

Governance

Für eine experimentelle und geplante sozial-ökologische Transformation

Wenn man die sozial-ökologische Transformation als politisch gestalteten Strukturwandel versteht, dann stellen sich zwangsläufig Steuerungs- und Governance-Fragen. Was aber bedeutet Steuerung und was Governance? Warum wurde Governance zum dominanten Begriff, welche Formen nimmt Governance an – u. a. auch im Kontext von sozial-ökologischen Herausforderungen wie der Klimakrise? Dieser Beitrag liefert kurze Antworten auf diese Fragen und hält fest, dass es neben Experimenten für eine sozial-ökologische Transformation – auf deren Ermöglichen und Fördern sich Regierungen und politische Institutionen seit gut einem Jahrzehnt häufig zurückgezogen haben – sehr wohl auch politische *Top-down*-Interventionen sowie Planung braucht.

Starke Bezüge zu anderen Schlüsselbegriffen:

[Aushandlung](#), [Experiment](#), [Partizipation](#), [Planung](#), [Nachhaltigkeit](#), [Transformation](#)

Alle Schlüsselbegriffe des Sammelbandes sind im Text farblich ausgezeichnet.

Zitiervorschlag: Haderer, M., & Hamedinger, A. (2024). Governance: Für eine experimentelle und geplante sozial-ökologische Transformation. In C. Peer, E. Semlitsch, S. Güntner, M. Haas, & A. Bernögger (Hrsg.), *Urbane Transformation durch soziale Innovation: Schlüsselbegriffe und Perspektiven* (S. 73–80). TU Wien Academic Press. https://doi.org/10.34727/2024/isbn.978-3-85448-064-8_10



Dieser Beitrag ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 (CC BY-SA 4.0) lizenziert.
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Komplexität, Langfristigkeit und Unsicherheit sind Kennzeichen sozial-ökologischer Krisen wie der Klimakrise. Dasselbe gilt für deren Bearbeitung. Vor dem Hintergrund des Ausmaßes und der Dringlichkeit der Klimakrise wird von der Notwendigkeit einer sozial-ökologischen **Transformation** gesprochen. Damit ist ein *politisch gestalteter* Strukturwandel gemeint, der verschiedene gesellschaftliche Teilbereiche (Brand, 2014) und politische Handlungsfelder (u. a. Wirtschafts-, **Sozial**-, Umwelt- sowie **Planungs**- und Wohnungspolitik) mit ihren je eigenen Steuerungsinstrumenten (regulative, **kommunikative**, (re)distributive; vgl. u. a. Czada & Radtke, 2018, S. 47) und **systemischen** Eigendynamiken umfasst. Steuerung und Governance sind also integrale Bestandteile einer sozial-ökologischen **Transformation**. In **Transformations**prozesse sind immer verschiedene politisch-institutionelle Handlungsebenen sowie Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft involviert (von lokal bis global), sodass von einer Mehr-Ebenen-Herausforderung gesprochen werden kann. Die Akteure verfügen zudem über unterschiedliche Machtressourcen und weisen teilweise antagonistische Handlungslogiken auf. In **Transformations**prozessen zeigen sich daher oft politische und **soziale** Konfliktlinien, welche meistens auch räumliche sind (z. B. zwischen Stadt und Land oder zwischen verschiedenen **sozialen** Milieus; Czada & Radtke, 2018). Die sozial-ökologische **Transformation** ist somit ein Gestaltungs-, Koordinations- und Steuerungsproblem bzw. eine Governance-Herausforderung, welche auch wissenschaftlich noch nicht ausreichend bearbeitet wurde (Mann, 2017).

Im Folgenden wird ausgehend von einer theoretischen Diskussion der Begriffe Steuerung und Governance die Veränderung von Governance seit den 1970ern skizziert. Abschließend wird diskutiert, welche Governance-Formen in **Nachhaltigkeits**- und sozial-ökologischen **Transformationskontexten** dominant geworden sind und wie diese zu kombinieren wären, um sozial-ökologische Krisen möglichst **wirksam** zu bearbeiten.

Steuerung und Governance: Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Meinen Steuerung und Governance begrifflich dasselbe oder gibt es Unterschiede bzw. zielen die Begriffe in ihrer Definition auf unterschiedliche Sachverhalte ab? Die Antwort ist ein klares Sowohl-als-auch.

