

an. Diese sollen im Folgenden kurz rekapituliert und in Bezug auf die konstatierte Forschungslücke hin abgeklopft werden, der sich diese Abhandlung widmet. Zunächst wird die *Governance-Debatte* aufgegriffen, die unter der Maxime von Government zu Governance konzidiert, dass sich die Formen von Steuerung gewandelt haben. Dieser Formwandel wiederum ist einer der Aspekte, die für die Forschungslinie der *Transformation von Staatlichkeit* beziehungsweise des *Wandels des Staates* eine Rolle spielen. Mit ihm gehen veränderte Paradigmen von Steuerung und Leistungserbringung und damit letztlich ein neues Leitbild von Staatlichkeit und Staat einher.

1.1.1 Governance-Debatte

Die Forschungslandschaft, die sich auf eine Governance-Perspektive bezieht, ist sehr weit ausgefächert, was dem Governance-Begriff nicht nur eine steile Karriere, sondern auch den Vorwurf der Bedeutungslosigkeit beschieden hat (vgl. Jann 2013: 94f.; Mayntz 2009: 9).² Seinen anfänglichen Fokus auf die transnationale Ebene (*Global Governance*) und normative Aspekte (*Good Governance*) hat er auf jeden Fall schon lange hinter sich gelassen (vgl. Benz et al. 2007; Schuppert 2006).³ Diese Abhandlung knüpft daher zunächst an ein Verständnis von Governance an, das die »Gesamtheit der in einer politischen Ordnung mit- und nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte« umfasst (Mayntz 2010: 37). Damit soll Governance explizit nicht als Gegensatz zu politischer Steuerung verstanden werden.⁴ Damit wird zugleich auch der von Seibel (2017: 164) als Schwäche der Governance-Forschung erkannte »unverkennbare Anti-Etatismus« eingeschränkt. Vielmehr erweitert sich damit die Steuerungsperspektive und Bandbreite an Steuerungsformen und -instrumenten.

»None of this means that states are no longer important governors. Many states retain decision-making powers in many spheres. Moreover, states are deliberately sharing power as a means of exercising it. Much of this falls under the umbrella of partnership approaches to governance, wherein the state attempts to maintain a hand on the tiller, steering governance processes in the public interest« (Burris et al. 2008: 4).

-
- 2 Mit Blick auf die Steuerung der Verwaltung konstatiert so etwa Seibel (2017: 161): »So verdienstvoll die *Governance*-Forschung [Herv. i. O.] in deskriptiver Hinsicht war und ist, so unzureichend ist und bleibt sie in normativer und analytischer Hinsicht. Wie bedeutsam und einflussreich nicht-hierarchische und informelle Steuerungsformen im öffentlichen Sektor letzten Ende sind, wurde niemals untersucht«.
 - 3 Dementsprechend hat sich der Begriff weiter ausdifferenziert. So beinhaltet er, beispielsweise als *Internet Governance*, »formelles oder informelles Handeln zur Erreichung bestimmter Ziele« im Rahmen einzelner Policies oder Politikfelder (Betz/Kübler 2013: 97). Als *Multi-Level-Governance* nimmt er Regelungsverfahren jenseits des Nationalstaats oder Koordinationsstrukturen in innerstaatlichen Mehrebenensystemen in den Blick (vgl. etwa Schuppert 2011: 30f.), während *Public Governance* als Reformstrategie zur Verwaltungsmodernisierung diskutiert wird (vgl. etwa Klenk/Nullmeier 2004: 9f.).
 - 4 In einem engen Verständnis von Governance wird dieser als Gegenbegriff zu staatlicher Steuerung (Hierarchie) verstanden und nimmt damit eine nicht-staatliche Perspektive ein (vgl. Schuppert 2011: 32f.).

Von dieser Warte, mit »Governance als ein[em] Synonym für institutionelle Steuerung« in einer bestimmten Form, bei der der Staat weiterhin eine wichtige Rolle spielt, ist die Governance-Debatte daher vielfach anschlussfähig für die Fragestellung dieser Abhandlung (Schuppert 2011: 12).⁵ Jedoch muss eine etwa von Offe (2008) formulierte Kritik am Governance-Begriff geklärt werden. Er verweist unter anderem auf die unklaren Bezüge zwischen Governance und Government. So werde Governance sowohl als Gegenbegriff zu Government als auch als Oberbegriff benutzt (ebd.: 63).⁶ In der vorliegenden Abhandlung stehen Governance und Government explizit als unterschiedliche Steuerungsformen nebeneinander (zur Begründung siehe Kapitel III.1.3). Unterhalb des Oberbegriffs Governance lassen sich dann jedoch vielfältige Steuerungsinstrumente fassen.⁷

So werden etwa sowohl alte Steuerungsinstrumente von Verhandlung, Dialog und Wettbewerb als auch vielfältige neue Formen kooperativer, dialogischer und partizipationsorientierter reflexiver Handlungskoordination unter dem Dach des Governance-Begriffes verortet. Prätorius (2008: 32) etwa versteht Governance als Ko-Produktion öffentlicher Leistungen in einem aktivierenden Staat, der in der aktiven Bürger:innengesellschaft die Rollentrennung zwischen Produzent:in und Konsument:in auflöst.⁸

