

SFB 700



GOVERNANCE

**IN AREAS OF LIMITED
STATEHOOD**

Grundbegriffe der Governanceforschung

Ein Beitrag aus dem Teilprojekt A1

Anke Draude/Cord Schmelzle/Thomas Risse

Second Revised Edition



SFB-GOVERNANCE WORKING PAPER SERIES • NR. 36 • JUNI 2012

DFG Sonderforschungsbereich 700 Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit - Neue Formen des Regierens?
DFG Research Center (SFB) 700 Governance in Areas of Limited Statehood - New Modes of Governance?

SFB-Governance Working Paper Series

Herausgegeben vom Sonderforschungsbereich (SFB) 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit - Neue Formen des Regierens?“

Die SFB-Governance Working Paper Series dient der Verbreitung erster Ergebnisse von laufenden Forschungsvorhaben zum Austausch von Ideen und der Anregung wissenschaftlicher Diskussion. Die Aufnahme eines Textes in diese Reihe soll die Veröffentlichung an anderer Stelle nicht einschränken. Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren.

Copyright für diese Ausgabe: Anke Draude

Redaktionelle Unterstützung und Produktion: Anna Jüschke/Tanja Kilper

Alle Arbeitspapiere der Reihe können kostenlos von unserer Webseite www.sfb-governance.de/publikationen heruntergeladen oder als gedruckte Version per Mail an sfb700@zedat.fu-berlin.de bestellt werden.

Sonderforschungsbereich 700: Grundbegriffe der Governanceforschung, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 36, 2. überarbeitete Auflage, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Juni 2012.

ISSN 1864-1024 (Internet)

ISSN 1863-6896 (Print)

Diese Arbeit ist im Sonderforschungsbereich 700 *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit – Neue Formen des Regierens* entstanden und wurde auf seine Veranlassung unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel gedruckt.

DFG Sonderforschungsbereich 700
Freie Universität Berlin
Alfried-Krupp-Haus Berlin
Binger Straße 40
D-14197 Berlin
Tel.: +49-30-838 58502
Fax: +49-30-838 58540
E-Mail: sfb700@zedat.fu-berlin.de
Web: www.sfb-governance.de

Deutsche
Forschungsgemeinschaft

DFG

Grundbegriffe der Governanceforschung

Ein Beitrag aus dem Teilprojekt A1

*Scharfe Scheidung ist in der Realität oft nicht möglich,
klare Begriffe sind aber dann deshalb nur um so nötiger.*

Max Weber

Vorwort

Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit ist ein vergleichsweise junges Forschungsfeld. Seine gemeinschaftliche Bearbeitung im interdisziplinären Sonderforschungsbereich (SFB) 700 setzt einerseits eine Bestimmung der Grenzen des Feldes und andererseits eine gemeinsame Sprache voraus. Eine Einigung auf Kernkonzepte und Grundbegriffe ist in diesem Sinne zentrale Bedingung einer erfolgreichen gemeinsamen Erforschung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit.

Aus diesem Grund haben die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des SFB 700 in der ersten Förderperiode 2006-2009 eine rege Debatte um eine gemeinsame begriffliche und konzeptuelle Forschungsgrundlage geführt. Das vorliegende Arbeitspapier fasst die bisherigen Ergebnisse dieser Debatte in einer aktualisierten, zweiten Version zusammen. Es versteht sich in erster Linie als interne Serviceleistung an den Gesamt-SFB und hat den Charakter eines Zwischenberichts. Denn letztlich entscheidet die fortschreitende Erkenntnis im SFB 700 über Erweiterungen des Kanons an zentralen Begriffen und Konzepten oder über notwendige Revisionen.

Allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an den vielfältigen Diskussionen sei herzlich gedankt. Der hier vorliegende Text wird vom Teilprojekt A1 des SFB 700 verantwortet und versteht sich – wie gesagt – als Serviceleistung an den Sonderforschungsbereich und darüber hinaus.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
<i>(Teil 1) Kernkonzepte</i>	
Governance	6
Governance-Leistungen, Verbindliche Regelungen, Kollektive Güter, Institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination, Intentionalität, Minimale Normativität, Öffentliche/private Handlungsorientierung, Referenzkollektiv von Governance, Governance-Akteure	
Räume begrenzter Staatlichkeit	9
Räume, Staatlichkeit, Staat, Herrschaft, Macht, Konfigurationen begrenzter Staatlichkeit	
<i>(Teil 2) Hilfskonzepte</i>	
Modi der Handlungskoordination	13
Hierarchische Koordination, Nicht-hierarchische Koordination, Instrumentelle Rationalität, Kommunikative Rationalität	
Aneignung	15
Aneignung, Eigen/Fremd, Aneignungssubjekte, Aneignungsgegenstände	
Effektivität	17
Output, Outcome/Compliance, Zielerreichung, Impact/Problemlösungsfähigkeit	
Legitimität	19
Legitimität als das Recht zu regieren, Empirische und Normative Legitimität, Legitimitätskriterien	
<i>(Teil 3) Parallelkonzepte</i>	
Staatszerfall	22
Staat, Staatsaufgaben, Staatsschwäche, Staatskollaps	
Good Governance	24
Normativer Anspruch, Zentrale Kriterien, Fokus wirtschaftliche Entwicklung, Politik als Management	
Gouvernementalität	26
Regierung, Regierungsrationalität	

(TEIL 1) KERNKONZEPTE

Der SFB 700 wird von einem gemeinsamen Forschungsinteresse für Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit zusammengehalten. Eine konzeptionelle Festlegung der beiden Kernbegriffe dieser Forschungsagenda ist eine Voraussetzung für die Vergleichbarkeit unserer Forschungsergebnisse und somit das Fundament unserer interdisziplinären Zusammenarbeit.

Governance

= institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination, die auf die Herstellung und Implementierung verbindlicher Regelungen bzw. auf die Bereitstellung kollektiver Güter abzielen.

Erläuterungen:

Governance-Leistungen: Governance zielt auf einen *Output*: →verbindliche Regeln oder →kollektive Güter. Diesen *Output* bezeichnen wir als Governance-Leistung.

Verbindliche Regelungen: Verbindliche Regelungen, die als Governance-Leistungen qualifiziert werden können, zielen immer auf einen Wert oder Nutzen für ein Kollektiv (→Referenzkollektiv von Governance; →minimale Normativität). Sie können als Governance-Institutionen Handeln auf die Bereitstellung kollektiver Güter hin ausrichten; oder sie ordnen die Interaktionen im Kollektiv und schaffen somit Erwartungssicherheit für seine Mitglieder; oder sie stabilisieren einen Wert für das →Referenzkollektiv. Willkürliche Machtausübung und politischer Terror sind hingegen keine Governance-Leistungen (→minimale Normativität). Governance-Regelungen, z.B. politische Entscheidungen, erheben den Anspruch auf Verbindlichkeit – und zwar unabhängig davon, ob und wie sie durchgesetzt oder eingehalten werden (also unabhängig von Implementierung und *compliance*). Entscheidend ist, dass sich das →Referenzkollektiv von Governance über den Geltungsanspruch der Verbindlichkeit im Klaren ist.

Kollektive Güter: Kollektivgüter sind Gemeingüter, in Abgrenzung zu Privatgütern. Gemeint sind materielle und immaterielle öffentliche Güter, Allmendegüter und Klubgüter, die sich durch mindestens eine von zwei Eigenschaften auszeichnen: a) Nicht-Ausschließbarkeit oder freier Zugang und b) Nicht-Rivalität im Verbrauch. Kollektivgüter sind räumlich und zeitlich variabel. Was in gegebenen Kontexten jeweils als Kollektivgut definiert wird, kann daher nur empirisch beantwortet werden. „Natürliche“ Kollektivgüter gibt es nach unserem Verständnis nicht.

