

19. Dezember 2006

Was ist Governance?

TANJA A. BÖRZEL

boerzel@zedat.fu-berlin.de

Think Piece – Comments most welcome!

Zusammenfassung

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

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Der Governance Begriff	2
3. Governance als institutionalisierte Regelungsstrukturen	2
4. Governance als Modi der sozialen Handlungskoordination	6
5. Die Verschachtelung und Verbindung von institutionellen Regelungsstrukturen ...	8
6. Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit	9
7. Literaturverzeichnis.....	10

1. Einleitung

Der *Governance* Begriff hat in den letzten Jahren einen rasanten Aufstieg erfahren, nicht nur in der Integrationsforschung, sondern auch in anderen Teildisziplinen der Politikwissenschaft (Schuppert, 2005). Die disziplinenübergreifende Attraktivität des Konzepts liegt vor allem darin begründet, dass der *Governance* Begriff eine Perspektive ermöglicht, die das Regieren sowohl im internationalen System (jenseits des Staates) als auch innerhalb des Staates (diesseits des Staates) erfassen kann. Dahinter steckt die Einsicht, die sich in den Internationalen Beziehungen zunehmend durchsetzt, dass im internationalen System trotz der Abwesenheit einer sanktionsbewährten Zentralgewalt in Form eines legitimen Gewaltmonopols regiert werden kann und auch regiert wird. Die *Governance* Perspektive überwindet somit die kategoriale Trennung zwischen innerstaatlicher und internationaler Politik, zwischen nationaler Hierarchie und internationaler Anarchie, welche die Politikwissenschaft traditionell geprägt hat.

Trotz oder gerade wegen seines Erfolgs wird der *Governance* Begriff jedoch recht unterschiedlich verstanden und häufig nicht klar definiert, was nicht selten für Verwirrung sorgt. In den Internationalen Beziehungen stehen den eher präskriptiv orientierten Arbeiten in der Diskussion um *Global Governance* (Reinicke, 1998; Commission on Global Governance, 1995) die primär analytisch orientierten Ansätze des Regierens jenseits der Staatlichkeit (Jachtenfuchs, 2003; Zürn, 1998; Kohler-Koch, 1998) gegenüber. Wichtiger ist jedoch zum einen die Unterscheidung zwischen prozess-orientierten und strukturorientierten *Governance* Konzepten, die sich auf unterschiedliche Forschungsstränge zurückführen lassen. Zum anderen hat der *Governance* Begriff in den letzten Jahren eine Engerführung erfahren, indem er häufig nur noch für eine bestimmte, „neue“ Form des kooperativen Regierens unter der systematischen Einbeziehung privater Akteuren verwendet wird.

Dies ist nicht der Ort, einen Überblick oder gar eine Synthese der *Governance* Literatur zu liefern (vgl. Schuppert, 2005). Es soll vielmehr versucht werden, eine *Governance* Typologie zu entwickeln, die sich so weit wie möglich an bestehende Ansätze und Konzepte anlehnt und gleichzeitig erlaubt, die in der Realität auftretenden *Governance* Formen bzw. deren Kombinationen systematisch zu erfassen und zwischen unterschiedlichen politischen Systemen (Staaten, regionale Organisationen, internationale Regime und Organisationen) zu vergleichen.

