

## Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit

---

Zur „Reisefähigkeit“ des  
*Governance*-Konzeptes

Thomas Risse



SFB-GOVERNANCE WORKING PAPER SERIES • NR. 5 • APRIL 2007

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?

## Inhalt

1. Einleitung	4
2. Zum <i>Governance</i> -Konzept	4
3. Was ist „begrenzte Staatlichkeit“?	8
4. Wie „reisefähig“ ist <i>Governance</i> in Räumen begrenzter Staatlichkeit?	13
5. Schlussfolgerungen: Legitimes Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit	19
Literatur	23

Risse, Thomas 2007: Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Zur „Reisefähigkeit“ des *Governance*-Konzeptes, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 5, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, April 2007.

ISSN 1864-1024 (Internet)

ISSN 1863-6896 (Print)

Das vorliegende Working Paper ist der Entwurf eines Beitrags für das Sonderheft der „Politischen Vierteljahresschrift“ zum Thema *Governance*, herausgegeben von Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn, das voraussichtlich 2008 erscheinen wird.

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](mailto:sfb700@zedat.fu-berlin.de)  
Web: [www.sfb-governance.de](http://www.sfb-governance.de)

Deutsche  
Forschungsgemeinschaft

**DFG**

Diese Publikation kann im Internet unter [www.sfb-governance.de/publikationen](http://www.sfb-governance.de/publikationen) abgerufen oder in gedruckter Form per E-Mail an [sfb700@zedat.fu-berlin.de](mailto:sfb700@zedat.fu-berlin.de) bestellt werden.

## **Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Zur „Reisefähigkeit“ des *Governance*-Konzeptes**

*Thomas Risse*

### **Zusammenfassung**

Ein zentrales theoretisches Problem des wissenschaftlichen Diskurses über *Governance* besteht darin, dass die sozialwissenschaftlichen Konzepte vor dem Hintergrund der Erfahrung des Regierens in modernen und hoch entwickelten demokratischen Nationalstaaten der OECD-Welt formuliert wurden. Hieraus ergeben sich konzeptionelle Probleme hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit auf historische und gegenwärtige Räume begrenzter Staatlichkeit. Diese Räume befinden sich vornehmlich außerhalb der OECD-Welt und sind kulturell, religiös aber auch im Hinblick auf Akteurskonstellationen und Handlungsmodi anders strukturiert als der moderne Nationalstaat westlicher Prägung. Der Beitrag behandelt diese „Reisefähigkeit“ des *Governance*-Konzeptes in andere Weltregionen und kulturelle Kontexte. Inwieweit sind die westlich geprägten Begrifflichkeiten auf diese übertragbar, und welche Probleme stellen sich dabei? Was können wir umgekehrt für die sozialwissenschaftliche *Governance*-Diskussion aus den Erfahrungen mit dem Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit lernen?

### **Abstract**

The fact that the respective social science concepts have been formulated against the background of governance in modern and highly industrialized democratic nation-states of the OECD world constitutes a major problem of the discourse on governance. This leads to conceptual problems with regard to the applicability to historical and contemporary areas of limited statehood. These areas are mostly located outside the OECD world and differ structurally from modern Western nation-states with regard to cultural and religious aspects as well as concerning configurations of actors and modes of action. The paper discusses the extent to which the governance concept can “travel” in different world regions and cultural contexts. To what extent are Western concepts transferable, and which problems arise? And what can we learn for the debate on governance in the social sciences from the experiences in areas of limited statehood?

## 1. Einleitung

Ein zentrales theoretisches Problem des wissenschaftlichen Diskurses über *Governance* besteht darin, dass die sozialwissenschaftlichen Konzepte vor dem Hintergrund der Erfahrung des Regierens in modernen und hoch entwickelten demokratischen Nationalstaaten der OECD-Welt formuliert wurden. Hieraus ergeben sich konzeptionelle Probleme hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit auf historische und gegenwärtige Räume begrenzter Staatlichkeit. Diese Räume befinden sich vornehmlich außerhalb der OECD-Welt und sind kulturell, religiös aber auch im Hinblick auf Akteurskonstellationen und Handlungsmodi anders strukturiert als der moderne Nationalstaat westlicher Prägung. Im Rahmen einer Theorie des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit müssen deshalb die gegenwärtig diskutierten *Governance*-Modelle, ihre Grundannahmen und Bewertungskriterien im Hinblick auf ihre Tragfähigkeit und Anwendbarkeit auf politische Räume außerhalb der OECD-Welt geprüft werden. Im Folgenden geht es vor allem um diese „Reisefähigkeit“ des *Governance*-Konzeptes in andere Weltregionen und kulturellen Kontexte. Inwieweit sind die westlich geprägten Begrifflichkeiten auf diese übertragbar, und welche Probleme stellen sich dabei? Was können wir umgekehrt für die sozialwissenschaftliche *Governance*-Diskussion aus den Erfahrungen mit dem Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit lernen?<sup>1</sup>

Dabei gehe ich folgendermaßen vor: Zunächst kläre ich den *Governance*-Begriff, der hier Verwendung findet, und grenze ihn von einer weiten und einer zu engen Konzeptualisierung ab. Anschließend erläutere ich kurz, was mit „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ gemeint ist und was diese Begrifflichkeit von anderen Konzepten wie „Entwicklungsländer“ oder „fragile“ bzw. „zerfallen(d)e Staaten“ unterscheidet. Im Mittelpunkt des Beitrages stehen Überlegungen zu den meist unhinterfragten Implikationen des *Governance*-Konzeptes, die deutlich werden, wenn man sie mit der *Governance*-Problematik in Räumen begrenzter Staatlichkeit konfrontiert. Dabei verweist der Blick auf Räume begrenzter Staatlichkeit auf eine ganze Reihe von ungelösten theoretischen und empirischen Problemen des *Governance*-Konzeptes, die im Kontext der entwickelten OECD-Welt gar nicht untersucht werden können. Der Beitrag schließt mit Überlegungen zur Frage des legitimen Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit.

## 2. Zum *Governance*-Konzept

An dieser Stelle muss nicht noch einmal auf die *Governance*-Diskussion im Einzelnen eingegangen werden (vgl. Mayntz 2008 sowie Benz 2004b und Schuppert 2005a). Es sei aber daran erinnert, dass diese Debatte aus der sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorie hervorgegan-

---

<sup>1</sup> Der folgende Beitrag beruht auf Diskussionen und Überlegungen im Rahmen des Berliner Sonderforschungsbereichs (SFB) 700 „*Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit“. Ich danke den Mitgliedern des SFB 700 sowie den Teilnehmern und Teilnehmerinnen der SFB-Eröffnungskonferenz vom 22.-24.2.07 in Berlin, insbesondere Arthur Benz, Tanja Börzel, Lars Brozus, Anke Draude, Matthias Kötter, Bernd Ladwig, Ursula Lehmkuhl, Andrea Liese, Renate Mayntz, Fritz Scharpf und Folke Schuppert für viele anregende Diskussionen. Vgl. zum folgenden auch Risse und Lehmkuhl 2007; Risse und Lehmkuhl 2006 sowie meinen Vortrag auf dem Münsteraner DVPW-Kongress 2006.

gen ist und insgesamt im Kontext diverser institutionalistischer Großtheorien steht, die in Deutschland im Wesentlichen unter dem Stichwort „akteurszentrierter Institutionalismus“ zusammengefasst wurden (vgl. Mayntz 2008; Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 1997). Dabei kann zwischen einem „weiten“ und einem „engen“ *Governance*-Konzept unterschieden werden. Der „weite“ *Governance*-Begriff wurde von Oliver Williamson in die Debatte eingeführt und bezieht sich letztlich auf jedwede Form sozialer Ordnung (Williamson 1975). Dementsprechend unterschied er zwischen Markt und Staat (Hierarchie) als *Governance*-Formen, später kamen Netzwerke als nicht-hierarchische Formen der Handlungskoordination hinzu (vgl. dazu Kooiman 1993; Marin/Mayntz 1991; Börzel 1998). Wenn aber jedwede Form sozialer Ordnung *Governance* ist, verliert der Begriff seine analytische Schärfe. Er wird synonym mit gesellschaftlicher Ordnung.

Demgegenüber konzentriert sich der „enge“ *Governance*-Begriff auf diejenigen Formen des Regierens, die sich durch einen kooperativen Stil auszeichnen und an denen private Akteure – ob Unternehmen, Interessengruppen oder NGOs – zumindest beteiligt sind. *Governance* ist dann das, was bisher in der Literatur als „new modes of *Governance*“ bezeichnet wurde (vgl. etwa Rhodes 1997; vgl. auch das NEWGOV-Projekt im Rahmen des 6. Rahmenprogramms der Europäischen Kommission). Traditionelle staatliche Steuerung fällt aus diesem *Governance*-Konzept heraus. Auch dies erscheint nicht sinnvoll, denn wir interessieren uns ja gerade auch weiter für die „Transformation von Staatlichkeit“ (vgl. zahlreiche der im Rahmen des SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen entstandenen Arbeiten) und für das Verhältnis von staatlichem Regieren und *Governance* durch Kooperationsformen privater und öffentlicher Akteure (vgl. dazu Börzel 2008).

Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, unter *Governance* ein Konzept mittlerer Reichweite zu verstehen, nämlich das „Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2004: 66; ähnlich Benz 2004a). Es geht also um das „Regieren mit großem R“ (Kohler-Koch 1998). Dieser *Governance*-Begriff ist erstens eng verbunden mit dem Politikbegriff. Politik und *Governance* hängen insofern zusammen, als das Politische alle auf *Governance* bezogenen Handlungen und Handlungszusammenhänge umfasst.

Er ist zweitens eher struktur- als akteurszentriert. Es geht um Regelungsstrukturen, also Institutionen, wobei diese sowohl formell gesetzt als auch informell strukturiert sein können. In der Strukturdimension können dann drei Typen institutionalisierter Regelungsstrukturen unterschieden werden. Es handelt sich dabei um Idealtypen, die in der Realität selten in der reinen Form vorkommen und sich vor allem im Modus der Handlungskoordination, aber auch teilweise über die beteiligten Akteure voneinander unterscheiden (vgl. zum Folgenden vor allem Börzel 2008):

**Hierarchie** kennzeichnet die klassischen Formen hoheitlicher Steuerung. Es geht um Weisungen, denen sich Akteure unterwerfen müssen und deren Einhaltung notfalls mittels Zwang und Gewalt und auch gegen die Interessen und Präferenzen der Akteure durchgesetzt wird. Beispiele für hierarchische Steuerung sind das legitime Gewaltmonopol des modernen Nationalstaates ebenso wie seine Rechtsdurchsetzungsfähigkeit, aber auch autoritative Weisungen supranationaler Akteure wie z.B. die EU-Kommission oder u.U. der UN-Sicherheitsrat. Hierarchisch steuern können im Allgemeinen nur öffentliche bzw. staatliche Akteure.

**Verhandlungssysteme** sind *Governance*-Strukturen, die durch nicht-hierarchische Formen der Handlungskoordination in den Modi von bargaining und/oder arguing gekennzeichnet sind. Bargaining bezeichnet eine Form von Verhandlungen, die im Aushandeln von Kompromissen aufgrund wechselseitiger Konzessionen auf der Basis fixer Akteurspräferenzen und -identitäten besteht. Auch Regelungsstrukturen, die über positive oder negative Anreize/Sanktionen steuern, können dazu gezählt werden. Arguing hingegen bezieht sich auf einen Typus von Verhandlungssystemen, die auf nicht-manipulative Verständigungs- und Überzeugungsprozesse setzen, die Interessen und Identitäten von Akteuren argumentativ mit dem Ziel hinterfragen, einen verständigungsorientierten Konsens zu erzielen (vgl. u.a. Risse 2000, Müller 1994, Saretzki 1996). Was die Akteursdimension angeht, so kann zwischen rein inter- bzw. transgouvernementalen Verhandlungssystemen (z.B. internationalen Regime), an denen ausschließlich öffentliche Akteure beteiligt sind, öffentlich-privaten Kooperationspartnerschaften (Public Private Partnerships, PPPs, vgl. Rosenau 2000; Börzel und Risse 2005; Beisheim/Liese/Ulbert 2008; Schäferhoff et al. 2007) und rein privaten Formen der Selbstregulierung unterschieden werden. Wichtig ist, dass die Modi der Handlungskoordination bargaining und arguing orthogonal zu den beteiligten Akteuren sind, d.h. welcher Modus dominiert, ist unabhängig vom Typ des Verhandlungssystems.

**Wettbewerbssysteme** sind schließlich institutionalisierte Regelungsstrukturen, die über den Mechanismus des Wettbewerbs bzw. der Konkurrenz politische Entscheidungen herbeiführen. Wettbewerbssysteme sind von reinen Marktstrukturen dadurch unterschieden, dass es sich bei letzteren um spontane Ordnungen handelt. Zwar sind Märkte auch durch Regeln konstituiert, sie sind aber als solche zur privaten Nutzenmaximierung eingerichtet und nicht zur Erbringung von *Governance*-Leistungen bestimmt. Wenn sich *Governance*-Strukturen hingegen Marktmechanismen von Konkurrenz und Wettbewerb zur Erbringung kollektiver Güter bedienen, dann handelt es sich um Wettbewerbssysteme im hier verstandenen Sinne. Wettbewerbssysteme können sowohl aus ausschließlich öffentlichen Akteuren (z.B. Steuerwettbewerb) als auch aus unterschiedlichen Kombinationen öffentlicher und privater Akteure (z. B. Privatisierung diverser öffentlicher Dienstleistungen) bestehen.

Alle drei Typen von institutionalisierten Regelungsstrukturen haben eine Reihe gemeinsamer Merkmale, die sich aus der oben angegebenen Begriffsbestimmung ergeben:

Erstens sind *Governance*-Strukturen intentional darauf angelegt, kollektive Sachverhalte zu regeln, Kollektivgüter bereitzustellen und politische Entscheidungen herbei zu führen. Wenn

– quasi nebenbei oder als unbeabsichtigte Nebenfolge – öffentliche Güter bereitgestellt werden (z.B. durch Märkte), dann handelt es sich nicht um *Governance*. Die ganz normalen Aktivitäten privater Unternehmen mögen indirekt zum Gemeinwohl beitragen, indem sie beispielsweise Arbeitsplätze schaffen und zu den Steuereinnahmen des Staates beitragen, aber sie sind deshalb noch nicht *Governance*. Dabei ist zu betonen, dass Intentionalität zumeist in den institutionalisierten Regelungsstrukturen selbst abgelagert ist, so dass *Governance* nicht davon abhängt, ob individuelle Akteure in ihren Handlungsorientierungen immer und ständig am Gemeinwohl bzw. der Bereitstellung kollektiver Güter orientiert sind. Im Gegenteil, Verhandlungssysteme im Modus des *bargaining* und Wettbewerbssysteme bauen gerade darauf, dass Akteure ihren egoistischen Nutzen maximieren wollen, um auf diese Weise *Governance*-Leistungen zu erbringen.

Intentionalität bedeutet nicht, dass *Governance* effektiv im Sinne der Problemlösungsfähigkeit und der tatsächlichen Bereitstellung kollektiver Güter ist (Output-Legitimität, vgl. Scharpf 1999) oder dass die von einer Regelung Betroffenen die Möglichkeit haben, auf den Prozess der Regelsetzung bzw. -implementierung in demokratischen Verfahren Einfluss zu nehmen (Input-Legitimität). Sonst wäre *Good Governance* als Begriff überflüssig – ein weißer Schimmel. Hier handelt es sich um empirische Forschungsfragen, die nicht über Begriffsdefinitionen geklärt werden können. Die *Governance*-Forschung befasst sich ja gerade mit der Frage, unter welchen Bedingungen *Governance*-Leistungen effektiv und (input-)legitim bereitgestellt werden können (vgl. z.B. Schuppert 2005a; Benz/Papadopoulos 2006).

Zweitens jedoch impliziert der hier verwendete *Governance*-Begriff nicht nur Intentionalität, sondern auch etwas, das man „minimale Normativität“ nennen könnte: „Gemeint ist das ernsthafte und nicht gänzlich erfolglose Bemühen um Ordnung hinsichtlich überlebenswichtiger und Sozialität überhaupt sichernder Güter“ (Ladwig, et al. 2007, 10). Die „kollektive Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ impliziert eine mindestens minimale normative Orientierung, hier verstanden als das Bemühen, den Nutzen nicht nur Einzelner, sondern einer Gemeinschaft (eines Kollektivs) als Ganzes zu mehren – und zwar unabhängig davon, worin dieser Nutzen bzw. das kollektive Gut im Einzelnen besteht oder wie kontrovers es im Einzelnen sein mag, was eigentlich der kollektive Nutzen ist.<sup>2</sup> Was jeweils kollektive Güter sind bzw. was jeweils zum Gegenstand kollektiver Regelung gemacht wird, das ist sowohl historisch als auch räumlich kontingent und immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Entscheidend ist, dass der hier verwendete *Governance*-Begriff die Orientierung an der Bereitstellung kollektiver Güter und kollektiver Regelung impliziert. Wobei auch diese minimale Normativität zumeist in den Institutionen selbst abgelagert ist und es daher nicht unbedingt auf die individuellen Handlungsorientierungen der Akteure ankommt. Die Institutionen des modernen und demokratischen Rechtsstaates sorgen z.B. dafür, dass selbst in erster Linie an Macht interessierte Politiker ohne großen politischen Gestaltungswillen institutionell gezwungen sind, zur „kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ beizutragen. Und wenn sie ihr Amt

<sup>2</sup> Auf diesen Punkt hat insbesondere Renate Mayntz immer wieder hingewiesen, u.a. auch in einem vielbeachteten Vortrag beim SFB 700 im Juni 2006 in Berlin.

für private Zwecke missbrauchen, dann stellen *Governance*-Institutionen eine Reihe von Verfahren bereit, um sie zur Rechenschaft zu ziehen.

