

Mayntz, Renate

**Working Paper**

## Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?

MPIfG Working Paper, No. 04/1

**Provided in Cooperation with:**

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

*Suggested Citation:* Mayntz, Renate (2004) : Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, MPIfG Working Paper, No. 04/1, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne,  
<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/44296>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## **MPIfG Working Paper 04/1, März 2004**

### **Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?**

Prof. Dr. emer. Renate Mayntz (mayntz@mpifg.de),  
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

Der Vortrag wurde auf der Konferenz "Governance-Forschung: Stand und Entwicklungslinien" in Berlin, 4.-6. März 2004, gehalten; die Veröffentlichung ist in dem Tagungsband (Herausgeber Gunnar Folke Schuppert) vorgesehen.

#### **Abstract**

In this paper the development of the paradigm of "political steering" (Steuerungstheorie) and how it intersected with the development of the concept of governance is analyzed. It is argued that use of the term governance does not indicate a simple extension of the analytical frame underlying the theory of political steering. The concepts "politische Steuerung" and "governance" refer to different aspects of political reality. "Politische Steuerung" is the hallmark of an actor centered approach to policy-making, while "governance" is the hallmark of an institutionalist approach dealing with regulatory structures combining public and private, hierarchical and network forms of action coordination.

#### **Zusammenfassung**

Gegenstand dieses Papiers ist die Entwicklung des mit dem Leitbegriff "Governance" verbundenen analytischen Ansatzes und sein Zusammenhang mit dem steuerungstheoretischen Paradigma. "Governance" ist, so wird argumentiert, keine einfache Weiterentwicklung von "Steuerung", sondern lenkt die Aufmerksamkeit auf andere Aspekte der politischen Wirklichkeit. Während die Steuerungstheorie einem akteurzentrierten Ansatz folgt, ist die sich entwickelnde Governance-Theorie institutionalistisch und fragt nach der Beschaffenheit von Regelungsstrukturen, in denen öffentliche und private, hierarchische und netzwerkartige Formen der Regelung zusammenwirken.

Als Herr Schuppert mich bat, diese um den Leitbegriff Governance kreisende Konferenz mit einem Referat zum Thema "Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie" einzuleiten, leuchtete mir die in der Themenformulierung enthaltene These, nämlich dass es sich bei der Governance-Theorie um eine Fortentwicklung der Steuerungstheorie handelt, zunächst spontan ein. Dass Sozialwissenschaftler und vor allem Politikwissenschaftler heute auch im Deutschen vielfach eher mit dem Begriff "Governance" als mit "Steuerung" operieren, ist evident. Das könnte auf eine Fortentwicklung der Steuerungstheorie hinweisen, eine weitere Phase in der Entwicklung des bereits mehrfach erweiterten steuerungstheoretischen Paradigmas. Es könnte sich allerdings auch bloß um einen modischen Anglizismus handeln. Tatsächlich werden heute

teilweise die gleichen Themen unter den verschiedenen Leitbegriffen "Steuerung" bzw. "Governance" behandelt.[1] Dennoch wird darunter nicht immer dasselbe verstanden. Zwar haben wir, wenn wir Englisch sprechen, schon lange das Wort *governance* benutzt, wenn wir im Deutschen "Steuerung" gesagt hätten. Aber Governance wird von denen, die Deutsch sprechen bzw. schreiben wollen, umgekehrt nicht einfach mit Steuerung übersetzt. Als mindestes wird ein qualifizierendes Adjektiv hinzugefügt, so wenn Schneider und Kenis (1996: 11) Governance mit "institutionelle Steuerung" übersetzen. Fritz Scharpf und ich haben dagegen schon 1995 für das englische *governance* das Wort "Regelung" benutzt (Mayntz/Scharpf 1995a: 16). *Governance* schien uns mehr zu umfassen als "Steuerung".

Aber geht es bei dieser semantischen Verschiebung wirklich einfach um eine Begriffserweiterung? Ich behauptete, dass man das bezweifeln kann, und formuliere deshalb den Titel meines Referats als Frage: Ist die Governance Theory tatsächlich eine Weiterentwicklung der Steuerungstheorie? Meine These wird sein, dass der mit dem Leitbegriff Governance arbeitende analytische Ansatz eine andere Perspektive repräsentiert als der mit dem Leitbegriff Steuerung arbeitende Ansatz. Governance-Theorie, das heißt die im Rahmen des Ansatzes entwickelte substantielle Theorie, ist keine einfache Fortentwicklung im Rahmen des steuerungstheoretischen Paradigmas; sie befasst sich mit einem eigenen Satz von Fragen und lenkt dabei das Augenmerk auf andere Aspekte der Wirklichkeit als die Steuerungstheorie.

