

Politische Vierteljahresschrift

Sonderheft 41/2008

Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft

# Governance in einer sich wandelnden Welt

*Herausgegeben von  
Gunnar Folke Schuppert  
Michael Zürn*



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Wilhelm & Adam, Heusenstamm

Satz: ITS Text und Satz Anne Fuchs, Bamberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-15922-5

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	9
-------------------	---

## Einleitung

*Gunnar Folke Schuppert*

Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“ . . . . .	13
---	----

## I. Governance als Konzept und Theorie

*Renate Mayntz*

Von der Steuerungstheorie zu Global Governance . . . . .	43
--	----

*Claus Offe*

Governance – „Empty signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm? . . . . .	61
--	----

*Nicolai Dose*

Governance als problemorientierte Steuerung. Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen . . . . .	77
--	----

*Michael Haus*

Governance-Rhetorik und Institutionenpolitik. Politisierung und Depolitisierung in der Konstruktion neuer Praktiken des Regierens . . . . .	95
---	----

*Tanja A. Börzel*

Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox? . . . . .	118
---	-----

*Patrick Kenis / Jörg Raab*

Politiknetzwerke als Governanceform. Versuch einer Bestandsaufnahme und Neuausrichtung der Diskussion . . . . .	132
---	-----

*Thomas Risse*

Regieren in „Räumen begrenzter Staatlichkeit“: Zur <i>Reisefähigkeit</i> des Governance-Konzeptes . . . . .	149
---	-----

## II. Recht und Governance

*Hans-Heinrich Trute / Doris Kühlers / Arne Pilniok*

Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept . . . . . 173

*Tanja Brühl / Jürgen Neyer*

Recht der Macht oder Macht des Rechts? Globales Regieren im Ozon-Regime und der WTO . . . . . 190

*Christian Joerges*

Integration durch Entrechtlichung? . . . . . 213

*Christoph Möllers*

Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht . . . . . 238

## III. Governance im Rahmen des Nationalstaates

*Maria Oppen / Detlef Sack*

Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships . . . . . 259

*Annette Elisabeth Töller*

Kooperation im Schatten der Hierarchie. Dilemmata des Verhandeln zwischen Staat und Wirtschaft . . . . . 282

*Irene Dingeldey*

Governance und Sozialpolitik: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat als Gewährleistungsstaat . . . . . 313

*Silke Bothfeld / Mara Kuhl*

Gleichstellungspolitik und feministische Politikwissenschaft – eine „unsichtbare Avantgarde“ der Governance-Forschung? . . . . . 330

*Birger P. Priddat*

Zur Governancealisierung der Politik: Delegation, Führung, Governance, Netzwerke . . . . . 352

## IV. Governance jenseits des Nationalstaats

*Markus Jachtenfuchs*

Institutionelle Struktur und Governance in der EU . . . . . 383

*Paul W. Thurner*

Nichtförmliche Verwaltungskooperation der Ministerialbürokratien der EU-Mitgliedstaaten und netzwerkbasierte Zusammenstellung von nationalen und übernationalen Prozessteams . . . . . 401

*Christian Hey / Klaus Jacob / Axel Volkery*

REACH als Beispiel für hybride Formen von Steuerung und Governance . . . . . 430

*Marianne Beisheim / Andrea Liese / Cornelia Ulbert*

Transnationale öffentlich-private Partnerschaften – Bestimmungsfaktoren für die Effektivität ihrer Governance-Leistungen . . . . . 452

*Christopher Daase / Stefan Engert*

Global Security Governance: Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik . . . . . 475

*Wolfgang Seibel*

Moderne Protektorate als Ersatzstaat: UN-Friedensoperationen und Dilemmata internationaler Übergangsverwaltungen . . . . . 499

*Catherine Götze*

Global Governance und die asymmetrische Verwirklichung von global citizenship. Die Humanitarisierung des Flüchtlingsregimes . . . . . 531

## **V. Ausblick**

*Michael Zürn*

Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz . . . . . 553

Zusammenfassungen . . . . . 581

Abstracts . . . . . 590

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren . . . . . 598

## Vorwort

Jedes Buch hat eine Entstehungsgeschichte. Ihr liegt in aller Regel auch eine Publikationsidee zugrunde, die begründet, warum ein Buch dieser Art sein sollte. Im konkreten Fall umfasst diese Publikationsidee nach Auffassung der Herausgeber auch die Zugehörigkeit zu der Reihe PVS-Sonderheft. Die Publikationsidee zu diesem Band fungierte während des gesamten Entstehungsprozesses als verlässlicher und inspirierender Partner.

Mit dem vorgelegten Band sollen einmal – wie der Titel deutlich macht – vor dem Hintergrund des nicht nur „semantischen shifts“ von Steuerung zu Governance Regelungsstrukturen im Kontext sich wandelnder Staatlichkeit untersucht werden. Zum anderen soll der analytische Zugriff auf „Governance in Transition“ zugleich ein multidisziplinärer sein, bei dem – und dies scheint uns eine Besonderheit zu sein – Politik und Rechtswissenschaft ihre analytische Kompetenz gemeinsam einbringen. Dass dies mehr ist als ein wohlfeiles Lippenbekenntnis zur immer wieder eingeforderten Interdisziplinarität, zeigt sich nicht nur daran, dass eine sozialwissenschaftlich aufgeschlossene Rechtswissenschaft einen eigenen Teil des Bandes ausfüllt, sondern wird ebenfalls daran deutlich, dass auch die Herausgeber zwei verschiedenen Heimatdisziplinen entstammen.

Die Herausgeber bedanken sich beim Vorstand der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft für seine Aufgeschlossenheit gegenüber dieser Publikationsidee und bei Inga Drossart und Florian Meinel – beide Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin – für ihre wertvolle Hilfe bei der Überführung der Publikationsidee in ein druckfähiges Produkt.

Berlin, im April 2008

*Folke Schuppert  
Michael Zürn*



# Einleitung

# Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“<sup>1</sup>

*Gunnar Folke Schuppert*

Von einem Einleitungsbeitrag zu einem Band mit dem Titel „Governance in einer sich wandelnden Welt“ wird der Leser erwarten, dass er etwas über die Herkunft und Entwicklungsstufen des Governancekonzepts erfährt, über denkbare Verwendungsweisen des Governancebegriffs unterrichtet wird und erläutert bekommt, was die Herausgeber dieses Bandes selbst unter Governance verstehen. Diese vermuteten Erwartungen strukturieren den Aufbau dieses Einleitungsbeitrages, der daher damit beginnt, die Herkunft, die Entwicklungsstufen und den Neuigkeitswert des Governanceansatzes zu skizzieren.

## *1. Governance: Herkunft und Karriere, Entwicklungsstufen und Neuigkeitswert*

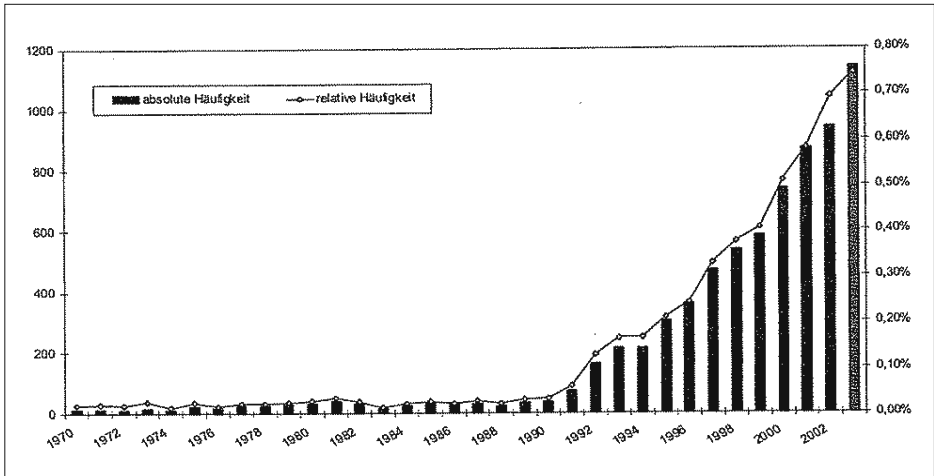
### 1.1 Karriere und Karrieregründe

Beginnen wir zunächst mit der Karriere des Begriffs. Der sich selbst ironisierend als „Experte für Verwaltungsmoden“ charakterisierende Werner Jann (2006: 21) hat die rasante Karriere des Governancebegriffs in der nachstehenden Grafik veranschaulicht, aus der hervorgeht, dass der „Siegesszug des Begriffs“ (Benz et al. 2007) etwa 1990 begonnen hat und keine Anzeichen für ein Erlahmen seines Elans erkennbar sind. Es gibt einen anderen, mit dem Governancekonzept übrigens eng verknüpften Begriff, der seit einiger Zeit dabei ist, seine gewissermaßen „zweite Karriere“ zu erleben: gemeint ist der Begriff der „Rule of Law“, der sich eines ausgesprochenen „Revivals“ (Carothers 2006) erfreut, und zwar – das ist der Punkt, auf den es uns an dieser Stelle ankommt – weil eine wirkmächtige Koalition von Akteuren existiert, die den Rule of Law-Begriff befürwortet und aktiv verbreitet. Es ist dies ein „Dreibund“ aus so verschiedenen Akteuren wie der Weltbank, internationalen und nationalen Sicherheitsexperten sowie verschiedenen Typen von Menschenrechtsorganisationen (Stromseth et al. 2006). Aus dieser Beobachtung leiten wir die *Karrierevermutung* ab, dass der Governancebegriff offenbar verschiedenen Bedürfnissen entgegenkommt, seien dies ganz spezifische Akteursbedürfnisse wie die der Weltbank, die mit dem Begriff von „Good Governance“ einen Begriff für einen von ihr für wichtig gehaltenen „Exportartikel“ gefunden hat (Theobald 2000), seien es die Bedürfnisse der Gilde der Staats- und Verwaltungsmodernisierer, die damit über eine neue „catchphrase“ verfügen (Jann 2006: 21), sei es – und darauf wollen wir hinaus – das Bedürfnis verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen – insbesondere der Politikwissenschaft –, mit einem neuen Begriff arbeiten zu können, der verkrustete theoretische Zugänge aufbricht, neue Perspektiven eröffnet und insbesondere

---

<sup>1</sup> Wendung bei von Blumenthal (2005: 1150).

