Mayntz (2009b, 2009d) die These vertreten, dass das Potential der Governance-Forschung erst dann voll erschlossen werden kann, wenn man Governance tatsächlich als etwas von Steuerung grundlegend Verschiedenes begreift (vgl. auch Haus 2010). Die zentrale Annahme der Steuerungstheorie, die Existenz eines Steuerungssubjekts, das (auf welche Art und Weise auch immer) rational begründete und demokratisch legitimierte Ziele verfolgt, sollte in den Governance-Konzepten aufgegeben werden. In den Governance-Regimen, wie ich sie oben skizziert habe, gibt es keinen Akteur mehr, der als autonome Steuerungsinstanz des Gesamtprozesses fungieren könnte – weder real noch imaginär. Nicht von ungefähr fehlt zum Governance-Begriff ein entsprechendes Verb (Offe 2008, S. 61). Wenn es eine solche Steuerungsinstanz aber nicht mehr gibt, dann macht es auch keinen Sinn mehr, von Steuerung zu sprechen – und in den Fällen, in denen es eine solche Steuerungsinstanz noch gibt, sollte nicht von Governance gesprochen werden.

Wenn man diesen theoretischen Perspektivwechsel konsequent vornimmt, dann ergibt sich eine ganze Reihe von konzeptionellen Folgeproblemen, von denen ich hier nur auf eines eingehen möchte, die Frage nach der *Intentionalität* von Governance. Renate Mayntz (2008, S. 45) definiert Governance als „absichtsvolle kollektive Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ und grenzt sie ganz bewusst von nicht-intentionalen Formen der emergenten Ordnungsbildung ab. Intentionen spielen also trotz des Perspektivwechsels von der akteurzentrierten Steuerungstheorie zur institutionalistischen Governance-Theorie bei ihr eine zentrale Rolle. Auch für Thomas Risse (2008, S. 152) sind Governance-Strukturen „intentional darauf angelegt, kollektive Sachverhalte zu regeln, Kollektivgüter bereitzustellen und politische Entscheidungen herbeizuführen. Wenn – quasi nebenbei oder als unbeabsichtigte Nebenfolge – öffentliche Güter bereitgestellt werden (z. B. durch Märkte), dann handelt es sich nicht um Governance“. Aber kann man in komplexen, dynamischen Governance-Strukturen noch sinnvoll von Steuerungszintentionen reden? Wer ist Träger solcher Intentionen, wenn im Mittelpunkt nicht Akteure, sondern Institutionen und Strukturen stehen? Wie werden diese Intentionen gebildet? Durch wen werden sie formuliert und kommuniziert? Wie kann man sie empirisch erkennen?

Auf keine dieser Fragen liefert die Governance-Forschung eine überzeugende Antwort. Risse versucht dieses Problem dadurch zu lösen, dass er annimmt, „dass Intentionalität zumeist in den institutionalisierten Regelungsstrukturen selbst abgelagert ist, so dass Governance nicht davon abhängt, ob individuelle Akteure in ihren Motivationen immer und ständig am Gemeinwohl bzw. der Bereitstellung kollektiver Güter orientiert sind“ (Risse 2008, S. 152). Wenn bei ihm von Intentionalität die Rede ist, dann ist also ausdrücklich nicht die Intentionalität von Akteuren gemeint. Welchen Sinn sollte es aber dann haben, in diesem Zusammenhang von Intentionalität zu sprechen? Offensichtlich geht es darum, dass die Governance-Forschung ein Kriterium benötigt, mit dessen Hilfe der Beitrag privater Akteure und nicht-staatlicher Institutionen zur Regelung „gesellschaftlicher

Probleme“ qualifiziert werden kann. Was unterscheidet das Basel-Komitee zur Bankenregulierung von einer Räuberbande? Da der Politikwissenschaft bekanntlich überzeugende normative Theorien des Gemeinwohls und objektivierbare Kriterien zur Bestimmung von Staatsaufgaben fehlen (vgl. Münkler et al. 2001), ist die Klärung solcher Fragen umso wichtiger. Der Rückgriff auf Intentionen, ob sie von Akteuren artikuliert oder in Institutionen „abgelagert“ werden, hilft hier jedoch nur bedingt weiter. Denn im Kern geht es nicht nur um die *Absicht*, mit der eine Institution geschaffen wurde, sondern vor allem um den *Zweck*, den sie tatsächlich erfüllt, geht es um die empirisch ermittelbare *kollektive Funktion* von Governance-Strukturen und -Prozessen. Diese mag in den Statuten von Public-Private-Partnerships oder von transnationalen Governance-Institutionen zweifelsfrei und vollständig festgeschrieben sein, aber das muss nicht der Fall sein. Und dies dürfte umso unwahrscheinlicher sein, je komplexer ein Governance-Regime ist.