Der Begriff Steuerung ist erst seit den 70er Jahren für die deutsche Sozialwissenschaft bedeutsam geworden. Dabei gab es einen deutlichen Unterschied zwischen Soziologie und Politikwissenschaft. In die Soziologie fand der Begriff Steuerung im Zusammenhang mit der Systemtheorie von Talcott Parsons Eingang, die ihrerseits Anregungen aus der damals populären Kybernetik aufgenommen hatte. Die Parsons'schen Begriffe *control hierarchy* und *control media* wurden als Steuerungshierarchie und Steuerungsmedien übersetzt und später, im Gefolge der Luhmannschen Systemtheorie, auch in Analysen des politischen Systems benutzt (vgl. Willke 1983). Dabei wurde Steuerung als systemische Funktion, als ein vom Handeln konkreter Akteure abgelöster Prozess gedacht. Systemtheoretische Konzepte spielten zu jener Zeit auch in der Politikwissenschaft eine gewisse Rolle (vgl. Easton 1964; Deutsch 1966). In der sich rasant entwickelnden empirischen Policy-Forschung rückten dagegen Akteure und ihr Handeln in den Vordergrund. Hier bildete sich ein akteurzentrierter Steuerungsbegriff heraus. Der realhistorische Hintergrund dieser Entwicklung war das damals große praktische und theoretische Interesse an gesamtgesellschaftlicher Planung und Lenkung, an den Möglichkeiten einer "aktiven Politik", bei der der Staat als zentrale Lenkungsinstanz fungiert. Das kommt gut zum Ausdruck, wenn Burth und Görlitz (2001b: 7) den Begriff der Steuerung als "die fachsprachliche Präzisierung staatlicher Interventionen in die Gesellschaft" bezeichnen und hinzufügen, die Steuerungstheorie beinhalte unser Wissen über Formen, Prozesse und Wirkungen derartiger Interventionen (ibid.: 8). Steuern meint – so habe ich 1987 definiert – ein zielgerichtetes Handeln, das von der Wirkung des Handelns analytisch zu unterscheiden ist; Steuerungshandeln bemisst sich nicht am Steuerungserfolg. Wie jedes Handeln muss Steuern einem Subjekt zuschreibbar sein: Steuerungshandeln impliziert die Existenz von Steuerungsakteuren. Steuerungsobjekt sind existente soziale (Teil-)Systeme, deren autonome Dynamik oder Entwicklung durch das Steuerungshandeln in eine bestimmte Richtung gelenkt werden soll (Mayntz 1987: 93-94). Die für diese Definition zentrale Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt lenkt die Aufmerksamkeit zum einen auf die Steuerungsfähigkeit der Akteure und zum anderen auf die Steuerbarkeit der Adressaten ihres Handelns und erlaubt es, systematisch zwischen beidem zu unterscheiden.

Neben dem Denken in Termini von Akteuren gehört zu den kognitiven Prämissen der hier ansetzenden politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie ein tradiertes – kontinentaleuropäisches – Staatsverständnis, demzufolge Politik nicht als Herrschaft, als Nutzung von Macht im eigenen oder dem Interesse einer Klasse, sondern als Handeln im öffentlichen Interesse verstanden wird.[2] Dem gegen Ende der 70er Jahre vollendeten steuerungstheoretischen Kernparadigma zufolge bedeutete politische Steuerung demnach die konzeptionell orientierte Gestaltung der Gesellschaft durch – dazu demokratisch legitimierte – politische Instanzen. Es war die damals unproblematisch erscheinende, stillschweigende Annahme demokratischer Legitimität, die es erlaubte, die Steuerungstheorie von demokratietheoretischen Fragen abzukoppeln, den Input-Ast des politischen Prozesses zu vernachlässigen und sich auf den Output-Ast zu konzentrieren, wobei unterstellt wurde, dass das Ziel politischen Handelns die Lösung gesellschaftlicher Probleme ist.