Abbildung 1: Governance in der wissenschaftlichen Diskussion



durch die Überwindung überkommenen Grenzdenkens neue Phänomene und Entwicklungen erkennbar werden lässt. Dass ein solches Bedürfnis ebenfalls wirkmächtig sein kann, zeigt die gerade zu beobachtende Entstehung einer so genannten „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ (Voßkuhle 2006), die eine überfällige Neuorientierung von Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft für sich reklamiert (kritisch Wahl 2006); bei der Suche nach dem Neuen dieser „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ haben wir (Schuppert 2008a) als besonders wichtigen Gesichtspunkt den Neuigkeitsschub ausgemacht, der von Erfahrungen der zunehmenden Auflösung und Verwischung bisher für gewiss gehaltener Grenzen ausgeht oder ausgehen kann;<sup>2</sup> bei Hoffmann-Riem (2006: Rdnr. 11) heißt es zu diesem zentralen Punkt des Neuigkeitsschubs durch Überwindung von Grenzdenken überzeugend wie folgt:

„Das Verwaltungshandeln muss gegenwärtig insbesondere darauf eingestellt werden, dass Staat und Gesellschaft in vielerlei Hinsicht durch territoriale, soziale, kulturelle, ökonomische, ökologische u. a. Entgrenzungen und zugleich neuartige Verzahnungen bzw. Vernetzungen geprägt sind. Weder die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft noch die von verschiedenen Staaten (und Gesellschaften) zueinander und deren Verhältnis zu supra- und internationalen Einrichtungen lassen sich durch Grenzdenken angemessen erfassen – dies ungeachtet der sozialwissenschaftlich fundierten Beobachtung, dass soziale Systeme für ihre Funktionsfähigkeit auf Grenzerhaltung angewiesen sind. Zudem ist in Rechnung zu stellen, dass sich unterschiedliche Kulturen und Erfahrungswelten sowie Interessen, Handlungsmöglichkeiten und Verhaltenswirkungen überlagern und vermischen können. Für die nationalen Rechtsordnungen und die in ihnen entwickelten Rechtsregime ist ein Grenz- und Abwehrdenken ebenfalls überholt, wie etwa die europarechtliche Überwölbung und Durchdringung des nationalen Rechts eindrucksvoll illustrieren. Derartige Entwicklungen haben auch der deutschen Rechtsordnung einen gewaltigen Schub an Neuerungen verschafft. Traditionelle Zuordnungen wie die zwischen öffentlichem und privatem Recht mit jeweils eigenen ‚Rationalitäten‘ behalten zwar noch Bedeutung [...], werden aber durch wechselseitige, funktionale Aus-

<sup>2</sup> Vgl. zu diesem Aspekt sich verwischender Grenzziehungen WZB-Querschnittsgruppe Governance (2005).

tauschbarkeiten der Einsetzbarkeit der jeweiligen Rechtsordnungen und raffinierte Formen des Zusammenspiels, etwa in Form wechselseitiger Auffangordnungen, relativiert.“

Wenn wir nun überlegen, welche Differenzierungsleistungen und Perspektivveränderungen der Governanceansatz leisten kann, so finden wir dies am besten in einem Aufsatz von Gerry Stoker aus dem Jahre 1998 auf den Punkt gebracht (Stoker 1998, eigene Hervorhebung), in dem er zur Erläuterung von „Governance as Theory“ die folgenden „five propositions“ formuliert hat, die wir ihn auch in aller Kürze erläutern lassen:

„(1) *Governance refers to a complex set of institutions and actors that are drawn from but also beyond government*

The first message of governance is to challenge constitutional/formal understandings of systems of government. [...] The Westminster model in particular fails to capture the complex reality of the British system. It implies that in a unitary state there is only one centre of power. In practice there are many centres and diverse links between many agencies of government at local, regional, national and supranational levels. There is a *complex architecture* to systems of government which governance seeks to emphasize and focus attention on.

(2) *Governance recognizes the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues*

The governance perspective not only recognizes increased complexity in our systems of government, it also draws to our attention a shift in responsibility, a stepping back of the state and a concern to push responsibilities onto the private and voluntary sectors and, more broadly, the citizen. [...] The shift in responsibility finds institutional expression in a blurring of boundaries between the public and private. [...] The governance perspective demands that these voluntary sector third-force organizations be recognized for the scale and scope of their contributions to tackling collective concerns without reliance on the formal resources of government.

(3) *Governance identifies the power dependence involved in the relationships between institutions involved in collective action*

Power dependence implies that:

- (a) Organizations committed to collective action are dependent on other organizations;
- (b) In order to achieve goals organizations have to exchange resources and negotiate common purposes;
- (c) The outcome of exchange is determined not only by the resources of the participants but also by the rules of the game and the context of the exchange.

(4) *Governance is about autonomous self-governing networks of actors*

Under governance the ultimate partnership activity is the formation of self-governing networks. Such networks are related to the policy communities and other forms of function or issue based groupings much discussed in the policy studies literature. Governance networks, however, involve not just influencing government policy but talking over the business of government.

(5) *Governance recognizes the capacity to get things done which does not rest on the power of government to command or use its authority. It sees government as able to use new tools and techniques to steer and guide.*

The Anglo-American literature is striving hard to find adjectives to describe the new ‚light-touch‘ form of government appropriate to the circumstances of governance. ‚Enabler‘, ‚catalytic agent‘, ‚commissioner‘, have all been offered to capture the new form of governing [...]. Government in the context of governance has to learn an appropriate operating code which challenges past hierarchical modes of thinking.“

## 1.2 Herkunft und disziplinäre „Verortung“

### 1.2.1 Herkunft

Was die Herkunft des Governancebegriffs angeht, so lassen sich in holzschnittartiger Vereinfachung vier Wurzeln unterscheiden:

Seine wissenschaftliche Heimatdisziplin ist die Ökonomie in Gestalt der *neueren Institutionenökonomie*, deren Vertreter Ronald Coase (1937) und Oliver Williamson (1985) schon früh darauf hingewiesen haben, dass neben dem Markt auch die Unternehmensorganisation für die Verwirklichung effizienter wirtschaftlicher Transaktionen von Bedeutung ist. Insofern erweiterte die Governance-Perspektive den traditionellen Blick auf die Marktmechanismen und Allokationsmodelle hin zur Erfassung von Organisations- und Regelungsstrukturen und deren Wirkungen auf die Koordination der Handlungen von Marktakteuren. Dieser Zweig der Governanceforschung führt unter dem Begriff der „Corporate Governance“ (Überblick bei Jürgens 2006) im Vergleich zur so genannten „Public Governance“ (Klenk/Nullmeier 2003) ein gewisses Eigenleben, und beide fallen in den „Zuständigkeitsbereich“ unterschiedlicher „scientific communities“. Unter der Überschrift „Corporate Governance“ werden Fragen diskutiert, die von den grundlegenden Zielorientierungen von Unternehmen, ihrer gesellschaftlichen Verantwortlichkeit (Corporate Social Responsibility) bis hin zu konkreten Fragen der Regelung zur Transparenz der Rechnungslegung, der Anreizsysteme für das Management und der Organisation der Aufsichtsratsfunktionen reichen. Ein weiterer, wichtiger Diskussionsstrang besteht in der Untersuchung der Bestimmungsfaktoren unternehmerischer Entscheidungsprozesse und hierbei insbesondere der Rolle der Mitwirkung von Arbeitnehmern (dazu Jürgens et al. 2007). Von der gesellschaftlichen Aktualität dieser Corporate-Governance-Diskussion zeugen die Bemühungen, in Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft die Grundsätze zeitgemäßer Unternehmensführung in sog. „Corporate-Governance-Codes“ niederzulegen und fortzuentwickeln.

Die zweite Wurzel des Governance-Begriffs ist das politikwissenschaftliche Teilgebiet *„Internationale Beziehungen“*. Hier bezeichnet Governance Wege der Bewältigung transnationaler Probleme wie etwa solche der Umweltverschmutzung und der Klimaveränderung, und zwar ohne einen zentralen Akteur wie eine „Weltregierung“ und unter Einbeziehung von internationalen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im Rahmen sog. „internationaler Regime“ (Zangl 2006). Die beiden zentralen Begriffe heißen *„Global Governance“* und *„Governance without Government“* (Rosenau/Czempiel 1992), womit die Herausbildung von Governancestrukturen jenseits nationalstaatlicher Regierungsdominanz auf den Begriff gebracht wird. In etwas weiterer Ausdifferenzierung kann man zur besseren Erfassung der Varianten des „Regierens jenseits des Nationalstaates“ (Zürn 1998) je nach dem „Staatlichkeitsgrad“ der Governancestrukturen von „governance by government“ – hierarchisches Regieren mittels einer übergeordneten Zentralinstanz –, „governance with government“ – kooperatives Regieren – und von „governance without government“ – Selbstorganisation ohne Rückgriff auf übergeordnete Zentralinstanzen und ohne Beteiligung von Regierungen – sprechen.