Diese Problematik ist bei der Erklärung der Genese und Entwicklung von Governance-Strukturen besonders offensichtlich. Die zentrale Frage lautet hier: Lassen sich Governance-Regime bewusst gestalten und zielgerichtet steuern? Auf diese Frage finden sich in der Governance-Forschung ganz unterschiedliche Antworten. In der Literatur zum New Public Management wird Governance vielfach als eine politische Strategie zur Reform öffentlicher Verwaltungen interpretiert, sei es als „neoliberaler Versuch „to roll back the state“ (Bevir 2009, S. 4), oder als alternatives politisches Leitbild, das auf Netzwerke und Partizipation abstellt (Jann 2005). In beiden Fällen geht es um die absichtsvolle Gestaltung von politischen Institutionen und den zielgerichteten Einsatz von Steuerungsinstrumenten. Auch der Einführung von Public-Private-Partnerships, von globalen Politiknetzen oder von neuen Steuerungsinstrumenten in der EU liegt eine solche „Institutional Design“-Perspektive zugrunde. Ein gänzlich anderes Muster finden wir im Fall der trans- und supranationalen Institutionenbildung. Zürn et al. (2007) erklären die Entwicklungsdynamik internationaler Institutionen sehr plausibel durch die „nicht intendierten Folgen politischer Eingriffe“, als „politische Ordnungsbildung wider Willen“. Auch die institutionelle Entwicklung der EU lässt sich nicht zufriedenstellend als rationales institutionelles Design erklären und muss eher als das nicht-intendierte Produkt des konfliktreichen Zusammenwirkens gegensätzlicher politischer Logiken erklärt werden (vgl. Tömmel 2003; Beck u. Grande 2004).

Die Beispiele zeigen, dass die Bedeutung der Intentionalität bei der politischen Institutionenbildung offensichtlich mit der Komplexität von Governance variiert. Intentionen und Handlungsorientierungen spielen in einfachen Governance-Strukturen, die sich aus einzelnen Koordinationsmechanismen konstituieren, eine Rolle; sie verlieren aber umso mehr an Bedeutung, je komplexer Governance wird. Komplexe Governance-Regime, die aus unterschiedlichen Koordinationsmechanismen zusammengesetzt sind, und in denen mehrere Institutionen zusammenwirken, sind zumeist das Ergebnis emergenter Ordnungsbildung und nicht das Produkt intentionaler politischer Reform, auch wenn diese, wie das Beispiel der Hochschulreformen zeigt, Gegenstand ständiger Reformbemühungen sein können. Dennoch sind sie für die Governance-Forschung nicht weniger interessant. Ich möchte deshalb zusätzlich zur Unterscheidung von Steuerung und

Governance eine weitere Unterscheidung zwischen einfachen und komplexen Governance-Formen vorschlagen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Typologie von Koordinationsmodi

Koordinationsmodus	Akteurskonstellation	Strukturbildung
Nicht-hierarchische Steuerung	Trennung von Steuerungs- subjekt und Steuerungsobjekt	Intentional
Einfache Governance	Integration von Steuerungs- subjekt und Steuerungsobjekt	Intentional
Komplexe Governance	Integration von Steuerungs- subjekt und Steuerungsobjekt	Nicht-intentional

Bezogen auf das Problem der Abgrenzung von Steuerung und Governance wäre es natürlich denkbar, den Governance-Begriff für einfache, intentional geschaffene Strukturen und Prozesse der Produktion von Kollektivgütern zu reservieren. Dies würde jedoch den Gegenstandsbereich der Governance-Forschung erheblich einschränken. Ich möchte stattdessen argumentieren, dass der Wechsel von der Steuerungs- zur Governance-Perspektive erst dann gelingt, wenn man die Gemeinwohl- und Kollektivgut-Problematik konzeptionell anders angeht und nicht nur über das Kriterium der Intentionalität zu lösen versucht. Damit ist nicht gesagt, dass die beteiligten Akteure nicht intentional handeln, aber daraus ergibt sich noch nicht zwangsläufig, dass jeder Governance-Struktur bzw. jedem Governance-Prozess auch eine von allen geteilte Intentionalität zu Grunde liegt. Das ist in meinen Augen der entscheidende Unterschied!