Angeregt durch Erkenntnisse der empirischen Implementationsforschung wurde dieses steuerungstheoretische Kernparadigma zunächst dadurch erweitert, dass man das Adressatenverhalten und die strukturellen Besonderheiten verschiedener Regelungsfelder in die Analyse einbezog und die Gesetzgeberperspektive durch eine Bottom-up-Perspektive ergänzte. Die Eigendynamik des Steuerungsobjekts und die Frage seiner Steuerbarkeit rückten damit ins Zentrum wissenschaftlichen Interesses, wobei sich kurzfristig ein – irritierender – theoretischer Brückenschlag zur Luhmannschen Vorstellung von der Autonomie sozialer Teilsysteme ergab.

In einem zweiten Schritt löste man sich dann von der Konzentration auf die Akteure des politisch-administrativen Systems und bezog die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure an der Entwicklung und Implementation von Politik mit ein. Auch dieser Schritt wurde wieder durch Ergebnisse empirischer Forschung angeregt, die bei der näheren Untersuchung verschiedener Politikfelder auf die Existenz von neokorporatistischen Entscheidungsstrukturen, Politiknetzwerken und *private governments*, also Formen gesellschaftlicher Selbstregelung gestoßen war. Am Ende dieser Erweiterung des steuerungstheoretischen Paradigmas stand das Modell des kooperativen Staats, in dem die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt verschwindet. "Politische" Steuerung konnte dementsprechend auch nicht mehr allein auf das Handeln politischer im Sinne staatlicher Akteure bzw. im Sinne von Mitgliedern des politisch-administrativen Systems bezogen werden, sondern musste alle Akteure einbeziehen, die mit ihrem Handeln ein "öffentliches Interesse" vertreten und realisieren sollen.[3]

Mit der Vorstellung vom kooperativen Staat hat sich das Paradigma politischer Steuerung aber nicht einfach erweitert. Hier ist vielmehr der Punkt erreicht, an dem die Perspektive sich zu verschieben beginnt und sich nach und nach auch die Terminologie verändert. In den Vordergrund schiebt sich jetzt die Frage nach den verschiedenen Formen der Regelung. Ganz deutlich wurde diese Verschiebung der Perspektive von Steuerung zu Governance allerdings erst mit der nächsten Erweiterung des ursprünglichen analytischen Paradigmas auf die Ebene oberhalb des bislang im Zentrum der Aufmerksamkeit stehenden Nationalstaats. Zwar wurde die Politikentwicklung auf EU-Ebene noch im Rahmen des steuerungstheoretischen Paradigmas, also mit einem akteurzentrierten Ansatz untersucht. Gleichzeitig wurde jedoch immer häufiger die Eigenart der europäischen Regelungsstruktur diskutiert. So hat etwa Benz (1998) die EU als ein System von *multilevel governance* analysiert, während Kohler-Koch (1999) die Governance-Struktur der EU als *network system* beschrieben hat.[4] Beide befassen sich mit den Folgen, die eine derartige Regelungsstruktur für die innerhalb der EU ablaufenden

Entscheidungsprozesse hat: Die Regelungsstruktur ist der institutionelle Rahmen, der das Handeln der Akteure lenkt. Selbst dort, wo Autoren das Wort Governance vermeiden, wird jetzt nicht mehr schlicht von Steuerung gesprochen, sondern man wählt solche begrifflichen Verlegenheitslösungen wie "neue Staatlichkeit" (Grande/Prätorius 2003) oder "neue Formen des Regierens" – Formulierungen, an denen noch deutlich die Eierschalen des traditionellen (kontinentaleuropäischen) Staatsverständnisses haften. Mit dem Übergang von der europäischen zur so genannten "globalen" Ebene wird die Governance-Perspektive schließlich dominant. Auf der globalen Ebene kann man von zentraler politischer Steuerung sinnvollerweise überhaupt nicht mehr sprechen. Auf diesen Tatbestand verweist der oft zitierte Titel des Buches von Rosenau und Czempiel (1992), *Governance without Government*. Was heute unter dem Stichwort *global governance* diskutiert wird, ist eine Mischung verschiedener Formen der Regelung – durch internationale Regierungsorganisationen, durch internationale Regime, durch die Kooperation staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure und schließlich in Form zivilgesellschaftlicher Selbstregelung etwa im Bereich der Wirtschaft. Wenn man mit Rosenau (1992: 4) unter Governance "a system of rule" versteht, dann steht jetzt nicht mehr das Machen, das – polyzentrische, keine erkennbare Einheit mehr bildende – Steuerungshandeln im Zentrum des Interesses, sondern die mehr oder weniger fragmentierte oder integrierte, nach unterschiedlichen Prinzipien gestaltete Regelungsstruktur.