2. Der Governance Begriff

In Anlehnung an die Arbeiten von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf versteht dieser Beitrag unter Governance institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination, durch die kollektiv verbindliche Regelungen (*policies*) verabschiedet und implementiert werden (Mayntz and Scharpf, 1995a; Mayntz and Scharpf, 1995a; Mayntz, 2004; (Scharpf, 2000). Governance Formen haben somit eine Struktur- und eine Prozesskomponente (Scharpf, 1997: 97; (Mayntz and Scharpf, 1995b: 19). Zum einen handelt es sich um Regelungsstrukturen (*governance structures*), die sich auf die Institutionen und Akteurskonstellationen beziehen. Zum anderen geht es um Koordinations- oder Interaktionsprozesse, die auf (wechselseitige) Verhaltensänderungen der beteiligten Akteure abzielen. Die Institutionen organisieren Arenen für die soziale Handlungskoordination, teilen Akteuren Kompetenzen und Ressourcen zu, regulieren den Zugang zu politischen Entscheidungsarenen, beeinflussen die Handlungsorientierungen von Akteuren und setzen somit den Rahmen für die Modi der Handlungskoordination. Es gibt also eine logische Verbindung zwischen der strukturellen und der prozessualen Komponente von Governance. Die Regelungsstrukturen wirken nicht determinierend, sondern unterstützen vielmehr bestimmte Modi der Handlungskoordination. Fritz Scharpf spricht von „Möglichkeitsgrenzen“, die institutionell anspruchsvollere Modi nicht zulassen, aber weniger anspruchsvolle Optionen nicht ausschließen (Scharpf, 2000: 90-94; 323).¹ So kann in hierarchischen Strukturen grundsätzlich auch nicht-hierarchisch koordiniert werden, während das in nicht-hierarchischen Strukturen ausgeschlossen ist. Welcher Handlungsmodus im Rahmen der institutionellen Möglichkeitsgrenzen gewählt wird, hängt nicht zuletzt von den Handlungsorientierungen der Akteure ab, die wiederum durch die Institutionen beeinflusst werden.

3. Governance als institutionalisierte Regelungsstrukturen

Bei den Regelungsstrukturen hat die frühe, von der Transaktionskostenökonomie beeinflusste Governance Literatur zunächst zwischen Markt und Hierarchie (Bürokratie) als alternative Formen der wirtschaftlichen Organisation (Williamson, 1979) bzw. sozialen Ordnung (Lindblom, 1977) unterschieden. In der politikwissenschaftlichen Forschung wird der Markt allerdings selten als Governance Form betrachtet, weil es sich um eine spontane, also nicht

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

intentionale Ordnungsstruktur handelt, in der Akteure nicht über die Fähigkeit verfügen, gemeinsame Ziele zu setzen und diese durch koordiniertes Handeln zu verfolgen (siehe Fn. 5). Gleichwohl lassen sich marktförmige Strukturen institutionalisieren, die über den Mechanismus des Wettbewerbs politische Entscheidungen beeinflussen sollen (Benz: Handbuch Governance). In diesen Fällen bietet es sich an, von *Wettbewerbssystemen* zu sprechen.

Später wendet sich die Governance Forschung anderen Formen sozialer Ordnung wie Gemeinschaften/Klans (Ouchi, 1980), Verbände und intermediäre Verhandlungssysteme (Schmitter and Lehmbruch, 1979; Streeck and Schmitter, 1985) sowie Netzwerke (Powell, 1990; Marin and Mayntz, 1991) zu. Auch wenn sich diese Governance Strukturen in vielerlei Hinsicht unterscheiden, sollen sie hier – mit Ausnahme der Gemeinschaften² – unter einem Sammelbegriff „*Verhandlungssysteme*“ zusammengefasst und den beiden anderen Idealtypen „*Hierarchie*“ und „*Wettbewerbssysteme*“ gegenübergestellt werden. Dabei werden unter Verhandlungssysteme auch Netzwerke subsumiert.

Der Netzwerkbegriff ist mindest genauso schillernd wie der Governance Begriff. Auch hier lassen sich unterschiedlich weit gefasste Konzepte ausmachen (vgl. Börzel, 1998). In der Regel beziehen sich (Policy) Netzwerke auf informelle, also nicht formalisierte Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen (z.B. Marin and Mayntz, 1991). Viele Autor(inn)en schränken den Begriff weiter ein auf die (informellen) Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (z.B. Mayntz, 1993). Schließlich wird in einigen Arbeiten hervorgehoben, dass es sich bei Netzwerken um vertrauensbasierte Beziehungen handelt, die zu einer größeren Verständigungsbereitschaft und Problemlösungsorientierung bei den Akteuren führen (z.B. Scharpf, 1993; Benz, 2001: 171; Benz in diesem Band). Während die Akteurszusammensetzung und die Existenz generalisierten Vertrauens in Netzwerken in der Literatur umstritten sind, scheint die Informalität der Beziehungen ein durchaus sinnvolles Abgrenzungskriterium. Dann handelt es sich bei Netzwerken allerdings lediglich um eine Unterkategorie von Verhandlungssystemen, die nachträglich noch eingeführt werden kann. Das gilt auch für die Unterscheidung zwischen freiwilligen und Zwangsverhandlungssystemen (Scharpf, 1997: 143).

