

Von der Steuerungstheorie zu Global Governance

Renate Mayntz

1. Die Entwicklung der Steuerungstheorie

Der Begriff „Steuerung“ fand seit den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts verstärkt Eingang in die deutsche Sozialwissenschaft (zu dieser Entwicklung Mayntz 2005). In der Soziologie stand er in Zusammenhang mit systemtheoretischen Ansätzen, die auf der kybernetischen Regelungstheorie basierten. Die Parsonsschen Begriffe *control hierarchy* und *control media* wurden als „Steuerungshierarchie“ und „Steuerungsmedien“ übersetzt und später im Gefolge der Luhmann’schen Systemtheorie in Analysen des politischen Systems benutzt. Systemtheoretische Konzepte spielten zu jener Zeit auch in der Politikwissenschaft eine Rolle. Wichtiger für die Entwicklung der Steuerungstheorie war jedoch das große praktische Interesse, das sich in den 60er und später den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts auf die gesamtgesellschaftliche Planung und Lenkung richtete. Zu dieser Zeit wurde das politisch-administrative Teilsystem verbreitet als Steuerungszentrum von Wirtschaft und Gesellschaft angesehen, und Planungstheorien und Planungsverfahren wie PPBS blühten. Während diese Ansätze ausdrücklich präskriptiv waren, war die Steuerungstheorie von Anfang an analytisch, übernahm jedoch zunächst das Konzept hierarchischer Steuerung als analytischen Rahmen. Dieses Konzept erlaubte es, klar zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt zu unterscheiden; Steuerungsobjekt sind gesellschaftliche Teilsysteme bzw. Gruppen, deren Verhalten in eine bestimmte Richtung gelenkt werden soll. Der Staat war – oder erschien zumindest als – „Gewaltmonopolist und Rechtsgarant, zentrale Legitimationsinstanz und universelle Wohlfahrtsversicherung“, neben dem es keine anderen Institutionen gab, die wesentlich an der Erbringung öffentlicher Güter beteiligt gewesen wären (Genschel et al. 2006: Zusammenfassung).

Das simple Konzept gelingender zentraler Gesellschaftssteuerung geriet bald in Widerspruch zu den Vorgängen in der politischen Wirklichkeit. Obwohl nicht ohne Wirkung, erreichten viele der nach dem Zweiten Weltkrieg und der unmittelbar anschließenden Wiederaufbauperiode angestoßenen Reformen nicht ihr Ziel. Als in den 70er Jahren auch das Wirtschaftswachstum zu stocken begann, geriet das Konzept des erfolgreichen Interventionsstaats ins Wanken. Die damit beginnende Theorieentwicklung lässt sich als dialektischer Prozess verstehen, in dem das jeweils bestehende Paradigma in Widerspruch zu empirischen Feststellungen über die – sich ständig verändernde! – Wirklichkeit gerät und daraufhin so modifiziert wird, dass es neue Aspekte der Wirklichkeit in sich aufnimmt.

Zunächst veranlasste das wiederholte Scheitern optimistischer Versuche planmäßiger Gesellschaftsgestaltung die Sozialwissenschaft dazu, nach den – offenbar prekären – Voraussetzungen erfolgreicher politischer Steuerung zu fragen. Politische Intervention verfehlt ihr Ziel, wenn das zu lösende Problem und seine Ursachen nicht korrekt identifiziert werden. Ist das Problem erkannt, kommt es auf die Wahl eines effektiven Steue-

rungsinstruments an; ob man sich für sanktionsbewehrte Normsetzung, positive oder negative finanzielle Anreize, politisch geschaffene Märkte oder Information und Überzeugung entscheidet, hängt von der Verfügung über Ressourcen (Geld, Macht), aber auch von der Art des Problems und den möglichen Ansatzpunkten für politische Intervention ab. Sowohl die Erfüllung der kognitiven Voraussetzungen wie die Ressourcenverfügung hängen ihrerseits von institutionellen – legalen und organisatorischen – Voraussetzungen ab. Am Ende aber nützt auch eine korrekte Problemdiagnose und die Wahl eines grundsätzlich Erfolg versprechenden Instruments wenig, wenn beschlossene Gesetze und Maßnahmen vom staatlichen Vollzugsapparat nur unzulänglich umgesetzt werden. Empirische Untersuchungen über die Entwicklung und Implementation politischer Programme haben vielfältige Erkenntnisse zu den hier nur kurz angerissenen Fragen zusammengetragen; die nachfolgenden Veränderungen des steuerungstheoretischen Paradigmas haben dieses Wissen nicht entwertet, aber historisch relativiert, insofern es sich speziell auf die Erfolgchancen politischen Handelns im Interventionsstaat bezieht. Dieses Staatskonzept galt jedoch in Theorie und Wirklichkeit bald als überholt.

Die empirische Policy-Forschung fand schnell heraus, dass erfolgreiche Politik nicht nur von der Steuerungsfähigkeit der Politik, sondern auch von der Steuerbarkeit der Adressaten und damit von Merkmalen des Politikfeldes abhängt. Staatliche Intervention bricht sich an der verfassungsrechtlich gewährten Autonomie wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure, und sie trifft auf ein von der organisatorischen Verfasstheit des Sektors abhängiges Widerstandspotenzial der Politikadressaten. Diese Erfahrung führte Wissenschaftler und Politiker gleichermaßen zu dem Schluss, dass der hierarchische, „top-down“-Ansatz politischer Steuerung verfehlt sei. Die politischen Instanzen reagierten auf diese Einsicht, indem sie sowohl bei der Politikentwicklung wie bei der Implementation stärker mit gesellschaftlichen Akteuren kooperierten und zugleich stärker auf gesellschaftliche Selbstregelung setzten. Die Wissenschaft schenkte alten wie neuen Formen der Zusammenarbeit staatlicher und privater Akteure Beachtung und sprach hinfort vom „kooperativen Staat“¹ bzw. von dem auf die Funktion der Gewährleistung reduzierten Staat, in dem wichtige öffentliche Aufgaben auch an Private delegiert wurden. Mit dem Konzept des Gewährleistungsstaats (vgl. Schuppert 2005b) wird eine Funktion angesprochen, während der Begriff kooperativer Staat auf eine strukturelle Konfiguration (Akteure und ihre Beziehungen) abstellt.² In dem Augenblick, in dem die (Repräsentanten von) Entscheidungsadressaten selber mitentscheiden, verschwindet die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt (Schuppert 1989), und *Verhandeln* ist gleichzeitig (nicht-hierarchischer) Interaktionsmodus zwischen den Entscheidern und Steuerungsmodus den Adressaten gegenüber.

1 So schon Ritter (1979), allerdings noch beschränkt auf die Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft; vgl. auch Schuppert (1989).

2 Es ist eine empirische Frage, ob der kooperative Staat sich schrittweise auf Gewährleistungsfunktionen zurückzieht, oder ob sich mit einem solchen Funktionswandel auch die Form wandelt, wie Franzius (2006) meint.

2. Der Paradigmenwechsel von „Steuerung“ zu „Governance“

Der Steuerungs-begriff mit seiner Implikation eines top-down-Prozesses erschien der Wirklichkeit des kooperativen Staats nicht mehr angemessen. An seiner Stelle bot sich der Begriff „Governance“ an. Dieses englische Wort, dessen Gebrauch bereits im 14. Jahrhundert nachgewiesen ist (Jessop/Sum 2006: 249), wurde im Unterschied zu „government“ im englischen Sprachbereich lange Zeit gleichbedeutend mit „governing“ benutzt und bezeichnete den Prozess des Regierens. Dann begann seine Bedeutung sich zu verändern und zu erweitern, wobei er zugleich den selektiven Bezug auf das Prozesshafte verlor. Im soziologischen Theoriezusammenhang wurde Governance zum Oberbegriff verschiedener Modi sozialer Ordnung bzw. sozialer Handlungskoordination. Hier flossen mehrere theoretische Entwicklungen zusammen: Zum einen die Transaktionskostentheorie von Williamson (1979), der den Markt und die hierarchische Firmenorganisation als alternative Governance-Formen analysierte, zum anderen die Analyse von Netzwerken als einer weiteren Alternative zu Markt und Hierarchie (Powell 1990). Der weite, nicht speziell auf Politik bezogene Begriff Governance wird heute auch auf das Produktionsregime moderner kapitalistischer Staaten (industrial governance) oder auf Unternehmen angewandt (corporate governance). Im politikwissenschaftlichen Theoriezusammenhang, der hier interessiert, wird der Begriff Governance zur Bezeichnung einer nicht rein hierarchischen, kooperativen Form des Regierens benutzt, bei der private korporative Akteure an der Formulierung und Implementation von Politik mitwirken (Rhodes 1997). Während soziale Ordnung auch emergent sein kann, meint der engere politikwissenschaftliche Governance-Begriff die Gesamtheit der in einem Staat mit- und nebeneinander bestehenden Formen der *absichtsvollen* kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte.³ Auf der gesellschaftlichen Makro-Ebene verweist das Wort Governance auf den Tatbestand der *Kombination*, des Neben- und Miteinanders verschiedener Arten kollektiver Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte. Zu den Governance-Formen zählt neben zivilgesellschaftlicher Selbstregelung und verschiedenen Formen der Kooperation staatlicher und privater Akteure auch das hoheitliche Handeln staatlicher Akteure. Dabei können sich verschiedene Politikfelder im Mischungsverhältnis der verschiedenen Governance-Formen mehr oder weniger stark unterscheiden.

