

Einleitung

Die hier vorgelegte, von Wolfgang Streeck angeregte Aufsatzsammlung enthält eine Auswahl meiner während der letzten zehn Jahre entstandenen Arbeiten, die sich im weitesten Sinn mit Governance befassen, aber entweder bisher noch nicht publiziert wurden oder in einem anderen thematischen Kontext erschienen sind. Mit zwei Ausnahmen, dem Aufsatz zur Handlungsfähigkeit des Nationalstaats und der Analyse des *9/11 Commission Reports* (4 und 9), entstanden die hier enthaltenen Beiträge aufgrund von Einladungen zu einem Vortrag oder einer Konferenz.

Alle Aufsätze in diesem Band, in deren Titel das Wort Governance vorkommt, beruhen auf Einladungen, in denen ich ausdrücklich aufgefordert wurde, über *Governance* zu sprechen oder zu schreiben. Mit Fritz Scharpf zusammen war ich an der Entwicklung der Forschung und Theorie zu politischer Steuerung beteiligt. Wie der früheste Aufsatz in dieser Sammlung nachzeichnet (Artikel 1 von 1998), unterminierte die kritische Analyse der meist unzulänglich erfüllten Voraussetzungen zielorientierter Steuerung die Vorstellung vom Interventionsstaat und trug so zur Entwicklung des governancetheoretischen Ansatzes bei. Dennoch rechne ich mich nicht der Gruppe von Autoren zu, die den Begriff Governance in die politische Theorie eingeführt und Forschung speziell zum Thema Governance betrieben haben. Wenn ich in den vergangenen Jahren zum Thema Governance vernommen wurde, ging es entweder um die (sekundär-analytische) Anwendung des sich mittlerweile herausbildenden Governance-Paradigmas auf spezielle Sachverhalte und Bereiche oder um eine kritisch reflektierende Darstellung dessen, was nunmehr in der politikwissenschaftlichen Literatur unter dem Stichwort Governance behandelt wurde. Nimmt man beides zusammen, dann können die hier versammelten Aufsätze als Versuche gelesen werden, ein vorfindliches Paradigma durch die Anwendung auf immer neue Gegenstände zu erweitern, es aber zugleich kritisch zu reflektieren und auf seine Grenzen hinzuweisen. Beides hängt eng zusammen: Es waren gerade die Versuche, das gewöhnlich recht summarisch auf »den« Staat, auf Regelung im öffentlichen Interesse allgemein bezogene Modell von Governance zum Beispiel auf die Förderung von Innovation, auf technische Infrastruktursysteme oder

auf verschiedene Wirtschaftssektoren anzuwenden, die die Aufmerksamkeit auf blinde Flecke und theoretische Schwächen der Governance-Theorie lenkten.

»Governance« ist fast zum Modebegriff geworden, nicht nur in den Sozialwissenschaften, sondern auch in Politik und Verwaltung. Aber was heute unter dem Stichwort Governance läuft, ist alles andere als eine kohärente Theorie. Der Governance-Begriff ist mehrdeutig – so mehrdeutig, dass manche ihn für wissenschaftlich unbrauchbar halten. Hinter den verschiedenen Begriffsvarianten stehen unterschiedliche Erkenntnisinteressen. In der weitesten Begriffsvariante wird »Governance« zur Bezeichnung der verschiedenen Mechanismen benutzt, die in einer Population von Akteuren Ordnung stiften können. Das kann geschehen durch einseitige Anpassung wie beim Markt, durch Befehl und Gehorsam wie in einer Hierarchie, durch Verhandeln in Netzwerken oder schließlich durch die gemeinsame Orientierung des Handelns an den Normen oder Praktiken in einer Gemeinschaft. Etwas enger gefasst dient der Begriff Governance dazu, verschiedene Formen der absichtsvollen Regelung kollektiver Sachverhalte zusammenzufassen; in diesem Sinn habe ich den Begriff gewöhnlich benutzt. Der weite, erste Governance-Begriff lässt sich unter anderem auf die Ordnung einer Volkswirtschaft beziehen, wie es Crouch (2005)¹ getan hat. Der engere Governance-Begriff, der auf absichtsvolle Regelung abstellt, wird auf verschiedene territorial definierte politische Ebenen (europäische oder globale Governance), aber auch auf Unternehmen angewandt; er lässt sich aber ebenfalls auf Industrien und Volkswirtschaften beziehen, was ausgesprochen verwirrend sein kann, wie in Aufsatz 8 am Beispiel der Governance technischer Infrastruktursysteme gezeigt wird.