Wie aber kam es, dass der Begriff "Governance" sich anbot, um etwas auszudrücken, was mit der alten Begrifflichkeit nicht mehr erfassbar schien? Auch in der Entwicklung der Governance-Perspektive gab es verschiedene Stränge. Lange Zeit wurde *governance* im angelsächsischen Sprachbereich nur gelegentlich zur Bezeichnung des Prozessaspekts von Politik benutzt: *governance* bedeutete *governing*.<sup>[5]</sup> Ein mit seinem heutigen Sinngehalt benutzter Begriff von Governance gewann dagegen zunächst im Rahmen der ökonomischen Transaktionskostentheorie an Verbreitung. Williamson (1979) kontrastierte hier Markt und (Firmen-)Hierarchie als Möglichkeiten der Koordination ökonomischen Handelns, die unter verschiedenen Bedingungen effizient sind. In den Wirtschaftswissenschaften lenkte der Begriff Governance die Aufmerksamkeit damit auf die "Existenz von Regeln und die Art und Weise der Regeldurchsetzung im Wirtschaftsprozess" (Benz 2003: 18).<sup>[6]</sup> Bald jedoch wurde Williamsons Begriffspaar Markt und Hierarchie um weitere Typen ergänzt: durch Clans (Ouchi 1980), Verbände (Streeck/Schmitter 1985) und Netzwerke (Powell 1990), die man alle auch im Bereich der Wirtschaft fand (Hollingsworth/Lindberg 1985). Am Ende umfasste der Begriff Governance alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination. Das eigentlich "Politische", das interventionistische Handeln tritt dabei in den Hintergrund: nicht die Intervention, das Steuerungshandeln von Akteuren, sondern die wie auch immer zustande gekommene Regelungsstruktur und ihre Wirkung auf das Handeln der ihr unterworfenen Akteure steht nun im Vordergrund. Die Governance-Perspektive geht damit nahtlos in eine institutionalistische Denkweise über. Das wird bereits am Konzept der *corporate governance* gut nachvollziehbar, mit dem bestimmte Aspekte der Unternehmensverfassung gemeint sind – also gerade nicht das "Steuerungshandeln" von Managern, sondern die Institutionen, die rationales Handeln über situative Anreize lenken.

Mit der Erweiterung des Governance-Begriffs auf Formen der Handlungskoordination jenseits von Markt und Hierarchie löste sich die Terminologie aus dem Bereich der Ökonomie und wurde zunehmend auch in die Politikwissenschaft übernommen. In den Internationalen Beziehungen diente der Begriff Governance zur Beschreibung von Herrschaftsstrukturen, bei denen eine übergeordnete souveräne Instanz fehlt. In der

Policy-Forschung passte der Begriff gut auf die Besonderheit des "kooperativen Staats", das heißt der politischen Steuerung unter Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure. In beiden Bereichen lassen sich Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr eindeutig unterscheiden, weil die Regelungsadressaten selber am Entwerfen der Regeln und ihrer Durchsetzung mitwirken. Auf den einzelnen Nationalstaat angewandt meint Governance dann

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.  
(Mayntz 2003: 72; vgl. auch Benz 2003: 21)

Dadurch, dass in dieser Definition nicht vom "Staat", sondern von "staatlichen Akteuren" die Rede ist, wird die für die Governance-Perspektive mehr als für die entwickelte Steuerungstheorie charakteristische Einsicht ausgedrückt, dass "der Staat" kein unitarischer Akteur, sondern ein differenziertes Geflecht nur teilweise hierarchisch miteinander verbundener Akteure (Behörden, Ämter usw.) ist. Dadurch, dass nicht einfach von Regelungsstruktur, sondern etwas umständlicher von "Formen der kollektiven Regelung" die Rede ist, wird der Doppelnatur des Begriffs "Governance" Rechnung getragen: Governance kann sich sowohl auf eine Handeln regelnde Struktur als auch auf den Prozess der Regelung beziehen; unabhängig von der Wortwahl im Einzelfall sind immer beide Aspekte impliziert.