Während im englischen Sprachbereich „governance“ zunächst gleichbedeutend mit „politischer Steuerung“ war und kooperative Formen des Regierens deshalb oft als „new forms of governance“ bezeichnet wurden, wurde Governance im deutschsprachigen Kontext von vornherein zur Bezeichnung des Regierens im kooperativen Staat benutzt. Dabei zogen deutsche Politikwissenschaftler es anfangs vor, das Wort nur in englischsprachigen Publikationen zu verwenden und sonst eher von neuen Formen des Regierens oder von Regelung zu sprechen (so Mayntz/Scharpf 1995: 16). Heute ist Governance auch in der deutschsprachigen Politikwissenschaft geläufig (vgl. Benz 2004; Schuppert 2005a). Der Bedeutungswandel des englischen Worts ist eine der Ursachen für die Mehrdeutigkeit, die dem Begriff immer noch anhaftet. So wird Governance nicht selten allein auf die kooperativen Formen des Regierens, auf horizontale Rege-

³ *Regelung* wird hier in einem weiten, verschiedene Formen der Verhaltenssteuerung umfassenden Sinn verstanden und von *Regulierung* im Sinne sanktionsbewehrter Präskription unterschieden. Die englische Sprache erlaubt diese Unterscheidung nicht.

lungsstrukturen bezogen, in denen im Dialogmodus interagiert wird und gegenseitiges Beobachten und Lernen zur Verhaltensänderung führt. In dieser zur Theorie kooperativer Netzwerksteuerung mutierten Variante steht Governance in *Gegensatz* zu hierarchischer Steuerung und schließt staatliche Regulierung als Governance-Form aus. Verwirrend ist gelegentlich auch, dass Governance sowohl zur Bezeichnung von Akteurskonstellationen (z. B. Hierarchie, Netzwerk) als auch von – damit typischerweise verknüpften – Regelungsweisen (z. B. Befehlen, Verhandeln) benutzt wird.

Die mit den Begriffen Steuerung bzw. Governance verbundenen Paradigmen lenken die Aufmerksamkeit auf verschiedene Aspekte der gleichen Wirklichkeit (Mayntz 2005). In der Steuerungstheorie steht das zielorientierte Handeln politischer Akteure im Zentrum des Interesses. Der Ansatz der Governancetheorie richtet sich dagegen vornehmlich auf Institutionen in der doppelten Bedeutung dieses Begriffs, der sowohl auf soziale Gebilde (Organisationen) wie auf Normsysteme (Regime) bezogen wird. Mit Institutionen-Analysen teilen Governance-Analysen die Gefahr, die mit dem strategischen Handeln von (korporativen) Akteuren verbundenen Triebkräfte des Wandels zu vernachlässigen.⁴ Gemeinsam ist beiden Perspektiven das Interesse an Effektivität; bei der Steuerungstheorie hängt das mit dem historischen Entstehungskontext zusammen, bei der Governancetheorie wirkt sich zusätzlich der frühe Zusammenhang mit der Transaktionskostentheorie aus.

Der Paradigmawechsel von Steuerung zu Governance hing nicht nur mit der Entwicklung zum kooperativen Staat zusammen. Ausschlaggebend war vielmehr die zeitgleich sich institutionell verfestigende und klarer konturierende Internationalisierung, die zunehmende Bedeutung des „Regierens“ jenseits des Nationalstaats (Zürn 1998). Von rein hierarchischer Steuerung kann weder auf der europäischen noch der internationalen Ebene gesprochen werden; deshalb bot sich der Begriff Governance zur Bezeichnung der sich auf diesen Ebenen entwickelnden Regelungsstrukturen an. Zwar wurde die Politikentwicklung auf EU-Ebene zunächst noch im Rahmen des steuerungstheoretischen Paradigmas untersucht; immer häufiger wurde jedoch die Eigenart der europäischen Regelungsstruktur analysiert und als „multi-level governance“ (Benz 2004) beschrieben. Mit dem verstärkten Interesse für die immer bedeutsamer werdenden Vorgänge der Globalisierung wurde die Governance-Perspektive schließlich dominant. Hier kann man von zentraler politischer Steuerung überhaupt nicht mehr sprechen. Robert Keohane (2002) zufolge wurde Governance zur Zeit des Kalten Krieges zu einem politikwissenschaftlichen Schlüsselbegriff. In der sich damals herausbildenden bipolaren Weltordnung traten die USA zwar als Hegemon der westlichen Welt auf, aber es war ein kooperativer, wohlwollender Hegemon, und die neuen internationalen Organisationen bemühten sich, die einzelnen Länder nicht nur auf Demokratie und Marktwirtschaft, sondern auch auf einen kooperativen Führungsstil unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure zu verpflichten. So wurde der Begriff Governance denn auch im Sinne einer kooperativen und nicht-staatliche Akteure explizit einbeziehenden Regelung allgemeiner Angelegenheiten in einem Weltbank Report von 1989 benutzt (UNESCO 1998). Während der Begriff hier in normativer Absicht vor allem

⁴ Mit diesem Argument verlangt Morgan (2005), dass die auf Institutionen konzentrierte Forschung über die *Varieties of Capitalism* durch die Analyse des strategischen Unternehmenshandelns ergänzt wird.

auf Entwicklungsländer bezogen wurde, hat ihn die Commission on Global Governance in ihrem Bericht von 1995 mit gleicher Bedeutung auf die globale Ebene angewandt (Commission 1995). Die normative Akzentuierung, die der Begriff Governance in diesen Berichten erhielt und die im Ausdruck „good governance“ explizit wird, schwingt latent meist auch dann mit, wenn der Begriff augenscheinlich wertneutral und rein analytisch benutzt wird (zu „good governance“ vgl. Hill 2005). Die wertende Aura von Governance ist sicher teilweise ein Ausfluss der hohen Wertschätzung, die Selbstbestimmung und Partizipation in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts in der westlichen Welt besaßen. Governance impliziert Partizipation, mit hierarchischer Intervention wird dagegen der bevormundete Untertan assoziiert. Hinter der normativen Akzentuierung des Begriffs steht jedoch auch die Annahme, dass nicht-hierarchische Regelungsformen effektiver seien als hierarchische.

Die Verwendung des Begriffs Governance im internationalen Kontext führt zu neuen begrifflichen Schwierigkeiten. Sie erlaubt es nicht mehr, wie beim Nationalstaat kooperative Formen der Entscheidungsfindung praktisch mit der Kooperation staatlicher und privater Akteure in Netzwerken gleichzusetzen. Jenseits des Nationalstaats dominieren nicht-hierarchische Konstellationen *staatlicher* Akteure, *governance with governments* in der Sprache von Zürn (2005). Sofern in intergouvernementalen Netzwerken Entscheidungen getroffen werden, die für Dritte bindend sind, kann hier eine nicht-hierarchische Akteurskonstellation mit hierarchischer Regelung als Instrument verbunden sein. *Verhandeln* steht damit im internationalen Kontext nicht notwendig in Gegensatz zu *Hierarchie*. Sofern die staatlichen Akteure, die verschiedene Länder repräsentieren, zugleich die Adressaten der getroffenen Entscheidungen sind, wird bei *governance with governments* in einem doppelten Sinn verhandelt; eine klare analytische Trennung zwischen der Akteurskonfiguration von Governance und dem Governance-Modus gegenüber den Entscheidungsadressaten ist damit nicht mehr möglich.