Die begriffliche Unschärfe von »Governance« liegt nicht allein an dem Nebeneinander einer weiteren (eher soziologischen) und einer engeren (eher politikwissenschaftlichen) Fassung. Auch der engere, auf die Regelung kollektiver Sachverhalte bezogene Begriff ist schillernd und mehrdeutig. Im politikwissenschaftlichen Kontext wurde »Governance« zur Bezeichnung einer Form des Regierens benutzt, bei der private (korporative) Akteure an der Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte mitwirken. Auch hier gibt es aber noch zwei Begriffsvarianten. In der auch von mir benutzten Variante wird unter Governance eine Form des Regierens verstanden, bei der nicht nur der Staat, sondern auch private korporative Akteure an der Regelung beteiligt sind. Manchmal aber werden nur nichthierarchische Formen der Regelung als Governance bezeichnet, das heißt Governance steht im Gegensatz zu hierarchischer Regelung. Gewiss ist es sinnvoll, die Leistungsfähigkeit nichtstaatlicher, nichthierarchischer For-

¹ Crouch, Colin, 2005: *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press.

men der Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte zu untersuchen. Damit wird aber die Frage nach dem Zusammenwirken hierarchischer und nichthierarchischer, staatlicher und nichtstaatlicher Regelungsformen ausgeklammert. Es ist die alle unterschiedlichen Regelungsformen umfassende Definition, die den Governance-Begriff besser als andere Begriffe zur Analyse real existierender politischer Ordnungen geeignet erscheinen lässt. Wie in den Aufsätzen von 1998 und 2005 ausgeführt, war es die beobachtete Vielfalt der im Nationalstaat nebeneinander bestehenden Regelungsformen, die in Deutschland schrittweise das seit den Sechzigerjahren vorherrschende Paradigma politischer Steuerung verdrängte. Nicht nur »Steuerung«, auch das Konzept »Herrschaft«, das ja wie »Steuerung« ein klar identifizierbares Steuerungs- beziehungsweise Herrschafts-subjekt voraussetzt, passt nicht so recht auf eine politische Ordnung, in der die präsumptiven »Steuerungsadressaten« oder »Herrschaftsunterworfenen« an der Regelung kollektiver Sachverhalte mitwirken. Selbst die klassische Vorstellung vom Staat als dem alleinigen Wahrer des Gemeinwohls verflüchtigt sich hier. Der weitere politikwissenschaftliche Begriff »Governance« dagegen eignet sich sehr gut dazu, die Wirklichkeit nationaler und vor allem auch der über den Nationalstaat hinausreichenden politischen Ordnungen zu erfassen. Dieser Begriff lässt sich auch auf Sachverhalte anwenden, die – wie neokorporatistische Strukturen – zunächst in einer anderen Terminologie beschrieben wurden beziehungsweise die – wie die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats oder die Organisation von Sicherheitspolitik – sich noch heute ohne begriffliche Bezugnahme auf Governance behandeln lassen.