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

Die stark vereinfachte Gegenüberstellung von drei idealtypischen Regelungsstrukturen orientiert sich am klassischen Dreiklang der Governance Forschung und versucht, Komplexität so weit wie möglich zu reduzieren. Die Typologie hebt dabei auf die strukturelle Kopplung der Akteure als zentrales Unterscheidungsmerkmal ab, die durch Institutionen wesentlich bestimmt wird und die wiederum die Modi der sozialen Handlungskoordination beeinflusst (siehe Scharpf, 2000). *Hierarchie* beruht auf einem institutionalisierten Über-/Unterordnungsverhältnis, welches die Handlungsautonomie der untergeordneten Akteure entscheidend einschränkt (feste Kopplung). Damit besteht die Möglichkeit der asymmetrischen Beeinflussung, die in den anderen beiden Regelungsstrukturen ausgeschlossen ist. In Verhandlungs- und Wettbewerbssystemen stehen sich die Akteure nämlich formal gleichberechtigt gegenüber. Das schließt keineswegs aus, dass Akteure über unterschiedliche Verhandlungsmacht oder Konkurrenzfähigkeit verfügen (Benz, 2001: 173).³ Es kommt vielmehr darauf an, dass sie institutionell gleichgestellt sind, also kein Akteur durch die erzielte Einigung gegen seinen Willen gebunden werden kann. Die Institutionen von *Wettbewerbssystemen* sehen keine strukturelle Kopplung vor, Akteure können ihre Handlungen also völlig autonom über wechselseitige Anpassung koordinieren. *Verhandlungssysteme* sind schließlich durch lose Kopplung zwischen den Akteuren gekennzeichnet. Die Handlungskoordination erfolgt über wechselseitige Beeinflussung. Der Grad der Kopplung kann allerdings erheblich variieren, je nach dem, ob es sich um freiwillige Verhandlungssysteme handelt oder um Zwangsverhandlungssysteme, in denen Akteure aus rechtlichen oder praktischen Gründen ihre Interessen nicht durch einseitiges Handeln erreichen können, sondern eine Einigung mit anderen erzielen müssen (Scharpf, 1997: 143). Im Unterschied zu formalisierten Verhandlungssystemen ergibt sich in Netzwerken die Kopplung aus den wechselseitigen Ressourcenabhängigkeiten zwischen den Akteuren und/oder informellen Normen, die ihre Gleichstellung gewährleisten.⁴

Der Grad der Kopplung wird durch die Institutionen bestimmt. Dies gilt auch für die Akteurskonstellationen innerhalb der Regelungsstrukturen, da Institutionen den Zugang und die Ressourcen von Akteure regeln. Die Governance Forschung unterscheidet nach wie vor zwischen *öffentlichen* und *privaten* Akteuren, auch wenn sie die strikte Trennung zwischen

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

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

Staat und Gesellschaft zu überwinden sucht.⁵ Diese Unterscheidung ist nicht nur normativ, sondern auch theoretisch sinnvoll (vgl. Mayntz and Scharpf, 1995b: 27-28). Anders als private Akteure, verfügen öffentliche Akteure über die Fähigkeit zum hoheitlichen Handeln, auch wenn sie in Verhandlungs- und Wettbewerbsbeziehungen darauf formal verzichten. Sie können die institutionellen Regeln für Verhandlungen und Wettbewerb verbindlich festlegen bzw. ändern und damit auch die Zusammensetzung und Struktur der Akteurskonstellationen beeinflussen (Mayntz, 1996: 156-160). Außerdem sind öffentliche Akteure durch ihr Mandat dem Gemeinwohl verpflichtet und dadurch „funktionsspezifischen Legitimationszwängen und Sanktionen unterworfen“ (Scharpf, 1991: 630).⁶ Die Möglichkeit zum hoheitlichen und legitimierten Handeln erzeugt häufig einen Schatten der Hierarchie, der einen entscheidenden Einfluss auf nicht-hierarchischer Modi sozialer Handlungskoordination haben kann (siehe unten).