3. Die Formen von Governance – national, regional, global

Es überrascht nicht, dass die „neuen Formen des Regierens“ vor allem in Europa thematisiert wurden, wo der Interventionsstaat im Unterschied zu den USA eine lange Tradition hat. Natürlich gab es auch in Europa und nicht zuletzt in Deutschland schon lange eine kommunale Selbstverwaltung und verschiedene Formen delegierter Selbstregelung, etwa in den Kammern. Andere Formen kooperativer Politikgestaltung traten jedoch in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts verstärkt auf. Neben den traditionell hoheitlichen Politikbereichen, in denen nach wie vor hierarchisch gesteuert wird, finden sich im modernen demokratischen Nationalstaat eine Reihe nicht-hierarchischer Governance-Formen. Dazu gehören zum einen die klassischen neokorporatistischen Arrangements, in denen der Staat und die Dachverbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern über Fragen der Wirtschaftspolitik miteinander verhandeln (Streeck/Kenworthy 2005), sowie die sich in verschiedenen Politiksektoren (wie der Forschungspolitik, der IT-Politik oder der Sozialpolitik) herausbildenden Politiknetzwerke (Marin/Mayntz 1991). Ein anderer Netzwerktyp sind längerfristig bestehende Beziehungen zwischen einer politischen Partei, bestimmten ihre Klientel repräsentierenden Verbänden und dem für die betreffende Politik (z. B. Agrarpolitik) zuständigen Ministerium

(ähnlich den „Eisernen Dreiecken“ in USA; vgl. Hecló 1978). Neuerdings hat sich die Aufmerksamkeit weiter den „public-private-partnerships“ zugewandt, in denen öffentliche und private Akteure bei der Durchführung verschiedenster Maßnahmen zusammenwirken. Eine weitere Form von Governance ist schließlich die gesellschaftliche Selbstregelung, von der es zwei wichtige Varianten gibt. Zum einen sind das Verhandlungssysteme, in denen Vertreter unterschiedlicher, ja manchmal sogar gegensätzlicher Interessen (wie im deutschen Tarifsysteem) eine gemeinsame Entscheidung treffen müssen und um Kompromisse ringen. Die Beteiligung an solchen Verhandlungssystemen kann freiwillig oder (wie im Tarifsysteem oder in den Verhandlungen zwischen Krankenkassen und kassenärztlichen Vereinigungen) gesetzlich festgelegt sein (Zwangsverhandlungssysteme). Die zweite Form gesellschaftlicher Selbstregelung sind die sogenannten „privaten Regierungen“ (Streeck/Schmitter 1985) – Verbände, die ihre Mitglieder auf Normen und Standards verpflichten, die im öffentlichen Interesse liegen, deren Einhaltung aber langfristig auch in ihrem eigenen Interesse ist. Berufsverbände, Branchenverbände und die Freiwillige Selbstkontrolle im Film sind Beispiele privater Regierungen. Deregulierung und Privatisierung haben die Tendenz zur Herausbildung von Systemen „geregelter Selbstregelung“ verstärkt.

Die Möglichkeit zur Entwicklung der verschiedenen nicht-hierarchischen, nicht rein staatlichen Formen der Regelung kollektiver Sachverhalte beruht auf einer Reihe von – innerhalb der Governancetheorie selten diskutierten – strukturellen Voraussetzungen. Die nicht-hierarchischen Formen von Governance setzen ein funktionell differenziertes soziales System voraus, in dem es relativ autonome funktionelle Teilsysteme gibt. Die politischen Institutionen müssen durchsetzungsfähig sein und als legitim in dem Sinne gelten, dass sie die Interessen aller großen sozioökonomischen, ethnischen und religiösen Gruppen repräsentieren, aber das politische System darf kein Machtmonopol besitzen: Kooperation setzt verschiedene, aber gleichermaßen handlungsfähige Akteure voraus. Im nicht-staatlichen Bereich muss es korporative Akteure geben, die verschiedene funktionelle ebenso wie verschiedene sozioökonomische Interessen vertreten, die unabhängig handeln können und sowohl zur Selbstregelung wie zur effektiven Kooperation mit anderen, privaten ebenso wie öffentlichen Akteuren fähig sind. Schließlich muss es ein Minimum an sozialer Kohäsion, an Identifikation mit dem größeren Ganzen geben. Im modernen Nationalstaat der OECD-Welt, in dessen Kontext die Governancetheorie entstand, sind diese Voraussetzungen im Großen und Ganzen erfüllt. Zwar unterscheiden sich verschiedene Staaten aufgrund der verfassungsmäßig festgelegten Machtverteilung (Föderalismus/unitarischer Staat) und der Verbändestruktur in der relativen Bedeutung, die die einzelnen Governance-Formen haben. So gibt es nicht in allen europäischen Ländern neokorporatistische Strukturen, und auch das Maß staatlicher Aufgabenübertragung an gesellschaftliche Selbstregelung variiert. Sobald man jedoch die Welt der OECD-Staaten verlässt oder über den Nationalstaat hinausgeht, fehlen wesentliche der genannten Voraussetzungen.

Probleme gibt es deshalb bei der Anwendung der Governancetheorie auf die sogenannten „failing states“, die zwar formal als souveräne Staaten anerkannt sind, in denen die Macht im Inneren jedoch von Kriegsherren oder einer im materiellen Eigeninteresse herrschenden Gruppe ausgeübt wird. In solchen Ländern ist die effektive Gebiets Herrschaft des Staates eingeschränkt, er ist nur eingeschränkt fähig, öffentliche Güter bereitzustellen, seine Legitimität nach innen ist angefochten, und es fehlen

handlungsfähige korporative Akteure im nicht-staatlichen Bereich. Damit fehlen die wesentlichen Voraussetzungen für die Ausbildung der aus den OECD-Staaten bekannten kooperativen Governance-Formen. Man kann aber auch in derartigen Ländern nach – vielleicht nur zivilgesellschaftlichen – Ansätzen zu Governance im Sinne der gemeinsamen Verfolgung kollektiver (Gemeinwohl-)Interessen suchen und sie auf ihre Voraussetzungen und ihre Leistungsfähigkeit hin prüfen, wie das heute z. B. in dem Berliner Sonderforschungsbereich „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ geschieht.

Die Europäische Union (EU) bildet immerhin noch einen, wenngleich nicht umfassenden, institutionellen Rahmen für die Länder in einer umgrenzten Region, so dass man von Governance *in* der EU sprechen kann. Dennoch gibt es schon hier im Vergleich zum Nationalstaat deutliche Unterschiede in der Bedeutung einzelner Governance-Formen. Jachtenfuchs (in diesem Band) und Börzel (2005 und in diesem Band) stimmen darin überein, dass Governance in der EU trotz des Fehlens einer zentralen „Regierung“ und eines eigenen Verwaltungsunterbaus stark hierarchische Züge aufweist; dazu trägt die Dominanz von Regulierung als Steuerungsmodus und ein hierarchisches Rechtssystem bei. Zugleich vermittelt die Forschung zur Politikentwicklung in der EU den Eindruck, dass Verhandlungen zwischen den Vertretern von Mitgliedsländern eine wichtigere Rolle spielen als manche private Akteure einbeziehende Governance-Formen, die uns vom modernen Nationalstaat her vertraut sind. Da starke Verbände mit einem sektoralen Repräsentationsmonopol und Bindungsfähigkeit gegenüber ihren Mitgliedern auf der Europäischen Ebene kaum vorhanden sind, fehlen dort fest etablierte neokorporatistische Strukturen; deshalb sind europäische Policyprozesse in den Worten von Streeck und Schmitter (1991) nicht durch Neokorporatismus, sondern durch transnationalen Pluralismus gekennzeichnet. Da es in der EU keine voll entwickelten Mitgliederparteien gibt, fehlen auch stabile Verhandlungssysteme, die bestimmte politische Parteien und Verbände mit den einzelnen Direktionen der Europäischen Kommission verbinden. Schließlich fehlen in der EU institutionalisierte Zwangsverhandlungssysteme divergierender privater Interessen, wie es sie im deutschen Gesundheitssystem oder im Tarifsystem gibt. Das bedeutet jedoch nicht, dass es innerhalb der EU keine nicht-hierarchischen Beziehungen gäbe, an denen politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt wären. Auch werden in der EU immer häufiger die sogenannten „weichen“ Instrumente wie Benchmarking und die Open Method of Coordination (OMC) benutzt, die auf Vergleich, den Mechanismus des „naming and shaming“ und auf Lernen setzen (Héritier 2002b; Bruno et al. 2006; und Joerges in diesem Band).