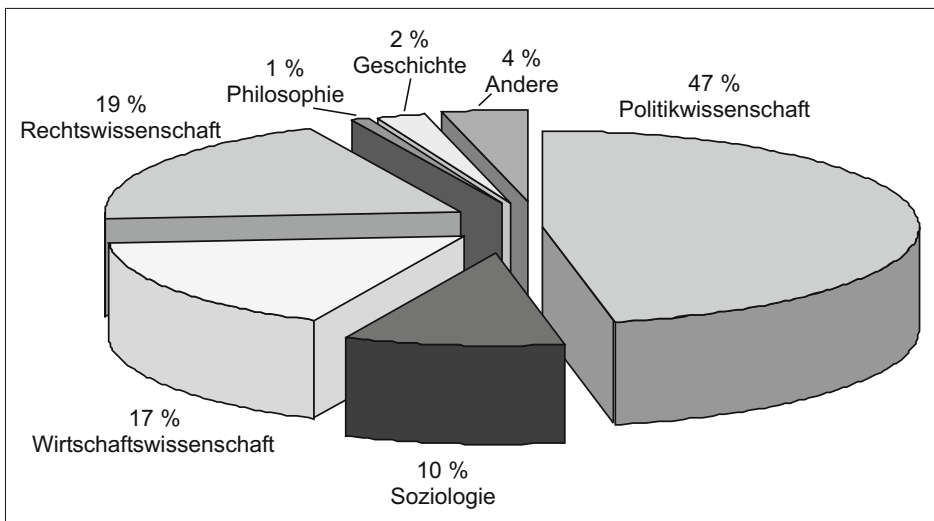
Die dritte Wurzel des Governance-Begriffs ist der Sprachgebrauch der Weltbank, die den Begriff von *„Good Governance“* kreierte, um damit Kriterien einer effizienten und rechtsstaatlichen Verwaltungspraxis für die Vergabe von Krediten an Entwicklungs-

und Transformationsländer aufzustellen. In diesem normativen Konzept (vgl. dazu die Beiträge in König et al. 2002) werden vier Bereiche als maßgeblich erachtet: Public Sector Management, Verantwortlichkeit von Staats- und Verwaltungshandeln (Accountability), Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen (Rule of Law) sowie Transparenz des öffentlichen Sektors. Die Europäische Union hat in ihrem 2001 vorgelegten Weißbuch „Europäisches Regieren“ die Grundsätze der Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz als Bestandteile guten Regierens identifiziert und Art. 41 der Charta der Grundrechte der EU postuliert gar ein „Recht auf eine gute Verwaltung“, das sich allerdings nach deutschem Verständnis lediglich auf anerkannte Grundsätze des Verwaltungsverfahrensrechts bezieht (Überblick zu der Vielfalt der Good-Governance-Konzepte bei Hill 2005). Viertens schließlich mündeten diese drei Ursprünge des Governance-Begriffs in eine breite und auch andauernde politikwissenschaftliche Governancediskussion, die man unter der Überschrift „von Steuerung zu Governance“ zusammenfassen kann und von der gleich noch zu handeln sein wird.

### 1.2.2 Disziplinäre Verortung

Was nun die Vielfalt der in der weitgefächerten Governanceforschung arbeitenden Disziplinen angeht, so ist von dem an der Universität Mannheim durchgeführten Connex-Projekt „Efficient and Democratic Governance in a Multi-Level Europe“<sup>3</sup> in einer Zwischenbilanz nach Auswertung einer Vielzahl von Länderberichten im Jahre 2005 die nachstehende Verteilung der „Governancedisziplinen“ ermittelt worden:

Abbildung 2: Anzahl einzelner Forschungsprojekte nach Fächern (insgesamt 1664)



3 Näher dazu Connex Internet Homepage: <http://www.connex-network.org>.

Dieser Befund ist nicht nur einfach per se interessant – für Deutschland dürfte allerdings der Anteil der Politikwissenschaft wesentlich größer sein –, sondern lädt zu zwei Folgeüberlegungen geradezu ein:

Erstens lädt er dazu ein, das *Governancekonzept als Begegnungsort der verschiedenen governancerelevanten Disziplinen* zu verstehen und den *Governancebegriff als Brückenbegriff* zu konzeptualisieren. Dies hatten wir in unserem Beitrag über „Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen“ angeregt (Schuppert 2006a) und dabei auf die von Hans-Heinrich Trute (1999) herausgearbeitete Eigenschaft bestimmter Begriffe abgehoben, „sozial- und verwaltungswissenschaftliche wie rechtswissenschaftliche Erkenntnisse zu strukturieren und dem jeweiligen Fachdiskurs als Katalysator und zugleich als Brückenbegriff zu dienen“. Der Governancebegriff – so will uns nach wie vor scheinen – ist ein geradezu idealer Kandidat für die Aufnahme in den „Club der Brückenbegriffe“<sup>4</sup> und wir registrieren mit einer gewissen Befriedigung, dass auch andere Autoren entweder in diese Richtung denken (van Kersbergen/van Waarden 2004) oder sich gar auf diesen Brückenbegriff-Ansatz beziehen, wie etwa Joachim Blatter (2006) oder Arthur Benz et al. (2007), bei denen es dazu wie folgt heißt:

„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.“

Zum anderen lädt das Verständnis des Governancebegriffs als Brückenbegriff weiter dazu ein, danach zu fragen, worin eigentlich der *spezifische Beitrag der jeweiligen Disziplin zur Governanceforschung* besteht, welcher der vielen Brückenpfeiler also der Politikwissenschaft, der Rechtswissenschaft, der Institutionenökonomik etc. zugerechnet werden kann. Diese Fragestellung ließe sich um eine interessante Variante bereichern, nämlich um die Beobachtung, ob und wie sich das relative Gewicht der einzelnen Disziplinen im Bereich der Governanceforschung verändert, ob etwa eine bisher im Konzert der Governancedisziplinen eher kaum wahrgenommene Disziplin an Gewicht gewinnt und sich in bestimmten Segmenten der Governancetheorie gar als Leitdisziplin zu etablieren vermag; dass wir dabei an die Disziplin einer sozialwissenschaftlich informierten und aufgeschlossenen Rechtswissenschaft denken, wird niemanden wirklich überraschen.

4 Hoffmann-Riem (2004: 11 ff.) definiert Brückenbegriffe wie folgt: „Brückenbegriffe (im Bereich der Rechtsanwendung z. B. Begriffe wie Steuerung, Information, Kooperation, Anreize, Organisation, Vernetzung, Transparenz, Effektivität, Effizienz, Innovation, Verantwortung, Legitimation) bündeln den Ertrag trans- und interdisziplinärer Kommunikation in Sprachform und transportieren – so auf den Begriff gebracht – auch normative Konzepte, Plausibilitätsstrukturen, Faktenannahmen u. ä. und können dadurch eine Verständigung über das Gemeinte erleichtern und damit möglicherweise auch das Verstehen.“

### 1.3 Entwicklungsstufen des Governancekonzepts

Über die zu unterscheidenden Entwicklungsstufen des Governanceansatzes besteht in der Literatur offenbar weitgehend Übereinstimmung (Mayntz 2003; Benz et al. 2007; Mayntz in diesem Bande), so dass die entsprechende Skizzierung kurz ausfallen kann:

#### 1.3.1 Von Planung über Steuerung zu Governance

Im Einleitungsbeitrag zum kürzlich erschienenen „Handbuch Governance“ (Benz et al. 2007) wird anschaulich von einem Dreischritt von Planung über Steuerung zu Governance berichtet, ein Fortbewegungsvorgang, der sich in aller Kürze wie folgt beschreiben lässt:

- „Hinter Planung“ – so Benz et al. – „stand in den 1960er und frühen 1970er Jahren die Vorstellung einer primär hierarchischen, etatistischen Gestaltung gesellschaftlicher Felder durch Politik, mit der Ministerialbürokratie als zentralem Gestaltungs-subjekt, das mit großer Zielgenauigkeit dirigistisch in ein jeweiliges Gestaltungsobjekt [...] hineinzuwirken vermag.“ Diese Art von Planung funktionierte aber – wie die so genannte Implementationsforschung gnadenlos aufdeckte (Pressman/Wildavsky 1973) – so offensichtlich nicht, weil es sich bei den Objekten der Steuerung „in aller Regel um komplexe Konstellationen individueller und kooperativer Akteure mit je eigenen Interessen und Einflusspotentialen“ handelt (Benz et al. 2007: 12).
- Diese Einsichten bereiteten das Terrain für den Schwenk zur *Steuerungstheorie*, deren zentrale Fragestellung darin bestand, nach den offenbar prekären Voraussetzungen erfolgreicher politischer Steuerung zu fragen, ein Vorgang der Perspektivenveränderung, den Renate Mayntz (in diesem Bande, eigene Hervorhebung) wie folgt charakterisiert hat:
 

„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. Das bereits gesammelte *empirische* Wissen wird damit nicht falsch, aber in seinem Geltungsanspruch historisch relativiert.“
- Dieses Schicksal, mit der empirisch ermittelten Staats- und Verwaltungswirklichkeit in Widerspruch zu geraten, hat inzwischen auch das Steuerungsparadigma erreicht, und zwar vor allem dadurch, dass eine wesentliche Prämisse – die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungs-subjekt und Steuerungsobjekt – zunehmend erodiert ist, so dass gewissermaßen der Weg frei war für einen Paradigmenwechsel von Steuerung zu Governance, ein Paradigmenwechsel, der von Renate Mayntz wie folgt zusammengefasst worden ist (2006: 16, eigene Hervorhebung):
 

„Faßt man nach diesem Überblick über die Entwicklung der Steuerungstheorie und der Governance-Theorie den Unterschied der beiden Perspektiven noch einmal grob zusammen, dann kann man die Steuerungstheorie als akteurszentriert und die Governance-Theorie als institutionalistisch bezeichnen. Bei ihr (der Steuerungstheorie, GFS) steht das handelnde Steuerungs-subjekt im Vordergrund, bei der Governance-Theorie dagegen die *Regelungsstruktur*.“



### 1.3.2 Europäisierung und Transnationalisierung als „new challenges to governance theory“

Während der skizzierte Dreischritt es vor allem mit dem *internen Wandel von Staatlichkeit* zu tun hat (zur Unterscheidung von internem und externem Wandel Schulze-Fielitz 2007; Schuppert 2008b), muss die Governancetheorie ihre theoretische Kompetenz vor allem auch an der analytischen Bewältigung der beiden Fundamentalvorgänge der Europäisierung und Transnationalisierung beweisen. Bewusst werden beide hier in einem Atemzuge genannt: denn nicht nur die Europäisierung ist – was besonders die Rechtswissenschaft bezeugen kann – ein Fundamentalvorgang, der eine tiefgreifende Rollenveränderung vom klassischen Nationalstaat zum Mitgliedsstaat bewirkt hat (Wahl 2006), sondern auch die *Transnationalisierung* wird man als einen solchen fundamentalen Prozess einschätzen müssen, wie an dem Entstehen einer „Transnational Governance“ jenseits des Nationalstaates (Joerges et al. 2004; Djelic/Sahlin-Anderson 2006) und eines transnationalen Rechts (Calliess 2004; Hanschmann 2006) deutlich wird. Deshalb verdient es nur Zustimmung, wenn Renate Mayntz (2005 und in diesem Bande) die Notwendigkeit der Fortentwicklung zu einer Theorie von Global Governance reklamiert.