Mit *Steuerung* meint die für die deutschsprachige politikwissenschaftliche und politiksoziologische Diskussion wichtige akteursbezogene Steuerungstheorie v. a. die politische Steuerung von Gesellschaften.¹ Laut Mayntz (1997, S. 192) beinhaltet dies eine Intention bzw. ein Steuerungsziel, Mittel und Maßnahmen, das Ziel zu erreichen, sowie eine Idee der Beziehungen oder **Wirkungen** zwischen Steuerungsakt und dessen Ergebnis – eine Interpretation von Steuerung, die teilweise auch relativ aktuell Anwendung findet (Benz & Czada, 2019). Steuerung sei weiterhin laut Mayntz (1997) die spezielle Funktion des politisch-administrativen **Systems** (*Government*), nur die Art und Weise der staatlichen Aufgabenerfüllung hat sich gewandelt.

Im Vergleich dazu wird unter *Governance* die Koordination kollektiven Handelns verstanden, die dafür möglichen Regelungsstrukturen (Hierarchie, Wettbewerbs- und

1 Neben diesem theoretischen Zugang ist die Systemtheorie zu nennen, die sich ebenso grundsätzlich mit der Frage der Steuerbarkeit von **sozialen Systemen** auseinandersetzt.

Verhandlungssysteme) und die in diesen Strukturen typischen Modi der Koordination (hierarchische, wie etwa die hoheitliche *Top-down-Planung*, und nicht-hierarchische, wie z. B. die wechselseitige Anpassung in Märkten oder Verhandlungen in Netzwerken; Scharpf, 2000). In der Literatur wird zwischen einem engeren und einem weiteren Verständnis unterschieden (Gailing & Hamedinger, 2019). Das weitere Verständnis beinhaltet alle Strukturen und Modi der Koordination (Benz & Kilper, 2018). Das engere Verständnis umfasst v. a. neue Formen der Koordination durch kooperative und kommunikative Instrumente, die mit dem Wandel der Staatlichkeit zusammenhängen (siehe nächster Abschnitt). Laut Benz und Kilper (2018) gibt es neben dieser Auffassung von Governance in den Politikwissenschaften noch weitere, in welchen Governance beides – Steuerung und Koordination – bedeutet, womit sich die Unterscheidung zwischen Governance und Steuerung wieder auflöst. Hier ist Mayntz (2009, S. 47) zu folgen, die meint, dass Steuerung und Governance unterschiedliche Akzente aufweisen, wobei Governance stärker institutionalistisch sei.

Im englischsprachigen politik- und sozialwissenschaftlichen Diskurs bezeichnet Governance *Governing* (Kooiman, 2003) sowie auch *Steering* und *Coordinating* von unterschiedlichen Akteuren (Pierre & Peters, 2012), um kollektive Ziele zu erreichen. Der Wandel von Staatlichkeit wird als „shift from government to governance“ (Rhodes, 2007, S. 1249) oder „from managerialism to entrepreneurialism“ (Harvey, 1989, S. 3) beschrieben.

Im Kontext der sozial-ökologischen Transformation erscheint es sinnvoller, von Governance zu sprechen. Zum einen, weil Governance die politische Steuerung durch den Staat, aber eben auch durch andere Akteure und Regelungsstrukturen umfasst. Zum anderen, weil angesichts der bereits genannten Kennzeichen der sozial-ökologischen Transformation die Koordination des Handelns unterschiedlicher Akteure und Institutionen zentral ist. Durch Governance muss kollektive Handlungsfähigkeit zur Erreichung der Ziele einer sozial-ökologischen Transformation hergestellt werden.

Der Wandel von Regieren durch Regierungen zu Governance

Governance im engeren Sinne – verstanden als Wandel von Staatlichkeit – wurde besonders seit den 1990ern prominent. *Governance through government* wurde zusehends als zu *top-down* und undemokratisch sowie als zu *bürokratisch* und ineffizient betrachtet. Vorangetrieben wurde dieser Wandel einerseits von Ökonom*innen sowie internationalen Organisationen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) (Slobodian, 2019). Der Wandel ist aber andererseits auch einer politischen Krise geschuldet, den „Legitimitätsproblemen“ (Habermas, 1973) westlicher Wohlfahrtsstaaten. Diese gründeten darin, dass staatliche Interventionen zwar Märkte zugunsten der Bürger*innen regulierten, diese allerdings auch bevormundeten. *Governance without government* (Peters & Pierre, 1998) oder besser Governance mit einer dezentraleren Rolle für den Staat und seine Institutionen führte also sowohl zu einer Stärkung von Marktakteuren und -logiken als auch zu mehr Bürger*innenbeteiligung, um die Legitimation politischer Entscheidungen zu erhöhen.