Governance statt Government macht dabei deutlich, dass eine Kontrolle (Steuerung) in althergebrachter Form nicht mehr als möglich erscheint und in der Folge den beteiligten Akteuren eine höhere Autonomie zugestanden wird. Damit geht auch eine »Ergänzung, Erweiterung und Ersetzung staatlicher Handlungsmacht durch nicht-staatliche Akteure« einher (Botzem et al. 2009b: 16). Governance schließt also unterschiedlichste Regelungsverfahren ein, umfasst die veränderte Aufgabenverteilung zwischen staatlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Seite ebenso wie die räumliche Entgrenzung der Regelungen von der nationalstaatlichen auf die internationale oder supranationale Ebene. Gleichzeitig ermöglicht sie, unterschiedliche »Koordinierungsmodi wie Wettbewerb, Hierarchie, Verhandlung oder Markt [...] nebeneinander oder im Wechsel zueinander« zu betrachten (Knie/Lengwiler 2007: 8). Die Debatte um Governance weist somit eindrücklich darauf hin, dass politische Steuerung immer als ein Mix an Steuerungsformen und -instrumenten zu verstehen ist. Diese unterschiedlichen Bündel an Steuerungsformen (oder Governance-Modi) werden auch als Governance-Regime und damit als Formen von »aufgabenbezogenen institutionellen Arrangements« bezeichnet (Schuppert 2011: 28). Hieran knüpft diese Abhandlung an, wenn sie nach einem veränderten *Steuerungsparadigma* – also einer trotz der Varianz der Steuerungsformen und

5 Der Fokus des in dieser Abhandlung genutzten Governance-Begriffes liegt auf Governance als einem Regelsystem und nicht auf Governance als einem Modernisierungsleitbild (vgl. Schuppert 2011: 13). Schulte (2017: 34) weist darauf hin, dass gerade das Verständnis von Governance als »interaktionistische Steuerungstheorie« auch erklärt, weshalb der Anschluss an dieses aus der Politikwissenschaft stammende Konzept »Teilen der Staats- und Verwaltungsrechtslehre« so leicht fällt.

6 Mayntz (2009: 9) weist so etwa darauf hin, dass Governance in der »weitesten Begriffsvariante« sowohl Markt, Hierarchie wie auch Netzwerke umfasst und damit alle Formen vertikaler hierarchischer und horizontaler Steuerung. Nur in einer von mehreren weiteren Begriffsvarianten werden »speziell nicht-hierarchische [Herv. i. O.] Formen der Regelung als Governance bezeichnet« (ebd.).

7 Zur Systematisierung von Steuerungsformen und -instrumenten siehe Kapitel III.1 und III.2.

8 Zur Indienstnahme der Zivilgesellschaft siehe Kapitel V.3.3.2.

-instrumente insbesondere zwischen unterschiedlichen Politikfeldern und gesellschaftlichen Subsystemen feststellbaren dominanten Form – fragt. In Anlehnung an Schuppert (2010: 160, 162) ist der Governance-Ansatz aus dieser Perspektive »für die Analyse des Wandels von Staatlichkeit wie geschaffen«, sofern er »die Veränderung von Governancestrukturen zu analysieren sucht und nach Erklärungen für beobachtbare Wandlungsprozesse fragt.«

Des Weiteren muss beachtet werden, dass es aus analytischer Perspektive bei Governance zu einer tendenziellen Auflösung von Steuerungssubjekt und -objekt kommt. Es geht weniger um steuerndes Handeln des Staates als vielmehr um gesellschaftliche Selbststeuerung unter staatlicher »sozialer Handlungskoordination« (Mayntz 2010: 38): um das Regieren durch Netzwerke, die jenseits staatlicher Hierarchie, aber vielfach dann doch in deren Schatten, wirken. Governanceformen sind daher vor allem Formen der Koordination. Governance konzentriert sich, etwa auf der sektoralen Ebene mit Politiknetzwerken oder mit Public Private Partnerships (PPP),⁹ jedoch vielfach stark auf die Strukturebene und verliert damit die Akteure aus den Augen. Es findet mithin ein Perspektivenwechsel statt: von der »akteurszentrierten Akteursperspektive hin zu einer mehr institutionalistischen Perspektive, die die das Akteurshandeln rahmenden Regelungsstrukturen in das Zentrum der Aufmerksamkeit rückt« (Schuppert 2011: 18). Dieser Wechsel der Perspektive bleibt mitunter nicht folgenlos.

»Bei Governance wie bei der Globalisierung handelt es sich dem Sprachgebrauch nach offenbar um eigentümlich subjektlose Prozesse, die sich bestimmten Akteuren nicht zuordnen lassen [...]: Es geschieht etwas, aber niemand hat es getan und wäre mithin für das Getane verantwortlich zu machen« (Offe 2008: 61).

Der für diese Abhandlung wichtige Blick auf Steuerungsobjekt und -subjekt muss jedoch erhalten bleiben. Mit der Frage nach Steuerungspotenzialen rücken sowohl die steuernden als auch die zu steuernden Akteure deutlicher ins Zentrum. Dabei muss explizit die gesamte Bandbreite von staatlichen, nicht-staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren berücksichtigt werden. Es geht darum, die institutionelle mit der Akteursperspektive zu verbinden.

Die Governance-Debatte ist aber auch mit Blick auf den zweiten relevanten Forschungsstrang, an den diese Abhandlung anknüpft, relevant. Wenn etwa Schuppert (2011: 20) vom »Wandel der Staatlichkeit als *changes in governance* [Herv. i. O.]« spricht, wird die direkte Verbindung zwischen beidem deutlich: Das Governance-Konzept übersetzt den »Wandel von Staatlichkeit konkretisierend in **Wandel von Governancemodi und Governancestrukturen** [Herv. i. O.]« (ebd.: 21).

9 Sowohl Politiknetzwerke als auch PPP werden der *Collaborative Governance* zugerechnet (siehe etwa Straßheim 2013).