Die dritte Implikation des hier verwendeten *Governance*-Begriffs besteht darin, dass die soziale Gruppe oder politische Gemeinschaft, für die Sachverhalte zu regeln sind oder Kollektivgüter bereit gestellt werden, einigermaßen klar definiert oder zumindest angebbbar ist. Im modernen Staat handelt es sich um die Bevölkerung auf einem bestimmten Territorium, wobei den eigentlichen Staatsbürgern wiederum ganz bestimmte Rechte und Pflichten zukommen. Bestimmte Minimal-Leistungen kommen allen Bewohnern eines Territoriums zugute. Die Notaufnahmen amerikanischer Krankenhäuser müssen Patienten unabhängig davon aufnehmen, ob sie a) krankenversichert sind oder nicht und b) ob das entsprechende Hospital im jeweiligen individuellen Gesundheitsplan vorkommt oder nicht. Andere *Governance*-Leistungen werden zwar selektiv bereitgestellt, aber nach meritokratischen, leistungsbezogenen Kriterien und nicht nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten privilegierten Gruppe (Schicht, Klasse, Clan).

Diese Implikationen des *Governance*-Begriffes klingen vor der Folie des modernen demokratischen Rechts- und Interventionsstaates trivial und nicht weiter erläuterungsbedürftig. Ich erwähne sie hier deshalb, weil sie entscheidend werden, wenn es um die Beurteilung der „Reisefähigkeit“ des *Governance*-Konzeptes und seine Übertragbarkeit auf andere Weltregionen und andere historische Kontexte geht. Bevor ich darauf zurückkomme, folgt zunächst aber eine Begriffsbestimmung dessen, was mit „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ gemeint ist.

### 3. Was ist „begrenzte Staatlichkeit“?

Zur Kennzeichnung politischer Räume jenseits der entwickelten OECD-Welt existieren eine ganze Reihe von Begrifflichkeiten mit jeweils unterschiedlichen Konnotationen. Der Begriff „Dritte Welt“ beispielsweise ergab nur so lange Sinn, wie – während des kalten Krieges – auch zwischen „Erster“, westlicher, und „Zweiter“ Welt, den sozialistischen Staaten, unterschieden werden konnte. Der Begriff „Entwicklungsländer“ hat von vorneherein eine modernisierungstheoretische Konnotation und kategorisiert Staaten nach ihrem sozioökonomischen Entwicklungsniveau (vgl. auch die Typologien von „Schwellenländern“ bis zu den am wenigsten entwickelten Ländern, den LLDCs). Neuerdings sind im Rahmen der wachsenden Literatur zu Prozessen des Staatszerfalls Typologien en vogue, die von „zerfallenen“ über „fragile“, „schwache“ bis hin zu „starken“ Staaten reichen (vgl. z.B. Rotberg 2003, 2004; Schneckener 2004). Diese Typologien messen Staatlichkeit anhand von drei *Governance*-Funktionen (oder *Governance*-Leistungen), nämlich den staatlichen Leistungen in den Bereichen Sicherheit (Grad des staatlichen Gewaltmonopols), Herrschaft (Grad legitimer und demokratischer Herrschaft) und Wohlfahrt (Ausmaß der Bereitstellung materieller Kollektivgüter). Auch bei diesen Typologien bildet der entwickelte und demokratische Rechts- und Interventionsstaat den Maßstab. Es kommt dann zu durchaus kontraintuitiven Kategorisierungen. So bezeichnet Rotberg beispielsweise autoritäre Staaten wie Syrien oder die Volksrepublik China als „schwache Staaten“, weil sie Defizite im Bereich der *Governance*-Leistung Herrschaft aufweisen. Abgesehen davon, dass



diese Typologien unhinterfragte modernisierungstheoretische Annahmen beinhalten (Eurozentrismus), werden hier schnell Forschungsfragen zu Definitionsfragen. Hinzu kommt eine Staatszentriertheit, die die *Governance*-Diskussion überwinden wollte, indem sie zwischen *Governance*-Leistungen (z.B. in den Bereichen Sicherheit und Wohlfahrt), den Erbringern dieser Leistungen (öffentliche und/oder private Akteure) und den Modi der Handlungskoordination unterscheidet (Hierarchie, Verhandlung, Wettbewerb, s.o.). Das *Governance*-Konzept macht es gerade zur Forschungsfrage, wer welche kollektiven Güter wie und unter welchen Bedingungen bereitstellt und überwindet damit die Staatszentriertheit früherer Ansätze, z.B. der Steuerungstheorie (vgl. dazu Mayntz 2008).

Staatlichkeit sollte man daher so konzeptualisieren, dass der Begriff von *Governance* unterschieden werden kann und es somit eine Untersuchungsfrage wird, wie viel Staat eigentlich notwendig ist, damit *Governance* effektiv und legitim erfolgt (die „Schatten der Hierarchie“-Frage, vgl. Börzel 2008). Dabei ist zu konzedieren, dass eine Konzeptualisierung von Staatlichkeit nicht ganz ohne Rückgriff auf *Governance* auskommt. Wenn mit *Governance* institutionalisierte Regelungsstrukturen für gesellschaftliche Sachverhalte gemeint sind, dann ist Staatlichkeit eine Teilmenge von *Governance*. Um aber zu vermeiden, dass Staatlichkeit mit *Governance* gleichgesetzt wird, liegt es nahe, den Begriff des Staates so eng wie möglich zu bestimmen. Nach Max Weber handelt es sich bei Staaten um Herrschaftsverbände mit legitimem Gewaltmonopol (Weber 1921/1980).<sup>3</sup> Bei Jellinek heißt dies „effektive Gebietsherrschaft“, d.h. die Fähigkeit zur Herstellung und Durchsetzung politischer Entscheidungen in einem Territorium oder in einem Sachbereich der Politik (Jellinek 1900 (1922), vgl. dazu auch Benz 2001), und zwar notfalls mit Zwangsgewalt, d.h. im Modus hoheitlicher, also hierarchischer Steuerung. Das Gewaltmonopol ermöglicht die Durchsetzungsfähigkeit politischer Entscheidungen. Dieser Begriff von Staatlichkeit ist eng mit dem Begriff der Souveränität verbunden, insbesondere mit dem, was Stephen Krasner „domestic sovereignty“ genannt hat, also die Fähigkeit, Entscheidungen ohne äußere Einmischung auf einem Territorium zu treffen und durchzusetzen (vgl. Krasner 1999).

Ein weiteres Element von Staatlichkeit kommt hinzu, nämlich die Begrenzung staatlicher Herrschaft im Sinne der Vermeidung von Willkürherrschaft und Despotie.<sup>4</sup> Diese Begrenzung staatlicher Herrschaft muss nicht unbedingt über demokratische und/oder rechtsstaatliche Verfahren erfolgen, letztere sind nur eine Form der Herrschaftsbegrenzung. Historisch gesehen war selbst die absolutistische Herrschaft keine reine Willkürherrschaft, sondern an bestimmte Verfahren gebunden. Das Gleiche gilt für die konstitutionelle Monarchie ebenso wie für zeitgenössische autoritäre Regime wie etwa die kommunistische Herrschaft oder Militärdiktaturen. Wichtig ist, dass für diese Konzeptualisierung von Staatlichkeit die Form der Herrschaftsausübung (ob demokratisch oder autoritär) ebenso unerheblich ist wie die Art und Weise, wie politische Herrschaft begrenzt wird. Schon gar nicht ist Bestandteil der Definition, welche *Governance*-Funktionen der Staat sonst noch übernimmt.

<sup>3</sup> Es ist zu betonen, dass Legitimität bei Weber mehr umfasst als demokratische Legitimität und auch über charismatische oder traditionale Herrschaft hergestellt werden kann.

<sup>4</sup> Auf diesen Punkt hat mich insbesondere Arthur Benz aufmerksam gemacht. Vgl. auch Benz 2001.