Tabelle: Kollektivgüter in Abgrenzung zu Privatgütern

	Rivalität im Verbrauch	Nicht-Rivalität im Verbrauch
Ausschließbarkeit	(Private Güter)	Klubgüter
Nicht-Ausschließbarkeit	Allmende-Güter	Öffentliche Güter

Institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination: Die Herstellung verbindlicher Regelungen und die Bereitstellung kollektiver Güter sind komplexe Prozesse der sozialen Handlungskoordination, die sich in institutionellen Bahnen abspielen. Die Gestaltung der Regelkomplexe (oder Governance-Institutionen), die Handeln auf Governance hin ausrichten sollen, ist selbst ein Governance-Prozess im Sinne unserer Definition.

Intentionalität: Governance bezweckt konkretisierbare Leistungen für eine angebbare soziale Gruppe (→Referenzkollektiv). In diesem Sinne einer Handlungsausrichtung ist Governance immer intentional. Kollektiver Nutzen als nicht-intendierte Folge oder *by-product* von Privatleistungen ist nicht Governance (z.B. die zunehmende Sicherheit in einer Straße, in der vor einer Bank Sicherheitsangestellte postiert sind). Geht man von den Akteuren im Governance-Prozess aus, so müssen diese die Erbringung einer Governance-Leistung anvisieren. Die →Handlungsorientierung ist dabei unabhängig von den Motiven der handelnden Akteure. So kann Governance nicht nur mit Wertrationalität (und Altruismus) oder Konventionen, sondern auch mit Kosten-Nutzen-Kalkülen einhergehen (wenn sich z.B. Unternehmen aus Profitstreben heraus für ein „sauberes Image“ sozial engagieren). Die Intentionalität der Handlung wird in den meisten Fällen durch Governance-Institutionen gewährleistet, die Handlungsoptionen einschränkend auf einen kollektiven Nutzen hin ausrichten.

Minimale Normativität: Governance orientiert sich immer an einem kollektiven Wert oder Nutzen (im Gegensatz zum Nutzen Einzelner oder Weniger als „Leitmotiv“ von Willkürherrschaft und Terrorregimen). Mit Governance ist mindestens der Anspruch verbunden, die Interaktion der Mitglieder des Referenzkollektivs durch elementare Ordnungsleistungen abzusichern. Darüber hinaus verbinden wir mit unserer Governance-Definition einen tendenziellen Anspruch auf Inklusivität: Relativ zum jeweiligen räumlichen und zeitlichen Kontext des Regierens misst sich die Governance-Qualität am Maßstab seiner Einbeziehung möglichst Vieler. Governance ist, was (mehr Menschen) einschließt und nicht ausschließt.

Öffentliche/private Handlungsorientierung: Wir binden das Attribut „öffentlich“ nicht an staatliche Akteure. „Öffentlich“ bedeutet für uns eine Handlungsorientierung im Sinne der Etablierung verbindlicher Regeln mit kollektivem Nutzen und der Bereitstellung von Kollektivgütern. In →Räumen begrenzter Staatlichkeit kommt es immer wieder vor, dass staatliche Akteure ihre Ämter zu privaten Zwecken nutzen (z.B. Verteidigungsminister, die als Warlords Profit machen) oder dass private Akteure im öffentlichen Interesse handeln (z.B. Religionsgemeinschaften oder entwicklungspolitische NGOs, die Krankenhäuser unterhalten). Die Abkopplung der (öffentlichen oder privaten) Handlungsorientierung von bestimmten Akteurstypen ist also eine Notwendigkeit, die sich aus unserem speziellen Anwendungskontext des Governance-Konzepts ergibt.

Referenzkollektiv von Governance: Governance-Leistungen zielen immer auf eine angebbare soziale Gruppe. Empirische Forschungen haben hinlänglich gezeigt, dass dieses Referenzkollektiv von Governance in vielen Fällen nicht mit der Bevölkerung auf einem gegebenen Territorium oder gar mit den Bürgerinnen und Bürgern eines Staates identisch ist. In →Räumen begrenzter Staatlichkeit ist zudem normativ hochgradig umstritten, für wen Governance bereitgestellt werden sollte. Um den komplexen Fragen rund um das Referenzkollektiv von Governance analytisch gerecht zu werden, unterscheiden wir zwischen Anspruchsberechtigten, Adressaten und Empfängern von Governance (→Governance-Akteure).

Governance-Akteure: Die Individuen, Gruppen, Sozialverbände oder Organisationen, die in einem Governance-Prozess zusammenwirken, lassen sich analytisch in vier, sich teilweise überschneidende Kategorien gliedern: Auf der einen Seite stehen dabei die *Erbringer* von Governance-Leistungen, die sich mit ihren Ressourcen intentional an der Bereitstellung einer Governance-Leistung beteiligen. Auf der anderen Seite steht das Referenzkollektiv von Governance, das sich in empirischer und normativer Hinsicht beschreiben lässt: a) als *Adressaten*, für die eine Governance-Leistung bestimmt ist; b) als *Empfänger*, die eine Governance-Leistung tatsächlich erhalten (→Effektivität); c) als *Anspruchsberechtigte*, die die normativ gebotenen Empfänger von Governance sind (→Legitimität).

Räume begrenzter Staatlichkeit

= Territorien, Politikfelder oder soziale Gruppen, für die bzw. in denen die staatliche Fähigkeit zur (Durch-)Setzung verbindlicher Regeln oder des Gewaltmonopols zumindest zeitweise eingeschränkt ist.

Erläuterungen:

Räume: In Abgrenzung von der Vorstellung, Raum sei etwas Vorsoziales – ein Container, in dem sich Soziales abspielt – folgen wir einem konstruktivistischen Raumbegriff. Damit betonen wir, dass der Raum kein starrer Rahmen für menschliche Interaktionen ist, sondern dass Raum immer erst durch soziale Bedeutungszuschreibung zum Raum wird. Aus dieser Perspektive erscheinen Räume flexibel: Immer wieder werden neue Räume geprägt und alte verändert, Grenzen werden in Frage gestellt und überwunden. Der konstruktivistische Raumbegriff begreift Raum als einen relationalen Zusammenhang: So sind z.B. begrenzte Staatlichkeit oder Governance Phänomene, die geographische, soziale oder funktionale Zusammenhänge herstellen.

Staatlichkeit: Staatlichkeit bezeichnet die Fähigkeit eines → Staates zur (Durch-)Setzung verbindlicher Regeln und des Gewaltmonopols. Konsolidierte Staaten sind kontinuierlich dazu in der Lage, in diesem Sinne zu herrschen (→ Herrschaft). In historischer und globaler Perspektive ist das faktische Durchsetzungspotential der meisten Staaten jedoch begrenzt – i.e. eingeschränkt in Bezug auf Gebiete, Politikfelder oder soziale Gruppen. In diesen Fällen sprechen wir von Räumen begrenzter Staatlichkeit. Zu unterscheiden ist Staatlichkeit im Übrigen von der internationalen Anerkennung. Diese prägt zwar allgemeine Erwartungen an den Staat, und sie hat auch einen Einfluss auf staatliche Machtmittel. Die internationale Anerkennung eines Staates ist aber analytisch unabhängig von seinem Vermögen zu herrschen.