Die EU ist der am weitesten entwickelte regionale Verbund. Andere, auf ökonomische Kooperation oder Sicherheitsfragen beschränkte regionale Verbände sind ihrer Eigenart nach eher Regime als Mitgliedschaftsorganisationen und heben sich kaum als eigenes politisches Gebilde vom Geflecht internationaler Organisationen ab. Auf der globalen Ebene fehlt trotz der Existenz der Vereinten Nationen ein die Mitglieder ähnlich integrierender institutioneller Rahmen wie in der EU, und es mangelt auch an anderen Voraussetzungen für die Ausbildung der vom kooperativen Staat her bekannten Governance-Formen. Die in ihrem institutionellen Kern auf Friedenssicherung gerichteten Vereinten Nationen stellen kein umfassendes „weltpolitisches System“ dar, wie es Niklas Luhmann als Subsystem einer Weltgesellschaft postuliert (Luhmann 1998: 375-

376). Da die zentralen Gremien der UN aus Ländervertretern bestehen, gibt es keinen Platz für globale politische Parteien, die wie im Nationalstaat nicht eng umschriebene partikuläre Interessen, sondern umfassende Gemeinwohlkonzepte vertreten. Oberhalb von staatlich verfassten Gesellschaften gibt es überhaupt nur einen funktionellen Bereich, dem man Systemcharakter zubilligen könnte – das Weltwirtschaftssystem. Die in verschiedenen Regionen ungleich dichte, aber tendenziell weltumspannende Ausdehnung von Handelsbeziehungen, Produktionsnetzwerken, Unternehmen und individueller Mobilität hat – in einem eher in Schüben als linear verlaufenden Prozess (Mayntz/Scharpf 2005) – ein zunehmend vertikal differenziertes Wirtschaftssystem gebildet, ein eng verflochtenes System produktiver und kommerzieller Aktivitäten, das von der lokalen bis zur globalen Ebene reicht. Zwar entstand durch die Errichtung der internationalen Bretton-Woods-Institutionen (Weltbank, IWF, GATT bzw. später WTO) ein internationales Regime des „embedded liberalism“ (Ruggie 1982), dessen Kern jedoch die nationalen Wirtschaften der westlichen Welt blieben.

Internationale Regierungsorganisationen (GO) verfolgen jeweils spezifische Ziele, auch wenn sie sich in ihren Aktivitäten teilweise überschneiden. Das gilt auch für internationale Nichtregierungsorganisationen (NGO), von denen es nach einer vorsichtigen Schätzung schon 1995 etwa 5000 gab (Wessels 2000: 155). Internationale NGO haben höchst unterschiedliche territoriale Reichweiten, beanspruchen sich überlappende, funktionelle Domänen und widersprechen sich teilweise in ihren Zielsetzungen (Rosenau 1992). Gemessen an ihrer Fähigkeit, Ressourcen zu mobilisieren und Konformität zu gewährleisten, ist die Handlungsfähigkeit der meisten NGO sehr eingeschränkt (Weidner 2004); sie besitzen weder ein Repräsentationsmonopol für ihren Bereich noch Bindungsfähigkeit bis auf die nationale oder gar lokale Ebene hinab. Das gilt für die sich langsam herausbildenden internationalen Wirtschaftsverbände, die Internationale Handelskammer und die OECD genauso wie für die zahlreichen NGO mit Entwicklungs-, Umweltschutz- und Menschenrechtszielen (Hall/Biersteker 2002), die nicht zuletzt in den Unterorganisationen der UN potenzielle Adressaten für Einflussversuche finden. Insgesamt ergibt sich das Bild einer unkoordiniert gewachsenen, „emergenten“ (Zürn 2005: 122), dicht aber unübersichtlich besiedelten Organisationslandschaft auf der globalen Ebene, in der man vergeblich nach einem Gegenstück für das klassische tripartistische Verhandlungssystem (Staat, Arbeitgeber und Arbeitnehmer), nach fest etablierten sektoralen Politiknetzwerken in den Bereichen Gesundheit, Wissenschaft, Bildung, Energieversorgung, Transport und Telekommunikation und nach Zwangsverhandlungen zwischen Verbänden sucht, die verschiedene Interessen vertreten. Die Interessen verschiedener *stakeholder*-Gruppen werden vielmehr häufig *innerhalb* von internationalen Organisationen repräsentiert; das gilt für die ILO genauso wie für die OECD und einige private Organisationen. Internationale NGO versuchen vor allem, in bilateralen Kontakten mit verschiedenen internationalen Regierungsorganisationen Einfluss auszuüben (Greenwood/Jacek 2000). Es gibt aber auch zahlreiche lockere und oft zeitlich begrenzte Zusammenschlüsse korporativer Akteure aus verschiedenen Bereichen, die im Interesse der Lösung eines spezifischen Problems kooperieren. In solchen Verhandlungssystemen arbeiten nationale und internationale politische Akteure mit den Vertretern verschiedener NGO und wissenschaftlichen Experten zusammen an der Formulierung von Normen, Standards oder Verfahren für ein bestimmtes Politikfeld. Manchmal, wie im Fall des internationalen Regimes zur Bekämpfung der

Ozonzerstörung durch FCKW (Grundmann 1999), nehmen auch große Unternehmen an den Verhandlungen teil. Lockerer zusammengefügt und oft weniger im Licht der Öffentlichkeit arbeitend sind die von Reinicke und Witte (1999) untersuchten „trisectoral networks“, informelle Netzwerke, in denen Vertreter von NGO, GO und multinationalen Unternehmen zusammenarbeiten. In der von den Autoren untersuchten „Roll Back Malaria Initiative“ kooperieren z. B. die WHO, die Weltbank, UNICEF, mehrere große Unternehmen und mehrere NGO. Reinicke und Deng (2000) haben diese verschiedenen Verhandlungssysteme unter dem Begriff der „global public policy networks“ zusammengefasst. Die auf nationaler Ebene von Verbänden, also einzelnen Organisationen als „private governments“ erfüllte Funktion der Selbstregulierung wird auf globaler Ebene in den von Cutler (2002) als „private governance“ bezeichneten Politiknetzwerken erfüllt, in denen MNC und internationale Wirtschaftsvereinigungen, oft zusammen mit Vertretern internationaler Wohlfahrtsvereinigungen, an der Entwicklung neuer Buchhaltungsstandards und Zertifizierungsverfahren arbeiten, die die ökologische und soziale Verantwortlichkeit der teilnehmenden Firmen belegen sollen. Ein bekanntes Beispiel solcher private governance ist der Global Social Compact, in dem mehrere hundert Firmen sich auf Prinzipien sozialer Verantwortlichkeit verpflichten; neben Unternehmen und einigen großen NGO waren mehrere Unterorganisationen der UN an der Formulierung des Global Social Compact beteiligt (Ruggie 2004: 514-516).

Die vorherrschende Governance-Form auf globaler Ebene sind damit als internationale Organisationen oder als Interorganisationsnetzwerke etablierte, intergouvernementale sowie öffentlich/privat gemischte Verhandlungssysteme mit relativ eng definierten Aufgaben. Politische Entscheidungsprozesse mit Bindungswirkung für Dritte finden fast ausschließlich in intergouvernementalen Verhandlungssystemen statt – in der UN, internationalen Regierungsorganisationen und den internationalen Netzwerken aus Verwaltungsbeamten mit speziellen Kompetenzen bzw. Regelungszielen (Slaughter 2004). Die Zeit wird zeigen, ob es, wie Zürn und Archibugi (2006) meinen, mit der Zunahme solcher Verhandlungssysteme einen Druck auf die Entwicklung genuin supranationaler Institutionen auf globaler Ebene gibt.

4. Theoretische Herausforderungen

Mit der Erweiterung und Verschiebung des theoretischen Interesses von Governance im Nationalstaat auf die Europäische Union und weiter zu Global Governance gewinnen einige Fragen, die sich bereits der nationalstaatlich orientierten Steuerungstheorie stellten, an Brisanz. Drei dieser Fragen werden heute intensiv diskutiert: Die Beziehung zwischen verschiedenen Ebenen von Governance, die Rolle des Rechts, und die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats.