Neben diesem umfassenden Begriff von Governance entwickelte sich in einem anderen Kontext auch eine engere Begriffsvariante. Im Unterschied zu Governance als Sammelbezeichnung für alle Formen sozialer Handlungskoordination diente der Begriff hier dazu, den Gegensatz zwischen hierarchischer Steuerung und kooperativer Regelung zu betonen: *governance* wurde als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung benutzt. So bedeutet *governance* etwa für Rhodes (1997) eine grundsätzlich nicht-hierarchische Art des Regierens, bei der private korporative Akteure an der Formulierung und Implementation von Politik mitwirken. Ähnlich definiert Héritier (2002: 3): "... *governance* implies that private actors are involved in decision-making in order to provide common goods and that non-hierarchical means of guidance are employed ...". Den Ausführungen in einem ausschließlich dem Thema *governance* gewidmeten Heft des International Social Science Journal (UNESCO 1998) zufolge wurde der Begriff *governance* in diesem Sinne in den späten 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts von der Weltbank eingeführt und in normativer Absicht vor allem auf Entwicklungsländer bezogen. In ihrem Bericht von 1995 hat die Commission on Global Governance den Begriff dann mit gleicher Bedeutung auf die globale Ebene übertragen (Messner 2003: 251). Als *good governance* gilt dabei eine effiziente, rechtsstaatliche und bürgernahe Staats- und Verwaltungspraxis, die die Voraussetzung für eine gedeihliche Wirtschaftsentwicklung ist (vgl. Benz 2003: 20). Die Parallele zum Begriff des "kooperativen Staats" wird offensichtlich, wenn dabei die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Mitwirkung am politischen Prozess als zentrales Merkmal von *good governance* beschrieben wird. Mit dieser normativen Akzentuierung wurde der Begriff dann später auch im sozialwissenschaftlichen Bereich benutzt (z.B. von Kooiman 1993). In der Form von normativ gemeinten Gestaltungsprinzipien wie Transparenz, Partizipation, Verantwortlichkeit usw. diente das Konzept von *good* oder auch *modern governance* zugleich als neues Leitbild der Verwaltungsreform und als Bewertungsstandard für die Kreditwürdigkeit Hilfe suchender Entwicklungsländer. Damit haben wir heute sowohl einen weiten, neutralen, als auch einen engeren, zumindest latent normativ akzentuierten Begriff von Governance – was seine Verwendung als analytisches

Instrument erschwert. Beide Begriffsvarianten beziehen sich jedoch auf Modi institutionalisierter Regelung von Entscheidungsprozessen über gesellschaftliche ("öffentliche") Sachverhalte, und unterscheiden sich damit von der steuerungstheoretischen Perspektive.

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 akteurzentriert und die Governance-Theorie als institutionalistisch bezeichnen. Die Steuerungstheorie ist dabei von ihrer Genese her an eine kontinentaleuropäische Staatsvorstellung geknüpft. Bei ihr steht das handelnde Steuerungssubjekt im Vordergrund, bei der Governance-Theorie dagegen die Regelungsstruktur, eine Schwerpunktsetzung, die in beiden Fällen mit der Genese des Ansatzes zusammenhängt. Die Steuerungstheorie hat nie die Nabelschnur zu "Politik" in einem relativ engen Sinn des Begriffs gekappt; sie lässt sich nicht von dem lösen, was von Anfang an mitgedacht wurde – Gesellschaftsgestaltung durch dazu legitimierte politische Instanzen.[7] Die auf die Regelung öffentlicher oder kollektiver Sachverhalte bezogene Governance-Theorie kann umgekehrt ihre Herkunft aus der Wirtschaftswissenschaft nicht verleugnen: Sie schaut vor allem auf die Wirkung von verschiedenen Regelungsstrukturen und interessiert sich weniger für ihr Entstehen, das in ökonomischer Perspektive durch rationale Wahl oder den evolutionären Erfolg effizienter Regelungsformen bestimmt ist. Der den Perspektivenwechsel anzeigende, semantische Umschlagspunkt liegt dort, wo die Politikwissenschaft beginnt, sich intensiv mit den politisch zunehmend bedeutsamen Vorgängen auf der europäischen und der internationalen Ebene zu beschäftigen, jenen Ebenen also, auf denen ein "Steuerungssubjekt" nur noch in generalisierter und zugleich fragmentierter Form erscheint. Der Begriffswechsel von Steuerung zu Governance verweist damit *auch* auf Veränderungen in der politisch relevanten Wirklichkeit, die eben diese neue Sichtweise "realitätsgerechter" erscheinen lassen. Der Perspektivenwechsel von Steuerung zu Governance erschwert es jedoch zugleich, sich mit bestimmten Fragen zu beschäftigen, die für das steuerungstheoretische Paradigma zentral waren. So erschwert es der Wegfall einer klaren Trennung zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt in der Governance-Perspektive, die "Steuerbarkeitsproblematik" systematisch anzusprechen. Es mag sein, dass auch in der Steuerungstheorie das Auseinanderklaffen von Steuerungsfähigkeit und Steuerungsbedarf theoretisch nicht hinreichend bewältigt ist (Dose 2003: 39-41). Aber mit dem Verschwinden der Differenz zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt fehlt der Governance-Theorie der analytische Ansatzpunkt, der sie zur Behandlung dieser Frage drängt.