*Inter- oder transgouvernementale Verhandlungssysteme*⁷ setzen sich aus rein öffentlichen Akteuren zusammen, die in verschiedenen Regierungsbereichen (Politiksektoren) und auf unterschiedlichen Regierungsebenen (international, europäisch, national, regional, lokal) angesiedelt sein können. Sie lassen sich auch als Formen horizontaler und vertikaler Politikverflechtung beschreiben (Mayntz, 2004: 69). Während hierarchische Regelungsstrukturen im Bereich der Politik ausschließlich öffentlichen Akteuren vorbehalten sind, lassen sich in Abhängigkeit von der Zusammensetzung der Akteure unterschiedliche Arten von Verhandlungs- und Wettbewerbssystemen unterscheiden. *Intermediäre Verhandlungssysteme* bringen öffentliche Akteure mit Vertretern wirtschaftlicher und/oder gesellschaftlicher Interessen zusammen (Mayntz, 1993; Scharpf, 1993).⁸ In ihrer korporatistischen Ausprägung verhandeln beispielsweise Regierungsakteure mit Spitzenverbänden, die entgegen gesetzte Ziele verfolgen, wobei die Regierung eine

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

⁶ Dabei muss es sich nicht notwendigerweise um ein demokratisch legitimes Mandat handeln. So sind beispielsweise unabhängige Regulierungsbehörden durch den Akt der Delegation institutionell auf gemeinwohlorientierte Politikergebnisse festgelegt. Das bedeutet nicht, dass öffentliche Akteure auch immer gemeinwohlorientiert handeln. Anders als private Akteure unterliegen sie aber einer Rechenschaftspflicht, die in der Regel mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten versehen sind. Auch diese sind nicht immer effektiv. Am Eigeninteressen orientiertes Handeln bringt aber für öffentliche Akteure einen Legitimationsverlust mit sich.

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

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

Vermittlerrolle einnimmt (Schmitter and Lehmbruch, 1979; Lehmbruch, 1996). Diese Regelungsstrukturen werden häufig mit dem Attribut „kooperativ“ (Mayntz, 1998), „modern“ (Kooiman, 1993), „interaktiv“ (Kohler-Koch, 1997) oder einfach „neu“ versehen.⁹ Teile der Forschung tendiert sogar dazu, den Governance Begriff ausschließlich für informelle Netzwerke und formalisierte Verhandlungssysteme zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zu verwenden, weshalb dann auch von *network governance* gesprochen wird (Rhodes, 1997; Eising and Kohler-Koch, 1999). *Gesellschaftliche Verhandlungssysteme* kommen ohne die Beteiligung öffentlicher Akteure aus. Dazu zählen die verbandliche Selbstregulierung (Streeck and Schmitter, 1985) und die so genannten privaten Regime, wie sich vor allem in der internationalen Politik zunehmend herausbilden (Cutler, Haufler and Porter, 1999; Biersteker and Hall, 2002).

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

4. Governance als Modi der sozialen Handlungskoordination

Die institutionalisierten Regelungsstrukturen begünstigen bestimmte Koordinationsmechanismen, die sich wiederum in idealtypische Modi der Handlungskoordination übersetzen lassen (vgl. Scharpf, 2000).¹⁰

Grundsätzlich gibt es zunächst einmal hierarchische und nicht-hierarchische Modi der Handlungskoordination. Hierarchische Koordination wird in der Regel mit *hoheitlicher Weisung* (z.B. Verwaltungsakt; Gerichtsurteil) gleichgesetzt, der sich Akteure unterwerfen müssen. Sie besitzt also die Fähigkeit, Akteure zu zwingen, gegen ihre Präferenzen und Interessen zu handeln, um gewählte Ziele zu erreichen (Scharpf, 2000: 282). Die Fähigkeit

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

¹⁰ Scharpf spricht von Interaktionsmodi.

kann auf der Androhung bzw. dem Anwendung von physischer Gewalt beruhen, geht aber in der Regel durch Institutionen (Recht) legitimiert (Wahlen, Vereinbarungen).