Vor diesem Hintergrund kann nun genauer bestimmt werden, was mit „begrenzter Staatlichkeit“ gemeint ist. Es geht hier zum einen um Staaten oder staatenähnliche Gebilde (s.u.), die zumindest teilweise nicht oder nur begrenzt in der Lage sind, politische Entscheidungen (im Sinne der „kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“, s.o.) zu treffen bzw. durchzusetzen, und zwar im Modus der Hierarchie, also hoheitlich. Diese Begrenztheit kann sich auf Teile des eigenen Territoriums beziehen, sie kann aber auch bestimmte Sachbereiche der Politik betreffen. Der entscheidende Grund für diese Begrenztheit ist die Schwäche politischer und administrativer Institutionen zur Herstellung und Durchsetzung politischer Entscheidungen. Wichtig ist, dass es bei „begrenzter Staatlichkeit“ um einen Mangel an Können und Fähigkeiten (unabhängig von den Gründen im Einzelnen) geht, nicht um fehlenden Willen. Auch der moderne Nationalstaat verzichtet in vielen Fällen auf die hierarchische Durchsetzung von Entscheidungen, weil es sich in vielen Fällen als sowohl legitimer als auch effektiver erwiesen hat, auf Verhandlungs- bzw. Wettbewerbssysteme zur Bereitstellung kollektiver Güter zu setzen (vgl. Benz, et al. 1992; Voigt 1995). Aber dem modernen Nationalstaat steht eben im Allgemeinen das Instrument hierarchischer Steuerung zur Verfügung – von punktuellen Ausnahmen wie der „Berlin-Neukölln“-Problematik einmal abgesehen.

Zum anderen ist „begrenzte Staatlichkeit“ dadurch gekennzeichnet, dass Mechanismen der Herrschaftsbegrenzung nur eingeschränkt wirksam sind. Die gleiche Institutionenschwäche, die dafür verantwortlich ist, dass politische Entscheidungen nur begrenzt getroffen und durchgesetzt werden können, führt auch dazu, dass politische Herrschaft nur teilweise eingeehrt werden kann. Die Folge sind vielfach klientelistische Netzwerke, die sich des Staates bemächtigen, d.h. die Usurpierung staatlicher Institutionen für private Zwecke.

Zu betonen ist, dass es sich bei „begrenzter Staatlichkeit“ nicht um eine dichotomische Variable handelt, so dass Staatlichkeit entweder „begrenzt“ oder „unbegrenzt“ wäre. Letzterer Begriff ergibt wenig Sinn; der Gegensatz von „begrenzter Staatlichkeit“ ist einfach „Staatlichkeit“ im oben definierten Sinn. Schließlich können Grade begrenzter Staatlichkeit unterschieden werden, je nachdem, über welches Maß an „domestic sovereignty“ die einzelnen Länder verfügen. Es macht natürlich einen großen Unterschied, ob man es – am einen Ende des Spektrums – mit Ländern wie Argentinien, Brasilien oder Mexiko zu tun hat, deren Gewaltmonopol und Rechtsdurchsetzungsfähigkeit auf einem Großteil des Territoriums und in vielen Politikbereichen durchaus gegeben sind. Hier geht es eher um Teilbereiche „begrenzter Staatlichkeit“: Die argentinischen oder mexikanischen Behörden sind nicht in der Lage, öffentliche Sicherheit in den Großstädten zu gewährleisten und die eigenen Bürgerinnen und Bürger vor Gewaltübergriffen zu schützen (vgl. dazu Braig und Stanley 2005). Der brasilianischen Regierung fehlt die Fähigkeit zur Durchsetzung politischer Entscheidungen in weiten Teilen Amazoniens. Selbst ein autoritärer Staat wie die Volksrepublik China, dessen Gewaltmonopol nicht in Frage steht, weist Züge begrenzter Staatlichkeit auf: In vielen Politikbereichen wie etwa der Umweltpolitik gelingt es der Regierung nicht, die eigenen Gesetze durchzusetzen und zu implementieren (vgl. dazu Fuhr 2005). Gleichzeitig weist China als autoritäres Regime Züge von Willkürherrschaft auf.

„Begrenzte Staatlichkeit“ macht im Übrigen auch nicht vor den Toren der entwickelten OECD-Welt halt. Auch entwickelte Rechts- und Wohlfahrtsstaaten enthalten „Räume begrenzter Staatlichkeit“, in denen die Durchsetzungsfähigkeit politischer Entscheidung nur begrenzt vorhanden ist. Man muss nur an die „Berlin-Neukölln“-Problematik, aber auch an weite Teile Süditaliens denken, um sich davor zu hüten, Räume begrenzter Staatlichkeit ausschließlich in der sog. Dritten Welt zu vermuten. Konzeptionell ist es daher sinnvoll, von Räumen statt allgemein von begrenzter Staatlichkeit zu sprechen, denn es kann sich dabei durchaus um einen kleineren Teil eines staatlichen Territoriums handeln.

Die sog. „zerfallen(d)en“ oder „fragilen“ Staaten (die Weltbank spricht von LICUS, d.h. „low income countries under stress“) bilden also nur einen Teil der Räume begrenzter Staatlichkeit im Weltmaßstab. Am anderen Ende des Spektrums – wie etwa in Somalia von 1995-2005 – hat der Staat aufgehört zu existieren und das Gewaltmonopol fast vollständig verloren. Eine Regierung existiert nur noch dem Namen nach. Politische Institutionen sind entweder gar nicht vorhanden oder so schwach, dass sie weder Entscheidungen durchsetzen noch Herrschaft begrenzen können. Zerfallene Staaten sind im internationalen System eher selten. Weitaus häufiger sind Fälle – man denke an viele afrikanische Staaten südlich der Sahara, aber auch viele Länder im südlichen Kaukasus – bei denen die Rechtsdurchsetzungsfähigkeit und das Gewaltmonopol der Zentralregierung sich auf die Landeshauptstadt und die angrenzenden Gebiete beschränken.

Begrenzte Staatlichkeit bezieht sich bei diesen zerfallen(d)en und fragilen Staaten ebenso wie bei den diskutierten Fällen von Entwicklungs- und Schwellenländern auf Mängel der „domestic sovereignty“. Die „westfälische Souveränität“ dieser Länder, d.h. ihre internationale Anerkennung als souverän, ist dagegen in dem meisten Fällen weiterhin intakt (zur „westfälischen Souveränität“ vgl. Krasner 1999). Selbst das zerfallene Somalia war – ohne dort eine Vertretung zu haben – weiterhin Mitglied der Vereinten Nationen.<sup>5</sup>

Von diesen Räumen begrenzter Staatlichkeit, deren internationale Anerkennung als souveräne Nationalstaaten weiterhin intakt ist, sind solche Gebiete zu unterscheiden, die auch international nicht (mehr) souverän sind oder bei denen externe Akteure – von der internationalen Gemeinschaft bis zu Kolonialmächten – die Gebietsherrschaft oder Teile davon übernommen haben. Es handelt sich hier um *de facto* oder *de jure* Protektorate, auch wenn – wie im Falle Afghanistans – eine international anerkannte Zentralregierung existiert. Weitere aktuelle Beispiele sind Bosnien-Herzegowina, Kosovo, aber auch der Irak unter amerikanischer Besatzung. Im historischen Kontext sind hier die Kolonien der europäischen Großmächte (und Japans) zu erwähnen. Auch wenn die Legitimität eines UN-mandatierten Protektorats wie Bosnien oder Afghanistan mit der Kolonialherrschaft Großbritanniens oder Frankreichs nicht zu vergleichen ist, so handelt es sich doch um ähnliche Typen von Räumen begrenzter Staatlichkeit. Das folgende Schaubild fasst die hier entwickelte Typologie zusammen:

<sup>5</sup> Auf der Website des Auswärtigen Amtes wird die Botschaft Somalias als geschlossen bezeichnet, vgl. [http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Somalia/Vertretungen\\_20Somalia.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Somalia/Vertretungen_20Somalia.html). Auf der Website [www.konsulate.de](http://www.konsulate.de) wird man auf die Botschaft Somalias in Paris verwiesen, der Link enthält aber keine verwertbaren Informationen (am 28.1.07/TR).

Abb. 1: Staatlichkeit - Eine Typologie

„westfälische Souveränität“ \ „domestic sovereignty“	(fast) voll ausgeprägt	begrenzt	fehlt
voll ausgeprägt	Entwickelte OECD-Welt	Entwicklungs- und Transformationsgesellschaften	Zerfallen(d)e und fragile Staaten
begrenzt	z.B. Taiwan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „moderne Protektorate“ (Afganistan, Bosnien, Irak usw.)</li> <li>• Koloniale und semikoloniale Räume</li> </ul>	

\*Schattierter Bereich: Räume begrenzter Staatlichkeit

Die Räume begrenzter Staatlichkeit auf der rechten Seite des Schaubildes machen mehr als zwei Drittel der heutigen Staatenwelt aus, in denen der weit überwiegende Teil der Weltbevölkerung lebt. Fügt man die historischen Kontexte begrenzter Staatlichkeit hinzu, so wird darüber hinaus mehr als deutlich, dass begrenzte Staatlichkeit kein irgendwie gearteter Ausnahmezustand ist oder bleibt, der durch politische, ökonomische und kulturelle Modernisierung überwunden werden kann, sondern eine Realität, auf die sich Politik und *Governance* systematisch einstellen müssen. Eher gilt schon, dass voll ausgeprägte Staatlichkeit – selbst in der hier verwendeten minimalen Konzeptualisierung mit dem Fokus auf effektiver Gebietsherrschaft – die Ausnahme darstellt, und zwar wiederum sowohl im gegenwärtigen internationalen System als auch im historischen Vergleich. Umso erstaunlicher ist es, dass die sozialwissenschaftliche *Governance*-Diskussion die Realität begrenzter Staatlichkeit bisher kaum zur Kenntnis genommen hat – allenfalls als defizitären Zustand, den es schleunigst zu überwinden gilt. Die Debatten um Reform, Steuerung und *Governance* sind fast ausschließlich von den Erfahrungen hoch entwickelter demokratischer Wohlfahrtsstaaten geprägt; die Erfahrungen der Zwei-Drittel-Welt wurden bisher fast systematisch ignoriert.