Es gibt demokratiepolitische Argumente für horizontalere, weniger bürokratische und staatszentrierte, *partizipativere* Formen des Regierens (Bevir, 2013; Habermas,

1973), die sich mitunter in **Partizipations**prozessen auf der Ebene der Stadt**planung** widerspiegeln. Und es gibt marktwirtschaftliche Argumente für Governance. De facto wurden ökonomische Effizienz (die eigentlich nur eine von vielen Bewertungsformen für Maßnahmen ist) und damit verbunden Preislogiken und Wettbewerb nicht nur zu zentralen Zielen von Governance-Prozessen selbst, sondern auch zu deren Gütekriterien. Die Rede ist in diesem **Kontext** u. a. von, wie oben erwähnt, *entrepreneurial* (Harvey, 1989) oder neoliberaler Governance (Brown, 2015). Vorwiegend seit der Coronakrise und auch vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden Klimakrise wird die Dominanz von Marktlogiken auch wieder öffentlichkeits**wirksam** infrage gestellt (Allen et. al., 2021). Doch auch die demokratiepolitisch motivierte Ausweitung von **Partizipation** bleibt nicht unhinterfragt. Wenngleich nach wie vor dominant (v. a. in **Planungskontexten**), ist die **partizipative** Governance auch Gegenstand von Kritik, gerade wenn Ergebnisse von **Partizipations**prozessen eigentlich vorentschieden sind oder eine Konsensorientierung dem **Aushandeln** von auch gegensätzlichen Positionen entgegensteht. Manche sprechen von Governance im engeren Sinne auch als Postdemokratie (die Marktakteuren den Vorrang vor Bürger*innen gibt) oder von Postpolitik (Mouffe, 2005; Wilson & Swyngedouw, 2014), die politischen und damit verbunden auch konfliktären **Aushandlungs**prozessen ausweicht.

Nicht nur Governance im Allgemeinen, sondern auch Umwelt-Governance im Besonderen unterlag seit den 1990ern einem spezifischen Wandel. Mit dem sogenannten Brundtland-Report (United Nations [UN], 1987) setzte sich **Nachhaltigkeit** als übergeordnetes umweltpolitisches Ziel durch. Ökologie, Ökonomie und **Soziales** sollen nicht mehr als Gegenspieler, sondern als miteinander verbunden betrachtet werden. Um konkrete **Nachhaltigkeits**ziele wie die Reduktion von Treibhausgasen zu realisieren, setzte man mit dem von den UN initiierten Handlungsprogramm Agenda 21 darauf, auf lokaler Ebene und unter Einbindung einer Vielzahl von Akteuren und Institutionen deliberativ Maßnahmen für konkrete **Kontexte** zu definieren und umzusetzen. Ähnlich wie in politischen Belangen im Allgemeinen setzte sich auch in **nachhaltigkeits**politischen Belangen eine Form der Governance durch, die – entgegen dem **Nachhaltigkeits**ideal – doch von einer Dominanz des Ökonomischen geprägt ist, nämlich die *ökologische Modernisierung* (Mol et al., 2009). Durch **technologische Innovation** und unter Einbindung unterschiedlicher Akteure (marktwirtschaftlicher und wissenschaftlicher sowie Nutzer*innen) – so das Versprechen – sei **Nachhaltigkeit** erreichbar. Dies ist bislang nicht gelungen. Aus wissenschaftlicher Sicht besteht sogar empirisch belegter, grundlegender Zweifel daran, dass **Nachhaltigkeit** mithilfe eines kollaborativen, von technologischem **Innovations**geist getragenen Grünen Wachstums überhaupt zu erreichen wäre (Haberl et al., 2020). Vor diesem Hintergrund sehen sich manche dazu veranlasst, den **Nachhaltigkeits**begriff selbst als vereinnahmt zu sehen, und ersetzen ihn mit dem Begriff der **sozial-ökologischen Transformation**, der tatsächlich einen grundlegenden Wandel demarkieren soll – verstanden als gesellschaftspolitisches Projekt (Brand, 2014).

