

# **Titelblatt**

Kurs 33201: Grundlagen der Governance-Analyse

Autoren: Arthur Benz u.a.

Copyright: 2007

## **Hinweise:**

Bitte Polis-Signet auf das **Titelblatt**.

	<b>Seite</b>
Studierhinweise	6
<b>1 Einleitung (Arthur Benz)</b>	<b>7</b>
1.1 Begriff	7
1.2 Interdisziplinäre Perspektiven	10
1.3 Governance-Modi: Mechanismen und Formen	12
1.4 Komplexe Governance-Formen und Dynamik von Governance	19
1.5 Zu den nachfolgenden Beiträgen	23
1.6 Literatur	23
<b>Teil I: Governance-Formen und –Mechanismen</b>	<b>26</b>
<b>2 Hierarchie (Marian Döhler)</b>	<b>27</b>
2.1 Begriff	27
2.2 Hierarchie und Demokratie	29
2.3 Grenzen des Hierarchieprinzips	31
2.4 Hierarchie im Verhältnis von Staat und Gesellschaft	34
2.5 Hierarchie und Governance	35
2.6 Literatur	36
<b>3 Netzwerke (Andreas Wald/Dorothea Jansen)</b>	<b>37</b>
3.1 Markt, Hierarchie, Netzwerk – ein transaktionstheoretischer Vergleich	38
3.2 Koordinationseffekte von Netzwerken	43
3.3 Fazit	47
3.4 Literatur	48
<b>4 Verhandlungen (Arthur Benz)</b>	<b>51</b>
4.1 Verhandlungstheorien	52
4.2 Verhandlungsbereitschaft	55
4.3 Verhandlungsmechanismus und Modi des Verhandeln	56
4.4 Verhandlungsstrukturen	58
4.5 Verhandlungen durch Vertreter	60
4.6 Verhandlungen in Governance-Regimen	62
4.7 Literatur	63

<b>5</b>	<b>Politischer Wettbewerb (Arthur Benz)</b>	<b>66</b>
5.1	Funktionsweise des Wettbewerbs	66
5.2	Wettbewerb um Ämter, Parteienwettbewerb	69
5.3	Steuerwettbewerb, Regulierungswettbewerb	72
5.4	Anbieterwettbewerb	73
5.5	Leistungswettbewerb	75
5.6	Systemwettbewerb	77
5.7	Voraussetzungen und Folgen des Wettbewerbs	78
5.8	Literatur	80
<b>6</b>	<b>Markt (Roland Czada)</b>	<b>82</b>
6.1	Der Markttausch als Transaktionstypus	82
6.2	Begriff und Theorie des Marktes	84
6.3	Realgeschichte des Markttausches	87
6.4	Theorie der Marktregulierung	89
6.5	Grenzenlose Markterweiterung?	91
6.6	Offene Forschungsfragen	94
6.7	Literatur	95
<b>7</b>	<b>Gemeinschaft (Jochen Gläser)</b>	<b>97</b>
7.1	Begriffsgeschichte	97
7.2	Die soziale Ordnung der Gemeinschaft	101
7.3	Die Governance der Gemeinschaft	104
7.4	Literatur	106
<b>Teil II: Governance-Dynamik und Wandel von Governance-Formen</b>		<b>109</b>
<b>8</b>	<b>Institutionalismus und institutioneller Wandel (Uwe Schimank)</b>	<b>110</b>
8.1	Institutionengestaltung und Institutionendynamiken	110
8.2	Soziologischer Neoinstitutionalismus	113
8.3	Institutionenökonomik	115
8.4	Rational-Choice-Institutionalismus	116
8.5	Historischer Institutionalismus	119
8.6	Akteurzentrierter Institutionalismus	120
8.7	Schluss	124
8.8	Literatur	124

---

<b>9</b>	<b>Pfadabhängigkeit (Raymund Werle)</b>	<b>127</b>
9.1	Zur Entstehung des Konzepts	127
9.2	Mechanismen	128
9.3	Sozialwissenschaftliche Erweiterung des Konzeptes	130
9.4	Kritik der Pfadabhängigkeit	134
9.5	Pfadkreation	136
9.6	Fazit	137
9.7	Literatur	138
<b>10</b>	<b>Policy-Transfer und Policy-Diffusion (Susanne Lütz)</b>	<b>141</b>
10.1	Policy-Diffusion und Policy-Transfer: Gemeinsamkeiten und Unterschiede	141
10.2	Mechanismen	145
10.3	Bedingungsfaktoren	148
10.4	Fazit	150
10.5	Literatur	151
<b>11</b>	<b>Governance und Wandel des Staates (Arthur Benz)</b>	<b>153</b>
11.1	Nationalstaat als institutionalisierte Herrschaftsordnung	154
11.2	Grenzprobleme des Staates	156
11.3	Governance der Demokratie	158
11.4	Governance in der Bürokratie	161
11.5	Herausforderungen des Verfassungsstaates – Governance der Verfassungspolitik	164
11.6	Stärkung oder Schwächung des Staates?	165
11.7	Literatur	166

## Studierhinweise

Mit dem vorliegenden Studienbrief erhalten Sie einen weiteren Text, der in das Thema Governance einführt. Im Unterschied zu den Kursen „Governance – Eine Einführung“ (Benz) und „Governance und gesellschaftliche Integration“ (Lange/Schimank), in denen am Beispiel von verschiedenen Themenfeldern ein Verständnis von Governance vermittelt wird, werden mit dem vorliegenden Kurs theoretisch-analytische Grundlagen eingeführt. Vorgestellt werden Begriffe sowie die mit ihnen verbundenen analytischen Perspektiven und Theorien, die in der Governance-Forschung besonders wichtig und für das Verständnis der Funktionsweise von Governance erforderlich sind. Zum einen geht es um die Governance-Formen der Hierarchie, der Netzwerke, der Verhandlungen, des Marktes, des politischen Wettbewerbs und der Gemeinschaft, zum anderen um Konzepte für die Erklärung der Eigendynamik und des Wandels von Governance. Der einführende Text soll nochmals den Begriff Governance und grundlegende Konzepte erläutern.

Die Texte sind relativ abstrakt gehalten, wenngleich die Autorinnen und Autoren illustrierende Beispiele darstellen. Dies mag die Lektüre für Sie als Studierende nicht leicht machen. In Verbindung mit den empirischen Beiträgen, die Sie in den oben genannten Studienbriefen finden, sollten Sie aber in der Lage sein, den Gehalt der Konzepte zu verstehen. Deswegen kann eine parallele Lektüre empfohlen werden. Versuchen Sie das, was im vorliegenden Kurs an Begriffen und Theoriebausteinen gelehrt wird, auf Bereiche der Governance-Forschung anzuwenden. Denn für die wissenschaftliche und praktische Arbeit sind nicht abstrakte Konzepte, sondern deren Anwendung entscheidend. Im Übrigen versteht man Konzepte besser, wenn man sie auf konkrete Beispiele bezieht. Dazu genügt sicher der Erfahrungshintergrund, über den die meisten Studierenden verfügen, dazu können aber auch die Beiträge in den anderen Kursen helfen.

Mit Ausnahme der Einleitung sind die hier zusammengestellten Texte in einem Handbuch veröffentlicht, das von Lehrenden des Studiengangs Governance herausgegeben wurde (Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank, Georg Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007). In diesem Handbuch finden Sie neben den vorliegenden Texten weitere Artikel zu theoretischen Ansätzen der Governance-Forschung und zu grundlegenden Fragestellungen (Interessenvermittlung und Demokratie), zu verschiedenen Kontexten (Governance auf der lokalen, regionalen, nationalen, europäischen und globalen Ebene, zu Staat, Wirtschaft, Verwaltung und zu wichtigen Politikfeldern).

In den Literaturverzeichnissen zu den einzelnen Artikeln sind solche Titel mit einem Stern (\*) markiert, die sich für die weitere Lektüre besonders eignen.