Staat: Ein Staat ist ein politischer Herrschaftsverband, der als Staat international anerkannt ist und einen Anspruch erhebt auf die Letztverantwortung zur (Durch-)Setzung verbindlicher Regeln und des Gewaltmonopols. Ein Staat beansprucht damit insbesondere die Geltung seiner Verwaltungs- und Rechtsordnung in Bezug auf *jedes* Handeln innerhalb definierter Gebietsgrenzen. Heute sind Staaten zudem geprägt von umfangreichen Leistungserwartungen, die mit dem globalisierten Ideal westlich-moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit einhergehen. Zu diesem Ideal müssen sich staatliche Akteure heute verhalten (mindestens durch den Aufbau rhetorischer Fassaden). Unabhängig davon, ob dabei tatsächlich Governance-Leistungen erbracht werden oder nicht, definieren wir staatliche Akteure allein über ihre Zugehörigkeit zum Herrschaftsverband Staat.

Herrschaft: Mit Max Weber verstehen wir unter Herrschaft „die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“ (M.Weber, WuG, §16). In einem Herrschaftsverhältnis ist →Macht in Prozessen der Institutionalisierung und Legitimierung aus spezifischen Handlungssituationen herausgelöst und verfestigt worden. Es resultiert die kontinuierliche Durchsetzungsfähigkeit des herrschenden Akteurs. Der Koordinationsmodus, in dem Herrschaft ausgeübt wird, ist die institutionalisierte Hierarchie mit Legitimationsanspruch (→Hierarchie s.u. unter „Handlungskoordination (Steuerung)“). Herrschaft beruht auf Autorität, die wiederum aus unterschiedlichen Quellen resultieren kann (Wissen, Religion, Recht, Gewalt usw.).

Macht: Grundsätzlich verstehen wir mit Max Weber unter Macht „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen *auch* gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (M.Weber, WuG, §16). Nach dieser Definition ist Macht relational und situationsabhängig, d.h. das Machtpotential eines Akteurs ist keine attributive, substantielle und feststehende Größe. Macht ergibt sich erst in spezifischen Handlungssituationen und Kräftekonstellationen. In Abgrenzung zur üblichen Interpretation sehen wir in Webers Definition nicht nur die repressive Wirkungsweise der Macht, sondern auch ihre Produktivität (s. das „*auch* gegen Widerstreben“ in der Definition). Bezüglich der Frage nach den Trägern der Macht gehen wir davon aus, dass die potentielle Handlungsmacht von Akteuren immer auch von übersubjektiven, raumzeitlich kontingenten Bedeutungsstrukturen (oder: Diskursen) hervorgebracht wird (*power of discourse*). Umgekehrt können Akteure über den Einsatz ihrer Handlungsmacht den Wandel dieser übersubjektiven Diskurse beeinflussen (*power in discourse*). Wir gehen also von einem Zusammenwirken der Mikro- und Makroebene der Macht aus.

Konfigurationen begrenzter Staatlichkeit: Begrenzte Staatlichkeit manifestiert sich u.E. in drei idealtypischen Konfigurationen: (1) Die erste Konfiguration territorial begrenzter Staatlichkeit erscheint vor allem als ein abgegrenztes Gebiet, in dem ein Staat nicht fähig ist, verbindliche Regeln oder das Gewaltmonopol zu etablieren. (2) Die zweite Konfiguration ist in sektoraler Hinsicht begrenzt; sie ist bezogen auf bestimmte Politikfelder, in denen Regulierungen nicht um- oder durchgesetzt werden können (z.B. Umweltpolitik). (3) Die dritte Konfiguration sozial begrenzter Staatlichkeit ist geprägt von der mangelhaften Durchsetzungsfähigkeit des Staates gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen. Alle drei Konfigurationen können mehr oder minder dauerhafte Phänomene sein.

Tabelle: Konfigurationen begrenzter Staatlichkeit

	Einschränkung der Fähigkeit zur Durchsetzung des Gewaltmonopols	Einschränkung der Fähigkeit zur Regelsetzung und -durchsetzung
Territorial	Gebiete betreffend	Gebiete betreffend
Sektoral	-----	Politikfelder betreffend
Sozial	Soziale Gruppen betreffend	Soziale Gruppen betreffend

In der Perspektive auf Staatlichkeitskonfigurationen erscheint zerfallene Staatlichkeit als ein Grenzfall, bei dem die staatlichen Kapazitätsmängel das gesamte Staatsgebiet, sämtliche Politikfelder und die gesamte Bevölkerung betreffen (→ Staatszerfall). Ein ebensolcher Grenzfall ist die konsolidierte Staatlichkeit, bei der sich ein Staat in territorialer, sektoraler und sozialer Hinsicht souverän durchsetzen kann. Im Unterschied zu diesen Grenzfällen lassen sich Räume begrenzter Staatlichkeit in der Regel territorial, sektoral oder sozial differenzieren – wobei die Unterschiede in der Dauerhaftigkeit des Phänomens noch hinzukommen. Unabhängig davon haben die Ergebnisse des SFB 700 gezeigt, dass es keinen systematischen Zusammenhang zwischen Staatlichkeit und der Effektivität von Governance gibt. Dieser Zusammenhang besteht allenfalls bei den beiden Grenzfällen von zerfallener Staatlichkeit (wenig effektive Governance) und konsolidierter Staatlichkeit (effektive Governance in fast allen Bereichen).

(TEIL 2) HILFSKONZEPTE

Bei der Erforschung des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit können wir auf diverse sozialwissenschaftliche Konzepte zurückgreifen, die unseren Governance-Ansatz sinnvoll ergänzen. Die folgenden Konzepte – Handlungskoordination, politische Aneignung, Effektivität und Legitimität – erweisen sich als besonders hilfreich, wenn es um die Analyse von Interaktionen im Governance-Prozess oder um die Beurteilung des Prozesses insgesamt geht.

Modi der Handlungskoordination

= Interaktionsformen, die auf die Ermöglichung, Einschränkung und Ausrichtung von Handlungsoptionen abzielen, wobei sich hierarchische und nicht-hierarchische Koordinationsformen in ihrer Form unterscheiden.

Erläuterungen:

Hierarchische Koordination: Hierarchie als ein System der Über- und Unterordnung kennzeichnet die klassischen, vertikalen Formen hoheitlicher Steuerung. Handlungen werden hier in Form von Weisungen (Befehlen) koordiniert, denen sich Akteure unterwerfen müssen, weil ihre Einhaltung notfalls mittels Zwangsgewalt und gegen die Interessen der Akteure durchgesetzt werden kann. Eine besondere Form hierarchischer Handlungskoordination ist →Herrschaft.

Nicht-hierarchische Koordination: Nicht-hierarchisch sind Modi der sozialen Handlungskoordination, die ohne Befehl und Gehorsam auskommen. Dabei lassen sich unterschiedliche Typen unterscheiden, je nachdem, ob die zugrunde liegende Handlungslogik einer →instrumentellen Rationalität oder einer →kommunikativen Rationalität folgt.

Instrumentelle Rationalität: Durch die Strukturierung von Interessenkonstellationen lässt sich Handeln indirekt koordinieren. Die zugrunde liegende Handlungslogik ist die der rationalen Wahl (*rational choice*). Diese Form der Handlungskoordination macht sich also Interessenskalküle zunutze, indem sie Anreize oder Sanktionen setzt (z.B. *bargaining*) oder indem sie Regelungsstrukturen etabliert (z.B. institutionalisierte Selbstregelung, Verhandlungs- und Wettbewerbsysteme).

Kommunikative Rationalität: Hier unterscheiden wir drei Koordinationsformen: (1) Die Steuerung durch *Diskursstrukturierung* zielt darauf ab, (unhinterfragbare) Bedeutungen zu erzeugen (z.B. durch *framing*, i.e. durch den Versuch, Themen und Interpretationen durchzusetzen). (2) Die Steuerung durch *Argumente* setzt auf Lern- und Überzeugungsprozesse (z.B. *arguing* und rhetorisches Handeln). (3) Die Steuerung durch *Symbole* konzentriert Weltvorstellungen, Normen und Werte in sinnlich erfahrbaren Präsentationen; sie wirkt über die sinnliche Erfahrung auf das Handeln der Steuerungsadressaten ein.