Governance (in) der sozial-ökologischen Transformation

Egal ob man nun nach wie vor von einer notwendigen Wende zu mehr **Nachhaltigkeit** spricht oder von der Notwendigkeit einer **sozial-ökologischen Transformation**, war in den letzten Jahren v. a. eines zu beobachten, nämlich eine Normalisierung **experimenteller**

Governance als Antwort auf sozial-ökologische Krisen. Gerade (aber nicht nur) in Städten boomen Reallabore, (*Urban*) *Living Labs*, *Testbeds*, Piloten, Graswurzel-Experimente (wie z. B. Repaircafés, Sharing-Initiativen, Energiegemeinschaften). Obwohl das jeweils zugrunde liegende Verständnis des Experimentierens oft stark variiert (Ansell & Bartenberger, 2016), ist der „experimentellen Wende“ (Overdevest et al., 2010, S. 279) im Regieren sozial-ökologischer Herausforderungen eines gemein: die Hoffnung, auf diese Weise eine sozial-ökologische Transformation wesentlich voranzutreiben (Evans et al., 2016). Dies bedeutet u. a. Folgendes: eine Abkehr von der Hoffnung auf einen grundlegenden Wandel von oben, z. B. durch politische Grundsatzentscheidungen und damit verbundene, rechtlich verbindliche transnationale oder nationale Vorgaben oder durch bereits gegebene politische und planerische Steuerungsinstrumente. Beides kommt aus Furcht vor politischen Legitimitätskrisen kaum oder nur bedingt zum Einsatz. Im Gegensatz dazu setzt experimentelles Regieren auf einen grundlegenden Wandel durch ein reflexives Erproben von Veränderungen in konkreten, räumlich begrenzten Kontexten. Die Einbindung unterschiedlicher Akteure und das Verknüpfen von Wissensformen (Stichwort: Transdisziplinarität) ist dabei zentral. Obwohl die Trennlinie zum o. g., von der UN forcierten Handlungsprogramm Agenda 21 keineswegs scharf ist, geht es beim Ermöglichen und Fördern von Experimenten weniger um die Umsetzung der auf globaler Ebene verhandelten Ziele als um das Schaffen von Nischen, in denen Neues vor dem Hintergrund globaler Ziele erprobt werden kann – bevor dies, wenn überhaupt, den Mainstream herausfordert und/oder verändert. Während die einen davon ausgehen, dass eine grundlegende Veränderung des Mainstreams ein strategisches Nischenmanagement benötigt (Geels, 2019), gehen andere davon aus, dass das Vor- und Erleben nachhaltigerer Alltagspraktiken – deren Präfiguration – in der Gegenwart ein Wegbereiter oder aber auch eine Vorbereitung für eine grundlegende Veränderung sein kann (Yates, 2021). Neues in Nischen zu erproben, heißt zudem keineswegs, alles neu zu erfinden – dies kann auch das Beenden bzw. die Exnovation von Technologien und sozialen Praktiken umfassen.

Experimentelle Governance bedeutet das Fördern (z. B. finanziell) und Ermöglichen experimenteller Interventionen (z. B. über rechtliche Rahmenbedingungen). Nicht Regierungen (*Governments*) entscheiden, wie z. B. Klimaziele konkret erreicht werden, sondern sie schaffen primär Anreize und Rahmenbedingungen für Veränderungen durch Experimente. Genau dieser Rückzug von Regierungen aus der aktiv intervenierenden (und nicht nur ermöglichenden) Gestaltung sozial-ökologischer Krisen wird auch kritisiert, u. a. als:

- Abgabe von politischer Verantwortung (Haderer, 2023)
- Brachliegenlassen von eigentlich vorhandenen Steuerungs- und Planungsinstrumenten
- wenig effektive Fragmentierung und Projektifizierung der Krisenbearbeitung (Torrens & Wirth, 2021), die einem Strukturwandel eher entgegensteht, als ihn befördert

Vor dem Hintergrund dieser Kritiken ist unsere Antwort auf die Frage, welche Governance eine sozial-ökologische Krise braucht, ein Sowohl-als-auch: Experimente sowie auch Top-down-Governance, etwa im Sinne von staatlicher Planung im Dienst des öffentlichen Interesses und Gemeinwohls.