Selbst die entwicklungstheoretische Diskussion der letzten Jahrzehnte hat bisher begrenzte Staatlichkeit kaum systematisch zur Kenntnis genommen (vgl. Überblick bei Betz 2003; Maxfield 2002). Im Gegenteil: Hier, wie im Übrigen auch bei der Diskussion um Staatszerfall, dominiert nach wie vor – nach einer kurzen Zeitspanne, während der Dependenztheorien und autozentrierte Entwicklungen en vogue waren – das modernisierungstheoretische Paradigma. Zielperspektive ist immer der entwickelte demokratische Rechts- und Interventionsstaat, nur die Einzelheiten der empfohlenen Entwicklungstherapie ändern sich mit der Zeit. In den 1960er Jahren dominierte eine Variante der Modernisierungstheorie, die zuerst auf wirtschaftliche Entwicklung und erst dann auf Demokratisierung setzte, so dass Entwicklungsdiktaturen durchaus als förderlich angesehen wurden (Huntington 1968). Die Erfahrungen mit der dritten Welle der Demokratisierung (Huntington 1991) – sowohl in Lateinamerika als auch in Osteuropa – führten dann zunächst zu einer Umkehrung der Reihenfolge: erst Demokratisierung,

dann wirtschaftliche Entwicklung. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts preisen die meisten internationalen und nationalen Entwicklungsorganisationen dagegen ein *Governance*-Paket an, das gleichzeitig Demokratisierung, Institutionen- und Kapazitätsaufbau sowie wirtschaftliche Entwicklung fördern soll. Aber die modernisierungstheoretische Zielperspektive ist dabei im Wesentlichen gleich geblieben. Am Ende soll der entwickelte demokratische Rechts- und Interventionsstaat stehen.

Wenn aber begrenzte Staatlichkeit nicht einfach durch politische, ökonomische und kulturelle Modernisierung überwunden werden kann, welche Folgerungen ergeben sich darauf für *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit? Im Folgenden diskutiere ich die konzeptionellen Probleme des *Governance*-Konzeptes, die bei der Übertragung auf Räume begrenzter Staatlichkeit deutlich werden.

#### 4. Wie „reisefähig“ ist *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit?

Wie ist es nun um die „Reisefähigkeit“ dieses *Governance*-Konzeptes bestellt, wenn wir es mit Räumen begrenzter Staatlichkeit zu tun haben? Hier stellen sich mehrere Probleme: Erstens beruhen die oben angegebenen *Governance*-Formen darauf, dass die Grenzen zwischen „öffentlich“ und „privat“, zwischen „staatlich“ und „nicht-staatlich“, aber auch zwischen „formell/gesetz“ und „informell“ gegeben und eindeutig bestimmbar sind. Dies ist der offensichtlichste Beleg dafür, dass die aus der Steuerungsdebatte hervorgegangene *Governance*-Diskussion durch und durch von der Begrifflichkeit moderner und entwickelter Staatlichkeit geprägt ist. Eine Übertragung dieser „modernen“ Begrifflichkeiten auf historische Kontexte, auf nicht-westliche Kulturkreise oder politische Gebilde mit eingeschränkter Staatlichkeit (in dem hier definierten Sinne) ist aus verschiedenen Gründen problematisch. Historisch finden die mit dem modernen (westlichen) Begriff des Privaten verbundenen Individualisierungs- und Personalisierungsprozesse beispielsweise erst im Verlaufe der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts ihre politische Entsprechung in der sich etablierenden Trennung der Sphäre des Öffentlichen (als Sphäre des Politischen) und des Privaten und damit der Herausbildung des „Sich-Gegenüberstehens von ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘“ (Böckenförde 1976: 190-191; Keane 1988: 35 ff.).

Auch in den gegenwärtigen „Räumen begrenzter Staatlichkeit“, und zwar insbesondere in zerfallen(d)en und fragilen Staaten, aber auch in vielen der internationalen Protektorate, lassen sich Akteure oftmals nicht eindeutig dem öffentlichen oder dem privaten Sektor zuordnen. Zwar kann man auch hier rein formal zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren unterscheiden. Aber diese Differenzierung bringt analytisch wenig, weil in vielen Fällen nicht klar ist, ob eine formal so genannte Regierung eigentlich „regiert“ und damit *Governance*-Leistungen bereitstellt oder eher in die private Tasche wirtschaftet. Nehmen wir das Beispiel Palästina: Teile der palästinensischen Autonomie-Behörden unter Arafat waren durch und durch korrupt und nutzten die quasi-staatlichen palästinensischen Institutionen zur privaten Bereicherung. *Governance*-Leistungen im sozialen Bereich, aber auch im Bildungsbereich wurden hingegen

wesentlich von Hamas erbracht, die ansonsten als terroristische Vereinigung zu bezeichnen ist. Wer waren hier eigentlich die „öffentlichen“, und wer waren die „privaten“ Akteure?

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

Ähnlich stellt sich die Lage in vielen neopatrimonialen Staaten Afrikas und des südlichen Kaukasus dar: „Regierungen“ verteilen das Staatseinkommen einschließlich der internationalen Entwicklungshilfegelder an ihre klientelistischen Patronage-Netzwerke und sichern so ihre Herrschaft ab (vgl. Erdmann 2002; Tetzlaff et al. 1995). „Gaunement“ statt *Governance* (vgl. dazu Ladwig et al. 2007)? Schließlich ist auf das Phänomen der „Schattenstaatlichkeit“ hinzuweisen: Insbesondere in zerfallenden Staaten, in denen die formellen staatlichen Institutionen zu funktionieren aufgehört haben, bilden sich oft politische und soziale Ordnungsmuster heraus, die durchaus *Governance*-Leistungen über informelle Strukturen erbringen (vgl. Koehler und Zürcher 2004). Der Zerfall staatlicher Strukturen bedeutet also jedenfalls nicht immer Anarchie, Unordnung und Bürgerkrieg.

Die Übertragung der mit dem *Governance*-Konzept verbundenen Begrifflichkeit auf Räume begrenzter Staatlichkeit fällt deshalb so schwer, weil Begriffe wie „öffentlich“ und „privat“ selbst wiederum minimal normative Gehalte beinhalten (dazu wiederum Ladwig, et al. 2007). Von „öffentlichen“ Akteuren wird im Allgemeinen erwartet, dass sie im öffentlichen Interesse handeln, also an der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte orientiert sind. Und selbst bei den nicht-staatlichen Akteuren unterscheidet die einschlägige Literatur zwischen denjenigen, die per definitionem eigeninteressiert und nutzenmaximierend handeln (z.B. Unternehmen, Interessengruppen) und dem „non profit“-Sektor der NGOs, der wiederum zumindest in der Selbstbeschreibung primär im öffentlichen Interesse handelt (vgl. dazu Frantz und Martens 2006). Und selbst dem „for profit“-Sektor wird im Allgemeinen nicht gewalttätiges oder räuberisches Verhalten unterstellt.<sup>6</sup>

Statt von „öffentlichen/staatlichen“ und „privaten/nicht-staatlichen“ einfach von hybriden Regimen und *Governance*-Formen zu sprechen, löst das Problem analytisch nicht (vgl. Bendel, et al. 2002). Ein Ausweg aus dem Problem wäre, sich bei der Untersuchung von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit nicht davon beeindrucken zu lassen, wer welche Position im Staat oder im privaten Sektor innehat, sondern empirisch zu untersuchen, wer eigentlich welche *Governance*-Leistungen erbringt, unabhängig von der zugewiesenen Rolle im politischen System

<sup>6</sup> Auf diesen Punkt hat mich Renate Mayntz aufmerksam gemacht.