Nicht-hierarchische Koordination beruht hingegen auf Freiwilligkeit. Interessenskonflikte werden über *Verhandlungen* gelöst. Die *freiwillige Einigung* erfolgt entweder über das Aushandeln Kompromissen und wechselseitigen Konzessionen (Tausch- und Koppelgeschäfte, Ausgleichszahlungen) vor dem Hintergrund feststehender Akteursinteressen (*bargaining*) oder über nicht-manipulative Verständigungs- und Überzeugungsprozesse (*arguing*), über die Akteure gemeinsame Interessen entwickeln und ihre eigenen Interessen entsprechend ändern (Benz, 1994: 118-127; Börzel and Risse, 2005). In der Literatur wird häufig angenommen, dass informelle Verhandlungssysteme (Netzwerke) solche Verständigungs- und Überzeugungsprozesse eher befördern und deshalb über eine größere Problemlösungsfähigkeit verfügen (Scharpf, 1993: 76-77; Eising and Kohler-Koch, 1999: 6). Die Forschung zu verständigungsorientiertem Handeln hat in der Tat gezeigt, dass informelle Prozesse die Effektivität von Überzeugungsprozessen befördern. Das heißt aber nicht, dass in Netzwerken nicht auch interessenorientiert nach Kompromissen gesucht wird, die über Paketlösungen und Ausgleichszahlungen erzeugt werden. Gleichzeitig handeln Akteure auch in formalisierten Verhandlungssystemen verständigungsorientiert (Ulbert/Risse; Börzel and Risse, 2005; siehe bereits Mayntz, 1993: 46/47). Deshalb wird hier auf eine klare Zuordnung von *arguing* und *bargaining* zu informellen bzw. formalisierten Verhandlungssystemen verzichtet.

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

Ämter und Macht. Im Steuer- und Regulierungswettbewerb bilden Einnahmen oder Produkt(ions)normen den Gegenstand der Konkurrenz zwischen territorialen Gebietskörperschaften (Benz, 2001: 171-173).

Ähnlich wie bei Märkten bedürfen politische Wettbewerbssysteme institutioneller Regeln, welche negative Folgen der Konkurrenz vermeiden, indem sie beispielsweise den Zugang neuer Akteure nicht ausschließen und vor allem Mechanismen zur Konfliktaustragung spezifizieren, damit der Wettbewerb in Problemlösung übersetzt werden kann. Das Mehrheitsprinzip bietet einen solchen Mechanismus. Im Parteienwettbewerb siegt die Partei mit dem „besseren“ Programm, weil sie eine Mehrheit der Wählerstimmen auf sich vereinigen kann. „Mehrheitsprinzip und politische Konkurrenz ergänzen sich also wechselseitig“ (Benz, 2001: 173). Während Benz das *Mehrheitsprinzip* als Entscheidungsmodus des Wettbewerbs sieht, wird es bei Scharpf als eigener Interaktionsmodus behandelt, dessen Wesen darin besteht, dass sich die Minderheit der Mehrheitsentscheidung beugen muss (Scharpf, 2000). Damit enthalten sie aber ein genuines Element hierarchischer Koordination. Hier wird sie deshalb als institutionalisierte Entscheidungsregel behandelt, die auf hierarchischer Koordination basiert, in deren Schatten Akteure aber sowohl verhandeln als auch konkurrieren können.

5. Die Verschachtelung und Verbindung von institutionellen Regelungsstrukturen

Bei den oben eingeführten institutionalisierten Regelungsstrukturen und den darin eingebetteten Modi der sozialen Handlungskoordination handelt es sich um Idealtypen, die in der Realität selten in Reinform auftreten. Vielmehr finden wir sowohl diesseits als auch jenseits des Staates in der Regel Kombinationen (Benz, 2001: 175-202). In seinen neueren Arbeiten spricht Benz in diesem Zusammenhang auch von *Governanceregimen*, bezieht sich dabei allerdings auf die Modi der Handlungskoordination, die eingebettet sind, d.h. in einer Rangordnung zu einander stehen („Schatten“) oder miteinander verbundenen sind, d.h. gleichberechtigt nebeneinander stehen. Die Literatur hat sich bisher vor allem mit eingebetteten oder verschachtelten Regimen beschäftigt. So haben Mayntz und Scharpf in ihren Arbeiten gezeigt, dass hoheitliches Regieren und kooperatives Verhandeln nicht notwendiger Alternativen darstellen, sondern wechselseitig ihre Defizite kompensieren können (Mayntz and Scharpf, 1995a; Scharpf, 2000; siehe auch Benz in diesem Band). Alle drei Arten von Verhandlungssystemen sind in der Regel in hierarchische Strukturen