Die Steuerungstheorie arbeitete an diesem Punkt mit einer zwar problematischen aber durchaus legitimen Vereinfachung. Sie zog das Problem der politischen Zielvorgabe, der politischen Präferenzbildung gewissermaßen „vor die Klammer“, indem sie es zur Aufgabe des demokratischen politischen Prozesses machte, mit dem sie sich selbst nicht unmittelbar beschäftigte. Die Steuerungstheorie interessierte sich primär dafür, wie diese politisch formulierten Ziele dann effektiv und effizient implementiert werden können. Diese Annahme ist für die neuen Formen der Governance so nicht mehr haltbar. Wenn die Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt in der Governance-Perspektive kollabiert, dann wird auch die Trennung der demokratischen Zielformulierung von ihrer gouvernementalen Exekution brüchig. Konzipiert man Governance als dynamischen Prozess, der in komplexen institutionellen Konstellationen verläuft, dann sollte die Vorstellung aufgegeben werden, dass die politischen Ziele dem Governance-Prozess vorausgehen, und durch die Annahme ersetzt werden, dass Absichten, Ziele und Präferenzen in diesem Prozess selbst erst gebildet und konkretisiert werden. In einem solchen Fall ist das Konzept der Intentionalität zumindest auf den Prozess als solchen bezogen nicht mehr angemessen. Wenn die Governance-Forschung unter diesen Bedingungen an der Annahme der Intentionalität festhält, dann läuft sie Gefahr, hinter ihre eigenen Ansprüche zurückzufal-

len und zu einer Art „Meta-Steuerung“ zu werden, wie dies im Konzept der „Meta-Governance“ ja auch angedacht wird.

Zugespitzt formuliert steht die Governance-Forschung vor der theoretischen Herausforderung, ihre von der Steuerungstheorie vererbte Politikblindheit zu überwinden und die Politics-Dimension in die Governance-Theorie zu integrieren. Auf diese Weise eröffnet sich eine andere Lösung für das Problem des Gemeinwohlbezugs von Governance. Dabei kann auf eine Unterscheidung zurückgegriffen werden, die Henry Mintzberg und Alexandra McHugh (1985) in die Organisationstheorie eingeführt haben, die Unterscheidung zwischen intentionalen („deliberate“) und „emergenten“ Strategien. Intentionale Strategien werden „top down“ formuliert und implementiert, während emergente Strategien „von unten“ wachsen. Während der Erfolg intentionaler Strategien über einen Abgleich zwischen den ursprünglichen Intentionen und den tatsächlich erreichten Handlungsergebnissen ermittelt wird, liegt emergenten Strategien ein gänzlich anderes Erfolgskriterium zu Grunde, nämlich die *Akzeptanz der Folgen* von Governance-Regimen durch die beteiligten und betroffenen Akteure. Ist es im einen Fall die prätendierte Gemeinwohlintention, so ginge es im anderen Fall darum, dass Governance-Leistungen post festum Gemeinwohlansprüchen genügen. Die entscheidende Frage ist dann natürlich, auf welche Weise solche Ansprüche geltend gemacht werden, an welchen Kriterien sie sich orientieren und wie sie eingelöst werden können.

Dabei kann die Governance-Forschung nicht von der Annahme ausgehen, dass die an Governance-Arrangements beteiligten Akteure primär an rationalen Problemlösungen interessiert sind. Diesen „Problemlösungsbias“ übernahm die Governance-Theorie bekanntlich von der Policy-Analyse (kritisch hierzu Greven 2007). Es ist hinreichend bekannt, dass es in der Politik nicht immer nur um das Lösen objektiv bekannter und allseits anerkannter Probleme geht, sondern auch um Fragen der politischen Macht, des Ämtererwerbs und anderes mehr. Die Governance-Forschung hat, wie Renate Mayntz wiederholt betonte (insbesondere Mayntz 2009c), bisher noch keinen überzeugenden Weg gefunden, Fragen der politischen Macht überzeugend in ihr Konzept zu integrieren.<sup>10</sup>