Handlungskoordination und Governance:

Das Governance-Konzept konzentriert sich auf Strukturen und Prozesse des Regierens. Dagegen lenkt ein Fokus auf die Modi der Handlungskoordination unsere Aufmerksamkeit auf die Interaktion zwischen den Akteuren. Diese Perspektive erlaubt es, Akteursinteressen, -identitäten und -ressourcen systematisch in den Blick zu nehmen und so nicht zuletzt auch der „Machtblindheit“ des Governance-Begriffs entgegen zu wirken. Allerdings darf die Verwendung des Konzepts nicht dazu führen, in die herkömmliche Trennung zwischen handelndem

Steuerungssubjekt (der souveräne Staat) und passivem Steuerungsobjekt (die Gesellschaft) zurück zu fallen. Denn gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit findet diese Trennung kaum eine Entsprechung in der sozialen Wirklichkeit. Die besonderen politischen Dynamiken in diesen Räumen erzwingen vielmehr eine Dynamisierung des Steuerungskonzepts in dem Sinne, dass das Zusammenspiel der Koordinationsformen und typische Mischformen im Zentrum der Analyse stehen müssen (z.B. das Zusammenspiel von Hierarchie und nicht-hierarchischer Handlungskoordination bei der Durchsetzung von Recht; oder die Bedeutung von Machtasymmetrien als potentielle Hierarchien in nicht-hierarchischen Koordinationsprozessen).

Aneignung

= tätige Erweiterung des eigenen Machtpotentials in transformatorischen Prozessen der Vereinnahmung und der Einflussnahme.

Erläuterungen:

Aneignung: Im Allgemeinen bezeichnet der Aneignungsbegriff die tätige Erweiterung der eigenen Möglichkeiten. Diese Definition geht von einem kreativen →Aneignungssubjekt aus, von dem aus die Welt in das →Eigene und das Fremde unterschieden werden kann. Die Aneignungsperspektive fokussiert dann auf das Sich-zu-eigen-Machen des Fremden durch das Aneignungssubjekt, auf die eigenständige Erweiterung seiner Denk-, Wahrnehmungs- und Handlungsoptionen. Dabei ist die Perspektive offen für sämtliche immateriellen und materiellen →Aneignungsgegenstände. Im SFB 700 interessieren uns solche Aneignungsprozesse, in denen der Zugewinn an Denk-, Wahrnehmungs- und Handlungsmöglichkeiten eine Veränderung des relativen Machtpotentials nach sich zieht (→Macht s.o. unter „Räume begrenzter Staatlichkeit“). In unserem Forschungsfeld ist Aneignung vor allem dann zu beobachten, wenn internationale und lokale Governance-Vorstellungen aufeinander treffen.

Eigen/Fremd: Der Aneignungsbegriff eröffnet eine akteurszentrierte Forschungsperspektive auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Eigenen und dem Fremden. Dem Einflussbereich eines →Aneignungssubjekts steht die von ihm (noch) nicht beherrschte oder zumindest tätigtentional beeinflusste Umwelt gegenüber. Von dieser Spannung ausgehend, meint Aneignung das Sich-zu-eigen-Machen des Fremden (z.B. durch (modifizierendes) Lernen, Verstehen, In-Besitz-Nehmen oder Besetzen). In der Regel sind diese Prozesse mit einem Zugewinn an Machtpotentialen für das →Aneignungssubjekt verbunden.

Aneignungssubjekte: Aneignung setzt die Identifizierung eines Aneignungssubjekts voraus, von dem aus potentielle →Aneignungsgegenstände (das noch Fremde) bestimmt werden können. Als Subjekte der politischen Aneignung interessieren nicht nur einzelne politische Eliten (Mikroebene), sondern auch soziale Gruppen und Organisationen (Mesoebene). Ebenso können Diskurse (Makroebene) als Subjekte der Aneignung untersucht werden (wenn sich etwa die kapitalistische Wirtschaftsform oder die Menschenrechte in der Perspektive der *longue durée* durchsetzen). Politische Aneignung lässt sich also auf der Mikro-, Meso- und Makroebene untersuchen – und wir gehen davon aus, dass Aneignungsprozesse in der Regel wechselseitig und auf mehreren Ebenen gleichzeitig stattfinden (wenn z.B. die instrumentelle Aneignung der Menschenrechtsrhetorik durch lokale NGOs auf der Makroebene als Teilprozess der „Diffusion“ des Menschenrechtsdiskurses erscheint).

Aneignungsgegenstände: Die Gegenstände der Aneignung sind vielfältig. Das Spektrum reicht von finanziellen Ressourcen über Land bis hin zu sozialen Werten und kollektivem Wissen. Selbst komplexe Transfer-Prozesse oder Institutionen können Gegenstände der Aneignung sein. Ausgehend von den Aneignungsgegenständen erscheint eine Differenzierung in drei Typen der Aneignung sinnvoll: (1) Aneignung von Praktiken oder Kompetenzen als tätiges Lernen; (2) Aneignung von Bedeutungen als aktives (Bedeutungs-)Verstehen; (3) Aneignung von materiellen oder finanziellen Ressourcen als Inbesitznahme oder Enteignung. Die politische Aneignung komplexer Gegenstände, z.B. politischer Institutionen, ist unvollständig und zieht Entfremdungseffekte nach sich, wenn nicht tätiges (und modifizierendes) Lernen und Verstehen die Inbesitznahme begleitet. Teil eines gelungenen Aneignungsprozesses ist immer auch die Transformation des Gegenstandes, die sich als Einbettung, *localization* oder, allgemeiner, als Anpassung an einen spezifischen kulturellen Kontext beschreiben lässt.

Aneignung und Governance:

Das Governance-Konzept konzentriert sich vor allem auf diejenigen Akteure des Regierens, die sich intentional in die Bereitstellung von Governance-Leistungen einbringen (Governance-Erbringer). Das Referenzkollektiv von Governance ist in dieser Perspektive eher eine Randerscheinung. Empirische Beobachtungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit sprechen jedoch dafür, dass die Governance-Empfänger einen großen Einfluss auf das Ergebnis von Governance haben. Gerade auf der lokalen Ebene, wenn es um die Implementierung von Governance-Leistungen geht, können lokale Akteure ihr auf die soziokulturelle und geografische Umgebung bezogenes Spezialwissen sowie institutionelle (Rest-)Kapazitäten einsetzen, um Governance richtungsweisend zu beeinflussen. Das Aneignungskonzept rückt die Governance-Empfänger als tätige, i.e. intentional handelnde Governance-Akteure ins Zentrum der Betrachtung. Darüber hinaus eröffnet die Aneignungsperspektive einen Zugang zu den Bewegungen der Macht im Governance-Prozess. Dabei zeigen sich gleichzeitig die Dominanz des Westens und die gestalterische Kompetenz marginalisierter lokaler Akteure im Governance-Prozess. Eine Berücksichtigung von Aneignung in der Governance-Forschung kann also der Machtblindheit des Governance-Konzepts entgegenwirken.

Effektivität

= Wirksamkeit eines wirtschaftlichen, politischen oder administrativen Handelns, bei dem ein angestrebter Zielzustand (Soll-Zustand) mit einem tatsächlich erreichten Zustand oder einem eingetretenen Ereignis (Ist-Zustand) verglichen wird.