Aber mit dieser Benennung von Europäisierung und Transnationalisierung als den inzwischen „klassischen Verdächtigen“ auf der Suche nach neuen Herausforderungen für die Governancetheorie soll es hier nicht sein Bewenden haben; wir sehen – zurück zum internen Wandel – zwei weitere wichtige „challenges“ für die Fortentwicklung des Governancekonzepts.

### 1.3.3 Die Ordnung des Zusammenwirkens von öffentlicher und privater Handlungskompetenz als zentrale Herausforderung des modernen Verwaltungsstaates und seiner Governancetheorie

In der Rechts- und Verwaltungswissenschaft gewinnt die Einsicht mehr und mehr an Boden, dass die Ordnung des Zusammenwirkens öffentlicher und privater Handlungskompetenz eines der Zentralprobleme des modernen Verwaltungsstaates sein dürfte (Scherzberg 2003; Schuppert 2006b). Dies zeigt sich nicht nur an den immer noch andauernden Privatisierungsschüben – nach wie vor eine Herausforderung an das Verwaltungsorganisationsrecht –, der Ausbildung eines genuinen Regulierungsrechts, der zunehmenden Netzwerkbildung sowie einer Hybridisierung öffentlicher Aufgabenträger (Überblick bei Schuppert 2006b), sondern am übergreifenden Prozess der *Kooperationalisierung des Verwaltungshandelns*, den man mit Andreas Voßkuhle (2002) als eine Schlüsselstrategie der Verwaltungsreform bezeichnen kann. Die im Gefolge einer Kooperationalisierung des Verwaltungshandelns notwendig werdenden *Kooperationsstrukturen* – auf diesen wichtigen Begriff werden wir später noch zurückkommen – sind bereits in vielfältiger Form vorhanden, so dass es ausreicht, diesen Modus dualer Governancestrukturen an zwei Beispielen zu veranschaulichen.

Ein besonders instruktives Beispiel für eine organisatorisch und verfahrensmäßig abgestützte kooperative Aufgabenerledigung von Staat und Wirtschaft ist das System der dualen Abfallentsorgung, das auf der Grundlage der auf § 14 AbfG (jetzt: § 24 KrW/AbfG) gestützten Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen

(Verpackungsverordnung) errichtet worden ist und das dazu geführt hat, dass Verpackungshersteller, abfüllende Industrie und der Handel das DSD – die Duale System Deutschland GmbH, 1997 umgewandelt in eine AG – gegründet haben, eine Einrichtung, die nicht ganz einfach zu qualifizieren ist: „Sie ist organisatorisch und kompetenziell im Grunde weder dem Staat noch der Wirtschaft zuzuordnen. Sie bewegt sich vielmehr in jenem sich zunehmend ausdifferenzierenden Übergangsbereich staatlicher und privater Kooperationsverhältnisse, ohne dass insgesamt sehr klare gesetzliche Vorgaben und vergleichbar kalkulierbare Rechtsfolgen (vorab) definiert werden können“ (Scholz/Anlehner 1993). Inzwischen gibt es die „zweite Generation“ dualer Entsorgungssysteme, und zwar im Produktsektor „Altautos“, im Produktsektor „Batterien“ und im Produktsektor „Elektro- und Elektronikschrott“. Ein weiteres instruktives Beispiel für eine kooperative Aufgabenerledigung von Staat und Wirtschaft und die Installation „einer rechtsförmigen pluralen Kooperation von Wirtschafts- und Umweltverwaltung, Wirtschaft und gesellschaftlichen Interessengruppen“ im Sinne einer „Entscheidung für eine spezifisch rechtliche Strukturform der kondominalen Verantwortung“ (Schmidt-Preuß 1999) ist das sog. Umwelt-Audit aufgrund der EG-Audit-Verordnung in Verbindung mit dem dazu ergangenen deutschen Umweltauditgesetz (UAG). Die Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29.06.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung sieht vor, dass sich Unternehmen freiwillig an einem solchen, von unabhängigen Umweltgutachtern begleiteten System des Umweltmanagements und der Umweltbetriebsprüfung (UMAS) beteiligen und dafür das Teilnahmelabel eines unabhängig geprüften Unternehmens führen können.

Diese andauernde und wohl unter dem Leitbild des Gewährleistungsstaates (vgl. dazu die Beiträge in Schuppert 2005) eher noch wichtiger werdende Aufgabe der Ordnung des Zusammenwirkens öffentlicher und privater Handlungskompetenz ist ein *typisches Governanceproblem* und stellt hohe Anforderungen an ein als „Governancerecht“ verstandenes Recht der Staats- und Verwaltungsorganisation (vgl. dazu nun Franzius 2007).

#### 1.3.4 Ausstrahlungswirkung des Governanceansatzes oder zum Problem des Imports und Re-Imports der Governanceperspektive

Der Governanceansatz verfügt – dies kann man allenthalben beobachten – über eine große Ausstrahlungskraft und erreicht auf diese Weise auch eine bisher eher „governancefremdelnde“ Disziplin wie die Rechtswissenschaft (vgl. die Zurückhaltung bei Voßkuhle 2006; Hoffmann-Riem 2006). Nach unserer Beobachtung schickt sich aber – wie nicht nur die Beiträge dieses Bandes zeigen – ein Teil der Rechtswissenschaft an, die aus der Governanceforschung kommenden Impulse aufzunehmen und damit in zweierlei Weise umzugehen: einmal werden die Impulse innerhalb der Disziplin weitergegeben, um zum Beispiel die Fortentwicklung der steuerungstheoretisch orientierten „Neuen Verwaltungswissenschaft“ zu einer auch governancetheoretisch informierten Teildisziplin anzumahnen (dazu Schuppert 2008a), zum anderen werden über den *Begriff der Regelungsstrukturen* Anregungen zurück an die politikwissenschaftlich dominierte Governancediskussion zu geben versucht (Franzius 2006; Trute 1996), so dass

sich die von Margit Seckelmann unlängst am Beispiel des „Good Governance-Konzepts“ diskutierte und überaus spannende Frage stellt, wie sich Import und Re-Import dann zueinander verhalten (Seckelmann 2006).

Aber die Ausstrahlungswirkung des Governanceansatzes lässt sich nicht nur an der Befruchtung der Rechtswissenschaft veranschaulichen, sondern auch an der breiten und eher etwas konturenlosen Debatte über den „Wandel von Staatlichkeit“ (Schuppert 2008b). Es mag an dieser Stelle genügen, aus dem vielfältigen Chor der Stimmen Julia von Blumenthal (2005: 1153, eigene Hervorhebung) zu zitieren, die dazu in ihrem „Bilanzaufsatz“ Folgendes ausgeführt hat:

„Häufig wird auch eine Verbindung zwischen dem zunehmenden wissenschaftlichen Interesse an Governance und politischen Veränderungen hergestellt. Neben den bereits erwähnten Prozessen der Globalisierung sind es insbesondere die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte sowie ein ‚ideological shift towards the market‘ in Politik und Wissenschaft, die zur Erklärung der Popularität des Konzeptes herangezogen werden. *Die Diskussion über Governance gehört so in den weiten Kontext der Analyse und Beschreibung des Wandels von Staatlichkeit.* Dabei nimmt auch die Governanceforschung in Teilen eine Gegenposition zu Szenarien einer Krise oder gar des Endes von Staatlichkeit ein und sieht vielmehr in Governance einen Beleg für die Anpassungsfähigkeit von Staaten an externe soziale und ökonomische Veränderungen.“

#### 1.4 Neuigkeitswert

Was den Neuigkeitswert des Governancekonzepts angeht, so erschließt er sich am besten im Vergleich mit anderen in der Politikwissenschaft diskutierten theoretischen Ansätzen. Bei einer solchen Vorgehensweise – wir nennen sie „Governance im Vergleich“ (Schuppert 2007b) – kommen drei Vergleichspaare nahezu von selbst in den Blick:

- Das erste Vergleichspaar ist das von *Management und Governance*. Wenn man die Ergebnisse dieses von Werner Jann (2002) vorgenommenen Vergleichs ansieht, so fällt zunächst einmal ein grundsätzlicher Perspektivenwechsel auf: während es bei der Management-Perspektive um eine Binnensicht auf die öffentliche Verwaltung geht, die es „zu managen“ gilt, steht beim Governanceansatz das *Verhältnis von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Vordergrund*. Noch interessanter sind die von Jann als governancetypisch reklamierten Begriffe, die diesen Perspektivenunterschied bekräftigen:
  - Koordination öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure
  - Koordination verschiedener Steuerungsformen
  - Neue Aufgabenteilung
  - Koproduktion
  - Selbstregelung
- Das zweite Vergleichspaar ist das von *Government und Governance* und auch hier führt der Vergleich zu ähnlichen Ergebnissen (näher dazu Benz 2004); während die Government-Perspektive auf den Staat fokussiert sei und die Hierarchie als wichtigste Institution im Mittelpunkt stehe, stünden beim Governanceansatz – so Benz – gänzlich andere Begriffe im Vordergrund, nämlich