In der Politics-Dimension geht es jedoch um mehr als nur um Machtfragen, dabei geht es nicht zuletzt um politische Konflikte: „government thrives on conflict“ (Schattschneider 1960, S. 3) – und gleiches gilt für Governance. Wenn politische Absichten, Ziele und Präferenzen in einem Governance-Prozess selbst erst gebildet und konkretisiert werden, dann muss davon ausgegangen werden, dass der Verlauf und das Ergebnis dieses Prozesses ganz entscheidend von der Struktur, Intensität, Reichweite und Dynamik der ihm zugrunde liegenden politischen Konflikte geprägt werden. Dabei kann es sich um epistemologische Konflikte um die Ursachen von gesellschaftlichen Regelungsproblemen und den Umfang des politischen Regelungsbedarf handeln (vgl. Preuß 1994), wie sie im Fall des Klimawandels eine Rolle spielen; es kann sich um Verteilungskonflikte handeln, wie wir sie bei der Lösung der „Staatsschuldenkrise“ beobachten, oder es können moralische

10 Der Rückgriff auf Foucaults Theorie der Gouvernementalität, wie er von Haus (2010) vorgeschlagen wurde, eröffnet hierfür eine vielversprechende Perspektive.



Konflikte sein, wie bei den Kontroversen um die Stammzellenforschung oder das Beschneidungsverbot. Entscheidend ist, dass die Politik nicht nur aus Machtinteresse davon abgehalten wird, sich an der Lösung gesellschaftlicher Regelungsprobleme zu orientieren, sondern dass die ihr zugrunde liegenden Konfliktstrukturen nicht immer problemadäquate Lösungen zulassen.

## 6. Schlussbetrachtung: Governance-Forschung in der Governance-Falle?

Fasst man die bisherigen Überlegungen zum Stand der Governance-Forschung zusammen, so ist das Ergebnis alles andere als beruhigend. Wenn die neuen Formen des Regierens tatsächlich mehr sind als eine vorübergehende politische „Leitbild“-Konjunktur, wenn diese Ausdruck langfristiger struktureller Veränderungen in den Modi der Produktion kollektiver Güter in modernen Gegenwartsgesellschaften sind, dann sind die bislang vorliegenden empirischen Befunde zur Leistungsfähigkeit von Governance höchst besorgniserregend. Zugespitzt formuliert: Governance scheint immer wichtiger zu werden, aber die Reichweite und die Leistungsfähigkeit der neuen Governance-Modi scheinen begrenzt zu sein. Selbst wenn man die derzeit noch vorhandenen Defizite der empirischen Governance-Forschung in Rechnung stellt, wird doch deutlich erkennbar, dass die Folgen der Einführung und der Nutzung von neuen Formen des Regierens nicht zweifelsfrei positiv sind. Die Leistungsbilanz von Governance ist bislang alles andere als überzeugend. Wenn Governance zwar funktional notwendig und unvermeidlich, in ihrem Leistungsvermögen aber strukturell begrenzt ist, dann ist zu befürchten, dass moderne Gegenwartsgesellschaften in den vergangenen dreißig Jahren in einen Teufelskreis, in eine „Governance-Falle“, geraten sind, „in which disappointment with public action yields forms of such action that seem most likely to further disappoint“ (Salamon 2002, S. 37).

Um die Tragweite dieser Problematik genauer abschätzen zu können, müssen die Konfliktstrukturen, die der politischen Entscheidungsfindung und der Produktion von Governance-Leistungen zu Grunde liegen können, genauer betrachtet werden. Dabei genügt es hier, ganz grob vereinfacht zwei Konflikttypen (Regulierungskonflikte und Verteilungskonflikte) und zwei unterschiedliche Grade der Konfliktintensität (gering, groß) zu unterscheiden. Den sich daraus ergebenden Konstellationen lassen sich unterschiedliche Regelungsprobleme zuordnen (vgl. Tabelle 2). Eine große Konfliktintensität ist zum einen bei ethischen Konflikten (insbesondere bei religiös motivierten Konflikten) und bei Umverteilungskonflikten zu erwarten, bei denen die Kosten kurzfristig bei klar abgrenzbaren gesellschaftlichen Gruppen anfallen. Wie die Governance-Forschung zeigt, sind auf Konsens und Kooperation angewiesene Interaktionsformen besonders anfällig für diese Art von Konflikten.