Erläuterungen:

Output: Handeln muss, um effektiv zu sein, mindestens ein Ergebnis produzieren. Ein *Output* ist das Produkt des zu bewertenden Handelns (unabhängig davon, ob dieses Produkt zur Problemlösung beiträgt). In der *Compliance*-Forschung ist mit *Output* z.B. die Institutionalisierung von Regeln oder die Bereitstellung von administrativen Maßnahmen, Instrumenten oder Services gemeint.

Outcome and Compliance: Effektiver ist ein Handeln, dessen Ergebnis eine Wirkung auf das Verhalten der Zielgruppe hat. Der *Outcome* ist in diesem Sinne die erkennbare Verhaltensänderung seitens der Zielgruppe anlässlich des zu bewertenden Handelns (bzw. des *Outputs*). Wenn es speziell um die Befolgung von Regeln geht, bezeichnet die *Compliance*-Forschung die Regelbefolgung seitens der Regeladressaten als *Outcome*.

Zielerreichung: Grundsätzlich ist ein Handeln an dem zugrunde liegenden Handlungsziel zu messen. Effektivität meint dann die Erreichung der selbstgesteckten Ziele der Governance-Akteure. Damit ist noch keine Aussage über den kollektiven Nutzen des zu bewertenden Handelns getroffen.

Impact und Problemlösungsfähigkeit: Im anspruchsvollsten Sinne effektiv ist ein Handeln, das auf sein sozioökonomisches Umfeld eine Wirkung im Sinne des Handlungsziels ausübt. Diese Wirkung, der *Impact*, verweist auf die Problemlösungsfähigkeit des zu bewertenden Handelns, seinen kollektiven Nutzen.

Effektivität und Governance:

Effektivität ist ein wichtiges Kriterium der Evaluation von Governance. Uns interessiert dabei nicht allein die Frage, inwiefern sich ein spezielles Governance-Arrangement als produktiv oder wirksam erweist. Das Effektivitätskonzept eröffnet uns auch die Möglichkeit, verschiedene Governance-Mechanismen oder -Koordinationsformen miteinander zu vergleichen und ihre Konsequenzen für die → Legitimität des Regierens abzuschätzen. Bereits im Effektivitätskonzept (nämlich in der *Impact*-Kategorie) angelegt ist in diesem Zusammenhang die Einsicht, dass die Frage der Effektivität letztlich nicht ohne Berücksichtigung der nicht-intendierten Folgen sowie der positiven und negativen Externalitäten effektiven Regierens beantwortet werden kann. Der Untersuchung von Effektivität im Sinne der Problemlösungsfähigkeit kommt insofern eine herausragende Bedeutung zu. Grundsätzlich gilt es zu berücksichtigen, dass Effektivität kein intrinsischer Wert ist. Der Wert effektiver Handlungen ergibt sich immer nur

in Relation zum Wert des verfolgten Ziels und zu den eingesetzten Ressourcen. Wenn Governance unsinnige oder sogar moralisch verwerfliche Ziele verfolgt, ist ihre Effektivität ein Fluch und kein Segen. Daher muss das Problem der legitimen Zieldefinition stärker betont werden, als dies bisher häufig geschieht (Stichwort: Problemlösungs*bias* der Governance-Forschung). Entscheidend ist dabei die Frage, wer auf Grundlage welcher Werte die Ziele bestimmt, deren effektive Verwirklichung dann gemessen wird.

Legitimität

= normativer Status einer politischen Ordnung, die rechtmäßig und anerkennungswürdig ist (normative Legitimität) bzw. seitens der Betroffenen als rechtmäßig anerkannt wird (empirische Legitimität). Legitime politische Ordnungen verfügen über das Recht zu regieren.

Erläuterungen:

Legitimität als das Recht zu regieren: Wir verstehen Legitimität als einen normativen Begriff, der sich auf ein Set von Rechten, Pflichten, Erlaubnissen, Geboten und Verboten bezieht und somit eine konkrete handlungsleitende Funktion entfaltet. Das Urteil der Legitimität bzw. Illegitimität einer politischen Ordnung sagt somit nicht nur abstrakt etwas über ihre moralische Qualität aus, sondern dient auch ganz konkret dazu, bestimmte Handlungen – sei es der Herrschenden oder der Betroffenen – zu erlauben, zu gebieten oder zu verbieten. In diesem Sinne lässt sich Legitimität als das *Recht zu regieren* umschreiben. Je nachdem wie dieser *normative Status* genauer definiert wird, können politische Legitimitäts- bzw. Illegitimitätsurteile als Rechtfertigung für die Anwendung von Zwangsgewalt, die Verbindlichkeit von Normsetzungen oder verschiedene Formen des Widerstands – vom zivilen Ungehorsam bis zur bewaffneten Revolution – dienen.

Empirische und normative Legitimität: In den Sozialwissenschaften einerseits und der politischen Theorie und Philosophie andererseits wird häufig zwischen zwei unterschiedlichen Perspektiven auf Legitimität unterschieden. Aus der empirisch-deskriptiven Perspektive der Sozialwissenschaften wird Legitimität zumeist im Anschluss an Max Weber mit dem „Legitimitätsglauben“ der Betroffenen gleichgesetzt. Legitimität bezieht sich in dieser Tradition auf abfragbare *Einstellungen* und *Überzeugungen* der Bürger hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, Verbindlichkeit oder Akzeptabilität ihrer politischen Ordnung. Für die Sozialwissenschaften ist empirische Legitimität eine zentrale analytische Kategorie, da sie die freiwillige Folgebereitschaft der Bürger gegenüber ihrem politischen System erklärt. Aus normativer Perspektive hingegen beziehen sich Legitimitätsurteile nicht unmittelbar auf die Einstellungen der Betroffenen, sondern erheben auf Grundlage verschiedener →Legitimitätskriterien selber einen authentischen Geltungsanspruch hinsichtlich des normativen Status der politischen Ordnung. Die Unterschiede zwischen den beiden Begriffsverwendungen liegen daher eher in der Perspektive auf Legitimität als in der Bedeutung des Begriffs selbst: Die Aussage „Die politische Ordnung X ist legitim“ meint demnach aus empirischer Perspektive, dass zumindest eine Mehrheit der von X Betroffenen davon überzeugt ist, dass X normativ berechtigt ist. Dagegen bedeutet derselbe Satz aus normativer Perspektive, dass X anhand der angelegten Legitimitätskriterien tatsächlich über eine moralische Berechtigung verfügt. Der entscheidende Unterschied zwischen den beiden Legitimitätsbegriffen ist nicht ihr Objekt – der moralische Status einer politischen Ordnung –, sondern der Perspektivwechsel zwischen der empirischen Beobachtung und dem Treffen normativer Aussagen.

Legitimitätskriterien: Unter welchen Bedingungen eine politische Ordnung legitim ist, ergibt sich aus den zugrunde gelegten Legitimitätskriterien. Häufig genannt werden in der Debatte einerseits „*input-orientierte*“ Kriterien. Demzufolge wird Legitimität dadurch erzeugt, dass die Betroffenen einer Regelung die Chance haben, auf den Prozess der Regelsetzung Einfluss zu nehmen bzw. dass dieser Prozess bestimmten prozeduralen Kriterien entspricht. Andererseits ist die Rede von „*Output-orientierten*“ Kriterien. Damit ist gemeint, dass Legitimität über die tatsächlich bereitgestellten Governance-Leistungen und deren Problemlösungsfähigkeit erzeugt wird. Normativ geht es hier um Fragen der materiellen Gerechtigkeit, des Menschenrechtsschutzes und der Ordnungsfähigkeit eines politischen Systems. Kombinationen prozeduraler und materieller Kriterien sind in den verschiedenen Legitimitätstheorien weit verbreitet.