Der Perspektivenwechsel von Steuerung zu Governance ist kein Paradigmenwechsel im radikalen Kuhn'schen Sinne; er lässt sich besser als Akzentverschiebung beschreiben. Die beiden Leitbegriffe Steuerung und Governance lenken die Aufmerksamkeit auf verschiedene Aspekte der Wirklichkeit. Aber in beiden Fällen handelt es sich lediglich um eine unterschiedliche Gewichtung, nicht um eine Verabsolutierung verschiedener Aspekte der Wirklichkeit. Auch in der Governance-Theorie spielen Akteure eine wichtige Rolle: Schließlich sind sie es, die im Rahmen einer gegebenen Institution handeln bzw. die durch ihr Zusammenhandeln eine bestimmte Form der Regelung konstituieren. Regelungsstrukturen interessieren nicht *per se*, sondern aufgrund ihrer ermöglichenden und restringierenden Wirkung auf das Handeln von Akteuren. Die Steuerungsperspektive und die Governance-Perspektive schließen sich gegenseitig nicht aus, sondern können sich gegenseitig ergänzen. Im Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus wird ausdrücklich versucht, beide Perspektiven miteinander zu verbinden (vgl. Mayntz/Scharpf 1995b).

Aber gerade weil es sich eher um eine Akzentverschiebung als um einen radikalen Paradigmenwechsel handelt, kann die Governance-Theorie auch nicht eine zentrale Schwäche der Steuerungstheorie aufheben, ihren "Problemlösungsbias" (Mayntz 2001). Dieser Problemlösungsbias folgt aus der verbreiteten Konzeption von Steuerung und auch von Governance als einem an der Lösung kollektiver Probleme orientierten Handeln bzw. Prozess. Nicht selten kommt dies sogar in Definitionen der beiden Leitbegriffe zum Ausdruck. So definiert z.B. Nicolai Dose in seinem Überblicksaufsatz Steuerung als "eine intentionale und kommunikative Handlungsbeeinflussung mit dem Ziel der gemeinwohlorientierten Gestaltung" (Dose 2003: 20/21), während Governance in der bereits zitierten Definition von Héritier "... implies that private actors are involved in decision-making in order to provide common goods ..." (Héritier 2002: 3). Nun ist ein selektives Erkenntnisinteresse an Problemlösung und ihren Voraussetzungen durchaus erlaubt, solange nicht *ex definitione* unterstellt wird, dass es in der politischen Wirklichkeit immer um die Lösung kollektiver Probleme und nicht – auch oder primär – um Machtgewinn und Machterhalt geht. Die Gefahr einer solchen Unterstellung setzt in der Steuerungstheorie beim Akteurshandeln, bei der Motivation der Steuerungsakteure an. Die Governance-Theorie, die sich auf Regelungsstrukturen konzentriert, wird dagegen leicht zu dem funktionalistischen Fehlschluss verführt, dass existierende Institutionen im Interesse der Lösung kollektiver Probleme entstanden sind. So erscheinen insbesondere inter- und transnationale Institutionen in der Sichtweise europapolitischer "Funktionalisten" bzw. des *liberal institutionalism* in der Theorie internationaler Beziehungen als Reaktion auf Probleme, die im nationalstaatlichen Rahmen nicht mehr zu lösen sind (Haas 1990: 2).[8]