# 1 Einleitung

## 1.1 Begriff

Der Begriff Governance wird seit einigen Jahren in vielen Bereichen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft verwendet, und zwar in der Wissenschaft wie auch in der Praxis. Der Grund für die Verbreitung des Begriffs liegt keineswegs darin, dass mit ihm eine neue Form von Regierung, ein Organisationsmodell oder ein Modell gesellschaftlicher Selbststeuerung erfunden worden wäre, wenngleich diese Behauptung zum Teil mit Governance verbunden wird. Zwar erklärt sich die Verbreitung des Begriffs aus der Tatsache, dass bekannte Formen, von denen man gemeinhin die Lösung kollektiver Probleme in modernen Gesellschaft erwartet, also der Staat bzw. das Hierarchiemodell in Politik, Verwaltung und Unternehmen, der Markt oder Verbände und soziale Gemeinschaften problematisch geworden sind. Wenngleich sich Prognosen des Niedergangs des Staates oder des Endes der Hierarchie ebenso als unzutreffend erwiesen haben wie die Rede vom Marktversagen oder von der Auflösung von Assoziationen oder Gemeinschaften, sind ihre Defizite und ihre Kontingenz inzwischen erkannt worden. Und genau auf diesen Tatbestand verweist die Verbreitung des Governance-Begriffs. Aber der Begriff steht für alle diese Arten kollektiven Handelns, dieser Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können. Er verweist darauf, dass sie alle nur unter bestimmten Bedingungen und für bestimmte Probleme geeignet sind, wir deshalb ihre Funktionsweise und Funktionsbedingungen analysieren müssen, wenn wir die komplexe politische und soziale Wirklichkeit begreifen, Probleme verstehen und Lösungen finden wollen. Insofern kommt ihm eine wissenschaftliche wie praktische Bedeutung zu, ohne dass damit schon etwas über die Eignung des Konzepts gesagt wäre.

Begriff

Wenn wir von Governance sprechen, wollen wir also verstehen, wie bestimmte Formen kollektiven Handelns in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft funktionieren und wirken. Das Konzept lenkt unseren Blick dabei auf die spezifischen Struktur-Prozess-Zusammenhänge, die erklären, warum bestimmte Ergebnisse zustande kommen und andere nicht. Das Interesse für Funktionsmechanismen und Wirkungen hat die Politikwissenschaft schon immer motiviert. Sie hat sich dabei aber auf bestimmte Strukturen und Verfahren der Politik konzentriert und sie ging davon aus, dass sich diese von denen in anderen gesellschaftlichen Bereichen oder in der Wirtschaft grundlegend unterscheiden. Mit der Governance-Perspektive ist diese Unterscheidung nicht aufgegeben, allerdings verweist sie darauf, dass grundsätzlich alle Formen und Mechanismen in allen Bereichen auftreten können. Politik im Staat beruht nicht nur auf der Hierarchie im Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten oder auf dem Wettbewerb von Parteien und Verbänden, sie schließt Verhandlungen, Netzwerke und Gemeinschaften ein. Ebenso können wir den Markt nicht verstehen, wenn wir ihn lediglich als Konkurrenzmechanismen begreifen und die Elemente von Hierarchie in der Durchsetzung

Governance-Perspektive

von Regeln oder in Unternehmensorganisationen oder von Verhandlungen und Netzwerken in spezifischen Tauschbeziehungen übersehen.

Mit dem Governance-Konzept wird also die der älteren Regierungslehre und Policyforschung implizite Sicht, wonach ein Staat, eine Regierung oder eine Verwaltung ihre Ziele gegen gesellschaftliche Adressaten ihrer Entscheidung einfach durchsetzen können, ebenso überwunden wie die Vorstellung, der Markt könne die Effizienz von Produktion und Verteilung in der Wirtschaft gewährleisten. Zudem rücken neben dem Markt und dem Staat andere Formen der Interdependenzbewältigung in den Mittelpunkt der Analyse. Diese Formen gelten nicht als spezifisch für einen bestimmten Sektor bzw. ein gesellschaftliches Teilsystem, vielmehr tragen sie in jeweils unterschiedlichen Kombinationen zur Verwirklichung kollektiven Handelns im öffentlichen, im privaten wie im „Dritten Sektor“, in Politik, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft oder sozialen Gemeinschaften bei.

#### Governance-Formen und -Mechanismen

Wenn wir in der Forschung oder im praktischen Handeln den Begriff Governance verwenden, so bedeutet dies zunächst, dass wir dieses erweiterte Spektrum von Möglichkeiten des koordinierten kollektiven Handelns berücksichtigen. Über die bloße Tatsache der Koordination zwischen Individuen, Organisationen, gesellschaftlichen Teilsystemen oder Staaten hinaus, verweist der Begriff also auf unterschiedliche Formen und Mechanismen der Koordination. Mit *Formen* meinen wir die Strukturen der Interaktion, seien es solche, die sich durch dauerhaftes Zusammenwirken ergeben, oder solche, die durch formale Regeln institutionalisiert wurden. Als *Mechanismen* bezeichnet die Sozialwissenschaft demgegenüber die Prozessverläufe, die sich kausal im Rahmen dieser Formen ergeben. Es handelt sich hierbei um „Ursache-Wirkungs-Ablauf-,Muster“ (Schimank 2002: 155), die, da sie in den institutionellen Strukturen und den Handlungsmotiven der Akteure angelegt sind, regelmäßig vorkommen und daher durch theoretische Modelle der Struktur- und Interaktionsdynamiken rekonstruiert werden können.

#### Fragestellungen

Die Governance-Perspektive ist also mehr als eine Beschreibung von Koordination kollektiven Handelns, weil auch die Mechanismen und ihre strukturelle Verankerung erfasst werden, welche koordiniertes kollektives Handeln herbeiführen. Und obgleich sich die Diskussion vielfach auf Formen oder Institutionen bezieht, wenn von Governance die Rede ist, geht es immer auch um die Wirkungsmechanismen und die durch sie ausgelösten Prozesse. Der Governance-Ansatz lässt sich insofern vom älteren Institutionalismus genauso abgrenzen wie vom Funktionalismus. Während ersterer kollektives Handeln mit den Bauplänen einer Institution und den ihnen zugrunde liegenden Normen erklärt und letzterer die Realität mit den Leistungserwartungen vergleicht, verweist Governance auf die Handlungslogiken, d.h. die kausalen Verbindungen zwischen Strukturen (Institutionen oder Machtverteilung), Interessen und Interaktionen (vgl. Kooiman 2003).

#### Analysebegriff

In dieser abstrakten Kennzeichnung erscheint der Governance-Begriff ohne wesentlichen Gehalt im Hinblick auf die Beschreibung oder Erklärung realer Phänomene zu sein. Das liegt daran, dass er, jedenfalls in dem hier zugrunde gelegten

breiten Verständnis, keine konkrete Realität erfasst, sondern für eine Perspektive auf die Realität steht. Damit verwenden wir Governance als einen *Analysebegriff*. Er liefert einen Rahmen, in dem sich weitere Begriffe einordnen und einander zuordnen lassen, je nach dem, welchen Gegenstand wir betrachten, welche Fragen wir stellen oder was wir erklären wollen (vgl. Kooiman 2003; Pierre/Peters 2000). Einige zentrale Begriffe werden in diesem Lehrbrief vorgestellt.

Dabei sollte nicht übersehen werden, dass es auch andere Verwendungsweisen gibt. Zu nennen sind insbesondere die folgenden (Rhodes 1997: 47-53; Kersbergen/Warden 2004):

Verwendungsweisen:

- *Deskriptiver* Begriff: Mit diesem wird die Tatsache erfasst, dass kollektive Entscheidungen in modernen Gesellschaften zunehmend in nicht-hierarchischen Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren zustande kommen, die Gesetzgebung und autoritative Gesetzesdurchsetzung des Staates demgegenüber an Bedeutung verliert. Governance als Realität nicht-hierarchischer, netzwerkförmiger oder kooperativer Politik finden wir innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Staates, vor allem aber auch im internationalen Kontext. Abgesehen davon, dass zu bezweifeln ist, ob diese Formen der Politik neu sind, können wir ihre Ausprägungen und Wirkungen nur verstehen, wenn wir über ein analytisches Instrumentarium verfügen, mit dem die jeweils spezifischen Strukturen und Mechanismen begriffen werden können. - deskriptiv
- *Normativer* Begriff: Governance wird häufig zur Beschreibung eines Modells des „guten“ Regierens oder Verwaltens verstanden. Gemeint sind dabei zum einen Normen wie etwa demokratische Verantwortlichkeit von Regierungen, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Unabhängigkeit der Politik und Verwaltung von spezifischen Interessengruppen oder einer Klientel. Zum anderen wird Governance in der öffentlichen Verwaltung entweder mit dem Konzept des „New Public Management“ gleichgesetzt oder als eine Weiterführung dieses Konzepts unter Berücksichtigung von Interdependenzen zwischen Sektoren und Politikbereichen („joint-up management“) verstanden. Ob der Anspruch, den diese Konzepte erheben, in der Realität auch eingelöst werden kann, lässt sich entweder mit einer kritischen Analyse der vorgeschlagenen Institutionen und Verfahren oder einer Evaluierung von Praxisbeispielen ermitteln. Beides erfordert ein geeignetes analytisches Instrumentarium. - normativ
- *Praktisches* Konzept: Neuerdings wird Governance auch als Regierungstechnik verstanden. Dieser Begriff leitet sich aus dem normativen Konzept von „Good Governance“ ab, fokussiert aber auf das Management von Interdependenzen, Netzwerken oder Verhandlungssystemen ohne Rückgriff auf formale Entscheidungskompetenzen. Dieses Verständnis findet sich etwa im Weißbuch der Europäischen Kommission mit folgender Definition: “‘Governance‘ means rules, processes and behavior that affect the way in which - praktisch

powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability and coherence” (Europäische Kommission 2001: 8, Fn.1). Während in anderen Praxiskontexten Governance noch stärker auf Management verengt wird, hat das Verständnis der Kommission den Vorteil, dass es nicht auf spezifische Regierungstechniken ausgerichtet und für verschiedene Formen offen ist. Insofern lässt sich seine Umsetzung in die Praxis mit den hier vertretenen Analysekonzepten erfassen. Allerdings sind Praxiskonzepte nicht gleichzusetzen mit analytischen Konzepten der Wissenschaft.

Die unterschiedlichen Verwendungsweisen liefern für Kritiker des Governance-Konzepts Argumente, es als vage und missverständlich abzulehnen. Mit einer solchen Begründung könnte man aber viele zentrale sozialwissenschaftliche Begriffe wie etwa Gesellschaft, Staat, Politik u.a. für unbrauchbar erklären. Die Beiträge in diesem Studienbrief sollen demgegenüber zeigen, welcher analytische Gehalt in dem Governance-Begriff steckt und auf welche Analyseperspektiven er verweist. Auch insofern ist aber zunächst Missverständnissen vorzubeugen.

Interdependenzen und ihre Bewältigung

Der analytische Gebrauch von Governance impliziert eine spezifische Sicht auf die Wirklichkeit, indem die Interdependenzen zwischen Akteuren und die verschiedenen Formen der Interdependenzbewältigung im Kontext von Institutionen und gesellschaftlichen Teilsystemen in den Mittelpunkt gerückt werden. Damit verweist man darüber hinaus auf ein begriffliches Instrumentarium, das geeignet ist zu untersuchen, wie verschiedene Koordinationsformen sowie ihre Kombination bei der Bewältigung der Interdependenzprobleme funktionieren. Governance stellt aber keine Theorie dar. Zwar verbindet sich mit dem Konzept der Anspruch, verallgemeinerbare Aussagen über Formen und Mechanismen der Koordination zu treffen, angesichts der Vielfalt und Komplexität wird man dabei aber nur mit Theoremen begrenzter Reichweite rechnen können, welche aus vergleichenden Untersuchungen gewonnen werden können. Darüber hinaus gibt es eine Nähe zu vorhandenen Analyseansätzen, weil Governance einen systematischen Zusammenhang von Strukturen und Handlungen, Institutionen und Interaktionen postuliert. Insofern ist es kein Zufall, dass der Begriff in Forschungskontexten entstanden ist, in denen institutionalistische oder interaktionszentrierte Ansätze verwendet wurden. Gleichwohl lassen sich Hypothesen über Struktur-Prozess-Zusammenhänge auch anderen Theorien entnehmen. Innerhalb der Grenzen ihrer spezifischen Analyseperspektive ist die Governance-Forschung offen für einen Theorienpluralismus.

## 1.2 Interdisziplinäre Perspektiven

Governance als Brückenbegriff

Governance ist nicht mehr, aber auch nicht weniger als ein wissenschaftlicher „Brückenbegriff“ (Schuppert 2005: 373), der eine problemorientierte Kommunikation zwischen unterschiedlichen Subdisziplinen der Politikwissenschaft sowie zwischen wissenschaftlichen Disziplinen ermöglicht.

Innerhalb der Politikwissenschaft fokussiert die Governance-Perspektive auf die wachsende Bedeutung nicht-hierarchischer Formen der Koordination von Politik und deren Effektivität und Legitimität. Die Frage nach dem Potenzial nicht-hierarchischer Koordinationsformen zwischen den Staaten, innerhalb eines Staates sowie zwischen Staat und Gesellschaft steht nicht zuletzt im Kontext eines seit dem Ende des zwanzigsten Jahrhunderts doppelt eingeschränkten Handlungsspielraumes des Nationalstaates. Nach außen ist der Nationalstaat immer weniger fähig, allein Entscheidungen für die Bürger seines Territoriums zu treffen. Vielmehr werden Fragen der Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltpolitik, die bislang als überwiegend innenpolitische Angelegenheit galten, nun auch mit anderen Staaten, internationalen Organisationen oder privaten Akteuren auf globaler und europäischer Ebene abgestimmt. Die Formen derartig „gepoolter Souveränität“ fallen je nach Problemlage, Politikfeld oder der Konstellation beteiligter Akteure sehr unterschiedlich aus; im Ergebnis zeigen sich bereichsspezifisch variierende Muster und Qualitäten sozialer Integration. Im Innern scheitern Versuche zielgerichteter staatlicher Einflussnahme gegenüber der Gesellschaft an deren Eigendynamik und Komplexität, aber auch an ihren durch Internationalisierung und Globalisierung gewachsenen Optionen, sich staatlicherseits auferlegten Zwängen zu entziehen. Auch innerhalb des nationalen Territoriums wird die hierarchische Über- bzw. Unterordnung politischer Handlungsebenen zunehmend in Frage gestellt und nach den Gestaltungspotenzialen dezentraler Steuerungsarrangements gefragt, die von erweiterten Kompetenzen der Bundesländer über regionale Planungs- und Entwicklungsnetzwerke bis hin zu lokalen Formen von public-private partnerships reichen können. Der Einsatz marktförmiger Steuerungsinstrumente innerhalb des Staats- und Verwaltungsapparates wird mit Hoffnungen auf Kosteneinsparungen und größere Effektivität der Abläufe verbunden. Die Frage nach der Effektivität und Legitimität nicht-hierarchischer Koordinationsstrukturen hat sich somit innerhalb der Politikwissenschaft zum Querschnittsthema verschiedener Teildisziplinen wie der Internationalen Beziehungen, der Europaforschung, der Politikfeldanalyse, der auf Verbände und gesellschaftliche Interessenvermittlung gerichteten politischen Soziologie, der Föderalismus- und Regionenforschung und nicht zuletzt der politikwissenschaftlichen Verwaltungs- und Kommunalwissenschaft entwickelt.

Politikwissenschaftliche  
Theorien

Die Muster, die Formen und die Qualität sozialer Interdependenzbewältigung werden aber auch über Disziplinen hinweg thematisiert, wie Diskussionen in der Soziologie, den Wirtschafts- und Rechtswissenschaften zeigen. Allerdings lassen sich hier durchaus unterschiedliche disziplinäre Akzentsetzungen beobachten. Die Politik- und Rechtswissenschaften legen ihr Augenmerk auf die *Formen* und *Muster der Interdependenzbewältigung*. Während die Politikwissenschaft Koordinationsstrukturen unter Rückgriff auf das Zusammenspiel von Handeln, Interaktion und institutionellen Rahmenbedingungen rekonstruieren und erklären möchte, thematisiert die Rechtswissenschaft das Steuerungsdesign von Regelungsstrukturen und dabei insbesondere die Steuerungsqualitäten des öffentlichen Rechts im Zusammenspiel mit Zivilrecht und Formen privater Selbstregulierung (Schuppert

Vergleich der dis-  
ziplinären Perspektiven

2005: 382-394). Demgegenüber rücken die Soziologie und vor allem die Wirtschaftswissenschaften die *Wirkungen* und *Funktionen* von Mustern gesellschaftlicher Koordination in den Mittelpunkt der Betrachtung. Die an Fragen der Sozial- und Systemintegration interessierte Soziologie beurteilt Abstimmungsstrukturen zwischen Staat und Gesellschaft danach, ob diese sich funktional oder dysfunktional auf gesellschaftliche Integration auswirken – im Idealfall ergibt sich aus der Ordnung der Akteurkonstellationen auch eine Ordnung der Gesellschaft (Lange/Schimank 2004: 26). Die aus der Transaktionskostenökonomik hervorgegangene wirtschaftsbezogene Governance-Diskussion beleuchtet hingegen die Leistungsfähigkeit von Governance-Konfigurationen hinsichtlich ihrer möglichen Kosten, Effizienz- und Wettbewerbsvorteile für die beteiligten Akteure (vgl. Lütz 2006: 19-20).

