

Was ist Governance?

Tanja A. Börzel

02/2014

Abstract:

Das Papier unternimmt den Versuch, eine Governance-Typologie zu entwickeln, die sich so weit wie möglich an bestehende Ansätze und Konzepte anlehnt und gleichzeitig erlaubt, die in der Realität auftretenden Governance-Formen bzw. deren Kombinationen systematisch zu erfassen und zwischen unterschiedlichen politischen Systemen (Staaten, regionale Organisationen, internationale Regime und Organisationen) zu vergleichen. Anstatt politische Ordnungsstrukturen und -prozesse mit Hilfe von allgemeinen Kategorien und Theorien aus der Vergleichenden Regierungslehre und den Internationalen Beziehungen zu analysieren, greift der hier gewählte Ansatz auf „kleinteiligere“ Konzepte aus der Governance-Forschung zurück, die sich als Bausteine für eine allgemeine Theorie von Governance in Räumen begrenzter und unbegrenzter Staatlichkeit eignen könnten.

1. Einleitung

Der Governance Begriff hat in den letzten Jahren einen rasanten Aufstieg erfahren, nicht nur in der Integrationsforschung, sondern auch in anderen Teildisziplinen der Politikwissenschaft (Schuppert, 2006² und 2011). Die disziplinenübergreifende Attraktivität des Konzepts liegt vor allem darin begründet, dass der Governance-Begriff eine Perspektive ermöglicht, die das Regieren sowohl im internationalen System (jenseits des Staates) als auch innerhalb des Staates (diesseits des Staates) erfassen kann. Dahinter steckt die Einsicht, die sich in den Internationalen Beziehungen zunehmend durchsetzt, dass im internationalen System trotz der Abwesenheit einer sanktionsbewährten Zentralgewalt in Form eines legitimen Gewaltmonopols regiert werden kann und auch regiert wird. Die Governance-Perspektive überwindet somit die kategoriale Trennung zwischen innerstaatlicher und internationaler Politik, zwischen nationaler Hierarchie und internationaler Anarchie, welche die Politikwissenschaft traditionell geprägt hat.

Trotz oder gerade wegen seines Erfolgs wird der Governance-Begriff jedoch recht unterschiedlich verstanden und häufig nicht klar definiert, was nicht selten für Verwirrung sorgt. In den Internationalen Beziehungen stehen den eher präskriptiv orientierten Arbeiten in der Diskussion um Global Governance (Reinicke, 1998; Commission on Global Governance, 1995) die primär analytisch orientierten Ansätze des Regierens jenseits der Staatlichkeit (Benz et.al., 2007; Jachtenfuchs, 2003; Schuppert/Zürn, 2008; Zürn 2010; Zürn/Zangl 2004) gegenüber. Wichtiger ist jedoch zum einen die Unterscheidung zwischen

prozess-orientierten und strukturorientierten Governance-Konzepten, die sich auf unterschiedliche Forschungsstränge zurückführen lassen. Zum anderen hat der Governance-Begriff in den letzten Jahren eine Engerführung erfahren, indem er häufig nur noch für eine bestimmte, „neue“ Form des kooperativen Regierens unter der systematischen Einbeziehung privater Akteuren verwendet wird. Dies ist nicht der Ort, einen Überblick oder gar eine Synthese der Governance-Literatur zu liefern (vgl. Schuppert, 2005). Es soll vielmehr versucht werden, eine Governance-Typologie zu entwickeln, die sich so weit wie möglich an bestehende Ansätze und Konzepte anlehnt und gleichzeitig erlaubt, die in der Realität auftretenden Governance-Formen bzw. deren Kombinationen systematisch zu erfassen und zwischen unterschiedlichen politischen Systemen (Staaten, regionale Organisationen, internationale Regime und Organisationen) zu vergleichen.