Der Begriff Governance wurde zunächst überwiegend auf die gesamte politische Regelungsstruktur in einem territorial definierten Gemeinwesen angewandt. Die Architektur von Governance variiert jedoch zwischen verschiedenen Regelungsfeldern, sowohl im Hinblick auf das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Instanzen als auch im Hinblick auf ihre Lokalisierung auf verschiedenen Ebenen der Politik. Entsprechende Unterschiede werden auch deutlich, wenn man nach der Handlungsfähigkeit des Nationalstaats in Zeiten der Globalisierung fragt – ein Thema, das ja gerade durch die vertikale Differenzierung von Governance aufgeworfen wird. Auch ein Vergleich der sich über mehrere politische Ebenen erstreckenden Governance von einzelnen Wirtschaftssektoren lenkt die Aufmerksamkeit auf Unterschiede zwischen verschiedenen Regelungsfeldern. Governance-Strukturen und die eingesetzten Instrumente verändern sich zudem in Reaktion auf Veränderungen im Regelungsfeld. Wie am Beispiel der Innovationspolitik deutlich wird, spielen dabei aber auch sich verändernde Kognitionen eine Rolle (Aufsatz 7).

Die entscheidende Bedeutung einer korrekten Situationsdefinition und Problem-diagnose für erfolgreiche Governance wird nicht zuletzt in Aufsatz 9 deut-

lich, der sich mit der misslungenen Verhinderung des terroristischen Anschlags vom 11. September 2001 befasst. Im Unterschied zur Policy-Forschung beginnt allerdings die explizit der Governance-Perspektive verpflichtete Forschung selten mit einem bestimmten lösungsbedürftigen Problem, um dann nach möglichen Wegen zu seiner Bewältigung zu fragen, sondern setzt analytisch bei den Regelungsinstanzen an. Die Fokussierung auf die Governance einzelner konkreter Regelungsfelder verlangt jedoch, dass die Beschaffenheit dieser Felder und des sich in ihnen gegebenenfalls stellenden Regelungsproblems ausdrücklich in die Analyse einbezogen wird. Ein analytischer Rahmen, der die Chance erfolgreicher Problembewältigung aus dem Verhältnis zwischen Problemerzeugung, Problembetroffenheit und Regelungskompetenz ableitet, wird im Aufsatz 5 über Common Goods and Governance vorgestellt.

Natürlich geht es bei Governance nicht immer um die Lösung eines spezifischen »Problems«; oft ist die Verwirklichung von bestimmten Werten (Umweltschutz, Menschenrechte) oder die Verbesserung bestimmter Leistungen (Wirtschaftswachstum, Energieversorgung) das Ziel. Hier wird das Regelungsfeld nicht im Hinblick auf die darin angelegte Problemerzeugung betrachtet, sondern im Hinblick auf die soziale Struktur, in der ein bestimmtes Wirtschaftsgut oder eine Dienstleistung erzeugt beziehungsweise »produziert« wird. In diesem Sinn benutzen die Aufsätze 6 und 8 den Begriff der Produktionsstruktur zur näheren Beschreibung verschiedener Regelungsfelder. Am Beispiel technischer Infrastruktursysteme wird dabei deutlich, dass die Produktion von Leistungen, die Regelungsgegenstand sind, mehr oder weniger stark durch die verfügbare und benutzte Technik bestimmt sein kann, sodass außer der Produktionsstruktur auch die Technostruktur eines Regelungsfelds in die Analyse einzubeziehen ist.

Der engere, politikwissenschaftliche Begriff von Governance, der auf die Mitwirkung privater Akteure an der Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte abstellt, wird mit unterschiedlicher Akzentuierung benutzt, je nachdem, ob der Tatbestand der Regelung, die Mitwirkung privater Akteure daran oder die Bezugnahme auf ein kollektives Interesse im Vordergrund steht. Governance als Regelung, als Entwicklung und Anwendung von gesetzlichen Normen, Satzungen, Standards und Kodizes steht dort im Vordergrund, wo es um die Problematik von Recht jenseits des Nationalstaats geht. Diese Akzentsetzung war zum Beispiel kennzeichnend für die Beiträge auf der Konferenz »Law and Legitimacy in the Governance of Transnational Economic Relations«, die im Juni 2008 in der Villa Vigoni stattfand. Die selektive Betonung des Regelungsaspekts, die bis in die Definition von Governance hinein wirkt, ist nicht nur generell aus juristischer Perspektive, sondern auch dann naheliegend, wenn das Erkenntnisinteresse sich auf die Governance-Instrumente konzentriert, die internationalen Institutionen zur Verfügung stehen.