Komplementarität der Disziplinen

Das Governance-Konzept verbindet sich also in den einzelnen Fachdisziplinen mit unterschiedlichen Theorien und Methoden der Forschung. Dies muss auch so sein, wenn man in der interdisziplinären Forschung eine nahe liegende Gefahr vermeiden will. Wenn nämlich die Disziplinen sich wechselseitig des begrifflichen Instrumentariums der jeweils anderen Seite bedienen, ohne die Unterschiede zu beachten, dann entsteht Verwirrung, welche den interdisziplinären Diskurs eher erschwert als fördert. Als Brückenbegriff zwischen Disziplinen impliziert Governance ein Forschungsprogramm, das nicht identische, sondern komplementäre Begriffe über identische Untersuchungsgegenstände verlangt. Die Übernahme der Governance-Perspektive sollte uns im interdisziplinären Diskurs nicht dazu verleiten, unser begriffliches Instrumentarium zu vereinheitlichen, sondern differente Begriffe aufeinander zu beziehen.

### 1.3 Governance-Modi: Mechanismen und Formen

Governance als dynamischer Struktur-Prozess-Zusammenhang

Die vergleichende Analyse von Governance liefert Kategorien, mit denen unterschiedliche Modi von Governance unterschieden werden. Mit diesem Begriff bezeichnet man die Art und Weise, wie Akteure ihre Handlungen koordinieren. Dabei sind zum einen die spezifischen Mechanismen und zum anderen die Governance-Formen zu beachten. Erstere betreffen die Interaktionen zwischen Akteuren und ihre kausale Verknüpfung zu kollektiven Handlungen und Entscheidungen, letztere die Strukturen, also die Machtverteilung und die formalen und informellen Regeln, die Handlungen und Interaktionen beeinflussen. Wenn wir, was in der Governance-Forschung häufig der Fall ist, den Aspekt der Regeln betonen, können wir auch den Begriff Institution verwenden. Es sollte aber nicht vernachlässigt werden, dass die Wirkung von Regeln durch Machtverhältnisse beeinflusst werden kann und dass Machtverhältnisse unabhängig von Regeln kollektives Handeln prägen können. Die Funktionsweise von Governance ergibt sich jedenfalls aus dem Zusammenwirken von Mechanismen und Strukturen. Beide sind eng verbunden: Mechanismen beruhen auf handlungsprägenden Faktoren, die zumindest teilweise auf die Strukturen zurückgeführt werden können. Strukturen entstehen regelmäßig im kollektiven Handeln der Akteure und werden durch In-

teraktionen laufend bestätigt oder revidiert. Das Zusammenwirken von Mechanismen der Interaktion und Formen erzeugt deshalb die Dynamik von Governance.

Wenn wir unter Governance kollektives Handeln zwischen Akteuren in institutionellen Kontexten verstehen, dann stellt sich zunächst die Frage, wie Akteure ihre Handlungen koordinieren, d.h. welche sozialen *Mechanismen* (Hedström/Swedberg 1998) in Struktur-Prozess-Zusammenhängen angelegt sind und Handlungen so kausal verknüpfen, dass gemeinsames Handeln erreicht wird. Dabei ist davon auszugehen, dass Akteure unterschiedliche Handlungsmodelle (rationales Handeln, kommunikatives Handeln, kreatives Handeln etc.) verwirklichen und dass dementsprechend die Koordination variieren kann. Zur Vereinfachung können wir aber annehmen, dass Akteure Interessen verfolgen und Ergebnisse von Koordination hinsichtlich der Folgen für ihre eigenen Interessen bewerten. Die Handlungskoordination zwischen solchen Akteuren kann grundsätzlich über Anpassung auf der Grundlage von Beobachtung oder durch Einfluss auf der Grundlage von Kommunikation oder Interdependenzen oder durch Vereinbarungen auf der Basis von Verhandeln erfolgen (Lange/Schimank 2004: 20-21; Schimank 2007). Anpassung und Einfluss können einseitig oder wechselseitig erfolgen. Da Governance im Kern auf Interaktionen beruht (Kooiman 2003), sind grundsätzlich, wie es beim Verhandeln erforderlich ist, wechselseitige Verhaltensänderungen zu erwarten. In der Terminologie der Spieltheorie handelt es sich bei Anpassung und Einfluss um ein nicht-kooperatives, beim Verhandeln um ein kooperatives Spiel.

Elementare  
Mechanismen

Diese Mechanismen der Handlungskoordination sind in jeweils unterschiedlichen *Governance-Formen* festzustellen. Sie können nach ihren Regeln der Interaktion und nach der Machtverteilung differenziert werden. Darüber hinaus variieren die Regeln bzw. Kosten des Austritts. Können Akteure leicht die Interaktionsbeziehung verlassen, kommt eine Koordination unter weniger Teilnehmern leichter zustande, es steigen jedoch unter Umständen die externen Effekte bzw. es sinkt die Effektivität des kollektiven Handelns. Die Möglichkeit des Exits hat also ambivalente Folgen.

Governance-Formen

Die Kombination von Mechanismen und Formen bestimmt den jeweiligen Governance-Modus. Die Governance-Forschung liefert eine verwirrende Vielfalt von Kategorisierungen. Das liegt nicht allein an der Komplexität und den Schwierigkeiten der Verständigung über Typen, sondern auch an den Variationen der Forschungsgebiete. Je nach Gegenstand der Analyse und je nach Erkenntnisinteresse richten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler den Blick auf verschiedene Aspekte, und diese Fokussierung der Perspektive drückt sich auch in Begriffsbildungen und Typologien aus. Man kann daher versuchen, diese Variationen in einem möglichst differenzierten Schema abzubilden, oder man kann Koordinationsformen für ein besonderes Forschungsgebiet bestimmen und nur die relevanten Formen in das Analyseschema aufnehmen. Im Folgenden wird ein Mittelweg eingeschlagen, in dem die für kollektives Handeln in wesentlichen Bereichen von

Governance-Modus

Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wichtigsten *Governance-Formen* skizziert werden.

#### Hierarchie

Innerhalb von organisierten Handlungskontexten ist zweifellos die *Hierarchie* besonders relevant. Das gilt einerseits im Staat und in der Verwaltung, und zwar sowohl für die internen Strukturen und Prozesse wie für das Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern oder kollektiven gesellschaftlichen Akteuren. Hierarchie ist aber auch das dominante Strukturmuster in Unternehmen oder in Organisationen in anderen Gesellschaftsbereichen. Dafür gibt es gute Gründe: Eine hierarchische Organisation sichert Handlungsfähigkeit und Berechenbarkeit, die für einen demokratischen Rechtsstaat und eine Wirtschaftsorganisation essenziell, aber auch für einen Verband oder einen Verein wichtig sind. Sie ermöglicht die Bewältigung komplexer Aufgaben durch Arbeitsteilung (Simon 1978) sowie Machtbegrenzung durch immanente Kontrollen. Diese Anforderungen erfüllt eine hierarchische Organisation aber nur, sofern Handlungen der Akteure koordiniert werden, d.h. wenn die ausführenden Einheiten dem Willen der Organisationsleitung folgen. Vielfach wird angenommen, dass Koordination in der Hierarchie unproblematisch sei, weil Akteure sich in einem Über-Unterordnungsverhältnis befinden und formale Regeln durch Zwang durchgesetzt werden könnten. Tatsächlich ist neben der asymmetrischen Machtverteilung zwischen leitenden und ausführenden Organisationseinheiten bzw. Akteuren die Funktionsdifferenzierung zwischen den Ebenen der Hierarchie zu beachten. Akteure, die in leitender oder kontrollierender Funktion arbeiten, verfolgen dabei in der Regel andere Interessen als Akteure, die mit Vollzugsaufgaben betraut sind. Diese verfügen wiederum über bessere Informationen, die sie gegen die formale Macht der Leitung ausspielen können (Miller/Moe 1986; Moe 1984). Hierarchische Koordination beruht daher auf einer gegenläufig asymmetrischen Machtverteilung, in der Koordination im Wege der wechselseitigen Anpassung stattfindet. Damit sie gelingt, bedarf es der formalen Regeln, die neben der Funktionsteilung formale Verhaltensregeln, Kompetenzregeln und Regeln der Belohnungen oder Sanktionen beinhalten.