(vgl. zu dieser äquivalenzfunktionalistischen Herangehensweise Draude 2007). Die Hamas wäre dann unter Umständen im Sachbereich Wohlfahrt ein *Governance*-Akteur, die eigentlich zuständige palästinensische Autonomiebehörde unter Arafat hätte den Leistungsnachweis hingegen nur eingeschränkt erbringen können.<sup>7</sup>

Ein zweites Problem bei der Übertragbarkeit des *Governance*-Konzeptes auf Räume begrenzter Staatlichkeit hängt mit der oben diskutierten implizierten Intentionalität von *Governance* im Hinblick auf das öffentliche Interesse zusammen (vgl. dazu Mayntz 2004: 67). Dabei ist es unerheblich, ob dieses Handeln die entsprechenden *Governance*-Leistungen auch erbringt; entscheidend ist die Intention. Es mag sein, dass Akteure öffentliche Dienstleistungen quasi als nicht-intendierte Konsequenzen ihres Handelns erbringen, mit *Governance* hätte dies aber nichts zu tun. Der private Sicherheitsdienst, der die Produktionsanlagen von BP in Angola bewacht, mag zwar dafür sorgen, dass Gewaltakteure in den umliegenden Dörfern kein Unheil mehr anrichten können, aber diese unbeabsichtigte Herstellung von Sicherheit für die Bevölkerung wäre nicht schon *Governance*. Es sei denn, dass BP seinen Sicherheitsdienst ausdrücklich damit beauftragt, in den Dörfern für öffentliche Sicherheit zu sorgen! Letzteres wäre *Governance*.

Auch die afghanischen *Warlords*, die in einem Stammesgebiet von einigen Quadratkilometern mittels ihrer Milizen für Sicherheit und Ordnung sorgen, würden hier *Governance*-Leistungen bereitstellen. Je mehr Sicherheit aber in diesen Gebieten verknappt wird und nur noch klientelistischen Netzwerken gegen Bezahlung (sei es materieller, sei es ideeller Art, z.B. über Treuebekundungen) als Club-Gut zur Verfügung steht, umso weniger handelt es sich um *Governance*. Folke Schuppert nennt dies die „Räuberbanden-Problematik“ (vgl. Schuppert 2006; vgl. auch Schuppert 2005a).

Das gleiche Prinzip gilt für Wohlfahrtsleistungen. Nehmen wir die oben zitierte Hamas (oder die Hisbollah im Libanon): Wenn Leistungen der Gesundheitsversorgung nur den eigenen Mitgliedern oder der eigenen Religionsgemeinschaft zur Verfügung gestellt werden, dann würde es sich kaum um *Governance* handeln, weil hier ein Kollektivgut nur einem bestimmten Personenkreis zur Verfügung gestellt wird. Dabei zählt hier wiederum nur die Intention, nicht die tatsächlich erbrachte Leistung.

Theoretisch lässt sich die Argumentation zur „Reisefähigkeit“ von *Governance* an dieser Stelle auf folgenden Punkt bringen: Das Minimum an Intentionalität und Normativität, das das *Governance*-Konzept als „kollektive Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ beinhaltet, bezieht sich letztlich auf die Frage, für wen die *Governance*-Leistungen bereitgestellt werden. Im modernen Nationalstaat ist diese Frage im Allgemeinen klar entschieden (s.o.), und auch die Zuschreibung „westfälischer Souveränität“ durch die internationale Gemeinschaft tut so, als sei dies kein Problem: Es handelt sich um die Bevölkerung des Staatsgebietes, zumindest aber um die Staatsbürgerinnen und -bürger. In Räumen begrenzter Staatlichkeit wird dies zum Problem:

<sup>7</sup> In Palästina ist das Problem natürlich noch insofern komplizierter, als die Hamas *Governance*-Leistungen im Bereich Wohlfahrt erbringt, im Bereich Sicherheit aber sowohl innen als auch nach außen zu den Gewaltakteuren gehört.

Das Kollektiv, für das gesellschaftliche Sachverhalte zu regeln sind, bleibt oftmals unbestimmt. Handelt es sich um die Bevölkerung auf einem bestimmten Territorium unabhängig von irgendwelchen staatlichen Grenzen, die oft ohnehin nur auf dem Papier bestehen? Handelt es sich um eine bestimmte Ethnie, eine Stammesgemeinschaft? Und wie sind im historischen Kontext, aber auch im zeitgenössischen Vergleich, Gesellschaften zu beurteilen, die bestimmte Gruppen aufgrund ihrer Hautfarbe, Ethnie, Religion oder sonstiger Merkmale systematisch von der öffentlichen Versorgung mit Dienstleistungen ausschließen? Handelt es sich um *Governance*, wenn die serbische Minderheit im Kosovo systematisch von bestimmten Kollektivgütern ausgeschlossen wird, ohne dass die internationale Gemeinschaft dies ändern kann?

Man wird hier nicht weiterkommen, wenn man im Sinne des „entweder alle oder niemand“ die Normativität von *Governance* so stark betont, dass *Governance* unter den Bedingungen begrenzter Staatlichkeit am Ende per definitionem nicht mehr existieren kann. Stattdessen ergibt es auch für die empirische Forschung in solchen Räumen Sinn, *Governance* als Prozess und als Kontinuum zu bestimmen: Je inklusiver das Kollektiv, für das bestimmte Güter bereitgestellt werden oder Regelungen erlassen werden, desto eher handelt es sich um *Governance*. Umgekehrt gilt: Je exklusiver die Gruppe, für die die Leistungen bereitgestellt werden, desto weniger geht es um *Governance* und stattdessen um „Gaunerment“. Daraus folgt, dass die Grenzen zwischen *Governance* und „Gaunerment“ fließend sind und nicht theoretisch an vorgegebenen Maßstäben festgemacht werden können, solange bestimmte Minimalstandards erfüllt werden. Je begrenzter und fragiler die (Rest-)Staatlichkeit in einem bestimmten Raum ist, desto weniger wird man hier Maßstäbe anlegen können, wie sie im modernen OECD-Staat selbstverständlich gelten.

Dies hängt auch mit dem fehlenden oder nur gering ausgebildeten „Schatten der Hierarchie“ in Räumen begrenzter Staatlichkeit zusammen (vgl. Börzel 2008). Diese Räume sind ja gerade darüber definiert (s.o.), dass in ihnen die Rechtsdurchsetzungsfähigkeit oder gar das staatliche Gewaltmonopol nur zum Teil oder gar nicht ausgebildet sind. Damit hängt eng zusammen, dass in solchen Räumen auch die Regelungsstrukturen nur schwach ausgebildet sind, die ansonsten die Intentionalität von *Governance* „im öffentlichen Interesse“ unabhängig von den individuellen Handlungsorientierungen der Akteure institutionell absichern. Dies ist das dritte Problem, das sich bei der Übertragbarkeit des *Governance*-Konzeptes auf Räume begrenzter Staatlichkeit stellt. Staatsschwäche bezieht sich in diesen Räumen oft nicht nur auf die mangelnde Fähigkeit zur Herstellung, Durchsetzung und Implementation politischer Entscheidungen, sondern auch auf schwach ausgebildete Institutionen zur Bereitstellung öffentlicher Güter. Eben weil häufig institutionelle Verfahren zur Herrschaftsbegrenzung fehlen (z.B. Rechtsstaatlichkeit, s.o.), mit denen Regierende für ihre Handlungen zur Verantwortung gezogen werden können (von demokratischen Verfahren ganz zu schweigen), gelingt es in Räumen begrenzter Staatlichkeit Akteuren, die vor allem an der eigenen Bereicherung interessiert sind, den Staat zu usurpieren und seine Ressourcen für ihre privaten Zwecke auszubeuten. Dies ist das Wesen neopatrimonialer Herrschaft in vielen Staaten Afrikas südlich der Sahara und im südlichen Kaukasus. Sie besteht in der künstlichen Verknappung öffentlicher Güter, die als Club-Güter nur noch den eigenen klientelistischen Netzwerken zur Verfügung gestellt werden.



Allerdings ist es eine offene Frage, inwieweit Defizite bei der Fähigkeit des Staates zur hierarchischen Steuerung immer mit einem Mangel an institutionellen Regelungsstrukturen einhergehen müssen, die dafür sorgen, dass staatliche Akteure auch „im öffentlichen Interesse“ handeln (im Sinne minimaler Normativität, wie oben diskutiert). Klar ist sicherlich, dass Gewaltmonopol und Rechtsdurchsetzungsfähigkeit von Rechtsstaatlichkeit zu unterscheiden sind. Autoritäre Diktaturen wie etwa Nordkorea verfügen über ein voll entwickeltes Gewaltmonopol und die Fähigkeit zur Durchsetzung politischer Entscheidungen. Der nordkoreanische Staat produziert aber kaum Kollektivgüter für die Bevölkerung, sondern beutet diese für die individuelle Bereicherung der herrschenden Clique aus. Die „begrenzte Staatlichkeit“ bezieht sich hier also in erster Linie auf den Mangel an Herrschaftsbegrenzung. Umgekehrt erfüllen viele Entwicklungsländer (zu denken ist etwa an Ghana oder das heutige Kenia) durchaus Minimal-kriterien an Rechtsstaatlichkeit, sind aber trotzdem Räume begrenzter Staatlichkeit, weil ihre Kapazität zur Herstellung und Durchsetzung politischer Entscheidungen nur gering ausgebildet ist und auch das Gewaltmonopol (im Falle Kenias) nicht bis in die Grenzregionen reicht. Je stärker hingegen Prozesse des Staatszerfalls fortgeschritten sind, umso weniger wird man erwarten können, dass der Rest-Staat die institutionellen Vorkehrungen bereithält, die für *Governance* im Sinne minimaler Normativität notwendig wären.