Legitimität und Governance:

Die Legitimität von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit gehört zu den zentralen Forschungsfragen des SFB 700. Besonderes Augenmerk wird dabei sowohl aus empirischer als auch aus normativer Perspektive auf die Legitimität nicht-staatlicher Governance gelegt. So ist empirisch etwa zu fragen, ob die Betroffenen dieselben Legitimitätskriterien an staatliche und nicht-staatliche Governance-Akteure anlegen, oder ob die Natur des Akteurs Auswirkungen auf die Bewertung seiner Regierungsleistung hat. Des Weiteren wird untersucht, welcher Zusammenhang zwischen der empirischen Legitimität eines Governance-Regimes und seiner →Effektivität besteht. Aus normativer Perspektive stellt nicht-staatliche Governance ebenfalls eine besondere Herausforderung dar: *Erstens* stellt sich die Frage, für wen Governance-Leistungen erbracht werden müssen und gegenüber wem sich nicht-staatliche Akteure überhaupt zu rechtfertigen haben. Wie konstituiert sich die soziale Einheit, auf die sich Governance bezieht, wenn das Kriterium der Staatsbürgerschaft zur Bestimmung des Adressatenkreises nicht zur Verfügung steht? Und wessen Wohl und Partizipation ist unter solchen Bedingungen für die Evaluation nicht-staatlicher Governance relevant? Komplementär dazu geht *zweitens* mit dem Wegfall staatlicher Strukturen auch ein eindeutiges Objekt legitimer Ansprüche verloren. Hieraus ergibt sich einerseits die Frage, ob nicht-staatliche Akteure verpflichtet sein können, Governance-Leistungen zu erbringen und andererseits, welche Legitimitätskriterien an nicht-staatliche Governance-Akteure anzulegen sind. Genügt es bspw., wenn sie die fraglichen Leistungen einigermaßen effektiv erbringen oder müssen sie darüber hinaus auch die anspruchsvolleren Kriterien der prozeduralen und materiellen Gerechtigkeit beachten?

(TEIL 3) PARALLELKONZEPTE

Neben dem Governance-Konzept bieten sich auch andere sozialwissenschaftliche Ansätze an, um Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit zu untersuchen. Im Folgenden möchten wir drei Parallelkonzepte vorstellen, die aufgrund ähnlicher Forschungsgegenstände in vergleichsweise enger Beziehung zum Governance-Konzept stehen. Alle vier Konzepte – Governance auf der einen Seite und Staatszerfall, Good Governance und Gouvernamentalität auf der anderen – gehen sehr unterschiedlich an die Frage des Regierens heran. Es ergibt sich ein Spannungsverhältnis, das sich nur zum Teil konstruktiv auflösen lässt.

Staatszerfall

= Prozess, in dessen Verlauf ein Staat seine Staatsaufgaben – insbesondere die Bereitstellung „öffentlicher“ Güter – immer weniger wahrnimmt; eine Entwicklung von Staatsschwäche bis hin zum Staatskollaps, dem vollständigen Versagen sämtlicher Regierungsorganisationen.

Erläuterungen:

Staat: Die Staatszerfall-Konzeption basiert auf einem Ideal westlich-moderner Staatlichkeit. Die Norm ist der konsolidierte Wohlfahrtsstaat europäischer Prägung. Dessen Funktionalität, die Erfüllung von → Staatsaufgaben, wird dabei besonders hervorgehoben: Der moderne Staat stellt ein bestimmtes *Set* an kollektiven Gütern für seine Bevölkerung bereit. Weicht ein Staat von dieser Norm ab, so ist das ein Indiz für Staatszerfall als die Entwicklung von → Staatsschwäche bis → Staatskollaps.

Staatsaufgaben: Charakteristisch für die Staatszerfall-Debatte ist die Voraussetzung einer umfassenden und konkreten Liste an kollektiven Gütern als Staatsaufgaben: etwa äußere und innere Sicherheit, Eigentums- und Vertragssicherheit, Währungsstabilität, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, Gesundheit, Bildung und Infrastruktur. Staatszerfall wird dann in Form defizitärer Aufgabenerfüllung gemessen.

Staatsschwäche: Von Staatszerfall wird gemeinhin das alarmierende Phänomen der Staatsschwäche unterschieden. Dies ist gewissermaßen der Ausgangspunkt des Staatszerfalls: Staatsschwäche zeigt sich, wenn Staaten vermehrt Probleme bei der Bereitstellung „öffentlicher“ Güter haben, wenn diese Probleme allerdings nicht bei zentralen Ordnungsfunktionen auftreten (v.a. Sicherheit).

Staatskollaps: Den Endpunkt des Staatszerfall-Kontinuums markiert das gravierende Problem des Staatskollaps'. Gemeint ist das vollständige Versagen der staatlichen Organisation von Herrschaft. Hier ist keine Regierung mehr ansprechbar, von der die Erfüllung von Staatsaufgaben zu erwarten wäre. Der Staatskollaps geht in der Staatszerfall-Konzeption einher mit einer Entfesselung der Gewalt.

Kritik:

Unsere Kritik am Staatszerfall-Konzept betrifft, ganz grundsätzlich, die Definition von Staatlichkeit über Governance-Leistungen (Staatsaufgaben). Mit dieser Definition suggerieren die Vertreter des Ansatzes, dass nur der Staat kollektiv bindende Regeln oder kollektive Güter bereitstellen könne und sollte (gemäß einem westlichen Wohlfahrtsstaatsideal). Demgegenüber konzentriert sich unser Begriff begrenzter Staatlichkeit nicht auf die Bereitstellung bestimmter Kollektivgüter oder verbindlicher Regelungen, sondern auf die fehlende Fähigkeit staatlicher Akteure, Regeln zu setzen und durchzusetzen bzw. das staatliche Gewaltmonopol aufrecht zu

erhalten. Wer Staatlichkeit über die Erfüllung von Staatsaufgaben (bestimmte Governance-Leistungen) definiert, kann nicht mehr untersuchen, ob und unter welchen Bedingungen Staatlichkeit zu Governance führt oder nicht. Für unseren Versuch der strikten Trennung von Staatlichkeit und Governance sprechen folgende Beobachtungen: (1) Die Vorstellungen der Menschen von den Belangen, die kollektiv zu regeln seien, verändern sich in Raum und Zeit. Die Fixierung der Staatsaufgaben auf ein äußerst spezifisches, westliches Leistungsset ist daher nicht tragbar. (2) Nicht nur der Staat stellt kollektive Güter bereit. Insofern ergibt die Staatszerfall-Analyse ein verzerrtes, tendenziell pessimistisches Bild von einer Realität, in der staatliche (auch internationale) und nicht-staatliche (lokale wie transnationale) Akteure in kollektiven Belangen kooperieren können. (3) Nicht-staatliche Akteure beweisen sich in Räumen begrenzter Staatlichkeit regelmäßig als Governance-Erbringer, staatliche Akteure handeln dagegen oft im Interesse Weniger. Die polarisierende Beurteilung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, die die Staatszerfall-Debatte *ex ante* festschreibt, ist also nicht haltbar. (4) Zwischen der Bereitstellung und der Nicht-Bereitstellung „öffentlicher“ Güter gibt es eine Grauzone der Bereitstellung von Klubgütern. In Räumen, in denen ethnische und nationale Grenzen umstritten sind, ist es nicht nur anspruchsvoll, sondern gelegentlich sogar unmöglich, die Mitglieder einer „Öffentlichkeit“ als die rechtmäßigen Adressaten für Governance-Leistungen zu identifizieren. Auch hier zeichnet die Staatszerfall-Debatte ein einseitiges Bild, wenn sie von einem homogenen Staatsvolk ausgeht. (5) Die räumliche Bezugsgröße des Staatsgebietes versperrt den Blick auf lokale und regionale Unterschiede des Regierens (z.B. lokal begrenzte gemeinschaftliche Selbsthilfe oder regionale Gewalteskalation), die gerade unter den Bedingungen zerfallender Staatlichkeit zunehmen.