Hierarchien sind also keine einfachen Interaktionsstrukturen und man würde sie nicht angemessen verstehen, wenn man hierarchische Koordination auf einseitige Entscheidungen reduzieren würde. Als Governance-Modus impliziert Hierarchie wechselseitige Interaktion. In praktischen Fällen kommt hinzu, dass formale Regeln der Machtverteilung und Funktionsdifferenzierung meistens durch informale Beziehungen zwischen Personen überlagert werden. Sie sind besonders relevant, weil sich Akteure den Zwängen der Machtstruktur in Hierarchien nicht leicht durch Austritt entziehen können. Konflikte werden daher durch Informalisierung gelöst. In der sozialwissenschaftlichen Organisationsforschung wurde das Phänomen der „informalen Organisation“ ausgiebig beschrieben und analysiert. Diese Bezeichnung verweist auf eine über die bisher dargelegten Merkmale hinausgehende Komplexität realer hierarchischer Strukturen, die mit einem anderen Governance-Modus verbunden sind. Um diesen zu verstehen, bietet die Governance-

Forschung den aus der Soziologie stammenden Begriff der sozialen Netzwerke an.

Ein *Netzwerk* – im Sinne einer Governance-Form – liegt vor, wenn formal autonome Akteure in relativ dauerhaften, aber nicht formal geregelten Interaktionsbeziehungen gemeinsame Ziele oder Werte verwirklichen. Koordination erfolgt durch wechselseitigen Einfluss, sei es auf der Basis von Informationsvermittlung oder Ressourcentausch. Netzwerke, in denen Ressourcen getauscht werden, widersprechen in vielen Bereichen von Staat und Gesellschaft formalen Regeln, weil sie entweder Korruption oder verbotene Kopplungen von Entscheidungen implizieren. Allerdings können sie auch die Effektivität der Koordination erheblich steigern. In privaten Organisationen oder in Verwaltungen des „Dritten Sektors“ können sie beim Tausch spezifischer Güter oder Leistungen Transaktionskosten verringern. Wichtiger als der Ressourcentausch ist für die Handlungskoordination allerdings die Kommunikation, die auf Vertrauen beruht und Vertrauen generiert. Akteure in Netzwerken sind autonom und unterliegen keinen Zwängen, gleichwohl sind Einflusspotenziale selten symmetrisch, sondern je nach Netzwerkstruktur mehr oder weniger ungleich verteilt. Akteure mit vielen Beziehungen zu anderen Akteuren sind einflussreicher als diejenigen, die nur über wenige Beziehungen verfügen. Netzwerke bilden (oft mehrere) Zentren verdichteter multilateraler Interaktionen zwischen wenigen Akteuren und Peripherien von bilateraler und eher schwacher Kommunikation aus.

Netzwerk

Die wechselseitige Einflussnahme durch Informations- und Ressourcenaustausch erklärt, wie Koordination in Netzwerken hergestellt wird, nicht aber, worauf die Stabilität der Beziehungen zwischen Akteuren beruht und weshalb die Koordination in Netzwerken strukturell gesichert ist. Der wichtigste Grund hierfür liegt im wechselseitigen Vertrauen der Netzwerkpartner, das der Dichte ihrer Beziehungen und ihrer Bereitschaft entspricht, gemeinsame Ziele bzw. Werte zu unterstützen. Vertrauen muss wachsen und es muss, wenn es besteht, gepflegt werden, was für die Akteure mit Aufwand verbunden ist. Es stellt also eine Art sozialen Kapitals (Coleman 1988), eine Investition (Scharpf 1993: 76) dar, dessen Nutzen Akteure beim Verlassen des Netzwerks verlieren. Akteure können sich in Netzwerken zwar leichter als in hierarchischen Strukturen durch „Exit“ dem Einfluss entziehen, die Realisierung dieser Option ist aber mit hohen Kosten verbunden. Vertrauen führt daher zu einer relativ hohen Stabilität der Interaktionsbeziehungen und der Koordinationsleistungen von Netzwerken.

Als dritter Governance-Modus ist die *Verhandlung* zu nennen. Die Koordination erfolgt hier, indem Akteure direkt über Ziele und Interessen kommunizieren in der Absicht, zu einer Einigung zu kommen. Der Mechanismus der Verhandlung ist also „Verhandeln“, das jedoch unter bestimmten Regeln und in bestimmten Strukturen stattfindet. Im Modus der Verhandlungen tritt der Prozessaspekt stärker in den Vordergrund, allerdings handelt es sich dabei nicht lediglich um ein Verfahren, sondern um einen Struktur-Prozess-Zusammenhang. Stabile und Erfolg ver-

Verhandlung

sprechende Verhandlungen kommen nur zustande, wenn die beteiligten Akteure wissen, dass sie gemeinsame Interessen verwirklichen müssen, um ihre individuellen Interessen zu erreichen. Diese Situationsstruktur wird durch institutionelle Regeln unterstützt, die zumindest grundlegende Verfahrensweisen festlegen: Akteure müssen sich als formal gleichberechtigt behandeln und grundsätzlich bereit sein, sich zu einigen. Darüber hinaus können Verhandlungssysteme auf Dauer institutionalisiert sein und den Akteuren einseitiges Handeln mit der Folge verbieten, dass eine Einigung zwingend erforderlich ist, wenn der Status quo verändert werden soll. Im Unterschied zu diesen „Zwangsverhandlungen“ erlauben freiwillige Verhandlungen den Austritt, so dass jeder der Beteiligten autonome, wenngleich unkoordinierte Entscheidungen treffen kann (Scharpf 1992: 65-68).

Koordination erfolgt in Verhandlungen in direkter Kommunikation, sei es in Form von unbedingten oder bedingten Konzessionen oder von verallgemeinerungsfähigen Begründungen. Im ersten Fall interagieren Verhandlungspartner im Modus des „bargaining“ und einigen sich entweder durch Annäherung von Positionen (Kompromiss) oder wechselseitige Konzessionen (Tauschgeschäfte in Paketlösungen). Wenn sie sich durch rationale Argumente wechselseitig zu überzeugen versuchen, verhandeln sie „verständigungsorientiert“, also im Modus des „arguing“ (Benz 1994: 118-134; Elster 1993). In realen Verhandlungen beobachten wir in der Regel eine Kombination der Verhandlungsmodi, die je nach Verhandlungsgegenstand sowie der institutionellen Einbindung der Akteure und Phasen des Prozesses variiert (Benz 1994: 130-134; Holzinger 2001). Darüber hinaus bieten Verhandlungen allen Akteuren die Option, Zwang auszuüben, allerdings nur in Form von Vetomacht. Keiner kann ein Verhalten anderer Akteure direkt erzwingen, aber jeder kann eine Einigung verhindern und durch die Drohung mit dem Abbruch von Verhandlungen seine Verhandlungspartner indirekt zur Verhaltensanpassung veranlassen. Formal betrachtet ist Vetomacht, anders als Informationen und Ressourcen, gleich verteilt, die Konsequenzen von Vetos können aber die Akteure in verschiedener Weise betreffen.

#### Wettbewerb

*Wettbewerb*, der vierte grundlegende Governance-Modus, wird vielfach mit dem Markt in Verbindung gebracht. Der Markt ist tatsächlich ein spezieller Wettbewerb in einem komplexen institutionellen Kontext. Wettbewerb bezeichnet zunächst einen Mechanismus der Handlungskoordination, mit dem Akteure zu wechselseitiger Anpassung ihrer Chancen veranlasst werden. Dass diese Anpassung erfolgt, liegt zum einen in der Abhängigkeit von oder dem gemeinsamen Interesse an einem grundsätzlich knappen Gut, zum anderen am individuellen Interesse der Akteure, dieses Gut (oder, wenn es um teilbare Güter geht, mehr als andere von diesem Gut) zu erlangen. Damit Koordination im Wettbewerb gelingt, müssen alle Beteiligten die Grundregel akzeptieren, dass der oder die „Leistungsfähigere“ gewinnt. Diese Regel verlangt einen Vergleich von Leistungen nach anerkannten und eindeutigen Normen. Wettbewerb setzt also gemeinsame Vergleichsmaßstäbe und komparative Handlungsorientierungen (Nullmeier 2000) voraus. Die Beteiligung am Wettbewerb ist grundsätzlich freiwillig, wenngleich

auch Situationen denkbar sind, in denen Akteure einem Konkurrenzdruck unterliegen.