4.1 Governance in Mehrebenensystemen

Die Beziehung zwischen verschiedenen territorialen Ebenen innerhalb eines Staats wurde noch unter Bezeichnungen wie „Politikverflechtung“ oder „inter-governmental rela-

tions“ behandelt. Von Governance in einem Mehrebenensystem bzw. multi-level governance wurde vor allem mit Bezug auf die EU gesprochen (Benz 2004: 127-129), wo die Verflechtung zwischen Mitgliedsländern und europäischen Instanzen (vor allem Rat und Kommission) intensiv untersucht wurde (z. B. Andenas/Türk 2000). Während das Mehrebenensystem der EU trotz seiner Komplexität noch übersichtlich beschreibbar ist, stößt man bei Global Governance auf massive Probleme. Verschiedene „Ebenen“ in einem System lassen sich durch die unterschiedlich weiten, territorialen Einzugsbereiche von Organisationen und Regimen definieren. Für Institutionen auf der global genannten Ebene ist dieser Einzugsbereich tendenziell weltweit, wiewohl faktisch oft deutlich enger. Unter dem Stichwort Global Governance sind bisher überwiegend die im vorigen Abschnitt behandelten Institutionen mit einem tendenziell globalen Einzugsbereich untersucht worden. Inzwischen setzt sich die Ansicht durch, dass Global Governance nicht als eine besondere Ebene, sondern als „das Gesamtarrangement verschiedener Steuerungsformen auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen“ (Zürn 2005: 127) verstanden werden sollte. Fast alle inter- und transnationalen Organisationen reichen, durch direkte Mitgliedschaft oder durch Repräsentation, auf soziale Einheiten mit enger umschriebenem territorialen Bezug herunter (meist national, aber auch regional und subnational). Von „globalen Akteuren“ (global players) kann man im strengen Sinn nur sprechen, wenn auf der obersten, inter- oder transnationalen Organisationsebene Entscheidungen getroffen werden können, die nicht unter den Repräsentanten der Trägerorganisationen ausgehandelt wurden und dennoch für sie verbindlich sind. Nur wenige inter- und transnationale Organisationen sind in diesem Sinn voll ausgebildete korporative Akteure. Die meisten internationalen Organisationen, ob es sich um die OECD oder um Unterorganisationen der UN handelt, sind Hybride aus einem autonom handlungsfähigen globalen Akteur und einem Verhandlungssystem aus Regierungsvertretern (Mayntz 2002b). Ähnliches gilt für transnationale Wirtschaftsorganisationen und zivilgesellschaftliche NGO. Da internationale Organisationen nicht nur miteinander, sondern auch mit selbstständigen Akteuren auf nachgeordneten territorialen Ebenen verhandeln, streiten oder kooperieren, entsteht ein eng verflochtenes Mehrebenensystem, in dem es starke Abhängigkeiten, aber keine vertikale Befehlskette gibt: Mehrebenensysteme, wie immer wieder betont wird, sind keine Hierarchien. Wie aber ist die Beziehung zwischen den Ebenen dann beschaffen?

Benz (2004: 127) spricht dann von Governance in einem Mehrebenensystem, wenn „Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen“. Wenn koordinieren heißt, die Aufgaben, Rechte, Pflichten und Ressourcen verschiedener Instanzen aufeinander abzustimmen, dann dürfte die Koordination zwischen globalen, regionalen und nationalen Instanzen, im Unterschied zur Koordination in einem föderalen Staat und in der EU, recht gering sein. Cerny beschreibt Governance im globalen Mehrebenensystem als „unstable, tangled hierarchies“, als ein Gefüge aus „competing institutions, overlapping jurisdictions, multiple identities and territorial flux“ (Cerny 2006: 679, 694). Die Aufgabenprofile von nationalen, regionalen (vor allem EU) und inter- bzw. transnationalen Instanzen unterscheiden sich, aber es herrscht keine systematische, etwa dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Arbeitsteilung. Die Instanzen auf den verschiedenen Ebenen von Global Governance sind durch Interpenetration verflochten: die Mitglieder von Instanzen auf der europäischen bzw. der internationalen Ebene sind mindestens teilweise zugleich Mitglieder einer nationalen Instanz, die sie repräsentie-

ren. Diese Form interorganisatorischer Kopplung erlaubt die Abstimmung zwischen unterschiedlichen Interessen auf den verschiedenen Ebenen, wobei häufig Konflikte auftauchen. Die Verteilung von Kompetenzen und Ressourcen auf Instanzen verschiedener Ebenen ist ein beständiger Anlass zu Auseinandersetzungen. Kompetenzkonflikte sind dabei häufig mit unterschiedlichen, ja sich widersprechenden Zielen verknüpft. Es sind nicht zuletzt solche Konflikte, die zu Veränderungen in der Architektur von Global Governance führen.

Die Architektur des globalen Mehrebenensystems lässt sich genauer nur für einzelne Politikfelder beschreiben, da diese sich u. a. im Hinblick auf die Rolle öffentlicher und privater Akteure, die Kompetenzverteilung zwischen Instanzen auf verschiedenen Ebenen und die Intensität der Regulierung stark unterscheiden (vgl. Grande et al. 2006). Dabei ist es selbst bei politikfeld-spezifischen Analysen kaum möglich, auf nationaler Ebene den Besonderheiten aller Länder gerecht zu werden. Die Komplexität der Wirklichkeit stellt dem Desiderat, Global Governance als Mehrebenensystem zu erfassen, kaum überwindbare Hürden entgegen.

4.2 Recht und Governance

Es gibt Steuerungsinstrumente bzw. Governance-Modi unterschiedlichen Rechtscharakters; man kann kollektive Sachverhalte durch Gesetze, Standards, Satzungen, Vereinbarungen, ja selbst mit Hilfe von Absichtserklärungen regeln. Die Rolle von Recht als Steuerungsinstrument wurde bereits im Rahmen der Steuerungstheorie intensiv diskutiert. Dabei begann sich schon im kooperativen Staat die Grenze zwischen öffentlichem und privatem und zwischen „hartem“ und „weichem“ Recht zu verwischen (Picciotto 2007). Die Vielfältigkeit rechtlicher Instrumente findet jedoch im demokratischen Nationalstaat im Rahmen einer Verfassung statt, an deren Grundsätze alle Rechtssetzung gebunden bleibt. Mit dem Entstehen der EU und einer Vielzahl internationaler Institutionen hat sich die Rechtssetzung immer weiter von der historisch gewachsenen Bindung an den Nationalstaat gelöst (vgl. Trute in diesem Band). Schon in der EU haben extra-legale Governance-Modi im Vergleich zum Nationalstaat zugenommen, sind aber auch dort in einen umfassenden Rechtsrahmen eingebettet – auch wenn die Verteilung von Entscheidungskompetenzen zwischen Mitgliedstaaten, Kommission, Rat und Europäischem Parlament umstritten bleibt (Türk 2000). Jenseits der EU hat die kaum noch überschaubare Vielfalt supra-, inter- und transnationaler Regime mittlerweile zu einer nur noch lose vernetzten internationalen Rechtsordnung geführt. Zwar ist diese Rechtsordnung immer noch vor allem das Ergebnis internationaler Verträge, die im Rahmen internationaler Regierungsorganisationen erarbeitet wurden, doch kommen ständig neue Normsetzungen durch private governance hinzu. Damit stellt sich zunehmend die Frage, wie sich das Regieren jenseits des Nationalstaats so „verrechtlichen“ lässt, dass es Gestaltungskraft besitzt, durchgesetzt und akzeptiert wird. Die Einrichtung von internationalen Gerichtshöfen, Schiedsgerichtsverfahren und Verfahren zur Entdeckung und Sanktionierung von Normverletzungen dient diesem Ziel.

Aufgrund seines dezentralen Zustandekommens ist das globale Rechtssystem durch zahlreiche Konflikte gekennzeichnet. Im Unterschied zu den Ziel- und Kompetenzkonflikten zwischen den Instanzen in einem Mehrebenensystem geht es hier um Norm-

konflikte. Eine gewisse Ordnung in die Vielfalt von Normkonflikten mag Joerges' (2007) Unterscheidung zwischen vertikalen, horizontalen und diagonalen Konflikten bringen. Vertikale Konflikte entstehen, wenn der gleiche Sachverhalt von Instanzen verschiedener Ebenen unterschiedlich geregelt wird (z. B. von der WTO gefordert, von der EU verboten). Horizontale Konflikte bestehen zwischen verschiedenen nationalen, auf den gleichen Fall angewandten Rechtsnormen. Diagonale Konflikte schließlich entstehen, wenn Rechtsregime unterschiedlichen territorialen Geltungsbereichs juristisch auf verschiedene Aspekte eines Falls reagieren und dabei zu entgegengesetzten Schlussfolgerungen kommen. Auf alle diese Konflikte wird mit neuer Rechtssetzung reagiert (Kollisionsrecht; vgl. Joerges in diesem Band). Auch hier erweisen sich damit Konflikte als treibende Kraft für institutionellen Wandel.