Good Governance

= „gutes“ Regieren in Bezug auf drei zentrale Kriterien: 1) effizientes Management des öffentlichen Sektors, 2) Kontrollmechanismen und Rechenschaftspflichten bei Wahlen, Regierungskonstitution und Regierungsausübung, 3) Etablierung von Dezentralisierung und Transparenz mit Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Erläuterungen:

Normativer Anspruch: Allgemein gesprochen geht es bei dem Begriff „Good Governance“ um die Frage, unter welchen Bedingungen Regieren aus einer Teilnehmerperspektive als gut bezeichnet werden kann. Gutes Regieren ist ein wichtiges Kriterium für die → Legitimität einer politischen Ordnung, aber nicht mit dieser identisch.

Zentrale Kriterien: Die Konkretisierung dieses normativen Anspruchs in den drei Kategorien (1) effizientes Management, (2) Kontrollmechanismen und Rechenschaftspflicht sowie (3) Dezentralisierung und Transparenz wird von maßgeblichen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit vertreten und spiegelt auf der internationalen Ebene einen Mindeststandard für „gutes“ Regieren wider. Erweiterte Definitionen, wie sie zum Beispiel von der UNDP oder der OECD vertreten werden, nehmen darüber hinaus demokratische Grundsätze mit auf.

Fokus wirtschaftliche Entwicklung: Mit „Good Governance“ beantworten entwicklungspolitische und ökonomische Experten seit den 1980er Jahren die Frage, wie es Entwicklungs- und Schwellenländern gelingen könnte, die als notwendig erachteten Maßnahmen gegen Schuldenkrise, Hyperinflation und ähnliche Entwicklungshemmnisse zu ergreifen. Standards des „guten“ Regierens sollen hier als Hilfestellung dienen.

Politik als Management: Es lässt sich eine zweifache Engführung des Begriffs „Good Governance“ beobachten: Die erste Engführung besteht in einem eher technischen als politischen Gebrauch des Begriffs. Machtfragen werden in Managementprobleme umgedeutet. Die zweite Engführung ist eine einseitige Orientierung auf *Output*-Legitimität. Demokratie kommt als mögliche unabhängige Variable der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung in Betracht, nicht aber als intrinsischer Wert, an dessen Verwirklichung Entwicklung auch zu messen wäre. Die verbreiteten Zweifel an der Zweckmäßigkeit einer demokratiethoretischen Aufladung von „Good Governance“ nähren sich aus den schlechten Erfahrungen mit Versuchen externer Demokratieförderung, aber auch aus der Aufweichung des völkerrechtlichen Grundsatzes der souveränen Gleichheit.

Kritik:

In der (empirisch-analytischen) Governance-Perspektive erscheint "Good Governance" als ein Governance-Phänomen unter anderen: ein Versuch der internationalen Gemeinschaft, eine effiziente (und legitime) staatliche Regel(durch)setzung in Räumen begrenzter Staatlichkeit zu etablieren. Problematisch erscheint hier, erstens, dass die Lösung des „guten“ Regierens ausschließlich in einer „Standardisierung“ der Organisation Staat nach westlichem Vorbild gesehen wird. Die empirisch-analytische Governance-Perspektive weist jedoch auch auf lokal spezifische Möglichkeiten der Effizienzsteigerung, Kontrolle und Rechenschaftspflicht, Dezentralisierung und Transparenz hin, die auch staatliches Regieren „verbessern“ könnten. Ein zweiter Kritikpunkt betrifft die Einschränkung der Adressaten von „Good Governance“-Politiken auf Staaten. Die empirisch-analytische Governance-Perspektive beschränkt normative Ansprüche des Regierens nicht auf staatliche Akteure. An Maßstäben des „guten“ Regierens kann und sollte jeder Akteur gemessen werden, der Governance-Leistungen – insbesondere grundlegende Ordnungsleistungen – erbringt.

Gouvernementalität

= Denksystem in Bezug auf die Art und Weise des Regierens; Regierungsrationalität, die bestimmte Aktivitäten des Regierens sowohl für Regierende als auch für Regierte denk- und praktikierbar macht.

Erläuterungen:

Regierung: Der Begriff der Regierung meint in der Gouvernementalitätsperspektive nicht die Führung eines Staates, sondern die Führung und Selbstführung sämtlicher Individuen und Kollektive einer Gesellschaft. Es geht dabei um die Institutionen und Praktiken, durch die Menschen gelenkt werden (z.B. Verwaltung, Erziehung), um Herrschaftstechniken wie auch um Subjektivierungsweisen. Es geht nicht zuletzt auch um den politischen Charakter von Wissen, wenn gefragt wird: Welche Wissensarten, welche „Rationalitäten“ liegen einer bestimmten Form des Regierens zugrunde (→ Regierungsrationalität)?

Regierungsrationalität: Gouvernementalität ist ein in Raum und Zeit veränderliches Denksystem, das bestimmt, auf welche Weise menschliches Verhalten in der Gesellschaft gesteuert wird. Es geht hier um eine spezifische Rationalität des Regierens, die bestimmte Ziele anvisiert, die sich bestimmter Regierungsinstrumente bedient und die sich auf bestimmte wissenschaftliche Disziplinen stützt. Mit anderen Worten: Die Ziele, Instrumente und Wahrheiten des Regierens ergeben einen rationalen Zusammenhang, der sich in Raum und Zeit wandelt und der die Menschen steuert. Michel Foucault, auf den das Gouvernementalitätskonzept zurückgeht, unterscheidet historisch-empirisch drei Regierungsrationalitäten des neuzeitlichen Europas: Staatsraison, Liberalismus (auch als Gouvernementalität im engeren Sinne bezeichnet) und Neoliberalismus.

Kritik:

Mit dem Fokus auf diskursive Strukturen, die politisches Handeln steuern, richtet der Gouvernementalitätsansatz sein Hauptaugenmerk auf den Kontext von Governance. Der Governance-Begriff nimmt hingegen eine akteursorientierte Perspektive ein, bei der die Handlungsmöglichkeiten politischer Akteure (innerhalb von Diskursen) im Vordergrund stehen. In Hinblick auf dieses Erkenntnisinteresse der Governance-Forschung zeichnet der Gouvernementalitätsansatz ein vergleichsweise starres Bild: Akteure werden gesteuert, Dominanzstrukturen sind übermächtig. Aus der Gouvernementalitätsperspektive unterstützt die Governance-Forschung globale Machtasymmetrien, indem sie die Möglichkeiten westlicher Politik-Transfers auslotet. So ist das Verhältnis zwischen beiden Ansätzen gespannt, aufgrund einer Strukturorientierung einerseits und einer Akteursorientierung andererseits. Dennoch kann die Governance-Forschung von der Gouvernementalitätsperspektive profitieren. Diese Perspektive weist auf Grenzen dessen, „was gesagt werden kann“, bzw. auf Prozesse der Wirklichkeits- und Problemkonstruktion im Governance-Prozess hin, und sie stellt die Frage nach überindividuel-

len Machtwirkungen (*power of discourse*). Dies kann sowohl dem „Problemlösungsbias“ als auch der potentiellen Machtblindheit der Governance-Forschung entgegenwirken. Die Methode der Genealogie, die auf eine konsequente Historisierung gegenwärtiger „Wahrheiten“ zielt, befruchtet zudem eine kritische Hinterfragung der Übertragbarkeit des Governance-Konzeptes auf nicht-westliche Räume.