2. Der Governance-Begriff

In Anlehnung an die Arbeiten von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf versteht dieser Beitrag unter Governance institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination, durch die kollektiv verbindliche Regelungen (policies) verabschiedet und implementiert werden (Mayntz, 2004; Mayntz, 2009; Mayntz 2010; Scharpf, 2000). Governance Formen haben somit eine Struktur- und eine Prozesskomponente (Scharpf, 1997: 97; Mayntz/ Scharpf, 1995b: 19). Zum einen handelt es sich um Regelungsstrukturen (governance structures), die sich auf die Institutionen und Akteurskonstellationen beziehen. Zum anderen geht es um Koordinations- oder Interaktionsprozesse, die auf (wechselseitige) Verhaltensänderungen der beteiligten Akteure abzielen. Die Institutionen organisieren Arenen für die soziale Handlungskoordination, teilen Akteuren Kompetenzen und Ressourcen zu, regulieren den Zugang zu politischen Entscheidungsarenen, beeinflussen die Handlungsorientierungen von Akteuren und setzen somit den Rahmen für die Modi der Handlungskoordination. Es gibt also eine logische Verbindung zwischen der strukturellen und der prozessualen Komponente von Governance. Die Regelungsstrukturen wirken nicht determinierend, sondern unterstützen vielmehr bestimmte Modi der Handlungskoordination. Fritz Scharpf spricht von „Möglichkeitsgrenzen“, die institutionell anspruchsvollere Modi nicht zulassen, aber weniger anspruchsvolle Optionen nicht ausschließen (Scharpf, 2000: 90- 94;

323).¹ So kann in hierarchischen Strukturen grundsätzlich auch nicht-hierarchisch koordiniert werden, während das in nicht-hierarchischen Strukturen ausgeschlossen ist. Welcher Handlungsmodus im Rahmen der institutionellen Möglichkeitsgrenzen gewählt wird, hängt nicht zuletzt von den Handlungsorientierungen der Akteure ab, die wiederum durch die Institutionen beeinflusst werden.

3. Governance als institutionalisierte Regelungsstrukturen

Bei den Regelungsstrukturen hat die frühe, von der Transaktionskostenökonomie beeinflusste Governance-Literatur zunächst zwischen Markt und Hierarchie (Bürokratie) als alternative Formen der wirtschaftlichen Organisation (Williamson, 2007) bzw. sozialen Ordnung (Lindblom, 1980) unterschieden. In der politikwissenschaftlichen Forschung wird der Markt allerdings selten als Governance-Form betrachtet, weil es sich um eine spontane, also nicht intentionale Ordnungsstruktur handelt, in der Akteure nicht über die Fähigkeit verfügen, gemeinsame Ziele zu setzen und diese durch koordiniertes Handeln zu verfolgen (siehe Fn. 5). Gleichwohl lassen sich marktförmige Strukturen institutionalisieren, die über den Mechanismus des Wettbewerbs politische Entscheidungen beeinflussen sollen (Benz et al., 2007). In diesen Fällen bietet es sich an, von Wettbewerbssystemen zu sprechen. Später wendet sich die Governance-Forschung anderen Formen sozialer Ordnung wie Gemeinschaften/Klans (Ouchi, 1980), Verbänden und intermediären Verhandlungssystemen (Schmitter/Lehmbruch, 1979; Streeck/Schmitter, 1985) sowie Netzwerken (Powell, 1990; Marin/Mayntz, 1991) zu. Auch wenn sich diese Governance-Strukturen in vielerlei Hinsicht unterscheiden, sollen sie hier – mit Ausnahme der Gemeinschaften² – unter einem Sammelbegriff „Verhandlungssysteme“ zusammengefasst und den beiden anderen Idealtypen „Hierarchie“ und „Wettbewerbssysteme“ gegenübergestellt werden. Dabei werden unter Verhandlungssysteme auch Netzwerke subsumiert.

Der Netzwerkbegriff ist mindestens genauso schillernd wie der Governance-Begriff. Auch