Das wäre für das „Regieren“ als Governance dann unproblematisch, wenn solche Konfliktkonstellationen irrelevant wären oder an Bedeutung verlieren würden. Das Gegenteil ist aber der Fall. Gerade die Schlüsselprobleme moderner Gegenwartsgesellschaften: die Staatsverschuldung, der Klimawandel, die Energie- wende, die Integration ethnischer Minderheiten, um nur einige der wichtigsten zu nennen, tendieren allesamt zu Verteilungskonflikten mit großer Konfliktintensität,

die teilweise noch dadurch verschärft werden, dass ökonomische Konflikte kulturell „gerahmt“ und verstärkt werden (vgl. Kriesi et al. 2012).

Tabelle 2: Politische Konfliktstrukturen und Governance

Konfliktintensität	Gering	Groß
Konflikttyp		
Regulierungskonflikt	Technische Standardisierung	Ethische Konflikte (Stammzellenforschung)
Verteilungskonflikt	Umverteilung mit diffusen Adressatengruppen und langen Zeithorizonten	Umverteilung mit spezifischen Adressatengruppen und kurzen Zeithorizonten

Kurz gesagt: Es gibt wenig Grund zu erwarten, dass die strukturellen Probleme der Leistungsfähigkeit von Governance geringer werden. Eher steht zu befürchten, dass die „Governance-Falle“ weiter zuschnappt. Dies führt natürlich zu der Frage, wie sich die Leistungsfähigkeit von Governance verbessert lässt, d. h. welche Auswege aus der „Governance-Falle“ es gibt? Wie die theoretischen Überlegungen zum Verhältnis von Governance und Steuerung gezeigt haben, führt diese Frage die Governance-Forschung in ein Dilemma. Die eine Lösungsmöglichkeit besteht darin, die Performanz von Governance durch gezielte Eingriffe zu verbessern. Dies liefe auf eine „Steuerung von Governance“ hinaus, also das, was insbesondere von Bob Jessop (2011) und Jan Kooiman (2003, 2005) als „Meta-Governance“ bezeichnet wird. Es kann hier offen bleiben, ob eine solche Steuerung von Governance tatsächlich möglich ist, ob also auf einer Meta-Ebene gelingen kann, was auf anderer Ebene von der Steuerungstheorie für unwahrscheinlich erklärt wurde. Wichtiger ist, dass damit die für die Governance-Theorie konstitutive Unterscheidung von Steuerung und Governance wieder zurückgenommen würde. Der allgemeine theoretische Befund müsste dann lauten, dass Steuerung auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Formen erfolgt – und Governance würde dann lediglich eine sehr spezifische Akteurs- und Problemkonstellation von begrenzter Reichweite und Bedeutung repräsentieren. Die zweite Möglichkeit bestünde darin, an der Unterscheidung von Steuerung und Governance festzuhalten. Dies würde dann aber verlangen, auf das Potential emergenter Problemlösungen zu setzen, sowie auf die Fähigkeit, diese zu erkennen und anzuerkennen. Wenn die Governance-Theorie solche Formen der emergenten Ordnungsbildung und der nicht-intentionalen Produktion kollektiver Güter aber definitorisch ausklammert, wie Renate Mayntz (2008, S. 45) dies vorschlägt, dann steckt sie nicht nur praktisch, sondern auch theoretisch in der „Governance-Falle“, denn dann fehlen ihr Alternativen, die mit ihren eigenen theoretischen Grundannahmen vereinbar sind.

Wem all dies zu vage oder zu riskant erscheint, der mag daran erinnert werden, dass die hierarchisch-autoritäre Staatsgewalt trotz der Ausbreitung nicht-hierarchischer Formen des Regierens nicht gänzlich verschwunden ist und dass es auch keinen Grund gibt, eine Rückkehr des Staates und der Hierarchie a priori auszuschließen. Dieser Ausweg aus der „Governance-Falle“ scheint noch immer offen

zu stehen. Die Governance-Forschung täte deshalb gut daran, wenn sie neben den hier skizzierten empirischen und theoretischen Problemen zwei Fragen mit besonderem Nachdruck bearbeiten würde: Wo liegen die Grenzen von Governance? Und welche Alternativen zu Governance gibt es?