4.3 Handlungsfähigkeit des Nationalstaats

Die Frage nach der staatlichen Handlungsfähigkeit hat schon in der Steuerungstheorie eine wichtige Rolle gespielt. Die Internationalisierung hat dieser Frage einen neuen Akzent verliehen: Es geht jetzt nicht mehr primär um interne Widerstände gegen staatliche Steuerung, sondern um externe Einschränkungen der innenpolitischen Handlungsfähigkeit durch die Globalisierung, die man verstärkt seit den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts konstatierte (Mayntz/Scharpf 2005). Was nun als Restriktion erlebt wurde, war allerdings politisch absichtsvoll erzeugt. Bestimmte Regelungskompetenzen haben die Staaten freiwillig an internationale, vor allem aber europäische Instanzen delegiert; vor allem aber war der Abbau von Handelsschranken, die Liberalisierung der Finanzmärkte und der Verzicht auf eine Behinderung des Wachstums großer internationaler Unternehmen politisch gewollt. Das zunächst politisch Gewollte kann allerdings unerwünschte, vielleicht auch nicht vorhergesehene Folgen zeitigen. Wichtig sind hier vor allem finanzielle Restriktionen, die direkt durch internationale Vereinbarungen wie den Stabilitätspakt (beschränkte Kreditaufnahme) und GATT (Zölle), vor allem aber indirekt durch politische Grenzen für die Besteuerung insbesondere mobiler Steuerzahler bestimmt werden und eine Beschränkung insbesondere für Politikbereiche darstellen, in denen, wie in der Sozialpolitik, Transferzahlungen das primäre Instrument sind. Die Globalisierung schränkt die staatliche Handlungsfähigkeit auch in anderen zunehmend „de-nationalisierten“ Regelungsfeldern ein, indem Regelungsadressaten für den staatlichen Zugriff „unerreichbar“ werden bzw. sich einer Intervention durch Exit entziehen können. Beispiele sind der Kauf ausländischer Waren, Nazi-Propaganda im Internet, und der Sterbe- und Abtreibungstourismus.

In jüngerer Zeit lässt sich eine Tendenz erkennen, die bleibende Bedeutung des Nationalstaats im Rahmen von Global Governance zu betonen. Dem Verlust nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit steht im globalen Mehrebenensystem auch ein Gewinn gegenüber: Im Zuge der Internationalisierung haben sich einerseits die Aufgaben, andererseits aber auch die Handlungsmöglichkeiten des Staates erweitert. Durch Mitwirkung in europäischen und internationalen Gremien eröffnen sich Möglichkeiten für „Umwegentscheidungen“ (bestellte Befehle) und die Chance, regelnd auf andere Staaten einzuwirken. Zugleich verbleiben Steuerhoheit und Militärmacht beim National-

staat, und in seinen Händen liegt auch die Implementation von höheren Orts gefällten Entscheidungen.

5. Offene Fragen der Governancetheorie

Definiert man Governance als Gesamt aller auf einer bestimmten territorialen Ebene nebeneinander bestehenden Formen der absichtsvollen Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte, dann muss der Begriff die Aufmerksamkeit zwangsläufig auf das Zusammenspiel, die Kombinierbarkeit verschiedener Governance-Formen, ihre gegenseitige Ergänzung oder gegenseitige Beeinträchtigung lenken. Diese Fragen hat insbesondere Crouch (2005) behandelt, allerdings mit speziellem Bezug auf die Governance von Wirtschaftssystemen. In der Politikwissenschaft hat man sich bisher relativ eng auf das Zusammenwirken von staatlicher Machtausübung (Hierarchie) und gesellschaftlicher Selbstregelung konzentriert (vgl. Börzel in diesem Band). Auch im kooperativen Staat bleibt staatlichen Akteuren die Möglichkeit zur hoheitlichen Intervention; der „Schatten der Hierarchie“ macht verbandliche Selbstdisziplinierung oft erst möglich: Die *Kombination* hierarchischer und nicht-hierarchischer Formen gilt als effektiv. Schwieriger ist schon das Zusammenwirken von supranational-hierarchischer Regelung durch den Europäischen Gerichtshof und die Europäische Zentralbank mit den Verhandlungssystemen zwischen den Mitgliedsländern und zwischen ihnen und der Kommission in der EU zu beurteilen (Scharpf 2006). Die Frage nach der Kombination und Kombinierbarkeit verschiedener Governance-Formen wird im Rahmen der Governancetheorie nicht ähnlich systematisch gestellt wie in Untersuchungen über die *Varieties of Capitalism*. Dort geht es allerdings um die Beziehung zwischen hierarchischer Regelung und Markt allgemein. Aus der politikwissenschaftlichen Governance-Perspektive sollte dagegen der bewusste Einsatz von *Marktinstrumenten* (z. B. Handel mit Emissionsrechten, Zertifizierung) zur politischen Regelung kollektiver Sachverhalte interessieren.

Die (definitorische) Festlegung, dass Governance der absichtsvollen Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte gilt, wirft weitere Fragen auf. Die Steuerungstheorie entstand im Kontext des modernen Nationalstaats und unterstellte stillschweigend, dass der Staat dem Gemeinwohl dient.⁵ Auch in der aufs engste mit der Theorie politischer Steuerung verbundenen Policy-Forschung wird Policy-Making explizit als Problemlösungsprozess verstanden (vgl. Sabatier 1999), wobei implizit unterstellt wird, dass Politik ein kollektives Interesse verfolgt. Diese Setzungen hat die Governancetheorie übernommen (Mayntz 2001). Manchmal wird zwar versucht, Governance allgemeiner etwa als „set of authority relationships“ zu definieren (Kahler/Lake 2003: 8). Überwiegend jedoch wird Governance als Veranstaltung zur gemeinsamen Regelung kollektiver Sachverhalte, zur Herstellung von Gemeinschaftsgütern (vgl. Langhorne 2001; Héritier 2002a) oder „to achieve specific common objectives“ (Jessop/Sum 2006: 255) definiert. Dieses Governance-Konzept kann zu dem funktionalistischen Fehlschluss verführen, existierende Institutionen seien eine funktionale Reaktion auf (anders nicht lösbare)

⁵ Dose (2003: 20 f.): Steuerung wird allgemein verstanden als „eine intentionale und kommunikative Handlungsbeeinflussung mit dem Ziel der gemeinwohl-orientierten Gestaltung“.

kollektive Probleme – wie das z. B. Haas (1990: 2) für internationale Institutionen annimmt. Auch wenn dieser Fehlschluss vermieden wird, verleiht die begrifflich implizierte Bezugnahme auf Problemlösung der Governancetheorie jedoch eine spezifisch selektive Perspektive und fordert geradezu die Frage heraus, wieweit vorfindliche Strukturen von Governance tatsächlich zum Zweck kollektiver Problemlösung bzw. der Produktion kollektiver Güter bestehen. Ein selektives Erkenntnisinteresse an Problemlösung bzw. Gemeinwohlproduktion ist angesichts des historischen Kontextes, in dem die Governancetheorie entstand, durchaus verständlich, spart jedoch Fragen nach Genese und Beschaffenheit von Herrschaftsbeziehungen ebenso aus wie die Frage nach dem Verhältnis zwischen Machtausübung und Regelung im öffentlichen Interesse. Dabei ist es für die Legitimität von Governance höchst bedeutsam, ob und wieweit in einem konkreten Fall tatsächlich die Lösung eines gemeinsamen Problems oder ein wie auch immer definiertes Gemeinwohl angestrebt wird oder nicht. Solange nicht die Interessen thematisiert werden, denen Governance dient, lässt sich die Legitimitätsproblematik aus der Perspektive von Governance schlecht behandeln.