hier lassen sich unterschiedlich weit gefasste Konzepte ausmachen (vgl. Börzel, 1998). In der Regel beziehen sich (Policy-) Netzwerke auf informelle, also nicht formalisierte Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen (z.B. Marin/Mayntz, 1991). Viele Autor(inn)en schränken den Begriff weiter ein auf die (informellen) Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (z.B. Mayntz, 1993). Schließlich wird in einigen Arbeiten hervorgehoben, dass es sich bei Netzwerken um vertrauensbasierte Beziehungen handelt, die zu einer größeren Verständigungsbereitschaft und Problemlösungsorientierung bei den Akteuren führen (z.B. Scharpf, 1993; Benz, 2001: 171; Benz, 2008). Während die Akteurszusammensetzung und die Existenz generalisierten Vertrauens in Netzwerken in der Literatur umstritten sind, scheint die Informalität der Beziehungen ein durchaus sinnvolles Abgrenzungskriterium. Dann handelt es sich bei Netzwerken allerdings lediglich um eine Unterkategorie von Verhandlungssystemen, die nachträglich noch eingeführt werden kann. Das gilt auch für die Unterscheidung zwischen freiwilligen und Zwangsverhandlungssystemen (Scharpf, 1997: 143). Die stark vereinfachte Gegenüberstellung von drei idealtypischen Regelungsstrukturen orientiert sich am klassischen Dreiklang der Governance-Forschung und versucht, Komplexität so weit wie möglich zu reduzieren. Die Typologie hebt dabei auf die strukturelle Kopplung der Akteure als zentrales Unterscheidungsmerkmal ab, die durch Institutionen wesentlich bestimmt wird und die wiederum die Modi der sozialen Handlungskoordination beeinflusst (siehe Scharpf, 2000). Hierarchie beruht auf einem institutionalisierten Über-/ Unterordnungsverhältnis, welches die Handlungsautonomie der untergeordneten Akteure entscheidend einschränkt (feste Kopplung). Damit besteht die Möglichkeit der asymmetrischen Beeinflussung, die in den anderen beiden Regelungsstrukturen ausgeschlossen ist. In Verhandlungs- und Wettbewerbssystemen stehen sich die Akteure nämlich formal gleichberechtigt gegenüber. Das schließt keineswegs aus, dass Akteure über unterschiedliche Verhandlungsmacht oder Konkurrenzfähigkeit verfügen (Benz, 2001: 173).³ Es kommt vielmehr darauf an, dass sie institutionell gleichgestellt sind, also kein Akteur durch die erzielte Einigung gegen seinen Willen gebunden werden kann. Die Institutionen von Wettbewerbssystemen sehen keine strukturelle Kopplung vor, Akteure können ihre Handlungen also völlig autonom über wechselseitige Anpassung

¹ Außerdem weist Scharpf darauf hin, dass die Problemlösungsfähigkeit der Modi mit ihrer institutionellen Einbettung variieren kann.

² Renate Mayntz weist zurecht darauf hin, dass Gemeinschaften – genau wie Märkte – kein zielgerichtet handelndes Steuerungsobjekt aufweisen und deshalb zwar Strukturen sozialer Handlungskoordination, aber keine politischen Steuerungsformen darstellen (Mayntz, 1996: 21).

³ Scharpf weist allerdings darauf hin, dass stark asymmetrische Beziehungen hierarchische Züge annehmen (Scharpf, 1993: 72, 10).

koordinieren. Verhandlungssysteme sind schließlich durch lose Kopplung zwischen den Akteuren gekennzeichnet. Die Handlungskoordination erfolgt über wechselseitige Beeinflussung. Der Grad der Kopplung kann allerdings erheblich variieren, je nach dem, ob es sich um freiwillige Verhandlungssysteme handelt oder um Zwangsverhandlungssysteme, in denen Akteure aus rechtlichen oder praktischen Gründen ihre Interessen nicht durch einseitiges Handeln erreichen können, sondern eine Einigung mit anderen erzielen müssen (Scharpf, 1997: 143). Im Unterschied zu formalisierten Verhandlungssystemen ergibt sich in Netzwerken die Kopplung aus den wechselseitigen Ressourcenabhängigkeiten zwischen den Akteuren und/oder informellen Normen, die ihre Gleichstellung gewährleisten.⁴

Der Grad der Kopplung wird durch die Institutionen bestimmt. Dies gilt auch für die Akteurskonstellationen innerhalb der Regelungsstrukturen, da Institutionen den Zugang und die Ressourcen von Akteuren regeln. Die Governance-Forschung unterscheidet nach wie vor zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, auch wenn sie die strikte Trennung zwischen Staat und Gesellschaft zu überwinden sucht.⁵ Diese Unterscheidung ist nicht nur normativ, sondern auch theoretisch sinnvoll (vgl. Mayntz/Scharpf, 1995b: 27-28). Anders als private Akteure, verfügen öffentliche Akteure über die Fähigkeit zum hoheitlichen Handeln, auch wenn sie in Verhandlungs- und Wettbewerbsbeziehungen darauf formal verzichten. Sie können die institutionellen Regeln für Verhandlungen und Wettbewerb verbindlich festlegen bzw. ändern und damit auch die Zusammensetzung und Struktur der Akteurskonstellationen beeinflussen (Mayntz, 1996: 156-160). Außerdem sind öffentliche Akteure durch ihr Mandat dem Gemeinwohl verpflichtet und dadurch „funktionsspezifischen Legitimationszwängen und Sanktionen unterworfen“ (Scharpf, 1991: 630).⁶ Die Möglichkeit zum

hoheitlichen und legitimierten Handeln erzeugt häufig einen Schatten der Hierarchie, der einen entscheidenden Einfluss auf nicht-hierarchische Modi sozialer Handlungskoordination haben kann (siehe unten).