eingebettet. Öffentliche und private Akteure verhandeln mit- oder untereinander also fast immer im Schatten der Hierarchie. Das gilt auch für den politischen Wettbewerb, für den öffentliche Akteure den rechtlichen Rahmen setzen und in den sie intervenieren, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern oder Ergebnisse zu korrigieren, die als nicht gemeinwohlverträglich gelten. Umgekehrt können Hierarchie und Verhandlungssysteme im Schatten des Wettbewerb stehen, z.B. im Rahmen des New Public Managements, wenn Verwaltungen ihre Leistungen im Qualitätswettbewerb mit anderen Organisationen messen sollen (Benz Eigendynamik: 10) oder im Regulierungswettbewerb, in dem konkurrierende Gebietskörperschaften miteinander verhandeln, um Wettbewerbsvorteile nicht zu verlieren (Héritier et al., 1994). Schließlich können Verhandlungen auch den Rahmen für politischen Wettbewerb und Hierarchie bilden. So beeinflussen die Verhandlungsrunden der Welthandelsorganisation die Bedingungen für den Systemwettbewerb zwischen Staaten, genauso wie international ausgehandelte Regime wichtige Parameter für staatliche Interventionen im Bereich der Umwelt-, Sicherheits- oder Menschenrechtspolitik setzen.

Die Verschachtelung oder Einbettung von Regelungsstrukturen impliziert eine Rangordnung zwischen den Regelungsstrukturen, in dem die einbettende Regelungsstruktur die institutionellen Spielregeln der Eingebetteten festlegt bzw. ändern sowie korrigierend bzw. substituierend in die Handlungskoordination eingreifen kann. Der institutionelle Schatten der Regelungsstruktur auf der ersten Ebene hat somit einen entscheidenden Einfluss auf die Handlungsorientierung und Kosten-Nutzen Kalküle der Akteure in der Regelungsstruktur auf der zweiten Ebene. Bei verbundenen Regelungsstrukturen müssen Akteure in unterschiedlichen Regelungsstrukturen ihr Handeln koordinieren, um eine politische Entscheidung zu treffen bzw. umzusetzen. Das ist vor allem dann der Fall, wenn der Politikprozess multiple Arenen durchlaufen muss (Benz Eigendynamik: 12).

6. Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Im abschließenden Teil des Papiers soll dann noch diskutiert werden, inwiefern sich diese Governance Typologie auf verschiedene politische Räume, insbesondere Räume begrenzter Staatlichkeit, übertragen lässt und zur Untersuchung der dort jeweils vorherrschenden politischen Ordnungsstrukturen und –prozesse geeignet ist.