- Institutionelle Struktur
- Netzwerke
- Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelsysteme
- Verhandlungen staatlicher und/oder gesellschaftlicher Akteure
- Anpassung institutioneller Regelsysteme
- Koproduktion öffentlicher Güter
- Institution und Politik (Management des institutionellen Wandels)

All diese von Jann und Benz als *governancetypisch benannten Begriffe* vereinen zweierlei: Einmal belegen sie, dass der Governance-Ansatz – wie Renate Mayntz es im Zusammenhang des Vergleichs mit der Steuerungstheorie formuliert hat – „sich mit einem eigenen Satz von Fragen befasst und dabei das Augenmerk auf andere Aspekte der Wirklichkeit [...] lenkt“ (Mayntz 2006, 11); zum anderen signalisieren sie, in welche Richtung die Reise gehen soll: denn all diese als *governancetypisch* genannten Begriffe zeigen die Notwendigkeit erheblicher *Koordinationsleistungen*, da sonst das Zusammenwirken öffentlicher und privater Handlungskompetenz, das wir als Zentralproblem des modernen Verwaltungsstaates bezeichnet haben, nicht organisiert werden kann. Von da ist es nur noch ein kurzer Weg zu dem von uns für richtig gehaltenen Verständnis von *Governance als Koordination staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in und durch Regelungsstrukturen*, ein Verständnis, das wir etwas später noch genauer begründen werden.

- Was schließlich das dritte und wohl am häufigsten bemühte Vergleichspaar angeht, nämlich das von Steuerung und Governance, so hat Renate Mayntz klar herausgearbeitet, dass die *Governancetheorie* nicht einfach als lineare Fortschreibung der *Steuerungstheorie* verstanden werden kann, sondern „dass der mit dem Leitbegriff *Governance* arbeitende analytische Ansatz eine andere Perspektive präsentiert als der mit dem Leitbild *Steuerung* arbeitende Ansatz“ (Mayntz 2006: 11); in ihrem jüngsten Beitrag (in diesem Bande) hat sie ferner zutreffend klargestellt, dass die Perspektiven von *Steuerungstheorie* und *Governancetheorie* einander nicht widersprechen, sie sich vielmehr ergänzen können; gleichwohl ließen sich die verschiedenen Ansätze wie folgt zusammenfassen: „Die mit den Begriffen ‚Steuerung‘ bzw. ‚Governance‘ verbundenen Paradigmen lenken die Aufmerksamkeit auf verschiedene Aspekte der gleichen Wirklichkeit (Mayntz 2005). In der *Steuerungstheorie* stehen (korporative) Akteure und ihr Handeln im Zentrum des Interesses. Der Ansatz der *Governance-Theorie* ist dagegen strukturzentriert; hier stehen Institutionen, steht die *Regelungsstruktur* und ihre *Leistungsfähigkeit* im Zentrum des Interesses.“

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass es sich beim Zauberwort *Governance* nicht einfach um alten Wein in neuen Schläuchen handelt, sondern um eine andere – und dadurch eben neue – Sichtweise auf die Dinge als in den bisherigen Theorieangeboten der Politik- und Verwaltungswissenschaft.

## 2. Verwendungsweisen des Governance-Begriffs

### 2.1 Enger oder weiter Governance-Begriff

In der Diskussion über den „richtigen“ Governancebegriff werden ein enger und ein weiter Governancebegriff unterschieden (von Blumenthal 2005). Der *enge Begriff* von Governance „versteht darunter nur diejenigen Formen der Steuerung, bei denen hierarchische staatliche Entscheidungen nicht im Zentrum stehen, sondern das Zusammenwirken von staatlicher und privater Seite dominiert: ‚[...] governance refers to the development of governing styles in which boundaries between public and private sectors have become blurred‘ (Stoker 1998: 17)“. Governance – so können wir diesen engen Begriff vereinfachend zusammenfassen – meint nicht-hierarchische, durch die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure gekennzeichnete Steuerung jenseits des klassischen Repertoires von Regierung und Verwaltung.

Diesem häufig verwendeten engem Governancebegriff steht ein *weiter Governancebegriff* gegenüber, wie er insbesondere von Renate Mayntz (bekräftigend noch einmal in diesem Bande) und Arthur Benz (2004) vertreten wird, die mit einem weit gespannten Bogen von der Hierarchie bis zur institutionalisierten gesellschaftlichen Selbstregulierung die gesamte Bandbreite der Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns einbeziehen und damit die u. E. zutreffende Forschungsstrategie verfolgen, die – wie wir es nennen wollen – „varieties of Governance“ analytisch erfassen zu können. Aber nicht nur dieser für eine erfolgreiche „Vermessung der Welt“ unabdingbare weite Blick spricht für einen weiten Governancebegriff; es sind noch zwei andere Gesichtspunkte, die für einen nicht von vornherein verengten Analyseansatz sprechen:

#### 2.1.1 Governance-Mix

Unter – wenn man das so etwas exkludierend sagen darf – „Governancekennern“ gilt als ausgemacht, dass das eigentlich Spannende an der Governanceforschung die Frage ist, warum in bestimmten Politikfeldern bestimmte Kombinationen von Governanceformen anzutreffen sind und in anderen nicht und wie man das Entstehen und die Weiterentwicklung solcher Governancekombinationen erklären kann. Wir nennen dies nicht nur spannende, sondern häufig anzutreffende Phänomen „Governance-Mix“ und wollen seine Untersuchungswürdigkeit anhand zweier Beispiele kurz erläutern:

Das erste Beispiel ist dem neueren Chemikalienrecht der Europäischen Union entnommen, das wegen seiner Elemente der „Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals“ auf den Namen REACH hört und als ein typisches Beispiel für *hybride Formen von Steuerung und Governance* gilt (Hey/Jacob/Volkery in diesem Bande). Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seinem Gutachten von 2004 die für REACH charakteristische Kombination aus regulierter Selbstregulierung und regulativer Standardsetzung wie folgt zusammengefasst (Sachverständigenrat 2004):

- „– Mechanismen für öffentliche Risikokommunikation, welche die Märkte, Verbraucher oder die breite Öffentlichkeit in die Lage versetzt auf bedenkliche Substanzen zu reagieren (Lernen),
- Obligatorische Selbstregulierung der Produzenten in Bezug auf chemische Sicherheit und angemessenes Risikomanagement entlang der Wertschöpfungskette (Lernen, Zwang),

- Traditioneller regulativer Kern bezüglich der Bedingungen für die Ablieferung von Daten und der Möglichkeit, Restriktionen für Substanzen festzulegen – wengleich abgeschwächt durch kooperative Formen der Entscheidungsfindung (Kooperation, Zwang),
- Kooperative Prozeduren und Dezentralisierung: Der Kommissionsvorschlag etabliert lediglich ein Rahmenwerk und grundlegende Regeln und Prozedere. Dieses Rahmenwerk braucht weitere Standards, arbeitsfähige Kriterien, prozedurale Richtlinien etc. REACH lanciert somit einen kooperativen Prozess, um das übergreifende Rahmenwerk mit Leben zu füllen (Lernen, Anreize).“

Das zweite Beispiel entnehmen wir einem gänzlich anderen Governancefeld, nämlich dem von *Urban Governance*. Hier gibt es inzwischen interessante *Neuentwicklungen zwischen staatlichem Zwang und privater Selbstorganisation*, wofür die gesetzlich ermöglichte Errichtung von sogenannten Business oder Housing Improvement Districts ein interessantes Beispiel ist (Kersten 2007). So sieht etwa das hamburgische Landesgesetz zur Errichtung von Business Improvement Districts vor, dass sich aufgrund privater Selbstorganisation ein privater Aufgabenträger findet, dem mindestens 15 Prozent der in dem jeweiligen Stadtteil ansässigen Grundeigentümer ihre Zustimmung geben müssen, um Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität des jeweiligen Stadtbezirkes durchzuführen. Legt dieser private Aufgabenträger ein die zuständige Senatsverwaltung überzeugendes Maßnahmen- und Finanzierungskonzept vor, legt die Freie und Hansestadt Hamburg die Grenzen des Improvement Districts durch Rechtsverordnung fest, schließt mit dem Aufgabenträger einen öffentlich-rechtlichen Vertrag und erhebt von den Grundeigentümern des festgelegten Stadtteils eine öffentlich-rechtliche Abgabe, deren Aufkommen sie nach Einbehalt einer Verwaltungspauschale an den Aufgabenträger auskehrt; wir haben in unserem für die FHH erstellten Rechtsgutachten zur Zulässigkeit der Einführung von sogenannten „Housing/Neighborhood Improvement Districts“ vorgeschlagen, diese neue Form eines Urban Governance-Mix als „hoheitliche Flankierung privater Selbstorganisation“ zu bezeichnen (Schuppert 2007a).

### 2.1.2 Reisefähigkeit des Governance-Ansatzes

Ein weiteres starkes Argument für einen weiten Governancebegriff ist die zur „Vermessung der Welt“ schlicht unverzichtbare „Reisefähigkeit“ des Governance-Ansatzes, und zwar sowohl in räumlicher wie in zeitlicher Hinsicht. Was die *räumliche oder territoriale Reisefähigkeit* des Governance-Konzepts angeht, so stellt sich dies Problem in voller Schärfe in den sogenannten „Räumen begrenzter Staatlichkeit“, die den Vermessungsgegenstand des an der FU Berlin eingerichteten Sonderforschungsbereichs 700 darstellen und die die folgenden Staatlichkeitstypen umfassen:

- Entwicklungs- und Transformationsgesellschaften,
- Verfall(en)d(e) und fragile Staaten,
- „Moderne Protektorate“ wie Afghanistan, Bosnien, Irak sowie
- Koloniale und semikoloniale Räume.