Im *Markt* konkurrieren Anbieter und Nachfrager jeweils untereinander um die günstigsten Tauschgeschäfte. Der Markt erweist sich also aus der Governance-Perspektive als eine Kombination von zwei Wettbewerbsmechanismen auf der Anbieter- und der Nachfragerseite. Die Akteure verfolgen dabei die Ziele der individuellen Bedürfnisbefriedigung, die sie im kollektiven Akt des Tausches verwirklichen wollen. Die Tauschakte können theoretisch ausgehandelt werden, was bei spezifischen Gütern auch erforderlich ist. Hier müssen Akteure Informationen über die Eigenschaften der Güter und über die konkreten Gehalte des Angebots und der Nachfrage ermitteln. Zudem erfolgt der Tausch oft in einem längeren Prozess und nicht in einem singulären Akt. Bei unspezifischen Gütern erzeugt die Konkurrenz den Preis des Gutes, der für die Akteure zum entscheidenden Vergleichsmachstab wird. Die besondere Eigenschaft des idealen Marktes liegt also darin, dass er sowohl die individuellen Handlungen der Akteure lenkt als auch eine zentrale Bezugsgröße für die Koordination dieser Handlungen, nämlich den Preis, erzeugt, ohne dass es dazu einer übergeordneten Entscheidungsinstanz bedürfte. Vorgegeben werden müssen nur Regeln des Marktes wie die Eigentumsordnung oder Wettbewerbsregeln, für die der Staat zuständig ist. Innerhalb dieses institutionellen Rahmens bewirkt der Mechanismus des Marktwettbewerbs aber die Handlungskoordination gleichsam automatisch.

Markt

Der *politische Wettbewerb* unterscheidet sich vom Markt vor allem dadurch, dass hier Vergleichsmaßstäbe durch eine politische Entscheidung zu definieren sind. Ein solcher Wettbewerb findet statt, wenn Qualitätsstandards gegenüber unabhängigen Akteuren oder Organisationen durchgesetzt oder Innovationen induziert werden sollen. In den ökonomischen Theorien der Institution und des Föderalismus gilt der Institutionenwettbewerb bzw. der Wettbewerb zwischen dezentralen Gebietskörperschaften als ein Mechanismus, der für eine effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben sorgen soll (Breton 1996; Vanberg/Kerber 1994; Salmon 1987). Dabei gibt es zwei Anreizmechanismen, die Institutionen zum Leistungsvergleich und zur wechselseitigen Anpassung an Leistungsstandards veranlassen können: zum einen die Aussicht auf Zugewinn an Ressourcen (Steuern, Finanzzuweisungen), zum anderen die Chance auf Zustimmung durch Mitglieder, Wähler, Kooperationspartner oder Klienten.

Politischer Wettbewerb

Eine grundlegende Schwierigkeit dieser politischen Wettbewerbe liegt im Vergleich der Leistungen und in der Durchsetzung komparativer Handlungsorientierungen. Vergleiche scheitern oft an der Komplexität von Aufgaben, auf die sich die Leistungsmessung erstreckt, an Divergenzen über die Evaluierungsergebnisse oder an fehlendem Konsens über Maßstäbe, zum Teil aber auch schlicht an der Manipulation von Informationen durch die konkurrierenden Organisationen oder Akteure (Kuhlmann u.a. 2004). Wettbewerb setzt Transparenz voraus, die nicht ohne weiteres und vor allem nicht ohne Kosten zu erreichen ist. Selbst wenn Ver-

gleichsmaßstäbe in Form von Standards oder Zielen vorhanden sind, bedeutet dies noch nicht, dass sich Konkurrenten untereinander vergleichen und sich damit wechselseitig zu einer Leistungssteigerung antreiben. Denn Wettbewerb bedeutet nicht die erzwungene Anpassung an Restriktionen, sondern erfordert von allen Beteiligten die wechselseitige Beobachtung und immer wieder neue Anpassungen an die leistungsstärksten Akteure mit dem Ziel, diese zu übertreffen. Anders als die zuvor genannten Governance-Formen richtet sich der politische Wettbewerb auf die ständige Überwindung vorhandener Leistungsniveaus und auf die Koordination in einem eigendynamischen Lernprozess. Dabei kann die Überwindung von Standards auch zu einer Verschlechterung, zu einem „race to the bottom“ führen, wenn nicht beabsichtigte Anreize darauf hinwirken. In diesem Fall hätten wir es mit einem versagenden Koordinationsmechanismus („governance failure“) zu tun.

#### Gemeinschaft

Viele der bisher genannten Governance-Modi sind auf bestimmte Aufgaben oder Leistungen spezialisiert. Das ist bei *Gemeinschaften* nicht ausgeschlossen, sie erfassen aber in der Regel Personen als Ganze und nicht nur als Träger von besonderen Funktionen oder Aufgaben. Gemeinschaften beruhen auch nicht auf formalen Regeln, Zwängen oder Anreizen, sondern auf Normen, die von den Beteiligten internalisiert sind. Handlungskoordination beruht auf diesen Normen, die als gültig anerkannt sind und deren Verletzung durch soziale Diskriminierung oder Ausschluss sanktioniert wird. Die Normen entstehen aus der Historie der Gemeinschaften, sind also Ergebnis eingeübter Interaktionspraxis und nicht expliziter Institutionalisierung.

Gemeinschaften koordinieren individuelle Handlungen durch Normen und Sanktionsdrohungen, wobei die Effektivität der Koordination in der Regel hoch ist. Als Governance-Modus haben sie jedoch den Nachteil, dass sie schwer zu gestalten und zu verändern sind. Das ist besonders problematisch, wenn sie, was regelmäßig vorkommt, Personen aus nicht gerechtfertigten Gründen ausschließen oder wenn in ihnen Macht extrem ungleich verteilt ist. Da sie für die Mitglieder wichtige Leistungen erbringen, ist der Austritt aus Gemeinschaften meistens mit hohen Kosten verbunden. Die dadurch erzeugte Stabilität kann als Vorteil von Gemeinschaften gelten, sie kann aber im Hinblick auf angestrebte Ziele von Governance oder notwendige Reformen problematisch werden.

Tabelle 1: Governance-Modi

	<i>wichtigster Koordinationsmechanismus</i>	<i>grundlegende Regeln</i>	<i>Machtverteilung</i>	<i>Austrittskosten</i>
<b>Hierarchie</b>	Zwang	Funktionsteilung; Kompetenzen,	ungleich	hoch
<b>Netzwerk</b>	Vertrauen	informell, Kooperation	variabel	hoch
<b>Verhandlung</b>	Vereinbarung	dialogische Kommunikation	formal gleich	gering
<b>Markt</b>	Tausch	Vertragsregeln	formal gleich	gering
<b>Politischer Wettbewerb</b>	Anpassung/ Nachahmung	Gewinn des Besten; Fairness	ungleich	gering
<b>Gemeinschaft</b>	Gemeinsame Werte und Identität	emergente soziale Normen,	ungleich	hoch

### 1.4 Komplexe Governance-Formen und Dynamik von Governance

Die Governance-Forschung vergleicht unterschiedliche Formen und Mechanismen der Bewältigung von Problemen kollektiven Handelns, um ein Verständnis über ihre Wirkungsweise zu gewinnen. Die Grundfrage der Sozialwissenschaft, wie koordiniertes kollektives Handeln möglich ist, wird konkretisiert auf bestimmte Felder organisierter Interaktion. Ziel ist es, die in den jeweiligen Strukturen angelegten Mechanismen des kollektiven Handelns zu entdecken und ihre Funktionsweise zu erklären.