7. Literaturverzeichnis

- Benz, A. (1994) *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen, Folgen*. (Baden-Baden).
- Benz, A. (2001) *Der moderne Staat* (München).
- Biersteker, T.J. and Hall, R.B. (eds.) (2002) *The Emergence of Private Authority in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Börzel, T.A. (1998) 'Organising Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks'. *Public Administration*, 76 Vol., No. (2), pp. 253-73.
- Börzel, T.A. and Risse, T. (2005) 'Public-Private Partnerships. Effective and Legitimate Tools of Transnational Governance?' In E. Grande and L.W. Pauly (eds.), *Complex Sovereignty: On the Reconstitution of Political Authority in the 21st. Century* (Toronto: University of Toronto Press), pp. 195-216.
- Commission on Global Governance (1995) *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik* (Bonn: XXXX).
- Cutler, C.A., Haufler, V. and Porter, T. (eds.) (1999) *Private Authority and International Affairs* (Albany: State University of New York).
- Eising, R. and Kohler-Koch, B. (1999) 'Introduction. Network Governance in the European Union.' In B. Kohler-Koch and R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge), pp. 3-13.
- Héritier, A. (2003) 'New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?' In T.A. Börzel and R. Cichowski (eds.), *The State of the European Union, 6 - Law, Politics, and Society* (Oxford: Oxford University Press), pp. 105-26.
- Héritier, A., Knill, C., Mingers, S. and Becka, M. (1994) *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb. Deutschland, Großbritannien, Frankreich* (Opladen: Leske + Budrich).
- Jachtenfuchs, M. (2003) 'Regieren jenseits der Staatlichkeit.' In G. Hellmann, K.D. Wolf and M. Zürn (eds.), *Die neuen internationalen Beziehungen* (Baden-Baden: Nomos), pp. 495-518.
- Keohane, R.O. and Nye, J.S.J. (1974) 'Transgovernmental Relations and International Organizations'. *World Politics*, 27 Vol., No., pp. 39-62.
- Kohler-Koch, B. (1997) *Interactive Governance: Regions in the Network of European Politics* In (Mannheim: Universität Mannheim).
- Kohler-Koch, B. (ed.) (1998) *Regieren in entgrenzten Räumen* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Kooiman, J. (ed.) (1993) *Modern Governance. New Government-Society Interactions* (London: Sage).
- Lehmbruch, G. (1996) 'Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie'. *Politische Vierteljahresschrift*, 37 Vol., No. (4), pp. 735-51.
- Lindblom, C.E. (1977) *Politics and Markets* (New York: Basic Books).
- Marin, B. and Mayntz, R. (eds.) (1991) *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (Frankfurt a.M.: Campus).
- Mayntz, R. (1987) 'Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu eine theoretischen Paradigma'. *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 1 Vol., No., pp. 89-110.
- Mayntz, R. (1993) 'Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen.' In A. Héritier (ed.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24)* (Opladen: Westdeutscher Verlag), pp. 39-56.

- Mayntz, R. (1996) 'Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie.' In K.V. Beyme and C. Offe (eds.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS Sonderheft 26* (Opladen: Westdeutscher Verlag), pp. 148-68.
- Mayntz, R. (1998) 'New Challenges to Governance Theory'. *Jean Monnet Chair Paper Series*, European University Institute, Florence Vol., No. (RSC 98/50).
- Mayntz, R. (2004) 'Governance im modernen Staat.' In A. Benz (ed.), *Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften), pp. 65-75.
- Mayntz, R. (2005) 'Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?' In G.F. Schuppert (ed.), *Governance Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (Baden Baden: Nomos), pp. 11-20.
- Mayntz, R. and Scharpf, F.W. (eds.) (1995a) *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (Frankfurt /M: Campus).
- Mayntz, R. and Scharpf, F.W. (1995b) 'Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren.' In R. Mayntz and F.W. Scharpf (eds.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (Frankfurt/New York: Campus), pp. 9-38.
- Ouchi, W.G. (1980) 'Market, Bureaucracies, and Clans'. *Administrative Science Quarterly*, 25 Vol., No., pp. 129-41.
- Powell, W.W. (1990) 'Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization'. *Research in Organizational Behavior* Vol., No. (12), pp. 295-336.
- Reinicke, W.H. (1998) *Global Public Policy. Governing without Government?* (Washington, D.C.: Brookings).
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham and Philadelphia: Open University Press).
- Scharpf, F.W. (1991) 'Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts'. *Politische Vierteljahresschrift*, 32 Vol., No. (4), pp. 621-34.
- Scharpf, F.W. (1993) 'Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen.' In A. Héritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS Sonderheft 24* (Opladen: Westdeutscher Verlag), pp. 57-83.
- Scharpf, F.W. (1997) *Games real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder CO: Westview Press).
- Scharpf, F.W. (2000) *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung* (Opladen: Leske + Budrich).
- Schmitter, P.C. and Lehbruch, G. (eds.) (1979) *Trends Towards Corporatist Intermediation* (Beverly Hills/London: Sage).
- Schuppert, G.F. (2005) *Governance Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (Baden-Baden: Nomos).
- Streeck, W. and Schmitter, P.C. (eds.) (1985) *Private Interest Government. Beyond Market and State* (London et al.: Sage).
- Voigt, R. (ed.) (1995) *Der kooperative Staat* (Baden-Baden: Nomos).
- Williamson, O.E. (1979) 'Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations'. *Journal of Law and Economics*, 22 Vol., No., pp. 233-61.
- Zürn, M. (1998) *Regieren jenseits des Nationalstaates* (Frankfurt a/M: Suhrkamp).