Da diese Räume begrenzter Staatlichkeit nach vorsichtiger Schätzung mehr als zwei Drittel der heutigen Staatenwelt mit dem überwiegenden Teil der Weltbevölkerung umfassen, handelt es sich bei ihnen nicht um – wie man es im früheren völkerkundlichen Jargon formuliert hätte – irgendwie exotische Weltgegenden, sondern um eine zu

untersuchende reale Normalität, auf die sich die Governanceforschung mit ihren Instrumenten und Methoden wird entsprechend einstellen müssen. Wir greifen hier nur eins der von Thomas Risse in seinem „Reisefähigkeits“-Beitrag (Risse 2007, eigene Hervorhebung) genannten Beispiele auf, nämlich das Beispiel Afghanistan.

„Hier existiert eine frei gewählte und von der internationalen Gemeinschaft legitimierte Regierung. So weit, so gut. Schaut man genauer hin, so stellt man fest, dass der Verteidigungsminister Afghanistans einerseits – zusammen mit der ISAF, also internationalen Akteuren – für die äußere Sicherheit des Landes zuständig ist und somit zweifelsohne an *Governance* beteiligt. Gleichzeitig handelt es sich aber um einen der afghanischen Warlords, die im Wesentlichen damit beschäftigt sind, mittels privater Milizen die Sicherheit im Lande zu verknappen und als ‚Clubgut‘ gegen Bezahlung wieder zur Verfügung zu stellen. Morgens ‚öffentlicher‘, nachmittags ‚privater‘ Akteur?“

Wie dieses Beispiel zugleich zeigt, geht es nicht nur um die Tauglichkeit des begrifflichen Rüstzeugs des bisher überwiegend OECD-zentrierten Governance-Ansatzes, sondern zugleich um die gleich im Anschluss zu diskutierende Frage, ob Governance als ein eher normatives oder ein eher analytisches Konzept verstanden werden muss.

Was die *zeitliche Reisefähigkeit* des Governance-Konzepts betrifft, so geht es um die Frage der Vermessbarkeit von Herrschafts- und Steuerungsstrukturen in längst untergegangenen kolonialen und semikolonialen Räumen und damit um Räume, die durch das Aufeinandertreffen verschiedenartiger *Governancekulturen* gekennzeichnet waren und sind – wie sich etwa am Beispiel von Governance von und durch Wissen veranschaulichen lässt (Conrad 2005): das zur Zentralisierung neigende Herrschafts- und Governancewissen der Kolonialmächte stand vor dem Problem der für eine effektive Verwaltung unentbehrlichen Einbeziehung und Nutzung lokalen und kulturellen Wissens und damit vor der notwendigen Entwicklung von – wie man heute formulieren würde – „new modes of governance“, für deren angemessene Erfassung ein enger Governancebegriff schlicht ungeeignet ist.

Es spricht daher – so können wir zusammenfassen – alles dafür, als lingua franca der Governanceforschung die von Renate Mayntz wiederholt formulierte und sich weithin auch durchgesetzt habende Definition des Governancebegriffs zu verwenden, wie sie sich erneut in diesem Bande – mit einer nicht uninteressanten Erweiterung – wie folgt findet: „Auf den Nationalstaat bezogen meint Governance ‚das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte, von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure‘. [...] Genau genommen sollten sogar drei Aspekte von Governance unterschieden werden: Akteurskonstellationen (z. B. Hierarchie, Netzwerk), die Modi der Interaktion zwischen ihnen (z. B. Anordnen, Verhandeln) und die Art der getroffenen Entscheidungen (Gesetze, Vereinbarungen).“

## 2.2 Governance – normativer Begriff oder analytisches Konzept?<sup>5</sup>

Diskutiert man Governance, ist man alsbald unausweichlich mit der Frage konfrontiert, ob Governance „etwas Gutes“ meint – etwa im Sinne guten Regierens – oder ob es sich eher um ein analytisches Konzept zur Untersuchung und Systematisierung von *Koordinationsstrukturen* *welcher Art auch immer* handelt. Bezeichnet ist damit das Problem, ob der *Governancebegriff* ein *normativ aufgeladener Begriff* ist oder nicht, was zugespitzt die Beantwortung der Frage unausweichlich macht, ob man Akteuren (und vielleicht auch Strukturen), von denen man weiß oder sehr stark vermuten muss, dass sie keinerlei Gemeinwohlziele verfolgen, von vornherein aus dem Governance-Begriff ausschließen muss. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass eine starke normative Aufladung des Governancebegriffs durch das Merkmal der Gemeinwohldenlichkeit nicht der richtige Weg ist, weil durch eine so eingestellte *Governancebrille* viele Koordinationsprobleme sozialen Handelns gar nicht erst in den Blick geraten und gerade die spannenden Fälle – etwa das Outsourcing von Staatlichkeit in friedlicher Koexistenz von Warlords und NGOs (Zürcher 2007) – analytisch nicht erfassbar wären. Damit ist nicht der Ausblendung der normativen Perspektive das Wort geredet, sondern lediglich der klaren methodischen Trennung zwischen einem analytischen *Governancebegriff* und der sich daran anschließenden Bewertungsfrage nach der *rechtsstaatlichen und demokratischen Qualität* von Governance, ein Beurteilungsproblem, das mit dem Stichwort „*Legitimität von Governance*“ bezeichnet werden kann.

Diese gleich noch näher zu begründende Position schließt nicht aus, den Begriff von Governance explizit normativ zu verwenden, wie dies etwa getan wird, wenn von „*Good Governance*“ die Rede ist. So legt etwa die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) ihrer Arbeit, ausgehend von den Definitionen der OECD und der Weltbank sowie den Vorgaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, ein eindeutig *normatives Governance-Konzept* zugrunde, dessen Grundelemente Hermann Hill (2005: 221, eigene Hervorhebungen) wie folgt zusammengestellt hat:

- „– (Good) Governance als ordnungspolitischer Sammelbegriff für die Beschreibung einer bestimmten Qualität von politisch-administrativen Rahmenbedingungen: *Gutes Regierungssystem*. Daraus ergeben sich die Aktionsfelder: Erfüllung von Staatsaufgaben und ihre Reform, Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, Recht, Förderung politischer Teilhabe und Förderung sozialer Marktwirtschaft.
- (Good) Governance zur Bezeichnung der Fähigkeit zu entwicklungsorientierter staatlicher Steuerung: *Gute Regierungsführung*. Dazu gehören die Förderung der Entwicklungsorientierung in Politikformulierung, Organisation der Politikumsetzung und Politikvollzug.
- (Good) Governance als Prädikat für die Politikinhalte einer entwicklungsorientierten Regierung: *Gute Politik*. Dazu gehören z. B. Korruptionsbekämpfung, bevölkerungspolitische Maßnahmen, umweltbezogene Maßnahmen, Armutsbekämpfung, Gleich-

<sup>5</sup> Wir übernehmen hier die Überlegungen aus meinem Beitrag „Was ist und wozu Governance?“ (Schuppert 2007a: 475 f.).



stellung der Geschlechter, effizientes und sozial ausgewogenes Steuersystem, Effizienz des öffentlichen Dienstes."

Wir verwenden im Folgenden den Governancebegriff nicht im Sinne dieses entwicklungspolitischen Konzepts von Good Governance, sondern – zur Erfassung möglichst aller interessanten Governancephänomene – als *analytisches Konzept*; maßgeblich für diese methodische Weichenstellung sind die folgenden vier Gründe:

### 2.2.1 Gemeinwohlerfordernis als Verschiebebahnhof

Von Governance auf Gemeinwohl zu verweisen, bedeutet, einen „anerkannt uneindeutigen Begriff“ durch einen anderen „anerkannt uneindeutigen Begriff“ zu ersetzen, was die Klärung des Begriffs nur verschiebt, aber erkennbar nicht löst. Aber eine solche Verweisungstechnik ist nicht nur aus praktischer Sicht wenig hilfreich, sie ist auch aus normativen Gründen verschlossen. Wie jedermann weiß, weiß niemand genau, was das Gemeinwohl ist, vielmehr hat es sich im demokratischen Verfassungsstaat „in processu“ (klassisch Häberle 1970) erst herauszubilden, also im Prozess der Diskussion über und der Auseinandersetzung mit den von unterschiedlichsten Akteuren reklamierten Gemeinwohlbelangen (ausführlich dazu Schuppert 2002). Man kann daher in etwas zuspitzender Weise von einem Definitionsverbot von Gemeinwohl sprechen: die Gemeinwohlformel ist – wie Christoph Engel überzeugend herausgearbeitet hat (Engel 2001) – im demokratischen Verfassungsstaat eine *inhaltlich notwendig offene Formel*.

Hinzu kommt ein weiteres Ungemach, das hier nur kurz erwähnt werden soll, nämlich die schwierige Unterscheidbarkeit von objektivem Gemeinwohlbeitrag, subjektiver Gemeinwohlorientierung und wohlfeiler Gemeinwohrrhetorik. Sich den kleidsamen Hermelin der Gemeinwohldienlichkeit umzuhängen, gehört zur professionalisierten Kommunikationsstrategie jedes Verbandsvorstandes oder – um es etwas schwieriger zu machen – zur allgegenwärtigen Rhetorik von durch das Grundgesetz selbst ausdrücklich legitimierten Gemeinwohlinteressen und Gemeinwohllakteuren wie den politischen Parteien (Art. 21 GG) oder den Tarifvertragsparteien (Art. 9 GG). Daneben gibt es – wie wir an anderer Stelle mit dem Versuch einer Typologie-Bildung ausgeführt haben (Schuppert 2002) – eine Reihe von z. T. selbst ernannten Anwälten und Wächtern des Gemeinwohls wie etwa Greenpeace oder Transparency International. Solchen NGOs die Qualität von *gemeinwohlorientierten Governanceakteuren* absprechen zu wollen, wird schwerlich Gefolgschaft finden.