Inter- oder transgouvernementale Verhandlungssysteme⁷ setzen sich aus rein öffentlichen Akteuren zusammen, die in verschiedenen Regierungsbereichen (Politiksektoren) und auf unterschiedlichen Regierungsebenen (international, europäisch, national, regional, lokal) angesiedelt sein können. Sie lassen sich auch als Formen horizontaler und vertikaler Politikverflechtung beschreiben (Mayntz, 2004: 69). Während hierarchische Regelungsstrukturen im Bereich der Politik ausschließlich öffentlichen Akteuren vorbehalten sind, lassen sich in Abhängigkeit von der Zusammensetzung der Akteure unterschiedliche Arten von Verhandlungs- und Wettbewerbssystemen unterscheiden. Intermediäre Verhandlungssysteme bringen öffentliche Akteure mit Vertretern wirtschaftlicher und/oder gesellschaftlicher Interessen zusammen (Mayntz, 1993; Scharpf, 1993).⁸ In ihrer korporatistischen Ausprägung verhandeln beispielsweise Regierungsakteure mit Spitzenverbänden, die entgegengesetzte Ziele verfolgen, wobei die Regierung eine Vermittlerrolle einnimmt (Schmitter/Lehmbruch, 1979; Lehmbruch, 1996). Diese Regelungsstrukturen werden häufig mit dem Attribut „kooperativ“ (Mayntz, 1998), „modern“ (Kooiman, 1993), „interaktiv“ (Kohler-Koch, 1997) oder einfach „neu“ versehen.⁹ Teile der Forschung tendieren sogar dazu, den Governance Begriff ausschließlich für informelle Netzwerke und formalisierte Verhandlungssysteme zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zu verwenden, weshalb dann auch von network governance gesprochen wird (Rhodes, 1997; Eising and Kohler-Koch, 1999).

tiert handeln. Anders als private Akteure unterliegen sie aber einer Rechenschaftspflicht, die in der Regel mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten versehen sind. Auch diese sind nicht immer effektiv. Am Eigeninteresse orientiertes Handeln bringt aber für öffentliche Akteure einen Legitimationsverlust mit sich.

⁷ In Analogie zur Definition transnationaler Beziehung von Keohane und Nye lassen sich transgouvernementale Verhandlungssysteme als ein “set of direct interactions among sub-units of different governments that are not controlled or closely guided by the policies of the cabinets or chief executives of those governments” definieren (Keohane and Nye, 1974: 43).

⁸ Diese Verhandlungssysteme werden in der deutschen Governance-Forschung auch unter dem Konzept „verhandelnder/kooperativer Staat“ behandelt (Voigt, 1995; Mayntz, 1987; Scharpf, 2000).

⁹ So z.B. Héritier, 2003; vgl. auch das vom EHI koordinierte Integrierte Projekt „New Modes of Governance in Europe“.

⁴ Solche informellen Normen ließen sich auch als generalisiertes Vertrauen verstehen. Sie können eine asymmetrische Machtverteilung zwischen den Akteuren kompensieren, indem ein Ausnutzen überlegener Ressourcen als unangemessenes Handeln definiert wird.

⁵ Durch die Betonung der Interdependenz und Wechselseitigkeit von Akteursbeziehungen grenzen sich Governance-Ansätze von der klassischen Steuerungstheorie ab und geben die klare Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt auf (Mayntz/Scharpf, 1995b; Mayntz, 2005)

⁶ Dabei muss es sich nicht notwendigerweise um ein demokratisch legitimes Mandat handeln. So sind beispielsweise unabhängige Regulierungsbehörden durch den Akt der Delegation institutionell auf gemeinwohlorientierte Politikergebnisse festgelegt. Das bedeutet nicht, dass öffentliche Akteure auch immer gemeinwohlorien-

Gesellschaftliche Verhandlungssysteme kommen ohne die Beteiligung öffentlicher Akteure aus. Dazu zählen die verbandliche Selbstregelung (Streeck/Schmitter, 1985) und die so genannten privaten Regime, wie sie sich vor allem in der internationalen Politik zunehmend herausbilden (Cutler, Haufler/Porter, 1999; Biersteker/Hall, 2002).

In Wettbewerbssystemen konkurrieren keinesfalls nur private Akteure um die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, beispielsweise wenn öffentliche Aufgaben ausgelagert werden (contracting out). An einem solchen Wettbewerb können sich durchaus auch öffentliche Akteure, z.B. Universitäten, beteiligen. Der Steuer- oder Regulierungswettbewerb zwischen Staaten, Regionen oder Gemeinden ist schließlich ein Wettbewerbssystem, an dem ausschließlich öffentliche Akteure partizipieren, weil nur sie über die entsprechenden Kompetenzen verfügen (Benz, 2001: 171-173; Benz et.al., 2007).