In der Realität finden wir jedoch Strukturen und Prozesse, die diese „einfachen“ Koordinationsformen zu komplexeren Governance-Formen („mixed modes of governance“) verbinden. Wir wissen, dass Netzwerke und Verhandlungssysteme meistens hierarchische Strukturen überlagern. Wettbewerbe finden oft zwischen hierarchischen Organisationen statt, sie können aber auch Akteure einschließen, die in Netzwerke oder Verhandlungssysteme eingebunden sind. Märkte funktionieren, wenn sie in soziale Strukturen wie Netzwerke oder Gemeinschaften eingebettet sind. Deswegen geht es in der Analyse von Governance auch um das Zusammenwirken unterschiedlicher Formen und Mechanismen der Koordination und die daraus resultierenden Folgen (Benz 2006, 2007).

Mixed modes of governance

Die grundlegenden Formen kollektiven Handelns in der modernen Gesellschaft sind schon relativ gut analysiert, weshalb man in Analysen auf theoretisch und

empirisch fundierte Aussagen über ihre Funktionsweise zurückgreifen kann. Das gilt jedenfalls für Hierarchie, Wettbewerb in Politik und im Markt, Netzwerke, Verhandlungen und Gemeinschaften. Die Handlungskoordination, die in diesen geleistet wird, beruht im Kern auf der Wirkung von relativ einfachen, „basalen“ Mechanismen: Akteure können ihr Verhalten aufgrund von wechselseitiger Beobachtung einander anpassen, sie können sich wechselseitig beeinflussen oder im Verhandeln, d.h. im direkten Austausch von Meinungen und Argumenten zu einer Einigung über gemeinsame Interessen gelangen. In den komplexeren Governance-Formen wirken meistens spezifische Kombinationen dieser basalen Mechanismen, wobei in aller Regel jeweils einer dominiert. Sie werden ergänzt durch Handlungsanreize und -restriktionen, die in den Strukturen institutionalisiert sind oder faktisch wirken. Governance bedeutet damit, dass Akteure in verbundenen Strukturen interagieren, in denen verschiedene Koordinationsmodi kombiniert werden. Verhandeln etwa Regierungen, Verwaltungen und Verbände, dann unterliegen sie nicht nur den Spielregeln der Verhandlung, in der sie miteinander eine Einigung anstreben, sondern der Willensbildung und Kontrolle in ihren eigenen Institutionen. Regierungen müssen Entscheidungen in Parlamenten berücksichtigen, Verwaltungsvertreter unterliegen Erwartungen oder Weisungen von Behördenleitungen oder Ministerien, Verbandsvertreter benötigen die stillschweigende Zustimmung ihrer Mitglieder oder die explizite Zustimmung von Verbandsgremien. Diese Komplexitätssteigerung der Analyse hat den Nachteil, dass verallgemeinerbare Aussagen schwieriger werden, weil für Kombinationen von Governance keine Theoriemodelle vorliegen und die Variabilität der komplexen Formen sehr hoch ist. Aber sie hat den wichtigen Vorteil, dass die Governance-Analyse damit realitätsnäher wird und auf verschiedene Funktionsbereiche und Ebenen von Politik und Gesellschaft angewandt werden kann.

#### Störungen

Governance-Modi können sich wechselseitig unterstützen, in vielen Kombinationen setzen sie die Akteure aber divergierenden Anforderungen aus und lenken die Interaktionen in verschiedene Richtungen. Dadurch kommt es zu Störungen der Koordination. Grundsätzlich lassen sich drei Typen von Störungen unterscheiden: Zum einen können Entscheidungen durch inkompatible Mechanismen verhindert, verzögert oder inhaltlich beeinträchtigt werden (Effektivitätsdefizit). Zum zweiten können einander entgegenwirkende Governance-Formen dazu führen, dass Entscheidungen nicht oder nicht in der erforderlichen Weise vollzogen werden (Implementationsdefizite). Schließlich kann es an der erforderlichen Zustimmung zu Entscheidungen fehlen (Legitimationsdefizite). Letzteres trifft insbesondere zu, wenn Entscheidungen zwischen Organisationen ausgehandelt oder koordiniert und dann innerhalb der beteiligten Organisationen ratifiziert oder akzeptiert werden müssen.

#### Inkompatible Mechanismen

Störungen sind nicht gleichzusetzen mit einem Versagen von Governance. Zunächst müssen wir bedenken, dass komplexe Governance-Formen eine Reaktion auf Defizite von elementaren Koordinationsformen darstellen. Zudem verweist der Begriff Störung hier nicht auf eine Bewertung, sondern bezeichnet Folgen von

Inkompatibilitäten, die mit der Steigerung von Komplexität fast immer in Kauf zu nehmen sind. Die Governance-Analyse ermittelt damit Dilemmasituationen, die schon in einfachen Konstellationen kollektiven Handelns nicht selten anzutreffen sind, in komplexen Konstellationen infolge des Zusammentreffens von Mechanismen kollektiven Handelns aber sehr wahrscheinlich entstehen. Da sie der Kombination von Regelsystemen entspringen, lassen sie sich nicht einfach durch institutionelle Regeln beseitigen. Die Suche nach idealen Modellen von „Good Governance“ läuft deshalb auf ein vergebliches Bemühen hinaus.

Normativ betrachtet kann Governance scheitern, aber auch komplexe Governance-Regime scheitern nicht schon an wechselseitigen Störungen der Koordinationsmechanismen. In der Regel sind Akteure in der Lage, mit Inkompatibilitäten strategisch umzugehen. Sie sind dies umso mehr, wenn sie die Hintergründe von Dilemmasituationen erkennen. Die Fähigkeit von Akteuren zur Reaktion auf Störungen hängt zunächst von praktischen Erfahrungen ab, die sie in die Lage versetzen, Heuristiken für den Umgang mit Dilemmasituationen zu entwickeln (Ostrom 1998: 9). Entscheidend ist darüber hinaus, wie stark ihre Interaktionen durch die jeweiligen Regeln bzw. Koordinationsmechanismen gesteuert werden, ob und in welchem Umfang diese Handlungszwänge auslösen (enge Kopplung der Arenen) oder ob sie Freiräume in der Anwendung einräumen (lose Kopplung der Arenen).<sup>1</sup>

Umgang mit Störungen

Strategien können inhaltliche, prozessuale oder strukturelle Aspekte von kollektivem Handeln betreffen. Akteure können Aufgaben oder Probleme umdefinieren, so dass sie in Arenen arbeitsteilig abgearbeitet werden können, oder sie soweit vereinfachen, dass sie in einer Arena lösbar sind und keine weiteren Koordinationsmechanismen tangieren. Durch die Gestaltung von Prozessen können inkompatible Governance-Mechanismen ebenfalls umgangen werden, etwa indem Verfahren in Sequenzen eingeteilt oder Leistungsziele faktisch in ex-post-Kontrollen definiert werden. Strukturbezogene Strategien verändern das Governance-Regime, so dass faktisch eine Arena die Interaktionen und Entscheidungen dominiert oder inkompatible Mechanismen ausgeschaltet werden. Das kann durch Verlagerung von Verhandlungen auf Expertengremien bzw. in informelle Netzwerke geschehen oder durch Zentralisierung von Entscheidungsmacht in kooperierenden oder konkurrierenden Organisationen mit dem Ziel, Verhandlungen mit parlamentarischen Gremien bzw. Mitgliederversammlungen zu vermeiden. Strukturverände-

Governance-Dynamik

<sup>1</sup> „Enge Kopplung“ zwischen Arenen liegt dann vor, wenn die Regeln oder Entscheidungen in einer Arena den Ablauf und die Ergebnisse in einer anderen Arena determinieren. „Lose Kopplung“ bedeutet, dass Regeln oder Entscheidungen in einer Arena nicht alle, sondern nur einzelne Prämissen des kollektiven Handelns in einer anderen Arena beeinflussen oder hier Handlungsmöglichkeiten nicht stark begrenzen. Der Begriff entstammt der Systemtheorie. Dort wird er wie folgt definiert: „Lose Kopplung liegt vor, wenn zwei getrennte Systeme entweder nur wenige Variablen miteinander gemein haben oder ihre gemeinsamen Variablen im Vergleich mit anderen das System beeinflussenden Variablen schwach sind. ... Praktisch bedeutet lose Kopplung, dass, wenn eine der Variablen gestört ist, die Störung eher begrenzt bleibt als sich verzweigen wird“ (Weick 1985: 163).

rungen in Governance-Regimen treffen allerdings in der Regel auf Gegenmacht der davon negativ betroffenen Akteure und sie gelingen deswegen meistens nicht auf Dauer. Genauso wie inhalts- und prozessbezogene Strategien sind sie jedenfalls verantwortlich für die Dynamik von Governance.