Die Beteiligung privater Akteure an der Regelung steht im Vordergrund, wenn es um die Transformation des modernen Nationalstaats vom Interventionsstaat zum kooperativen Staat geht. Mitwirkung, Beteiligung, Partizipation sind heute nicht nur selbst hochgeschätzte Werte; im demokratietheoretischen Kontext wird ihnen auch ein Wohlfahrtseffekt zugeschrieben: Sie sollen bewirken, dass bindende Entscheidungen eher im gemeinsamen als in einem partikularen Interesse erfolgen. Ob private Selbstregelung und die Kooperation staatlicher und privater Akteure allerdings wirklich diesen Effekt haben, ist eine empirische Frage und darf nicht unterstellt werden. Das Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure bei der Erbringung bestimmter Leistungen in Form der sogenannten *public-private partnerships* könnten, wie etwa im Aufsatz 8 argumentiert wird, sehr wohl dem Interesse von Unternehmen, Beratern und Investoren dienlicher sein als dem öffentlichen Interesse an einer kostengünstigen und qualitativ hochstehenden Versorgung.

Die definitorische Festlegung auf die Regelung von Sachverhalten in gemeinsamem Interesse hat zur Folge, dass die Aufmerksamkeit nicht auf die tatsächlich hinter konkreten Regelungsbemühungen beziehungsweise der Schaffung von Regelungsinstanzen stehenden Interessen gelenkt wird. Diese Schwäche vieler Governance-Analysen ist gewissermaßen ein erblicher Defekt. Die Theorie politischer Steuerung wurde in entwickelten westlichen Demokratien ausgearbeitet. In diesen von ihrer Bevölkerung weitgehend akzeptierten politischen Systemen ging es vordringlich um die Lösung innenpolitischer Probleme – um wirtschaftliches Wachstum, Gesundheit, soziale Sicherheit und zunehmend auch um umweltverträgliches Verhalten. Dabei wurde, was in diesem Kontext unproblematisch schien, meist stillschweigend unterstellt, dass staatliches Handeln der Lösung von Problemen im gemeinsamen Interesse dient. Diese selektive, im Aufsatz 2 von 2001 behandelte Perspektive der Steuerungstheorie hat die Governance-Forschung vielfach übernommen. Ein selektives Erkenntnisinteresse an den Möglichkeiten der kollektiven, nicht diktatorischen Regelung öffentlicher (gemeinsamer, gesellschaftlicher) Sachverhalte ist ebenso legitim wie es ein selektives Erkenntnisinteresse an Macht und Machtmissbrauch, Ungleichheit, Ausbeutung und Konflikten wäre; aber es handelt sich eindeutig um zwei verschiedene Erkenntnisinteressen. Dabei ist die Governance-Theorie nicht blind für die Existenz divergierender Interessen; wenn sie sich mit Verhandlungssystemen beschäftigt, setzt sie ihre Existenz sogar zwangsläufig voraus. Auch die Existenz unterschiedlicher Machtpotenziale wird in der Governance-Forschung nicht ignoriert. Aber allfällige Phänomene wie Profitgier, Machtstreben, Ausbeutung und Korruption sind nicht ihr Thema. Um systematisch nach den tatsächlichen Triebkräften hinter den von ihr untersuchten Institutionen zu fragen, muss die Governance-Forschung sich von der definitorischen Kopplung an ein – wie auch immer bestimmtes – Gemeinwohl lösen.