Als Aussage über die Beschaffenheit von Wirklichkeit ist eine solche Annahme empirisch falsch.[9] Die partikularen Interessen einzelner Staaten bzw. mächtiger Wirtschaftsakteure haben beim Entstehen internationaler Institutionen eine wichtige Rolle gespielt, und spielen weiterhin eine Rolle für die Art ihres Operierens. Damit ist weder geleugnet, dass partikulare Betroffenheit (z.B. durch Umweltverschmutzung oder eine bestimmte weltwirtschaftliche Entwicklung) dazu motivieren kann, ein gemeinsames Problem zu identifizieren und auf seine Lösung zu drängen. Noch wird behauptet, die Existenz partikularer Interessen würde in Steuerungstheorie und Governance-Perspektive völlig ausgeblendet. Der Steuerungstheorie zufolge können partikulare Interessen die Steuerungsobjekte zum Widerstand bzw. zum Unterlaufen staatlicher Interventionen motivieren, was bei der Wahl geeigneter Steuerungsinstrumente berücksichtigt wird. In der Governance-Theorie spielen Verhandlungen zwischen divergierenden partikularen Interessen und ihre Fähigkeit, zum wechselseitigen Ausgleich und damit zur gemeinsamen Problemlösung zu gelangen, eine zentrale Rolle. Aber beiden Ansätzen wohnt die Gefahr inne, die erfolgreiche Kanalisierung bzw. Transformation partikularer Interessen im Interesse des größeren Ganzen als Normalfall anzusehen bzw. sich in der empirischen Analyse auf solche Fälle zu konzentrieren.

In dieser Situation steht die Governance-Theorie vor einer klaren Alternative: Sie muss entweder das selektive Interesse an Problemlösungsprozessen als Auswahlkriterium für Forschungsfragen explizit machen, oder sie muss um einer vollständigeren Erfassung der politischen Wirklichkeit willen ihre Perspektive erweitern. Das allerdings könnte auf einen ziemlich radikalen Paradigmenwechsel hinauslaufen. Die Governance-Theorie mag heute andere Fragen aufwerfen als die Steuerungstheorie, teilt jedoch mit ihr das Interesse an Vorgängen der Regelung kollektiver Sachverhalte. Würde die Governance-Theorie zur modernen Herrschaftstheorie erweitert, könnte die für die Theoriebildung erforderliche Selektivität des Erkenntnisinteresses verloren gehen und die Governance-Theorie würde

zu einer sehr viel allgemeineren Theorie sozio-politischer Dynamik auf der Basis eines ganz neuen Paradigmas mutieren. Einer solchen Entwicklung sollte man vielleicht erst dann das Wort reden, wenn die Erkenntnismöglichkeiten im Rahmen der existenten Governance-Theorie erschöpft sind, das heißt, wenn wir einen besseren Einblick gewonnen haben in die Zusammenhänge zwischen der Beschaffenheit verschiedener Regelungsfelder, der in ihnen erzeugten Probleme, und den auf sie bezogenen Formen der kollektiven Regelung.

## Literatur

- Bang, Henrik P.: Governance as social and political communication. Manchester/New York: Manchester University Press.
- Benz, Arthur, 1998: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich, 317-351.
- Benz, Arthur, 2003: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: ders. et al., Governance. Eine Einführung. Dreifachkurseinheit der FernUniversität Hagen, 13-31.
- Benz, Arthur, et. al., 2003: Governance. Eine Einführung. Dreifachkurseinheit der FernUniversität Hagen.
- Burth, Hans-Peter/Axel Görlitz (Hrsg.), 2001: Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos.
- Burth, Hans-Peter/Axel Görlitz, 2001: Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Eine Integrationsperspektive. In: Hans-Peter Burth/Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos, 7-15.
- Deutsch, Karl W., 1970 (zuerst 1966): Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven. Freiburg: Rombach.
- Dose, Nicolai, 2003: Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie. In: Edgar Grande/Rainer Prätorius (Hrsg.), Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Baden-Baden: Nomos, 19-55.
- Easton, David, 1964: A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Haas, Ernst B., 1990: When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations. Berkeley: University of California Press.
- Grande, Edgar/Rainer Prätorius (Hrsg.), 2003: Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Baden-Baden: Nomos.
- Héritier, Adrienne, 2002: Introduction. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Common Goods. Reinventing European and International Governance. Lanham: Rowman & Littlefield, 1-12.
- Hollingsworth, J. Rogers/Leon N. Lindberg, 1985: The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associate Behavior. In: Wolfgang Streeck/Philippe Schmitter (Hrsg.), Private Interest Government. Beyond Market and State. London: Sage, 221-254.
- Kohler-Koch, Beate, 1999: The Evolution and Transformation of European Governance. In: Beate Kohler-Koch/Rainer Eising (Hrsg.), The Transformation of Governance in the European Union. London/New York: Routledge, 14-35.
- Kooiman, Jan (Hrsg.), 1993: Modern Governance: New Government – Society Interactions. London: Sage.
- Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Jahrbuch zur Staats- und