Dieses Problem zeigt im Übrigen, dass es bei der Übertragbarkeit des *Governance*-Konzeptes in Räume begrenzter Staatlichkeit nicht nur um die „Reisefähigkeit“ in eine Richtung geht. Die Analyse von *Governance*-Defiziten sowohl in Räumen begrenzter Staatlichkeit als auch in historischen Kontexten erlaubt es, den Blick auf bisher unhinterfragte Annahmen des *Governance*-Konzeptes selbst zu richten. Ob *Governance* ein Minimum an staatlich institutionalisierten Regelungsstrukturen – im Wesentlichen Rechtsstaatlichkeit – braucht, die dafür sorgen, dass *Governance*-Akteure gleich welcher Art zumindest versuchen, Kollektivgüter bereitzustellen und für die Gemeinschaft als Ganze zu handeln („im öffentlichen Interesse“), kann im Rahmen der OECD-Welt nicht beantwortet werden. Ist Rechtsstaatlichkeit auch ohne Staat möglich (vgl. dazu Schuppert 2005b), oder welche minimalstaatlichen Voraussetzungen braucht es, damit *Governance* als kollektive Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte überhaupt möglich wird? Diese Frage kann theoretisch und empirisch nur beantwortet werden, wenn man die verschiedenen Dimensionen von Staatlichkeit auch variieren kann, also durch die Untersuchung von Räumen begrenzter Staatlichkeit.

Ähnliches gilt auch für das vierte und letzte Problem, das sich bei der „Reisefähigkeit“ von *Governance* in Räume begrenzter Staatlichkeit stellt. Es geht um den vieldiskutierten „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1999). Dieser steht im modernen Nationalstaat nicht in Frage, da prinzipiell immer die Möglichkeit besteht, dass staatliches Handeln an die Stelle öffentlich-privater Kooperationsformen oder rein privater Selbstregulierung tritt oder dass staatliche Akteure die „neuen Formen des Regierens“ über Regulierungsbehörden überwachen. Auch in der EU besteht dieser „Schatten der Hierarchie“. Daraus folgt aber systematisch, dass die Transformation von Staatlichkeit im entwickelten Wohlfahrtsstaat allenfalls dazu führt, dass nicht-staatliche Akteure komplementär zu staatlichen *Governance*-Funktionen übernehmen, Staatlichkeit aber

nicht ersetzen. Im Gegenteil: Die Existenz eines starken Staates und einer starken Gesellschaft scheint die Voraussetzung für *Governance* in der modernen OECD-Welt zu sein (für die entsprechenden Widersprüche in der Argumentation von Mayntz und Scharpf vgl. Börzel 2008).

In Räumen begrenzter Staatlichkeit ist die Lage systematisch anders: Wenn die „Bill and Melinda Gates Foundation“ nicht Dienstleistungen im Bereich der öffentlichen Gesundheit in Afrika, südlich der Sahara bereitstellt, dann werden diese Güter – wie z.B. Kinder-Impfungen – gar nicht bereitgestellt (Schäferhoff et al. 2007; siehe auch Beisheim/Liese/Ulbert 2008). Wenn DaimlerChrysler und andere Automobilkonzerne in Südafrika darauf verzichteten, an ihren Produktionsstandorten HIV/AIDS durch den Ausbau von Kliniken und die Einrichtung von Schulen zu bekämpfen – dann würde HIV/AIDS dort gar nicht bekämpft. Und wenn *Warlords* in mindestens impliziter Kooperation mit westlichen *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in den Provinzen Afghanistans keine öffentliche Sicherheit gewährleisten, dann herrscht dort Bürgerkrieg. Mit anderen Worten, in Räumen begrenzter Staatlichkeit geht es häufig um die Bereitstellung von funktionalen Äquivalenten zu herkömmlicher Staatlichkeit, nicht um komplementäre Dienstleistungen durch private Akteure (vgl. dazu Draude 2007) – und zwar selbst dann, wenn quasi-staatliche Akteure an der Erbringung von *Governance*-Leistungen beteiligt sind.

Die Problematik des „Regierens ohne Staat“ stellt sich hier noch einmal neu. Geht das überhaupt, und wie viel Staat ist nötig, damit *Governance*-Leistungen in den Bereichen Sicherheit, Herrschaft und Wohlfahrt/Umwelt überhaupt erbracht werden können? Gibt es ein Minimum an Staatlichkeit, ohne dass nicht regiert werden kann, auch nicht durch private Akteure? Die Antwort auf diese Frage hat Implikationen für *state-building*, für externe Demokratisierungsstrategien ebenso wie für die Entwicklungspolitik. Antworten aus Studien über die Transformation des modernen Nationalstaates und über *Governance* in der EU deuten aber auf ein *Governance*-Paradox hin (s.o., vgl. wiederum Börzel 2008). Die Übertragung von *Governance*-Aufgaben auf private Akteure oder die Bereitstellung öffentlicher Güter durch nicht-staatliche Akteure scheint vor allem dann effektiv möglich zu sein, wenn ein „Schatten der Hierarchie“ gegeben ist. Wenn das stimmt, dann wäre Staatsschwäche in Räumen begrenzter Staatlichkeit nicht nur eine Hintergrundbedingung für die Herausbildung „neuer“ *Governance*-Formen, sondern würde gleichzeitig deren Effektivität und Problemlösungsfähigkeit von vorneherein beeinträchtigen. Hier zeigt sich, dass die sozialwissenschaftliche *Governance*-Diskussion bei aller Öffnung zum Mit-Regieren privater Akteure und bei aller Betonung nicht-hierarchischer Modi der Handlungskoordination offenbar herkömmliche Staatlichkeit und Modernisierung als Hintergrundbedingung immer mitgedacht hat (so auch Mayntz 2004, 2008; vgl. dazu auch Draude 2007) – und zwar ohne dass man diese These im Rahmen der entwickelten Wohlfahrtsstaaten der OECD-Welt überhaupt adäquat empirisch prüfen kann. Denn dazu ist die Varianz an Formen von Staatlichkeit und deren Begrenztheit zu gering. Mit anderen Worten, auch hier kann die Erforschung von Räumen begrenzter Staatlichkeit einen Beitrag zur konzeptionellen Präzisierung des *Governance*-Konzeptes leisten.

Diese Überlegungen zur „Reisefähigkeit“ von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit ergeben zwei Schlussfolgerungen: Erstens schärft der Blick auf Räume außerhalb der entwi-

ckelten OECD-Welt und auf andere historische Kontexte das Bewusstsein für implizite und explizite theoretische und normative Voraussetzungen von *Governance*. Zweitens kommen Unterstellungen und Hypothesen über den Zusammenhang von Staatlichkeit, Intentionalität und *Governance* zum Vorschein, die erst in der Konfrontation mit außereuropäischen Räumen und anderen historischen Kontexten wirklich auf ihren empirischen Gehalt geprüft werden können. Es ist daher nicht nur politisch bedenklich, mehr als zwei Drittel der Weltbevölkerung aus der *Governance*-Diskussion auszublenden, es führt auch zu schwerwiegenden theoretischen und empirischen Kurzschlüssen.

### 5. Schlussfolgerungen: Legitimes Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Vor dem Hintergrund der oben angestellten Überlegungen kann die *Governance*-Problematik in Räumen begrenzter Staatlichkeit so formuliert werden: Ob und unter welchen Bedingungen können legitime *Governance*-Leistungen erbracht werden, ohne dass auf die Institutionen und Mechanismen entwickelter demokratischer Rechtsstaaten zurückgegriffen werden kann? Wie ist die kollektive Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte – *Governance* im oben definierten Sinn – in Räumen begrenzter Staatlichkeit möglich?

Es fällt auf, dass dies exakt die gleiche Frage ist, die seit Jahren im Hinblick auf das Regieren jenseits des Nationalstaates gestellt wird. Denn auch *Global Governance* muss ohne die Legitimationsmechanismen repräsentativer Demokratien auskommen, ohne auf den Legitimitätsanspruch verzichten zu wollen (vgl. zu dieser Debatte u.a. Benz 1998; Wolf 2000; Held/Koenig-Archibugi 2004; Scharpf 1999; Zürn 2000; Risse 2006). Das internationale System teilt wichtige Merkmale von Räumen begrenzter Staatlichkeit, insofern auch hier von hierarchischer Rechtsdurchsetzungsfähigkeit nicht oder nur in begrenztem Sinne die Rede sein kann (etwa wenn der UN-Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen nach Kapitel 7 der UN-Charta beschließt, wobei er bei der Durchsetzung aber auf die Mitwirkung der Mitgliedstaaten angewiesen ist).