4. Governance als Modi der sozialen Handlungskoordination

Die institutionalisierten Regelungsstrukturen begünstigen bestimmte Koordinationsmechanismen, die sich wiederum in idealtypische Modi der Handlungskoordination übersetzen lassen (vgl. Scharpf, 2000).¹⁰ Grundsätzlich gibt es zunächst einmal hierarchische und nicht-hierarchische Modi der Handlungskoordination. Hierarchische Koordination wird in der Regel mit hoheitlicher Weisung (z.B. Verwaltungsakt; Gerichtsurteil) gleichgesetzt, der sich Akteure unterwerfen müssen. Sie besitzt also die Fähigkeit, Akteure zu zwingen, gegen ihre Präferenzen und Interessen zu handeln, um gewählte Ziele zu erreichen (Scharpf, 2000: 282). Die Fähigkeit kann auf der Androhung bzw. der Anwendung von physischer Gewalt beruhen, geht aber in der Regel durch Institutionen (Recht) legitimiert (Wahlen, Vereinbarungen).

Nicht-hierarchische Koordination beruht hingegen auf Freiwilligkeit. Interessenskonflikte werden über Verhandlungen gelöst. Die freiwillige Einigung erfolgt entweder über das Aushandeln von Kompromissen und wechselseitigen Konzessionen (Tausch- und Koppelgeschäfte, Ausgleichszahlungen) vor dem Hintergrund feststehender Akteursinteressen (bargaining) oder über nicht-manipulative Verständigungs- und Überzeugungsprozesse (arguing), über die Akteure gemeinsame Interessen entwickeln und ihre eigenen Interessen entsprechend ändern (Benz, 1994:

118-127; Börzel/Risse, 2005). In der Literatur wird häufig angenommen, dass informelle Verhandlungssysteme (Netzwerke) solche Verständigungs- und Überzeugungsprozesse eher befördern und deshalb über eine größere Problemlösungsfähigkeit verfügen (Scharpf, 1993: 76-77; Eising/Kohler-Koch, 1999: 6). Die Forschung zu verständigungsorientiertem Handeln hat in der Tat gezeigt, dass informelle Prozesse die Effektivität von Überzeugungsprozessen befördern. Das heißt aber nicht, dass in Netzwerken nicht auch interessenorientiert nach Kompromissen gesucht wird, die über Paketlösungen und Ausgleichszahlungen erzeugt werden. Gleichzeitig handeln Akteure auch in formalisierten Verhandlungssystemen verständigungsorientiert (Ulbert/Risse; Börzel/Risse, 2005; siehe bereits Mayntz, 1993: 46/47). Deshalb wird hier auf eine klare Zuordnung von arguing und bargaining zu informellen bzw. formalisierten Verhandlungssystemen verzichtet.

Im Wettbewerb erfolgt die Handlungskoordination über die Konkurrenz zwischen den Akteuren, die sich wechselseitig in bestimmte Leistungsstandards anpassen (zum Folgenden ausführlich: Benz et.al., 2007). Zwar verfolgen Akteure vorranglich ihre egoistischen Eigeninteressen. Sie streben jedoch nach einem gemeinsamen Ziel oder (knappen) Gut (Ressourcen, Zustimmung), von dem sie möglichst viel erhalten können, wenn sie sich im Vergleich zu den anderen als besser bewertet werden (Benz et.al., 2007). Der politische Wettbewerb lenkt das Handeln von Akteuren auf die Erreichung gesellschaftlicher Werte oder kollektiver Güter bzw. Leistungen. Anders als im privaten oder wirtschaftlichen Wettbewerb ist die vergleichende Bewertung aber legitimationspflichtig; sie erfolgt nach institutionell festgelegten Kriterien durch dafür öffentlich beauftragte Instanzen. Je nach Teilnehmern und Gegenstand kann der politische Wettbewerb verschiedene Formen annehmen. Im Parteienwettbewerb konkurrieren Politiker und Parteien um Wählerstimmen, Ämter und Macht. Im Steuer- und Regulierungswettbewerb bilden Einnahmen oder Produkt(ions)normen den Gegenstand der Konkurrenz zwischen territorialen Gebietskörperschaften (Benz, 2001: 171-173).