### 2.2.2 Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?

Wie insbesondere Renate Mayntz immer wieder betont, geht es bei Governance stets um ein *bestimmtes Kollektiv*, dessen Gemeinwohl in Rede steht, dessen Angelegenheiten kollektiv geregelt werden müssen und für das öffentliche Güter bereitgestellt werden sollen. Damit stellt sich gewissermaßen automatisch die Frage, *um welches Kollektiv* es sich jeweils handelt oder – gemeinwohltheoretisch gewendet – um die von Claus Offe gestellte Frage (Offe 2001) „Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?“. Geht es um das kommunale Gemeinwohl – in der Sprache des Mittelalters um den Stadtnutz (Blickle 2001) –, geht es um das Gemeinwohl des jeweiligen Bundeslandes – das Wohl Nieder-

sachsens, so der jeweilige Ministerpräsident, darf nicht bundespolitischen Parteiinteressen geopfert werden –, geht es um das Wohl des jeweiligen Mitgliedsstaates – etwa mit dem Konzept einer in der politischen Kultur des Landes tief verwurzelten Tradition eines „service public“ –, geht es um ein eher wettbewerbs- und marktorientiertes „Europäisches Gemeinwohl“ (Häberle 2000) oder gar – und dies wäre ein Fall für Fortgeschrittene – um ein Mehrebenengemeinwohl? Und wie verhält es sich mit dem Phänomen des gruppennützigen, zwischen Eigennutz und Allgemeinsinn angesiedelten *Gruppenwohls* etwa einer Sippe, eines Stammes oder einer ethnischen Minderheit?

Sowohl dieser Befund, dass das Gemeinwohl in der sozialen Wirklichkeit äußerst fragmentiert ist und das jeweilige Wohl das unterschiedlichster Kollektive sein kann, als auch der weitere Befund, dass Gemeinwohlvorstellungen verschiedener Kollektive miteinander konkurrieren oder gar aufeinander prallen können, lässt es rätlich erscheinen, das Gemeinwohlerfordernis nicht zum Tatbestandsmerkmal des Governancebegriffs zu erheben.

### 2.2.3 Das Räuberbandenproblem

Die Frage der Tauglichkeit eines normativen, am Gemeinwohl orientierten Governancebegriffs stellt sich mit voller Schärfe, wenn es nicht um so geordnete Weltgegenden wie Deutschland oder Großbritannien geht (Italien hätte schon einige bedenkliche, mafia-bestimmte Problemzonen), sondern um Räume, in denen das staatliche Gemeinwohlmonopol löcherig ist, Rechtssicherheit nur ansatzweise gewährleistet ist und öffentliche Güter nur bestimmten Personen zugute kommen. Vereinfacht kann man hier vom „*Räuberbandenproblem*“ sprechen und die Frage stellen, ob es sich *begrifflich* noch um Governance handelt oder aber – analytisch gesehen – durchaus um Governancestrukturen, denen es aber beim Anlegen eines normativen Maßstabes an der rechtsstaatlichen bzw. demokratietheoretisch für erforderlich gehaltenen Legitimität mangelt. Auch insoweit raten wir dazu, die analytische Frage nach den vorfindbaren Governancestrukturen und die Frage ihrer normativen Bewertung deutlich zu trennen; zwei Argumente scheinen uns hier von besonderem Gewicht zu sein:

#### 2.2.3.1 Von Räuberbanden zu Staaten

Räuberbanden neigen dazu – dies zeigen zahlreiche historische Beispiele –, dadurch zu Staaten zu mutieren, dass sie auf ihrem Territorium genau diejenigen Leistungen erbringen, die Staatlichkeit ausmachen, nämlich die Gewährleistung eines bestimmten Ausmaßes von Sicherheit und die Bereitstellung anderer öffentlicher Güter. Dieser Entwicklungstrend von Räuberbandentum zur Staatswerdung ist von Aurelius Augustinus im 4. Buch seines „*De Civitate Dei*“ wie folgt beschrieben worden:

„Was anders sind also Reiche, wenn ihnen die Gerechtigkeit fehlt, als große Räuberbanden? Sind doch auch Räuberbanden nichts anderes als kleine Reiche. Auch da ist eine Schar von Menschen, die unter Befehl eines Anführers steht, sich durch Verabredung zu einer Gemeinschaft zusammenschließt und nach fester Übereinkunft die Beute teilt. Wenn dies üble Gebilde durch Zuzug verkommener Menschen so ins Große wächst, dass Ortschaften besetzt, Niederlassungen gegründet, Städte erobert, Völker unterworfen werden, nimmt es ohne weiteres den Namen Reich an, den ihm offenkundig nicht etwa hingeschwundene Habgier, sondern erlangte Straflosigkeit erwirbt.“

In seinem Vortrag zur offiziellen Eröffnung des Sonderforschungsbereichs „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ hat Staatssekretär Boomgarten, dem wir dieses Augustinus-Zitat verdanken, es auch unternommen, dies Zitat völkerrechtlich zu kommentieren und den Bezug zu aktuellen Staatsbildungsprozessen herzustellen (Boomgarten 2007):

„Staatenimmunität ist auch heute noch ein Attribut staatlicher Souveränität. Ohne hier in eine ausführliche Exegese des Zitats einzutreten, fällt doch auf, dass die von Augustinus beschriebene Transformation von Räuberbanden in Staatlichkeit empirisch nachvollziehbar und auch heute aktuell ist: manch ein Raubritter aus der Zeit des Interregnums wurde Stammvater stolzer deutscher und europäischer Adelshäuser, mancher Warlord in Somalia übt bereits in voller Straflosigkeit staatliche Gewalt aus, verteidigt dies nach außen und sichert nach innen das Gewaltmonopol über seinen Herrschaftsbereich.“

### 2.2.3.2 State Making as Organized Crime

In eine ganz ähnliche Richtung argumentiert Charles Tilly in seiner oft zitierten Abhandlung über „War Making and State Making as Organized Crime“ (Tilly 1985); er stellt die Frage, was eigentlich die vom Staat ausgeübte Gewalt von der Gewaltausübung durch irgendwelche anderen unterscheidet und findet die Antwort zu Recht in dem Begriffspaar „legitim/illegitim“. Dies ist aber – wie wir nicht müde werden, zu betonen – eine Bewertungsfrage, die nichts daran ändert, dass in historisch-funktionaler Perspektive staatliche Gewaltausübung und private Gewalt häufig nahezu ununterscheidbar ineinander übergehen und erst die *Legitimitätsprobe* halbwegs klare Zäsuren schafft; bei Tilly heißt es dazu wie folgt (1985: 173, eigene Hervorhebungen):

„Early in the state-making process, many parties shared the right to use violence, the practice of using it routinely to accomplish their ends, or both at once. *The continuum* ran from bandits and pirates to kings via tax collectors, regional power holders, and professional soldiers. *The uncertain, elastic line between ‚legitimate‘ and ‚illegitimate‘ violence appeared in the upper reaches of power.* Early in the state-making process, many parties shared the right to use violence, its actual employment, or both at once. The long love-hate affair between aspiring state makers and pirates or bandits illustrates the division. ‚Behind piracy on the seas acted cities and city-states‘, writes Fernand Braudel of the sixteenth century. ‚Behind banditry, that terrestrial piracy, appeared the continual aid of lords.‘ In times of war, indeed, the managers of full-fledged states often commissioned privateers, hired sometime bandits to raid their enemies, and encouraged their regular troops to take booty. In royal service, soldiers and sailors were often expected to provide for themselves by preying on the civilian population: commandeering, raping, looting, taking prizes. When demobilized, they commonly continued the same practices, but without the same royal protection; demobilized ships became pirate vessels, demobilized troops bandits.“

Das vierte Argument schließlich, das dafür spricht, das analytische Geschäft des „governance mapping“ von der normativen Legitimitätsfrage zu trennen, ist das Beispiel des nationalsozialistischen Unrechts-Staates.

### 2.2.4 Der nationalsozialistische Unrechts-Staat

Es ist hier nicht der Ort, die Besonderheiten der Governance-Strukturen des Dritten Reiches darzustellen wie etwa den inflationären Gebrauch von gegenüber der Allgemei-

nen Verwaltung verselbstständigten Sonderbehörden, die Doppelbürokratie der Staats- und Parteiverwaltung oder die Nutzung von Kammern als – formal gesehen – Einrichtungen demokratischer Selbstverwaltung zur Disziplinierung von Sozialbereichen im Sinne nationalsozialistischen Gedankenguts; wir wollen an dieser Stelle auch nicht darüber rasonieren, ob und in welchem Ausmaß überzeugte Nationalsozialisten nach ihrem Selbstverständnis gemeinwohlorientierte Akteure waren, verfolgten sie doch – so die offizielle Gemeinwohrrhetorik – das „Wohl des deutschen Volkes“. Stattdessen wollen wir uns einem auch ansonsten lehrreichen Beispiel zuwenden, nämlich der im sogenannten Beamten-Urteil des BVerfG (BVerfGE 3, 58 ff.) beantworteten Frage, ob das Berufsbeamtentum den Untergang des Dritten Reiches als sozusagen „unbefleckte Governancestruktur“ überlebt hat oder mit ihm im Strudel der Geschichte untergegangen ist.