Die Frage nach den Interessen, denen vorfindliche Governance-Institutionen dienen, ist verknüpft mit der Frage, welche Probleme von den verschiedenen Governance-Institutionen tatsächlich aufgegriffen und welche anderen vernachlässigt werden. Im nationalen und europäischen Kontext wird diese Frage ständig nicht nur wissenschaftlich, sondern auch in der politischen Öffentlichkeit kritisch diskutiert. Für die globale Ebene ist sie schwer zu beantworten. Internationale Institutionen entstehen absichtsvoll; auch wenn sie später Tochterorganisationen bilden, wird ihr Entstehen zunächst von institutionellen Entrepreneuren auf einer unteren territorialen Ebene vorangetrieben. Institutionelle Entrepreneure, vor allem mächtige Nationalstaaten wie die USA, verfolgen in der Regel Ziele, die nationalen (Macht)Interessen oder von einer nationalen Regierung vertretenen ökonomischen Interessen dienen, aber als kollektiven Zielen dienend interpretiert und so gerechtfertigt werden. Tatsächlich sind partikulare und kollektive Ziele oft sachlich verbunden und deshalb kaum klar voneinander zu trennen, wie sich am Beispiel der im Wesentlichen auf Drängen der USA nach dem Zweiten Weltkrieg errichteten Bretton-Woods Institutionen verdeutlichen ließe. Gewiss reagieren diese Institutionen auch auf Folgeprobleme der ökonomischen Globalisierung; überwiegend verfolgen sie jedoch die vor allem im Interesse der größten Industrienationen liegende Markterweiterung und Liberalisierung. Betrachtet man die Aufgaben der im dritten Abschnitt kurz behandelten Governance-Formen, dann sieht man, dass Global Governance oft nicht auf Probleme reagiert, die durch die Globalisierung selbst entstanden sind, sondern auf Probleme, die vom einzelnen Nationalstaat nicht zu lösen sind. Grenzüberschreitende Umweltprobleme hängen ursächlich nicht mit der Globalisierung, sondern mit der dominanten kapitalistischen Produktionsweise und mit moderner Produktionstechnik zusammen. Hier problemlösend zu intervenieren, wie von NGO und Unterorganisationen der UN gefordert wird, überfordert aber auf der internationalen Ebene die Handlungsfähigkeit von Verhandlungssystemen. Die Beeinträchtigung oder Verletzung von Menschenrechten, mit denen sich ebenfalls zahlreiche NGOs und Unterorganisationen der UN befassen, sind (ebenso wie die Ausbeutung durch eine landeseigene Oberschicht) „hausgemachte“ Probleme, die sich gerade deshalb auf der nationalen Ebene nicht lösen lassen. Die Frage, ob der Schutz von Menschenrechten höher steht als die Unverletzlichkeit staatlicher Souveränität, ist jedoch auf interna-

tionaler Ebene bislang tendenziell nur dann positiv beantwortet worden, wenn auch spezifische nationale Interessen für eine Intervention sprachen. Das Profil der auf internationaler Ebene wirksam angegangenen Probleme ist offenbar stark von partikularen Interessen und Machtunterschieden geprägt.

Obwohl Problemlösung ein zentraler analytischer Bezugspunkt von Governance-theorie ist, beginnt die Governance-Forschung im Unterschied zur Policy-Forschung selten mit einem bestimmten lösungsbedürftigen Problem, um dann nach möglichen Wegen zu seiner Lösung zu fragen. Wichtig dafür ist das Verhältnis zwischen Problemerzeugung, Problembetroffenheit und Regelungskompetenz (Mayntz 2002a). Die Policy-Forschung hat sich vor allem mit innenpolitischen Problemen in Nationalstaaten beschäftigt, bei denen eine gewisse Kongruenz zwischen Problemreichweite und nationalstaatlicher Regelungskompetenz besteht. Auch innerhalb eines Staates sind Problemverursacher und Problembetroffene oft nicht identisch und nur Letztere an einer Problemlösung interessiert. Entscheidend ist jedoch, dass nationale Regelungsinstanzen auf nationale Problemverursacher einwirken können, während auf der globalen Ebene Problemerzeugung und Regelungskompetenz zunehmend auseinanderfallen. Problembetroffenheit kann zwar helfen, einen Sachverhalt als lösungsbedürftiges „Problem“ zu thematisieren; entscheidend für die Problemlösung ist jedoch, ob es Instanzen gibt, die sowohl motiviert als auch in der Lage sind, Problemverursacher, die selber Nutzen aus ihrem Verhalten ziehen, zur Änderung dieses Verhaltens zu bewegen. Das gelingt schlecht in Verhandlungen, an denen eigeninteressierte Problemverursacher mitwirken und vielleicht sogar durch eine asymmetrische Machtverteilung privilegiert werden. Global Governance jedoch besteht zum großen Teil genau aus solchen Verhandlungssystemen.

Ein vordringliches Erkenntnisinteresse an Problemlösung verlangt die Thematisierung von Effektivität. Der Wandel zum kooperativen Staat galt als funktionale Reaktion auf die evidenten Schwächen zentraler Steuerung; auf der europäischen und mehr noch auf der internationalen Ebene ist „Governance *statt* Government“ (um den berühmten Titel von Rosenau und Czempiel (1992) abzuwandeln) sogar die einzig mögliche Form, gemeinsam zu handeln. Der Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaften hat das Misstrauen in die Leistungsfähigkeit einer hierarchischen Ordnung noch bestärkt. Die Leistungsfähigkeit nicht-hierarchischer Regelungsformen bleibt jedoch eine empirische Frage, und hier zeichnet die Forschung ein differenziertes Bild (vgl. in diesem Band die Beiträge von Jachtenfuchs, Beisheim et al. und Daase/Engert). Verhandlungen erweitern den Horizont der Wertberücksichtigung, erhöhen den Informationsinput und erlauben es, flexibel auf die jeweilige Situation einzugehen. In dem Maße, in dem die von einer Entscheidung Betroffenen an dem zu ihr führenden Prozess beteiligt werden, Adressaten also zu Mitwirkenden werden und Steuerungsobjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr klar zu trennen sind, werden Entscheidungsprozesse jedoch konfliktthaft. Wenn ein Problem durch Verhandlung zwischen konfligierenden Interessen gelöst werden muss, entsteht „antagonistische Kooperation“ (Marin 1990) oder was die Spieltheorie als „mixed-motive game“ bezeichnet, d. h. Problemlösung im gemeinsamen Interesse und der Ausgleich divergierender Interessen an der Verteilung der Kosten und Nutzen der Problemlösung müssen gleichzeitig bewältigt werden. Selbstverständlich können auch in Verhandlungssystemen Entscheidungen getroffen werden, die sich als wirksam erweisen und von den an der gemeinsamen Entscheidung

Beteiligten befolgt werden (Neyer 1999). Inhaltlich unterliegen solche Entscheidungen jedoch qualitativen Einschränkungen. Antagonistische Kooperation tendiert zu suboptimalen Kompromissen, zur Einigung auf dem geringsten gemeinsamen Nenner bzw. zu Lasten ausgeschlossener Dritter, oder endet gar in völliger Blockade (Scharpf 1993). Außerdem gibt es in fast allen realen Verhandlungssystemen Machtasymmetrien; privilegierte Interessen dominieren dann die Verhandlung und verhindern eine wirksame Problemlösung, die zu ihren Lasten ginge. Angesichts dieser Gefahren drängt sich der Verdacht auf, nicht-hierarchische Regelungsformen könnten am Ende nicht wegen ihrer höheren Effektivität, sondern *nolens volens*, aus Ohnmacht und nicht aus politischer Klugheit gewählt werden. Diese Überlegungen warnen nachdrücklich davor, Governance ohne weitere Nachfrage als Veranstaltung im gemeinsamen Interesse anzusehen. Eine Analyse der Triebkräfte und der tatsächlichen Wirksamkeit von Regelung, die vorgibt, im gemeinsamen Interesse zu sein, sollte zum festen Bestandteil von Governance-Forschung werden.