Literaturverzeichnis

- Allen, P., Konzelmann, S. J., & Toporowski, J. (Hrsg.). (2021). *The Return of the State: Restructuring Britain for the Common Good*. Agenda. <https://doi.org/10.1017/9781788213301>
- Ansell, C. K., & Bartenberger, M. (2016). Varieties of experimentalism. *Ecological Economics*, 130(C), 64–73. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.05.016>
- Benz, A., & Kilper H. (2018). Governance. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 857–865). ARL.
- Benz, A., & Czada, R. (2019). Politische Steuerung von Transformation: Das Beispiel der Energiepolitik. *Der moderne Staat (dms)*, 12(2), 243–250. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i2.05>
- Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. University of California Press. <https://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb#page-1>
- Brand, U. (2014). Sozial-ökologische Transformation als gesellschaftspolitisches Projekt. *Kurswechsel*, 2, 7–18.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Zone Books. <https://doi.org/10.2307/j.ctt17kk9p8>
- Czada, R., & Radtke, J. (2018). Governance langfristiger Transformationsprozesse: Der Sonderfall „Energiewende“. In J. Radtke & N. Kersting (Hrsg.), *Energiewende* (S. 45–75). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21561-3_3
- Evans, J., Karvonen, A., & Raven, R. (2016). The experimental city: new modes and prospects of urban transformation. In J. Evans, A. Karvonen, & R. Raven (Hrsg.), *The experimental city* (S. 1–12). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315719825>
- Gailing, L., & Hamedinger, A. (2019). Neoinstitutionalismus und Governance. In T. Wiechmann (Hrsg.), *ARL Reader Planungstheorie. Band 1: Kommunikative Planung - Neoinstitutionalismus und Governance* (S. 167–354). Springer Spektrum. https://doi.org/10.1007/978-3-662-57630-4_3
- Geels, F. W. (2019). Socio-technical transitions to sustainability: A review of criticisms and elaborations of the Multi-Level Perspective. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 39, 187–201. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2019.06.009>
- Haberl, H., Wiedenhofer, D., Virág, D., Kalt, G., Plank, B., Brockway, P., Fishman, T., Hausknost, D., Krausmann, F., Leon-Gruchalski, B., Mayer, A., Pichler, M., Schaffartzik, A., Sousa, T., Streeck, J., & Creutzig, F. (2020). A systematic review of the evidence on decoupling of GDP, resource use and GHG emissions, part II: Synthesizing the insights. *Environmental Research Letters*, 15(6). <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab842a>
- Habermas, J. (1973). *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Suhrkamp.
- Haderer, M. (2023). Experimental climate governance as organized irresponsibility? A case for revamping governing (also) through government. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 19(1). <https://doi.org/10.1080/15487733.2023.2186078>
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71(1), 3–17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781446215012>
- Mann, C. (2017). Governance von Gesellschaftstransformation: Konzeptionelle Überlegungen und eine Momentaufnahme politischer Initiativen und Maßnahmen in Deutschland. In J. Rückert-John & M. Schäfer (Hrsg.), *Governance für eine Gesellschaftstransformation: Herausforderungen des Wandels in Richtung nachhaltige Entwicklung* (S. 13–43). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16560-4_1
- Mayntz, R. (1997). Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. In R. Mayntz (Hrsg.), *Soziale Dynamik und politische Steuerung: Theoretische und methodologische Überlegungen* (S. 186–208). Campus.
- Mayntz, R. (2009). *Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. Campus.
- Mol, A. P. J., Sonnenfeld, D. A., & Spaargaren, G. (Hrsg.). (2009). *The Ecological Modernisation Reader: Environmental Reform in Theory and Practice*. Routledge.
- Mouffe, C. (2005). *On the Political*. Routledge.
- Overdeest, C., Bleicher, A., & Gross, A. (2010). The Experimental Turn in Environmental Sociology: Pragmatism and New Forms of Governance. In M. Gross & H. Heinrichs (Hrsg.), *Environmental Sociology: European Perspectives and Interdisciplinary Challenges* (S. 279–294). Springer. https://doi.org/10.1007/978-90-481-8730-0_16

- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals/jpart.a024379>
- Pierre, J., & Peters, G. B. (2012). Urban Governance. In K. Mossberger, S. E. Clarke & P. John (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Urban Politics* (S. 71-86). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0005>
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.
<https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Leske + Budrich.
- Slobodian, Q. (2019). *Globalisten: Das Ende der Imperien und die Geburt des Neoliberalismus*. Suhrkamp.
- Torrens, J., & Wirth, T. von (2021). Experimentation or projectification of urban change? A critical appraisal and three steps forward. *Urban Transform*, 3(8). <https://doi.org/10.1186/s42854-021-00025-1>
- Wilson, J., & Swyngedouw, E. (2014). *The Post-Political and Its Discontents: Spaces of Depoliticisation, Spectres of Radical Politics*. Edinburgh University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctt14brxs>
- United Nations (UN) (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development*. UN-Dokument A/42/427. <https://sdgs.un.org/documents/a42427-report-world-commission-envir-18930>
- Yates, L. (2021). Prefigurative Politics and Social Movement Strategy: The Roles of Prefiguration in the Reproduction, Mobilisation and Coordination of Movements. *Political Studies*, 69(4), 1033-1052.
<https://doi.org/10.1177/0032321720936046>