Ähnlich wie bei Märkten bedürfen politische Wettbewerbssysteme institutioneller Regeln, welche negative Folgen der Konkurrenz vermeiden, indem sie beispielsweise den Zugang neuer Akteure nicht ausschließen und vor allem Mechanismen zur Konfliktaustragung spezifizieren, damit der Wettbewerb in Problemlösung übersetzt werden kann. Das Mehrheitsprinzip bietet einen solchen Mechanismus. Im Parteienwettbewerb

¹⁰ Scharpf spricht von Interaktionsmodi.

werb siegt die Partei mit dem „besseren“ Programm, weil sie eine Mehrheit der Wählerstimmen auf sich vereinigen kann. „Mehrheitsprinzip und politische Konkurrenz ergänzen sich also wechselseitig“ (Benz, 2001: 173). Während Benz das Mehrheitsprinzip als Entscheidungsmodus des Wettbewerbs sieht, wird es bei Scharpf als eigener Interaktionsmodus behandelt, dessen Wesen darin besteht, dass sich die Minderheit der Mehrheitsentscheidung beugen muss (Scharpf, 2000). Damit enthalten sie aber ein genuines Element hierarchischer Koordination. Hier wird sie deshalb als institutionalisierte Entscheidungsregel behandelt, die auf hierarchischer Koordination basiert, in deren Schatten Akteure aber sowohl verhandeln als auch konkurrieren können.

5. Die Verschachtelung und Verbindung von institutionellen Regelungsstrukturen

Bei den oben eingeführten institutionalisierten Regelungsstrukturen und den darin eingebetteten Modi der sozialen Handlungskoordination handelt es sich um Idealtypen, die in der Realität selten in Reinform auftreten. Vielmehr finden wir sowohl diesseits als auch jenseits des Staates in der Regel Kombinationen (Benz, 2001: 175-202). In seinen neueren Arbeiten spricht Benz in diesem Zusammenhang auch von Governanceregimen, bezieht sich dabei allerdings auf die Modi der Handlungskoordination, die eingebettet sind, d.h. in einer Rangordnung zueinander stehen („Schatten“) oder miteinander verbundenen sind, d.h. gleichberechtigt nebeneinander stehen. Die Literatur hat sich bisher vor allem mit eingebetteten oder verschachtelten Regimen beschäftigt. So haben Mayntz und Scharpf in ihren Arbeiten gezeigt, dass hoheitliches Regieren und kooperatives Verhandeln nicht notwendige Alternativen darstellen, sondern wechselseitig ihre Defizite kompensieren können (Mayntz/Scharpf, 1995a; Scharpf, 2000). Alle drei Arten von Verhandlungssystemen sind in der Regel in hierarchische Strukturen eingebettet. Öffentliche und private Akteure verhandeln mit- oder untereinander also fast immer im Schatten der Hierarchie. Das gilt auch für den politischen Wettbewerb, für den öffentliche Akteure den rechtlichen Rahmen setzen und in den sie intervenieren, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern oder Ergebnisse zu korrigieren, die als nicht gemeinwohlverträglich gelten. Umgekehrt können Hierarchie und Verhandlungssysteme im Schatten des Wettbewerbs stehen, z.B. im Rahmen des New Public Managements, wenn Verwaltungen ihre Leistungen im Qualitätswettbewerb mit anderen Organisationen messen sollen (Benz, 2006) oder im Regulierungswettbewerb, in dem konkurrierende Gebietskörperschaften miteinander verhandeln,

um Wettbewerbsvorteile nicht zu verlieren (Héritier et.al., 1994). Schließlich können Verhandlungen auch den Rahmen für politischen Wettbewerb und Hierarchie bilden. So beeinflussen die Verhandlungsrunden der Welthandelsorganisation die Bedingungen für den Systemwettbewerb zwischen Staaten, genauso wie international ausgehandelte Regime wichtige Parameter für staatliche Interventionen im Bereich der Umwelt-, Sicherheits- oder Menschenrechtspolitik setzen.

Die Verschachtelung oder Einbettung von Regelungsstrukturen impliziert eine Rangordnung zwischen den Regelungsstrukturen, in dem die einbettende Regelungsstruktur die institutionellen Spielregeln der Eingebetteten festlegt bzw. ändert sowie korrigierend bzw. substituierend in die Handlungskoordination eingreifen kann. Der institutionelle Schatten der Regelungsstruktur auf der ersten Ebene hat somit einen entscheidenden Einfluss auf die Handlungsorientierung und Kosten-Nutzen Kalküle der Akteure in der Regelungsstruktur auf der zweiten Ebene. Bei verbundenen Regelungsstrukturen müssen Akteure in unterschiedlichen Regelungsstrukturen ihr Handeln koordinieren, um eine politische Entscheidung zu treffen bzw. umzusetzen. Das ist vor allem dann der Fall, wenn der Politikprozess multiple Arenen durchlaufen muss (Benz, 2006).