## Literatur

- Abbott, Kenneth W., und Duncan Snidal. 2000. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization* 54:412-456.
- Barnett, Michael N., und Martha Finnemore. 2004. *Rules for the world. International organizations in global politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens, und Scott Lash. 1996. *Reflexive Modernisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich. 2007. *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich, und Edgar Grande. 2004. *Das kosmopolitische Europa*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Benz, Arthur. 1998. Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturndynamik im europäischen Mehrebenensystem. *Politische Vierteljahresschrift* 39:558-589.
- Benz, Arthur. 2001. *Der moderne Staat*. München: Oldenbourg.
- Benz, Arthur (Hrsg.). 2004. *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur. 2009. *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur, und Nicolai Dose (Hrsg.). 2010. *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hrsg.). 2007a. *Handbuch Governance*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur, Suzanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis. 2007b. Einleitung. In dies.: *Handbuch Governance*, 9-25. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bevir, Mark. 2009. *Key Concepts in Governance*. Los Angeles: Sage.
- Blatter, Joachim. 2007. *Governance – theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850-2000)*. Baden-Baden: Nomos.
- Börzel, Tanja A. 2005. European Governance – nicht neu, aber anders. In *Governance-Forschung*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert, 72-94. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann und Anna K. Ohm. 2007. *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, Jörg, und Rolf G. Heinze (Hrsg.). 2009. *Neue Steuerung der Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*. Berlin: Edition Sigma.
- Castells, Manuel. 2001. *Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft*. Opladen: Leske + Budrich.
- Childs, Marquis W. 1936. *Sweden: The Middle Way*. New Haven: Yale University Press.
- Dose, Nicolai. 1997. *Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzrechts*. Baden-Baden: Nomos.

- Enderlein, Hendrik, Sonja Wälti und Michael Zürn (Hrsg.). 2010. *Handbook on Multi-level Governance*. London: Edward Elgar.
- Falkner, Gerda (Hrsg.). 2011. *The EU's Decision Traps*. Oxford: Oxford University Press.
- Franzius, Claudio. 2006. Governance und Regelungsstrukturen. *Verwaltungsarchiv* 97:186-219.
- Grande, Edgar. 2009. Global Governance. In *Internationale Politik als Überlebensstrategie*, Hrsg. Mir Ferdowsi, 257-274. München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung.
- Grande, Edgar. 2011. De-Regulation and Re-Regulation of Public Utilities: The New Regulatory State in the European System of Multi-Level Governance. In *The New Regulatory State. Regulating Pensions in Germany and the UK*, Hrsg. Lutz Leisering, 57-79. Basingstoke: Palgrave.
- Grande, Edgar, und Markus Jachtenfuchs (Hrsg.). 2000. *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.
- Greven, Michael Th. 2007. „Politik“ als Problemlösung und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zum Verhältnis zwischen der Policy-Forschung und einem veränderten Reformverständnis in Gesellschaft und Politikwissenschaft. In *Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?*, Hrsg. Klaus Dieter Wolf, 329-339. Baden-Baden: Nomos.
- Habermas, Jürgen. 2004. Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance? In ders.: *Der gespaltene Westen*, 113-193. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hale, Thomas, und David Held (Hrsg.). 2011a. *Handbook of Transnational Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hale, Thomas, und David Held. 2011b. Editors' Introduction: Mapping Changes in Transnational Governance. In dies.: *Handbook of Transnational Governance*, 1-36. Cambridge: Polity Press.
- Haus, Michael. 2010. Governance-Theorien und Governance-Probleme: Diesseits und jenseits des Steuerungsparadigmas. *Politische Vierteljahresschrift* 51:457-479.
- Heinrich, Carolyn J. 2011. Public Management. In *The SAGE Handbook of Governance*, Hrsg. Mark Bevir, 252-269. Los Angeles: Sage.
- Heinze, Rolf G. 2009a. *Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinze, Rolf G. 2009b. Staat und Lobbyismus: Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland. *Zeitschrift für Politikberatung* 2:1-21.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt und Jonathan Perraton. 1999. *Global Transformations*. Cambridge: Polity Press.
- Héritier, Adrienne, und Martin Rhodes (Hrsg.). 2011. *New Modes of Governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Hoffman, Matthew J. 2011. *Climate Governance at the Crossroads. Experimenting with a Global Response after Kyoto*. Oxford: Oxford University Press.
- Holtkamp, Lars. 2008. Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. *Der moderne Staat* 1:423-446.
- Holzinger, Katharina, Christoph Knill und Andrea Lenschow. 2009. Governance in EU environmental policy. In *Innovative governance in the European Union: the politics of multilevel policymaking*, Hrsg. Ingeborg Tömmel und Amy Verdun, 45-62. Boulder: Lynne Rienner.