- Verwaltungswissenschaft Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 89-110.
- Mayntz, Renate, 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In: Hans-Peter Burth/Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos, 17-27.
- Mayntz, Renate, 2003: Governance im modernen Staat. In: Arthur Benz et al., Governance. Eine Einführung. Dreifachkurseinheit der FernUniversität Hagen, 71-83.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995a: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/Main: Campus, 9-38.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995b: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/Main: Campus, 39-72.
- Messner, Dirk, 2003: Das "Global-Governance"-Konzept. Genese, Kernelemente und Forschungsperspektiven. In: Jochen Kopfmüller (Hrsg.), Den globalen Wandel gestalten. Berlin: edition sigma, 243-267.
- Ouchi, William G., 1980: Markets, Bureaucracies, and Clans. In: Administrative Science Quarterly 25, 129-141.
- Powell, Walter W., 1990: Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In: Research in Organizational Behavior 12, 295-336.
- Rhodes, R.W.A., 1997: Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Rosenau, James N., 1992: Governance, Order, and Change in World Politics. In: ders./Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1-29.
- Rosenau, James N./Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), 1992: Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, Volker/Patrick Kenis, 1996: Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften. In: Patrick Kenis/Volker Schneider (Hrsg.), Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt/Main: Campus, 9-43.
- Streeck, Wolfgang/Philippe Schmitter (Hrsg.), 1985: Private Interest Government. Beyond Market and State. London: Sage.
- UNESCO, 1989: Governance. International Social Science Journal, März 1989.
- Williamson, Oliver E., 1979: Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. In: Journal of Law and Economics 22, 233-261.
- Willke, Helmut, 1983: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie. Königstein/Ts.: Athenäum.

## Fußnoten

1

Vergleiche etwa den 2001 erschienenen Sammelband "Politische Steuerung in Theorie und Praxis" (Burth/Görlitz 2001a) und den Text, mit dem die VW-Stiftung ihren Förderschwerpunkt "Globale Strukturen und deren Steuerung" erläutert, mit dem unter dem Titel "Governance" im letzten Jahr erschienenen Lehrheft der FernUniversität Hagen (Benz et al. 2003).

2

Die Wurzeln dieses Politikverständnisses reichen bis in die klassische politische Philosophie zurück und lassen sich über die Renaissance bis zu Hegel verfolgen; vgl.

Kaufmann (1994) und Münkler/Fischer (1999), zitiert bei Mayntz (2001: 19).

3

Einen noch weiteren, nur noch über Macht definierten Politikbegriff vertritt etwa Bang (2003).

4

Die bei Benz (1998) im Mittelpunkt stehende Mehrebenenverflechtung innerhalb der EU ist ihm zufolge ein besonderer Aspekt von *multilevel governance*.

5

Dem *Concise Oxford Dictionary* von 1991, S. 511 zufolge bezeichnet *governance* "the act or manner of governing" (zit. von Benz 2003: 17).

6

Im Gefolge von Williamson untersuchen Wirtschaftswissenschaftler weiterhin die ökonomischen Effekte verschiedener Formen der Wirtschaftsverfassung unter dem Stichwort "Governance", so etwa in der Zeitschrift *Economics of Governance*.

7

Wegen der Prämisse demokratischer Legitimation im steuerungstheoretischen Kernparadigma ist es auch nicht überraschend, dass ein "Demokratiedefizit" erst im europäischen und globalen Kontext intensiv diskutiert wird.

8

Diese nicht auf die Motivation von Akteuren, sondern auf die Genese von Regelungsstrukturen bezogene Annahme hängt erkennbar mit dem ökonomischen Hintergrund der Governance-Perspektive zusammen.

9

Ein in die gleiche Richtung zielender Skeptizismus hinsichtlich der Orientierung politischen Handelns kennzeichnete bereits die vor allem mit den Namen Downs und Olson verbundene ökonomische Theorie der Politik, der ein eigeninteressiertes Handeln politischer Akteure allerdings als rational und deshalb nicht zu beanstanden galt.

---

Copyright © 2004 Renate Mayntz

No part of this publication may be reproduced or transmitted without permission in writing from the author.

Jegliche Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, bedarf der Zustimmung der Autorin.  
MPI für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln, Germany