Literatur

- Andenas, Mads/Türk, Alexander* (Hrsg.), 2000: Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC. Den Haag/London/Boston.
- Benz, Arthur*, 2004: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 125-146.
- Börzel, Tanja A.*, 2005, European Governance – nicht neu, aber anders, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), Governance-Forschung. Baden-Baden, 72-94.
- Bruno, Isabelle/Jaquot, Sophie/Mandin, Lou*, 2006: Europeanization through its Instrumentation: Benchmarking, Mainstreaming and the Open Method of Coordination – Toolbox or Pandora's Box?, in: *Journal of European Public Policy* 13 (4), 519-536.
- Cerny, Philip G.*, 2006: Restructuring the State in a Globalizing World: Capital Accumulation, Tangled Hierarchies and the Search for a New Spatio-temporal Fix, in: *Review of International Political Economy* 13 (4), 679-695.
- Commission on Global Governance*, 1995: Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Government. Oxford.
- Crouch, Colin*, 2005: Capitalist Diversity and Change. Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs. Oxford.
- Cutler, A. Claire*, 2002: Private International Regimes and Interfirm Cooperation, in: *Hall, Rodney Bruce/Biersteker, Thomas* (Hrsg.), The Emergence of Private Authority in Global Governance. New York, 23-42.
- Dose, Nicolai*, 2003: Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, in: *Grande, Edgar/Prätorius, Rainer* (Hrsg.), Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Baden-Baden, 19-55.
- Franzius, Claudio*, 2006. Die europäische Dimension des Gewährleistungsstaates, in: *Der Staat* 45 (4), 547-581.
- Genschel, Philipp/Leibfried, Stephan/Zangl, Bernhard*, 2006: Zerfaserung und Selbsttransformation – Das Forschungsprogramm „Staatlichkeit im Wandel“. TransState Working Papers No. 45.
- Grande, Edgar/König, Markus/Pfister, Patrick/Sterzel, Paul*, 2006: Politische Transnationalisierung. Die Zukunft des Nationalstaats – Transnationale Politikregime im Vergleich, in: *Schirm, Stefan A.* (Hrsg.), Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven. Baden-Baden, 119-145.
- Greenwood, Justin/Jacek, Henry* (Hrsg.), 2000: Organized Business and the New Global Order. Houndsmill.
- Grundmann, Rainer*, 1999: Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht. USA und Deutschland im Vergleich. Frankfurt a. M.

- Haas, Ernst B., 1990: *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley.
- Hall, R. Bruce/Biersteker, Thomas J. (Hrsg.), 2002: *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. New York.
- Hecló, Hugh, 1978: Issue Networks and the Executive Establishment, in: King, Anthony (Hrsg.), *The New American Political System*. Washington D.C., 87-124.
- Héritier, Adrienne, 2002a: Introduction, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*. Lanham, 1-12.
- Héritier, Adrienne, 2002b: New Modes of Governance in Europe: Policy-Making Without Legislating?, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*. Lanham, 185-206.
- Hill, Hermann, 2005: Good Governance – Konzepte und Kontexte, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung*. Baden-Baden, 220-250.
- Jessop, Bob/Sum, Ngai-Ling, 2006: *Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in Their Place*. Cheltenham, UK/Northampton MA., USA.
- Joerges, Christian, 2007: Europarecht als ein Kollisionsrecht neuen Typs. Wie eine *unitas in pluralitate* verfasst werden kann, in: Führ, Martin/Wahl, Rainer/Wilmosky, Peter von (Hrsg.), *Umweltrecht und Umweltwissenschaft*. Berlin, 719-747.
- Kahler, Miles/Lake, David A., 2003: Globalization and Governance, in: Kahler, Miles/Lake, David A. (Hrsg.), *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*. Princeton, 1-32.
- Keohane, Robert O., 2002: *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London.
- Langhorne, Richard, 2001: *The Coming of Globalization. Its Evolution and Contemporary Consequences*. Houndsmill/Basingstoke.
- Luhmann, Niklas, 1998: Der Staat des politischen Systems. Geschichte und Stellung in der Weltgesellschaft, in: Beck, Ulrich (Hrsg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Frankfurt a. M., 345-380.
- Marin, Bernd (Hrsg.), 1990: *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Frankfurt a. M.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.), 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a. M.
- Mayntz, Renate, 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: Burth, Hans-Peter/Görlitz, Axel (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden, 7-27.
- Mayntz, Renate, 2002a: Common Goods and Governance, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*. Lanham, 15-27.
- Mayntz, Renate, 2002b: Internationale Organisationen im Prozess der Globalisierung, in: Nahamowitz, Peter/Voigt, Rüdiger (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts. II. Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Baden-Baden, 85-100.
- Mayntz, Renate, 2005: Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Folke Gunnar (Hrsg.), *Governance-Forschung*. Baden-Baden, 11-20.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M., 9-38.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 2005: Politische Steuerung – Heute?, in: *Zeitschrift für Soziologie* 34, 236-243.
- Morgan, Glenn, 2005: Institutional Complementarities, Path Dependency, and the Dynamic of Firms, in: Morgan, Glenn/Whitley, Richard/Moen, Eli (Hrsg.), *Changing Capitalisms? Internationalization, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*. Oxford, 415-446.
- Neyer, Jürgen, 1999: Legitimes Recht oberhalb des demokratischen Rechtsstaats? Supranationalität als Herausforderung für die Politikwissenschaft, in: *Politische Vierteljahresschrift* 40 (3), 390-414.
- Picciotto, Sol, 2007: *Law and Legitimacy in Multi-Level Governance* (i. E.).
- Powell, Walter G., 1990: Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization, in: *Administrative Science Quarterly* 25, 295-336.

- Reinicke, Wolfgang H./Witte, Jan Martin*, 1999: Globalization and Democratic Governance. Global Public Policy and Trisectoral Networks, in: *Lankowski, Carl* (Hrsg.), *Governing Beyond the Nation-State*. Global Public Policy, Regionalism, or Going Local? Washington D.C., 1-39.
- Reinicke, Wolfgang H./Deng, Francis*, 2000: *Critical Choices*. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance. Ottawa.
- Rhodes, R. W. A.*, 1997: *Understanding Governance*. Policy Networks, Reflexivity, and Accountability. Buckingham/Philadelphia.
- Ritter, Ernst-Hasso*, 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 104 (3), 389-413.
- Rosenau, James N.*, 1992: Governance, Order, and Change in World Politics, in: *Rosenau, James N./ Czempiel, Ernst-Otto* (Hrsg.), *Governance without Government*. Order and Change in World Politics. Cambridge UK, 1-29.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto* (Hrsg.), 1992: *Governance without Government*. Order and Change in World Politics. Cambridge UK.
- Ruggie, John G.*, 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: *International Organization* 36, 379-415.
- Ruggie, John G.*, 2004: Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors, and Practices, in: *European Journal of International Relations* 10, 499-531.
- Sabatier, Paul A.* (Hrsg.) 1999: *Theories of the Policy Process*. Boulder.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993: Coordination in hierarchies and networks, in: *Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Games in Hierarchies and Networks*. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt a. M., 125-165.
- Scharpf, Fritz W.*, 2006: The Joint-Decision Trap Revisited, in: *JCMS* 44 (4), 845-864.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1989: Zur Neubelebung der Staatsdiskussion. Entzauberung des Staates oder „Bringing the State Back in“?, in: *Der Staat* 28, 91-104.
- Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), 2005a: *Governance-Forschung*. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), 2005b: *Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand*. Baden-Baden.
- Slaughter, Anne-Marie*, 2004: *A New World Order*. Princeton N.J.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe* (Hrsg.), 1985: *Private Interest Government*. Beyond Market and States. Beverly Hills.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe*, 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism. Organized Interests in the Single European Market, in: *Politics and Society* 19, 133-164.
- Streeck, Wolfgang/Kenworthy, Lane*, 2005: Theories and Practices of Neocorporatism, in: *Janoski, Thomas/Alford, Robert R./Hicks, Alexander/Schwartz, Mildred A.* (Hrsg.), *The Handbook of Political Sociology*. Cambridge, 441-460.
- Türk, Alexander*, 2000: The Role of the Court of Justice, in: *Andenas, Mads/Türk, Alexander*, *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*. Den Haag.
- UNESCO, 1998: „Governance“. *International Social Science Journal*, Special Issue March 1998.
- Weidner, Helmut*, 2004: Nachhaltigkeitskooperation: vom Staatspessimismus zur Zivilgesellschaftseuphorie?, in: *Gosewinkel, Dieter/Rucht, Dieter/Daele, Wolfgang van den/Kocka, Jürgen* (Hrsg.), *Zivilgesellschaft – national und transnational*. WZB-Jahrbuch 2003. Berlin, 383-409.
- Wessels, Wolfgang*, 2000: *Die Öffnung des Staates*. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis. Opladen.
- Williamson, Oliver E.*, 1979: Transaction-Cost Economics. The Governance of Contractual Relations, in: *Journal of Law and Economics* 22, 233-261.
- Zürn, Michael*, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt a. M.
- Zürn, Michael*, 2005: Global Governance, in: *Schuppert, Folke Gunnar* (Hrsg.), *Governance-Forschung*. Baden-Baden, 121-146.
- Zürn, Michael/Koenig-Archibugi, Mathias*, 2006: Conclusion II: The Modes and Dynamics of Global Governance, in: *Koenig-Archibugi, Mathias/Zürn, Michael* (Hrsg.), *New Modes of Governance in the Global System*. Houndsmill Basingstoke, 236-254.