- Jann, Werner. 2005. Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder. In *Governance-Forschung*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert, 21-43. Baden-Baden: Nomos.
- Jann, Werner, und Wegrich, Kai. 2010. Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Konzepte. In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Hrsg. Arthur Benz und Nicolai Dose, 175-200. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jessop, Bob. 2011. Metagovernance. In *The SAGE Handbook of Governance*, Hrsg. Mark Bevir, 106-123. London: Sage.
- Kjaer, Anne Mette. 2004. *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kohler-Koch, Beate, und Berthold Rittberger. 2006. The ‘Governance Turn’ in EU Studies. *Journal of Common Market Studies* 44:27-49.
- König, Markus. 2009. *Transnationale Steuer- und Fiskalpolitik. Regelungsprobleme, Strukturen und Entscheidungsprozesse*. Baden-Baden: Nomos.
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kooiman, Jan. 2005. Governing as Governance. In *Governance-Forschung*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert, 149-172. Baden-Baden: Nomos.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Martin Dolezal, Marc Helbling, Dominic Höglinger, Swen Hutter und Bruno Wüest. 2012. *Political Conflict in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kropp, Sabine. 2004. Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte. *Politische Vierteljahresschrift* 45:416-439.
- Krumm, Thomas, und Karsten Mause. 2009. Public-Private Partnerships als Gegenstand der (Politik-)Wissenschaft. *Politische Vierteljahresschrift* 50:105-129.
- Kuhlmann, Sabine, Jört Bogumil, und Stephan Grohs. 2008. Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the „New Steering Model“? *Public Administration Review* 68:851-863.
- Lakatos, Imre. 1968. Criticism and the Methodology of Scientific Research Programmes. *Proceedings of the Aristotelian Society, New Series* 69:149-186.
- Leibfried, Stephan, und Michael Zürn. 2006a. *Transformationen des Staates?* Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Leibfried, Stephan, und Michael Zürn. 2006b. Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation. In Hrsg. dies., *Transformationen des Staates?*, 19-65. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Lehmbruch, Gerhard, und Philippe C. Schmitter (Hrsg.) 1982. *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Beverly Hills: Sage.
- Levi-Faur, David (Hrsg.). 2012. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lynn, Laurence E., Jr. 2011. The Persistence of Hierarchy. In *The SAGE Handbook of Governance*, Hrsg. Mark Bevir, 218-236. London: Sage.
- Mayntz, Renate. 1996. Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Hrsg. Klaus von Beyme und Claus Offe, 148-168. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate. 2005. Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert, 11-20. Baden-Baden: Nomos.

- Mayntz, Renate. 2008. Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn, 43-60. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, Renate. 2009a. Über Governance. Frankfurt a. M.: Campus.
- Mayntz, Renate. 2009b. New Challenges to Governance Theory. In dies.: *Über Governance*, 13-27. Frankfurt a. M.: Campus.
- Mayntz, Renate. 2009c. Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In dies.: *Über Governance*, 29-40. Frankfurt a. M.: Campus.
- Mayntz, Renate. 2009d. Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In dies.: *Über Governance*, 41-64. Frankfurt a. M.: Campus.
- Mayntz, Renate. 2009e. The Architecture of Multi-level Governance of Economic Sectors. In dies.: *Über Governance*, 79-104. Frankfurt a. M.: Campus.
- Mayntz, Renate. 2010. Governance im modernen Staat. In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Hrsg. Arthur Benz und Nicolai Dose, 37-48. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mintzberg, Henry, und Alexandra McHugh. 1985. Strategy Formation in an Adhocracy. *Administrative Science Quarterly* 30:160-197.
- Mol, Arthur, Volkmar Lauber und Duncan Liefferink (Hrsg.). 2000. *The Voluntary Approach to Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Molina, Oscar, und Martin Rhodes. 2002. Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept. *American Review of Political Science* 5:305-331.
- Münch, Richard. 2011. *Akademischer Kapitalismus. Über die politische Ökonomie der Hochschulreform*. Berlin: Suhrkamp.
- Münkler, Herfried, Harald Bluhm und Karsten Fischer (Hrsg.). 2001 f. *Gemeinwohl und Gemeinsinn*. 4 Bde. Berlin: Akademie Verlag.
- OECD (Hrsg.). 2001. *Governance im 21. Jahrhundert*. Paris: OECD.
- Offe, Claus. 2008. Governance – “Empty signifier” oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn, 61-76. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Olsen, Johan. 2006. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16:1-24.
- Oppen, Maria, und Detlef Sack. 2008. Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn, 259-281. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ostrom, Elinor. 2011. Handeln statt Warten: Ein mehrstufiger Ansatz zur Bewältigung des Klimaproblems. *Leviathan* 39:447-458.
- Peters, B. Guy, und Donald J. Savoie (Hrsg.). 2000. *Governance in the Twenty-first Century*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Pfister, Patrick. 2012. *Regimekomplexe. Neue Kooperationsformen zur Regulierung globaler Risiken*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Pierre, Jon (Hrsg.). 2000. *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon, und B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Pierson, Christopher. 1996. *The Modern State*. London: Routledge.