Die deutsche Staatsrechtslehre vertrat zu dieser Frage ganz überwiegend – in nur marginaler Abwandlung des Otto Mayer zugeschriebenen Diktums „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“ (Mayer 1924, S. V) – die Auffassung, dass die Beamtenverhältnisse auch über den 8. Mai 1945 hinaus fortbestünden und der einzelne Beamte daher einen Anspruch auf Fortbeschäftigung habe (siehe dazu Kirn 1972). Das Bundesverfassungsgericht nahm einen radikal anderen Standpunkt ein und erklärte in seinem damals als sensationell empfundenen Urteil alle Beamtenverhältnisse als mit dem 8. Mai 1945 erloschen. Das *Governanceinstrument des Berufsbeamtentums* sei im Dritten Reich dermaßen zu einem ideologischen Herrschaftsinstrument des Nationalsozialismus modifiziert worden, dass es als eine der zentralen Säulen des Herrschaftsgebäudes des NS-Staates angesehen werden müsse, dessen Einsturz nicht in isolierter Unparteilichkeit überleben könnte. Die methodische Begründung für dieses Ergebnis ist nicht nur auch heute noch lesenswert, sondern zugleich ein wesentlicher Schlüssel zum Verständnis des Umgangs mit zu untersuchenden Governancestrukturen; zunächst aber ein kurzes Hineinhören in das Beamtenurteil selbst (S. 85):

„Eine Antwort auf die Frage, ob die Auffassung der Beschwerdeführer vom Weiterbestehen ihrer Rechte richtig ist, läßt sich nur gewinnen, wenn man die Ereignisse vom Mai 1945 in ihrer politisch-historischen und in ihrer staatsrechtlichen Bedeutung erkennt und dann prüft, ob die Annahme des unveränderten Weiterbestehens der Rechte der Beamten sich mit dem so gewonnenen Bilde vereinbaren läßt.

Eindringender Betrachtung ergibt sich dabei alsbald, daß eine Auffassung, die hier lediglich von einem „Wechsel der Staatsform“ sprechen und daraus „nach anerkannten Regeln des Staatsrechts“ ein Weiterbestehen der Beamtenrechte folgern möchte, an der Oberfläche der Dinge haften bleibt. Sie verharmlost die Ereignisse historisch-politisch, und sie verfährt auch methodisch unzulässig; denn die Einordnung eines staatsrechtlich relevanten Sachverhalts unter einen Rechtsbegriff kann nur auf Grund einer unmittelbaren und umfassenden Anschauung der tatsächlichen Verhältnisse und des politischen Zusammenhangs, in dem sie stehen, richtig vollzogen werden. Es ist nicht angängig, in einer vom Ergebnis her bestimmten Betrachtungsweise vorschnell einen staatsrechtlichen Begriff anzuwenden, der für ganz andere politische Vorgänge geprägt ist, um dann die erwünschten Folgerungen daraus in Form eines scheinbar logischen Schlusses zu ziehen.“

Bevor wir eine kurze Zwischenbilanz ziehen, wollen wir zu den „institutional backbones“ des NS-Regimes und dem angemessenen Umgang mit ihnen noch einige Worte verlieren und an das historisch einmalige Nürnberger Kriegsverbrecher-Tribunal erinnern. In – wenn wir es richtig sehen – historisch wohl auch einmaliger Weise waren

nicht nur *führende Nationalsozialisten als Personen* angeklagt, sondern auch *Organisationen als Governancestrukturen*, nämlich das Reichskabinett, das Führerkorps der NSDAP, SS und SD, die SA, die Gestapo sowie der Generalstab und das Oberkommando der Wehrmacht. Die Entscheidung des Gerichtshofes übrigens, das Reichskabinett und den Generalstab nicht zu *verbrecherischen Organisationen* zu erklären, wurde gegen die Stimme des sowjetischen Mitglieds des Gerichtshofes, des Generals Nikitschenko, getroffen.

### 2.2.5 Zwischenbilanz

Will man an dieser Stelle eine kurze Zwischenbilanz ziehen, so erschienen uns zwei Punkte festhaltenswert:

- Es kann in der Governanceforschung nicht darum gehen, die tradierte und in dieser Form wenig hilfreiche Dichotomie von Eigennutz und Gemeinwohl dergestalt zu pflegen, dass nur solche Steuerungsformen als Governance gelten können, die den Gemeinwohltest bestehen. Dies zeigt neben allen anderen schon behandelten Argumenten *der Governancemodus des Verhandeln*s in aller wünschenswerten Deutlichkeit. Trute et al. haben mit nahezu britischem Understatement formuliert, „daß Verhandlungen mit der Vermutung der Selektivität der Gemeinwohlkonkretisierung belastet sind.“ Tanja Börzel benennt den Sachverhalt deutlicher, wenn sie bemerkt: „Theorien der Institutionenökonomie haben gezeigt, dass sich die durch die Hierarchie erzielten Wohlfahrtseffekte auch über Verhandlungen erreichen lassen. Dabei haben sie den Vorteil, dass sie keine Gemeinwohlorientierung voraussetzen.“

Es geht also nicht darum, nicht-gemeinwohldienliches Handeln aus dem Governancebegriff zu verbannen, sondern ganz im Gegenteil darum, solche Governancestrukturen zu entwerfen oder zu favorisieren, denen potentiell die Eigenschaft innewohnt, die Handlungsbeiträge eigennütziger Akteure so miteinander zu koordinieren, dass ihre Beiträge letztendlich auf das Mühlrad des Gemeinwohls gelenkt werden. Gertrude Lübke-Wolff spricht insoweit von der *Institutionalisierung eines Ordnungsrahmens für gemeinwohlverträgliches Verhalten*, während wir selbst – in die gleiche Richtung zielend – die *rechtlche Bereitstellung einer gemeinwohlermöglichenden Institutionenkultur* in den Mittelpunkt unserer diesbezüglichen Überlegungen gestellt haben.

- Es kann in der Governanceforschung nicht darum gehen, *legitime und illegitime Governancestrukturen gegeneinander auszuspielen*. Die methodische Vorgehensweise des Beamtenurteils scheint uns hier den rechten Weg zu weisen: zunächst einmal geht es um die Identifizierung und die Analyse bestimmter Governancestrukturen, seien dies klientelistische Herrschaftsstrukturen in der vormodernen Institutionenkultur des Mittelalters (Wesel 2005), seien dies die sogenannten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ als Governance-Klassiker des modernen Verwaltungsstaates im Sinne Max Webers (dazu Anter 1995) oder seien dies Patronage-Netzwerke in heutigen Räumen begrenzter Staatlichkeit. Erst in einem zweiten oder auch begleitenden Schritt – durch das Juristen seit Karl Engisch so vertraute Hin- und Herwandern des Blickes zwischen Auslegungsmethode und Auslegungsergebnis – geht es darum, aus einer normativen Perspektive die identifizierten und analysier-

ten Governancestrukturen durch die Brille des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips zu betrachten. Ganz in diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht das Berufsbeamtentum als an sich „unbedenkliche“ Governancestruktur daraufhin geprüft, ob es durch den Nationalsozialismus in einem Maße *instrumentalisiert worden ist*, dass es zu einem integralen Bestandteil des Regimes selbst geworden ist, und zwar mit der Folge, dass das normative Urteil über das Regime als solches sich notwendig auch auf das Beamtentum als dessen Governancewerkzeug erstrecken muss.

- Es kann bei dem hier vertretenen und entwickelten Governance-Ansatz auch nicht darum gehen, die *Legitimationsfrage auszublenden*; dies kann schon deswegen nicht richtig sein, weil sich gerade beim Entstehen von „new modes of governance“, also von neuen Akteurskonstellationen, neuen institutionellen Arrangements und neuen Governancemodi, die Frage ihrer Legitimation unausweichlich und in voller Schärfe stellt. Auszublenden ist sie unserer Auffassung nach aber aus dem *Governancebegriff*. Davon zu unterscheiden ist die weitere Frage, inwieweit sich insbesondere die trans- und internationalen Governancestrukturen mit „unseren“ Legitimationsvorstellungen – also vor allem dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip – vereinbaren lassen oder ob es der Entwicklung neuer oder anderer Legitimationskonzepte bedarf, wie dies etwa von Fritz Scharpf für Herrschaft jenseits des Nationalstaates diskutiert worden ist (Scharpf 2005). Diese hier vorgeschlagene Trennung von Analyse und Bewertung von Governancestrukturen kann man – was wir hiermit vorschlagen – als *Zwei-Takt-Verfahren* bezeichnen oder aber den Weg gehen, die legitimitätsbezogenen Anforderungen an Governancestrukturen dem Bereich von *Meta-Governance* zuzuordnen.

### 3. Governance als Handlungskoordination

Angesichts der nachhaltigen Auswirkungen der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts auf die Interpretation des Grundgesetzes und die gesamte Staatsrechtswissenschaft wird im Kreise von Verfassungsrechtlern bisweilen darüber diskutiert, welche seiner Entscheidungen in einem aufzustellenden „Nachhaltigkeitsranking“ wohl den ersten Platz beanspruchen dürfte: nach allgemeiner Auffassung ist dies das sog. Lüth-Urteil (BVerfGE 7, 198), mit dem der folgenreiche Prozess einer Konstitutionalisierung der Rechtsordnung und auch des gesamten politischen Prozesses (dazu Schuppert/Bumke 2000) eingeleitet worden ist. Fragt man nun in einer entsprechenden Weise, nach einem Konzeptualisierungsversuch von Governance, von dem am ehesten eine nachhaltige und weiterführende Wirkung für die Governanceforschung erwartet werden darf, so scheint uns dies das Verständnis von Governance als Handlungskoordination zu sein. Am treffendsten finden wir diesen *Koordinations-Ansatz* von Trute, Kühlers und Pilniok (in diesem Band, eigene Hervorhebungen) formuliert, wo es dazu wie folgt heißt:

„Governance geht es um Mechanismen und Wirkungen der Handlungskoordination mehr oder weniger autonomer Akteure innerhalb einer bestimmten institutionellen Struktur. Die damit für die Verwaltungsforschung verbundene Perspektivänderung lenkt den Blick darauf, dass nicht ein als einheitlich gedachtes Handlungssubjekt Staat agiert, sondern staatliche und nicht-staatliche Akteure, die innerhalb einer institutionellen Struktur handeln, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Diese Ak-