6. Fazit

Dieses Paper erarbeitete eine Governance-Typologie, mit Hilfe derer sich die bereits bestehenden Ansätze von Governance systematisch erfassen lassen. Dazu wurde zwischen verschiedenen idealtypischen Formen von Governance unterschieden: Wettbewerbssystemen, Verhandlungssystemen sowie der Steuerungsform der Hierarchie. Alle drei lassen sich durch eigene Charakteristika voneinander abgrenzen und erlauben es, andere in der Literatur vorkommende Governance-Formen unter diese drei Idealtypen zu subsumieren (wie beispielsweise Netzwerke als Unterform von Verhandlungssystemen).

Raum für zukünftige Ausführungen könnte die Frage bieten, inwiefern sich diese Governance-Typologie auf verschiedene politische Räume, insbesondere Räume begrenzter Staatlichkeit, übertragen lässt und zur Untersuchung der dort jeweils vorherrschenden politischen Ordnungsstrukturen und –prozesse geeignet ist.

Literaturverzeichnis

- Benz, A. (1994) *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen, Folgen.* (Baden-Baden: Nomos).
- Benz, A. (2001) *Der moderne Staat* (München).
- Benz, A. (2006) *Eigendynamik von Governance in der Verwaltung.* In: Bogumil, J. et al. (Hrsg.): *Politik und Verwaltung. PVS Special Issue 37* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 29-49.
- Benz, A./ Lütz, S./ Schimank, U./ Simonis, G. (2007) *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder.* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften).
- Benz, A. (2008) *Der moderne Staat* (Oldenbourg: Wissenschaftsverlag).
- Biersteker, T.J./ Hall, R.B. (Hrsg.) (2002) *The Emergence of Private Authority in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Börzel, T.A. (1998) *Organising Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks.* *Public Administration*, 76 Vol., No. (2), S. 253-73.
- Börzel, T.A./ Risse, T. (2005) *Public-Private Partnerships. Effective and Legitimate Tools of Transnational Governance?* In E. Grande and L.W. Pauly (Hrsg.): *Complex Sovereignty: On the Reconstitution of Political Authority in the 21st. Century* (Toronto: University of Toronto Press), S. 195-216.
- Commission on Global Governance (1995) *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik* (Bonn: EINE Welt).
- Cutler, C.A./ Haufler, V./ Porter, T. (Hrsg.) (1999) *Private Authority and International Affairs* (Albany: State University of New York).
- Eising, R./ Kohler-Koch, B. (1999) *Introduction. Network Governance in the European Union.* In: Kohler-Koch, B/ Eising, R. (Hrsg.) *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge), S. 3-13.
- Héritier, A. (2003) *New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?* In: Börzel, T./ Cichowski, R. (Hrsg.), *The State of the European Union, 6 - Law, Politics, and Society* (Oxford: Oxford University Press), S. 105-26.
- Héritier, A./ Knill, C./ Mingers, S./ Becka, M. (1994) *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb. Deutschland, Großbritannien, Frankreich* (Opladen: Leske + Budrich).
- Jachtenfuchs, M. (2003) *Regieren jenseits der Staatlichkeit.* In: Hellmann/G./ Wolf, K.D./Zürn, M. (Hrsg.): *Die neuen internationalen Beziehungen* (Baden-Baden: Nomos), S. 495-518.
- Keohane, R.O./ Nye, J.S.J. (1974) *Transgovernmental Relations and International Organizations.* *World Politics*, 27 Vol., No., S. 39-62.
- Kohler-Koch, B. (1997) *Interactive Governance: Regions in the Network of European Politics* In: Kohler-Koch, B. (Hrsg.) (1998) *Regieren in entgrenzten Räumen* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Kooiman, J. (Hrsg.) (1993) *Modern Governance. New Government-Society Interactions* (London: Sage).
- Lehmbruch, G. (1996) *Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie.* *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 37, No. (4), S. 735-751.
- Lindblom, C.E. (1980) *Politics and Markets* (New York: Basic Books).
- Marin, B./ Mayntz, R. (Hrsg.) (1991) *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (Frankfurt a.M.: Campus).
- Mayntz, R. (1987) *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu eine theoretischen Paradigma.* In: Ellwein, Th./ Hesse, J.J./ Mayntz, R./ Scharpf, F.W. (Hrsg.) *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, S. 89-110.
- Mayntz, R. (1993) *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen.* In: Héritier, A. (Hrsg.) *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung* (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24) (Opladen: Westdeutscher Verlag), S. 39-56.
- Mayntz, R. (1996) *Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie.* In: Beyme, K.V./Offe, C. (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation.* *PVS Sonderheft 26* (Opladen: Westdeutscher Verlag), S. 148-68.
- Mayntz, R. (1998) *New Challenges to Governance Theory.* *Jean Monnet Chair Paper*