- Preuß, Ulrich K. 1994. Risikoversorge als Staatsaufgabe. In *Staatsaufgaben*, Hrsg. Dieter Grimm, 523-552. Baden-Baden: Nomos.
- Rhodes, Rod A. W. 1997. *Understanding Governance*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, Rod A. W. 2007. Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies* 28:1243-1264.
- Risse, Thomas. 2008. Regieren in "Räumen begrenzter Staatlichkeit": Zur Reisefähigkeit des Governance-Konzepts. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert, und Michael Zürn, 149-170. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Risse, Thomas, und Ursula Lehmkuhl (Hrsg.). 2007. *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Risse, Thomas, und Stephan Leibfried. 2011. Wie viel Staat braucht Governance? Ein kritischer Kommentar. In *Wozu Staat? Governance in Räumen begrenzter und konsolidierter Staatlichkeit*, Hrsg. Marianne Beisheim, Tanja A. Börzel, Philipp Genschel und Bernhard Zangl, 267-279. Baden-Baden: Nomos.
- Ritter, Ernst-Hasso. 1979. Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. *Archiv des Öffentlichen Rechts* 104:389-413.
- Rosenau, James N., und Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.). 1992. *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salamon, Lester M. 2002. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In ders.: *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, 1-47. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. 1985. Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 26:323-356.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 2000. *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. 2002. Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie. *Leviathan* 30:65-92.
- Scharpf, Fritz W. 2006. The Joint Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies* 44:845-864.
- Schattschneider, Elmer E. 1960. *The Semisovereign People*. Hinsdale: Dryden Press.
- Schimank, Uwe. 2009. Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in internationaler Perspektive. In *Neue Steuerung von Hochschulen*, Hrsg. Jörg Bogumil und Rolf G. Heinze, 123-137. Berlin: Edition Sigma.
- Schmitter, Philipp C., und Gerhard Lehmbruch (Hrsg.). 1979. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.). 2005a. *Governance-Forschung*. Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke. 2005b. Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. In ders.: *Governance-Forschung*, 371-469. Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke. 2008a. Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen“ Begriffs. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert, und Michael Zürn, 13-40. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Schuppert, Gunnar Folke. 2008b. Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel. *Archiv des öffentlichen Rechts* 133:79-106.
- Schuppert, Gunnar Folke. 2011. *Alles Governance oder was?* Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke, und Michael Zürn (Hrsg.). 2008. *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sprinz, Detlef F. 2003. Internationale Regime und Institutionen. In *Die neuen Internationalen Beziehungen*, Hrsg. Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf und Michael Zürn, 251-273. Baden-Baden: Nomos.
- Töller, Annette E. 2007. Die Rückkehr des befehlenden Staates? Muster und Ursachen der Veränderung staatlicher Handlungsformen in der deutschen Abfallpolitik. *Politische Vierteljahresschrift* 48:64-94.
- Töller, Annette E.. 2012. *Warum kooperiert der Staat? Kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie?* Baden-Baden: Nomos.
- Tömmel, Ingeborg. 2003. *Das politische System der EU*. München: Oldenbourg.
- Van Kersbergen, Kees, und Frans Van Waarden. 2004. ‚Governance‘ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research* 43:143-171.
- Visser, Jelle, und Anton Hemerijck. 1998. *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Zürn, Michael. 1998. *Regieren jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Zürn, Michael. 2008. Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn, 553-580. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zürn, Michael, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt und Katrin Radtke. 2007. Politische Ordnungsbildung wider Willen. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14:129-164.
- Zürn, Michael, und Bernhard Zangl (Hrsg.). 2004. *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?* Bonn: Diez.

## Autorenangaben

Prof. Dr. Edgar Grande,  
Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für  
Politikwissenschaft, Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft,  
Oettingenstr. 67, 82327 München, Deutschland,  
grande@lrz.uni-muenchen.de