Die Kombination von Governance-Modi erzeugt zum einen Koordinationsprobleme, die bis hin zu Blockaden gehen können. Sie ist aber auch Ursache für eine hohe Dynamik von Interaktionen, Strukturen und Politikergebnissen. Deswegen ist die Dynamik von Governance ein wichtiger Aspekt, der grundsätzlich nicht ausgeblendet werden sollte.

#### Endogene Dynamik

Dessen Bedeutung wird schon dadurch offenkundig, dass Governance kollektives Handeln durch Strukturen oder Regeln nicht determiniert, die Handlungskoordination vielmehr aus der Wechselwirkung von Strukturen und Interaktionen zu erklären ist. Governance-Formen lassen sich damit durch eine „endogene“ Dynamik charakterisieren, die besonders in der Institutionentheorie erklärt wird. Hierarchien werden immer wieder durch Steuerungsverzicht der Leitung oder Verselbständigung der ausführenden Einheiten unterlaufen; Wettbewerbe verändern kontinuierlich die Positionen der Akteure, wobei sie dadurch zum Teil Strukturen verfestigen oder aufbrechen; in Gemeinschaften werden Normen im konkreten Handeln immer neu bestätigt oder auch in Frage gestellt, was mit Verschiebungen von Machtverhältnissen verbunden ist; Netzwerke sind nur „lose gekoppelt“ und unterliegen daher Veränderungen durch Verdichtung oder Abschwächung von Beziehungen oder den Eintritt oder Austritt von Akteuren.

#### Exogene Dynamik

Diese Eigendynamik kann durch „exogene“ Mechanismen ergänzt, modifiziert und überlagert werden, die mit den Kategorien der Governance-Analyse zwar nicht erklärt, aber doch deskriptiv-analytisch erschlossen werden können. Zum einen können Akteure bewusst die Regeln der Interaktion, die Institutionen, in denen Governance verankert ist, ändern. Damit werden meistens nur bestimmte Elemente des Regelsystems erneuert, was zu spezifischen Sequenzen des Wandels führt (Pierson 2004). Zudem setzen sich Institutionen und Interaktionen gegenseitig Grenzen der Veränderung, die zur Einschränkung des Wandels auf mehr oder weniger enge Entwicklungspfade führt. Zum zweiten können in einem Prozess des Politiktransfers oder der Diffusion von Innovationen Veränderungen von außen induziert werden oder auf die Eigendynamik einwirken (Berry/Berry 1999). Drittens können gravierende Funktionsdefizite oder grundlegende Veränderungen in den externen Bedingungen eine Transformation bestehender Governance-Arrangements erzwingen. Solche weit reichenden Umbrüche lassen sich vor allem bei komplexen Governance-Formen in Staaten, Regierungssystemen, Märkten und großen Organisationen wie Unternehmen oder Verbänden beobachten, während sich intraorganisatorische Hierarchien, politische Wettbewerbe, Netzwerke, Verhandlungen oder Gemeinschaften tendenziell evolutionär verändern.

## 1.5 Zu den nachfolgenden Beiträgen

In den nachfolgenden Texten werden wichtige Konzepte der Governance-Forschung genauer vorgestellt. Im ersten Teil stehen die hier unterschiedenen Governance-Modi im Zentrum. Die Autorinnen und Autoren beschreiben die Formen und Mechanismen von Hierarchie, Netzwerken, Verhandlungen, Markt, politischem Wettbewerb und Gemeinschaft. Sie stellen dabei auch Bezüge zu relevanten Theorien und Analyseansätzen her, die zum weiteren Studium anregen können.

Im zweiten Teil stehen wichtige Konzepte zur Beschreibung oder Erklärung der Governance-Dynamik im Mittelpunkt. Neben institutionalistischen Ansätzen zur Erklärung von Strukturdaten werden die wichtigen Konzepte der Pfadabhängigkeit und des Transfers und der Diffusion von Policies erläutert. Darüber hinaus wird die Bedeutung von Governance im Wandel des modernen Staates erläutert. Dabei wird auch das Verhältnis von Staat und Governance geklärt, das oft zu Missverständnissen Anlass gibt.

## 1.6 Literatur

- Benz, Arthur*, 2007: Governance in Connected Arenas – Political Science Analysis of Coordination and Control in Complex Rule Systems, in: Dorothea Jansen (Hrsg.), *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*. Dordrecht: Springer, 3-22.
- Benz, Arthur*, 2006: Eigendynamik von Governance in der Verwaltung, in: Jörg Bogumil/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung (PVS-Sonderheft 37/2006)*. Wiesbaden: VS, 29-49.
- Benz, Arthur*, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- Berry, Frances Stokes/Berry, William D.*, 1999: Innovation and Diffusion Models in Policy Research, in: Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder/Col.: Westview Press, 169-200.
- Breton, Albert*, 1996: *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coleman, James S.*, 1988: Social Capital in the Creation of Human Capital, in: *American Journal of Sociology* 94 (Supplement), 95-120.
- Elster, Jon*, 1993: Constitutional Bootstrapping in Philadelphia and Paris, in: *Cardozo Law Review* 14, 549-575.
- Europäische Kommission*, 2001: *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 424, Brüssel: EU Kommission.
- Hedström, Peter/Swedberg Richard* (Hrsg.), 1998: *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*. New York: Cambridge University Press.
- Holzinger, Katharina*, 2001: Verhandeln statt Argumentieren oder Verhandeln durch Argumentieren? Eine empirische Analyse auf der Basis der Sprechakttheorie, in: *Politische Vierteljahresschrift* 42, 414-446.

- Kersbergen, Kees van/Waarden, Frans van*, 2004: "Governance" as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy, in: *European Journal of Political Research* 43, 143-171.
- Kooiman, Jan*, 2003: *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), 2004: *Leistungsmessung und Vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*. Wiesbaden: VS.
- Lange, Stefan/Schimank, Uwe*, 2004: Governance und gesellschaftliche Integration, in: Stefan Lange/Uwe Schimank (Hrsg.), *Governance und gesellschaftliche Integration* (Reihe Governance, Band 2). Wiesbaden: VS, 9-44.
- Lütz, Susanne*, 2006: Einleitung: Governance in der politischen Ökonomie, in: Susanne Lütz (Hrsg.), *Governance in der politischen Ökonomie* (Reihe Governance, Band 6). Wiesbaden: VS, 13-55.
- Miller, Gary J./Moe, Terry M.*, 1986: The Positive Theory of Hierarchies, in: Herbert Weisberg (Hrsg.), *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon Press, 167-198.
- Moe, Terry M.*, 1984: The New Economics of Organization, in: *American Journal of Political Science* 28, 739-777.
- Nullmeier, Frank*, 2000: *Politische Theorie des Sozialstaats*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Ostrom, Elinor*, 1998: A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action, in: *American Political Science Review* 92, 1-22.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy*, 2000: *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan.
- Pierson, Paul*, 2004: *Politics in time. History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R.A.W.*, 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Salmon, Pierre*, 1987: Decentralisation as an Incentive Scheme, in: *Oxford Review of Economic Policy* 3, 24-43.
- Scharpf, Fritz W.*, 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Arthur Benz/Fritz W Scharpf/Reinhard Zintl (Hrsg.), *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M./New York: Campus, 51-96.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse (PVS-Sonderheft 24)*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57-83.
- Schimank, Uwe*, 2002: Theoretische Modelle sozialer Strukturdynamiken. Ein Gefüge von Generalisierungsniveaus, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Akteure – Mechanismen – Modelle*, Frankfurt a.M./New York: Campus, 151-178.
- Schimank, Uwe*, 2007: Elementare Mechanismen, in: Arthur Benz/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance*. Wiesbaden: VS, 29-45.

- 
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2005: Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung*. Baden-Baden: Nomos, 371-469.
- Simon, Herbert A.*, 1978: Die Architektur der Komplexität, in: Klaus Türk (Hrsg.), *Handlungssysteme*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 94-120.
- Vanberg, Viktor/Kerber, Wolfgang*, 1994: Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: *Constitutional Political Economy* 5, 193-219.
- Weick, Karl*, 1985: *Der Prozeß des Organisierens*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.