Zuletzt erschienene Working Paper aus der SFB-Governance Working Paper Series

- Eimer, Thomas R.* 2012: When Modern Science Meets Traditional Knowledge: A Multi-Level Process of Adaption and Resistance. SFB-Governance Working Paper Series, No. 35, Research Center (SFB) 700, Berlin, Juni 2012.
- Kötter, Matthias* 2012: Non-State Justice Institutions: A Matter of Fact and a Matter of Legislation. SFB-Governance Working Paper Series, No. 34, Research Center (SFB) 700, Berlin, Juni 2012.
- Koehler, Jan* 2012: Social Order Within and Beyond the Shadows of Hierarchy. Governance-Patchworks in Afghanistan. SFB-Governance Working Paper Series, No. 33, Research Center (SFB) 700, Berlin, Juni 2012.
- Risse, Thomas* 2012: Governance Configurations in Areas of Limited Statehood. Actors, Modes, Institutions, and Resources. SFB-Governance Working Paper Series, No. 32, Research Center (SFB) 700, Berlin, März 2012.
- Hönke, Jana/Thomas, Esther* 2012: Governance for whom? - Capturing the inclusiveness and unintended effects of governance, SFB-Governance Working Paper Series, No. 31, Research Center (SFB) 700, Berlin, April 2012.
- Contreras Saíz, Mónica/Hölck, Lasse/Rinke, Stefan* 2012: Appropriation and Resistance Mechanisms in (Post-) Colonial Constellations of Actors: The Latin American Frontiers, SFB-Governance Working Paper Series, No. 30, Research Center (SFB) 700, Berlin, April 2012.
- Börzel, Tanja* 2012: How Much Statehood Does it Take – and What For? SFB-Governance Working Paper Series, No. 29, Research Center (SFB) 700, Berlin, März 2012.
- Prigge, Judit* 2011: Friedenswächter. Institutionen der Streitbeilegung bei den Amhara in Äthiopien, SFB-Governance Working Paper Series, No. 28, Research Center (SFB) 700, Berlin, Januar 2012.
- Jacob, Daniel/Ladwig, Bernd/Oldenbourg, Andreas* 2012: Human Rights Obligations of Non-State Actors in Areas of Limited Statehood, SFB-Governance Working Paper Series, No. 27, Research Center (SFB) 700, Berlin, Januar 2012.
- Schmelzle, Cord* 2011: Evaluating Governance. Effectiveness and Legitimacy in Areas of Limited Statehood, SFB-Governance Working Paper Series, No. 26, Research Center (SFB) 700, Berlin, November 2011.
- Börzel, Tanja A./Hönke, Jana* 2011: From Compliance to Practice. Mining Companies and the Voluntary Principles on Security and Human Rights in the Democratic Republic of Congo, SFB-Governance Working Paper Series, No. 25, Research Center (SFB) 700, Berlin, Oktober 2011.
- Draude, Anke/Neuweiler, Sonja* 2010: Governance in der postkolonialen Kritik. Die Herausforderung lokaler Vielfalt jenseits der westlichen Welt, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 24, DFG-Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Mai 2010.
- Börzel, Tanja A.* 2010: Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises?, SFB-Governance Working Paper Series, No. 23, Research Center (SFB) 700, Berlin, März 2010.

- Wilke, Boris* 2009: Governance und Gewalt. Eine Untersuchung zur Krise des Regierens in Pakistan am Fall Belutschistan, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 22, DFG-Sonderforschungsbereich 700, Berlin, November 2009.
- Schneckener, Ulrich* 2009: Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood, SFB-Governance Working Paper Series, No. 21, Research Center (SFB) 700, Berlin, Oktober 2009.
- Mueller-Debus, Anna Kristin/Thauer, Christian R./Börzel, Tanja A.* 2009: Governing HIV/AIDS in South Africa. The Role of Firms, SFB-Governance Working Paper Series, No. 20, Research Center (SFB) 700, Berlin, Juni 2009.
- Nagl, Dominik/Stange, Marion* 2009: Staatlichkeit und Governance im Zeitalter der europäischen Expansion. Verwaltungsstrukturen und Herrschaftsinstitutionen in den britischen und französischen Kolonialimperialien, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 19, DFG-Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Februar 2009.
- Börzel, Tanja A./Pamuk, Yasemin/Stahn, Andreas* 2008: The European Union and the Promotion of Good Governance in its Near Abroad. One Size Fits All?, SFB-Governance Working Paper Series, No. 18, Research Center (SFB) 700, Berlin, December 2008.
- Koehler, Jan* 2008: Auf der Suche nach Sicherheit. Die internationale Intervention in Nordost-Afghanistan, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 17, DFG-Sonderforschungsbereich 700, Berlin, November 2008.
- Beisheim, Marianne/Fuhr, Harald* (Hrsg.) 2008: Governance durch Interaktion nicht-staatlicher und staatlicher Akteure. Entstehungsbedingungen, Effektivität und Legitimität sowie Nachhaltigkeit, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 16, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, August 2008.
- Buckley-Zistel, Susanne* 2008: Transitional Justice als Weg zu Frieden und Sicherheit. Möglichkeiten und Grenzen, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 15, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Juli 2008.
- Beisheim, Marianne/Dingwerth, Klaus* 2008: Procedural Legitimacy and Private Transnational Governance. Are the Good Ones Doing Better?, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 14, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, June 2008.
- Benecke, Gudrun/Branović, Željko/Draude, Anke* 2008: Governance und Raum. Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen zur Verräumlichung von Governance, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 13, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Mai 2008.

Diese und weitere Publikationen können im Internet unter www.sfb-governance.de/publikationen abgerufen oder in gedruckter Form per E-Mail an sfb700@zedat.fu-berlin.de bestellt werden.

Die Autoren



Anke Draude ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Teilprojekt A1 „Beiträge zur Theoriebildung“ des SFB 700. Sie beschäftigt sich angesichts des Eurozentrismus-Dilemmas mit der Übertragung „westlicher“ Denkmuster in „nicht-westliche“ Räume.

Ihr Promotionsprojekt ist die theoretisch-konzeptionelle Erschließung der Vielfalt des Regierens durch eine Re-Konzeptualisierung von Governance.

Kontakt: anke.draude@fu-berlin.de



Thomas Risse ist Professor für internationale Politik und Direktor der Arbeitsstelle Transnationale Beziehungen, Außen- und Sicherheitspolitik am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin. Thomas Risse ist Sprecher des DFG-Sonderforschungsbereichs 700 „Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit“.

Kontakt: thomas.risse@fu-berlin.de



Cord Schmelzle ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Teilprojekt A1 „Beiträge zur Theoriebildung“ des SFB 700. Seine Dissertation „Politische Legitimität und zerfallene Staatlichkeit“ behandelt das Verhältnis von Staatlichkeit und politischer Legitimität und fragt vor diesem Hintergrund nach der Zulässigkeit

externer Herrschaft in zerfallenen Staaten.

Kontakt: cord.schmelzle@fu-berlin.de

Forschungsprogramm des SFB 700

Governance ist zu einem zentralen Thema sozialwissenschaftlicher Forschung geworden. Der SFB 700 *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit* fragt nach den Bedingungen von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit, d.h. in Entwicklungs- und Transformationsländern, „zerfallen(d)en Staaten“ in den Krisenregionen der Welt oder, in historischer Perspektive, verschiedenen Kolonialtypen. Wie und unter welchen Bedingungen werden *Governance*-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt in Räumen begrenzter Staatlichkeit erbracht, und welche Probleme entstehen dabei? Der SFB 700, gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), hat seine Arbeit 2006 aufgenommen.

Partnerorganisationen des SFB 700

Sprecheruniversität:
Freie Universität Berlin



Universität Potsdam



Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)



Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)



Hertie School of Governance