- Series, European University Institute, Florence, No. 98/50.*
- Mayntz, R. (2004) *Governance im modernen Staat*. In: Benz, A. (Hrsg.), *Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 65-75.
- Mayntz, R. (2005) *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie*. In Schuppert, G.F. (Hrsg.) *Governance Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (Baden Baden: Nomos), S. 11-20.
- Mayntz, R./ Scharpf, F.W. (Hrsg.) (1995a) *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (Frankfurt a.M.: Campus).
- Mayntz, R./ Scharpf, F.W. (1995b) *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*. In Mayntz, R./ Scharpf, F.W. (Hrsg.) *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (Frankfurt/New York: Campus), S. 9-38.
- Mayntz, R. (2009): *Über Governance*. (Frankfurt a.M.: Campus)
- Mayntz, Renate (2010) *Governance im modernen Staat*. In: Benz, A./Dose, N. (Hrsg.) (2010) *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 37-48.
- Ouchi, W.G. (1980) *Market, Bureaucracies, and Clans*. *Administrative Science Quarterly*, 25 Vol., S. 129-41.
- Powell, W.W. (1990) *Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization*. *Research in Organizational Behavior* Vol., No. 12, S. 295-336.
- Reinicke, W.H. (1998) *Global Public Policy. Governing without Government?* (Washington, D.C.: Brookings).
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham and Philadelphia: Open University Press).
- Scharpf, F.W. (1991) *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*. *Politische Vierteljahresschrift*, 32 Vol., No. 4, S. 621-34.
- Scharpf, F.W. (1993) *Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen*. In: Héritier, A. (Hrsg.) *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS Sonderheft 24 (Opladen: Westdeutscher Verlag), S. 57-83.
- Scharpf, F.W. (1997) *Games real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder CO: Westview Press).
- Scharpf, F.W. (2000) *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung* (Opladen: Leske + Budrich).
- Schmitter, P.C./ Lehmbruch, G. (Hrsg.) (1979) *Trends Towards Corporatist Intermediation* (Beverly Hills/London: Sage).
- Schuppert, G.F. (2006²) *Governance Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (Baden-Baden: Nomos).
- Schuppert, G.F./ Zürn, M. (Hrsg.) (2008): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. PVS Sonderheft 41 (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Schuppert, G.F. (2011) *Alles Governance, oder was?* (Baden-Baden: Nomos)
- Streeck, W./ Schmitter, P.C. (Hrsg.) (1985) *Private Interest Government. Beyond Market and State* (London et al.: Sage). In: Voigt, R. (Hrsg.) (1995) *Der kooperative Staat* (Baden-Baden: Nomos).
- Williamson, O.E. (2007) *Transaction Cost Economics: An Introduction*. *Economics Discussion Papers*. Discussion Paper No. 2007-3, Kiel Institute for the World Economy.
- Zürn, M. (2010): *Internationale Institutionen und nichtstaatliche Akteure in der Global Governance*. In: Piepenbrink, J. (2010): *Weltgesellschaft? APuZ 34-35* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung), S. 14-20.
- Zürn, M./ Zangl, B. (Hrsg.) (2004): *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?* (Bonn: Diez).

Zu den Passauer Jean Monnet Papieren

Die Passauer Jean Monnet Papiere werden vom Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik der Universität Passau herausgegeben. Sie dienen der Veröffentlichung der verschiedenen, von der Europäischen Kommission geförderten Projektaktivitäten des Jean-Monnet-Lehrstuhls und stehen darüber hinaus auch besonders qualifizierten Studierenden zur Publikation ihrer Arbeiten offen. Interessierte Autoren können Manuskripte unter jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de einreichen.

Impressum

Universität Passau
Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik
Dr. Hans-Kapfinger-Str. 14, 94032 Passau
E-mail: jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de
Fon: +49 (0)851 509 2981
Fax: +49 (0)851 509 2977
www.uni-passau.de/goeler

ISSN: 2194-1580

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.



Programm für
lebenslanges
Lernen