Dabei lassen sich aus dieser Debatte folgende Schlussfolgerungen ziehen: Zunächst scheint die Unterscheidung zwischen interner und externer Verantwortlichkeit (*accountability*) wichtig, auf die Robert Keohane aufmerksam gemacht hat (vgl. Keohane 2003; Grant/Keohane 2005). Im demokratischen Rechtsstaat sind es die Mechanismen repräsentativer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die die interne Verantwortlichkeit staatlicher Akteure gegenüber der Bevölkerung sicherstellen und damit legitimes Regieren. Das Problem ist hier eher die externe Verantwortlichkeit, dass nämlich mächtige demokratische Staaten wie die USA u.U. negative Externalitäten schaffen, ohne dass die davon Betroffenen die Regierung zur Rechenschaft ziehen können. Ähnliche Probleme externer Verantwortlichkeit haben internationale zwischenstaatliche Organisationen (die intern gegenüber ihren Mitgliedstaaten zur Rechenschaft gezogen werden können) oder (multinationale) Unternehmen (interne Verantwortlichkeit gegenüber den shareholders). Bei (I)NGOs ist es dagegen im allgemeinen umgekehrt: Sie sind im Allgemeinen nach außen gemeinwohlorientiert, ihre interne Verantwortlichkeit ist dagegen oftmals problematisch (vgl. Risse 2006).

Im Allgemeinen gilt also, dass legitimes Regieren jenseits des Nationalstaates vor allem das Problem externer Verantwortlichkeit der beteiligten Akteure in den Griff bekommen muss, und genau darum geht es bei den diversen Vorschlägen: von Fritz Scharpfs Überlegungen zur Stärkung der Output-Legitimität im Sinne effektiver Problembewältigung, d.h. Vermeidung negativer Externalitäten bis hin zu den diversen Vorschlägen zur transnationalen kosmopolitischen und deliberativen Demokratie (vgl. einerseits Scharpf 1999, andererseits Held 1995; Beck/Grande 2004; eine mittlere Position nimmt Klaus-Dieter Wolf ein, Wolf 2000; vgl. auch Benz/Papadopoulos 2006).

Kürzlich hat Robert Keohane Vorschläge dazu gemacht, wie man diese Überlegungen zum legitimen Regieren jenseits des Nationalstaates auf Räume begrenzter Staatlichkeit übertragen kann (vgl. Keohane 2007). Dabei hat er Minimal Kriterien zur Legitimität des Regierens unter den Bedingungen begrenzter Staatlichkeit formuliert, also der systematischen Schwäche von politischen Institutionen zur Herstellung und Durchsetzung von Entscheidungen einerseits und zur Kontrolle von Herrschaft andererseits. Denn hier haben wir es ja nicht nur mit dem Problem zu tun, dass nicht-staatliche Akteure intern und extern rechenschaftspflichtig gemacht werden müssen, damit *Governance* funktioniert. Sondern in vielen Fällen ist der Staat selbst das Problem: usurpiert von Akteuren, die alles andere als „öffentliche“ Interessen im Sinn haben und staatliche Ressourcen zur Machterhaltung um jeden Preis und zur eigenen Bereicherung ausplündern. Die Antwort der internationalen Gemeinschaft auf diese Situation heißt im Allgemeinen Demokratisierung und Aufbau bzw. Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen. Dabei hat sich inzwischen herumgesprochen, dass Wahlen allein das Problem legitimen Regierens kaum lösen, sondern oftmals zu defekten Demokratien führen, weil effektive rechtsstaatliche Institutionen nicht parallel aufgebaut wurden (vgl. dazu Merkel, et al. 2003-2004). In Ländern, die auf charismatischer, traditionaler oder klientelistischer Herrschaft basieren, können Wahlen diese Herrschaftssysteme sogar perpetuieren statt sie zu demokratisieren. Das Ergebnis sind „Schein-Demokratien“: Herrschaftseliten können auf ihre demokratische Legitimation verweisen – z.B. gegenüber der internationalen Gebergemeinschaft – gleichzeitig führen die externen Demokratisierungsbemühungen aber zur Perpetuierung der traditionellen Strukturen (vgl. dazu auch Barnett/Zürcher 2006). Barnett und Zürcher sprechen vom „peacebuilder’s contract“ in Post-Konflikt-Situationen: Einerseits akzeptieren die lokalen Eliten den Ansatz der internationalen Gemeinschaft und machen eine Reihe von Konzessionen, u.a. um an deren Ressourcen zu kommen. Andererseits verwenden sie diese Ressourcen und die von der internationalen Gemeinschaft initiierten Reformprozesse, um die eigene Herrschaft abzusichern.

Eine Antwort der internationalen Gemeinschaft auf diese Situation ist die Stärkung der sog. „Zivilgesellschaft“. Dahinter steht die Erkenntnis der *civic culture*-Forschung der 1950er und 1960er Jahre, dass eine „Demokratie ohne Demokraten“ nicht überlebensfähig ist. Die Hoffnung ist, dass eine demokratische Gesellschaft und Öffentlichkeit die beste Garantie dafür sind, dass Herrschaftseliten für das Kollektiv handeln, eben weil sie nur so ihre Herrschaft aufrechterhalten können. Mit anderen Worten, diese Strategien zielen darauf ab, die interne Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflichtigkeit der staatlichen Akteure gegenüber der Gesellschaft zu stärken. Von der *Governance*-Forschung kann man in diesem Zusammenhang lernen, dass die

Existenz einer starken Gesellschaft und eines Systems der Interessenvermittlung die Voraussetzung dafür sind, dass *Governance*-Leistungen effektiv und legitim über die Beteiligung privater Akteure erbracht werden können.

In Räumen begrenzter Staatlichkeit kann dies aber nicht ausreichen, um das Problem mangelnder Legitimität von *Governance* zu lösen. Denn es mangelt den staatlichen Akteuren ja gerade an der Kapazität, Recht und Gesetz effektiv durchzusetzen oder gar das Territorium zu kontrollieren. Wenn verschiedene kooperative Arrangements aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren oder gar private *Governance* öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Sicherheit, Wohlfahrt, Gesundheit, Bildung, Umwelt usw. bereitstellen sollen, besteht nach wie vor das Problem, wie die Orientierung dieser nicht-staatlichen Akteure an der Erbringung dieser Kollektivgüter und die ihrer externen Verantwortlichkeit befördert werden kann.

Hier können die erwähnten Strategien der internationalen Gemeinschaft zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure durchaus helfen. Denn die Förderung demokratischer Kultur und Öffentlichkeit, der Aufbau von lokalen NGO-Strukturen usw. stärkt nicht nur die internen Linien der Verantwortlichkeit zwischen Staat und Gesellschaft. Sie schafft u.U. auch ein Klima, das private Akteure über „naming and shaming“ an ihre Verantwortung gegenüber der Gesellschaft erinnert.

An dieser Stelle kann man viel von den verschiedenen Kampagnen zur „corporate social responsibility“ (CSR) von Unternehmen für die Reformpolitik in Räumen begrenzter Staatlichkeit lernen. Denn worum geht es hier? Nicht darum, dass Unternehmen aufhören, gewinnorientierte wirtschaftliche Akteure zu sein. Sondern es geht darum, Unternehmen an ihre externe Verantwortlichkeit zu erinnern und sie über diesen Prozess zu legitimen *Governance*-Akteuren zu machen. Mit anderen Worten, CSR-Normen stellen eine *Governance*-Struktur dar, die Unternehmen zur Bereitstellung kollektiver Güter verpflichtet. Am Anfang standen fast immer soziale Mobilisierungsprozesse, NGO-Kampagnen u.ä., in vielen Fällen wurden Vorstandsvorsitzende an ihr soziales Gewissen erinnert. Inzwischen gibt es fast kein Großunternehmen in der Weltwirtschaft mehr, das sich nicht verpflichtet hätte, zur Umsetzung internationaler Normen und zur Bereitstellung öffentlicher Güter in Räumen begrenzter Staatlichkeit beizutragen. Obwohl man noch viel zu wenig über die *compliance* mit diesen CSR-Normen weiß, lässt sich doch ohne Übertreibung sagen, dass es sich viele Großunternehmen – und zwar bis hinein in die Zulieferbetriebe – hinein nicht mehr leisten können, CSR-Normen zu ignorieren. Dabei wird die Normeinhaltung international sowohl über Strategien des „naming and shaming“, über soziale Mobilisierung, aber auch über Marktmechanismen (z.B. über ökologisch- und sozialverträgliche Investitionsfonds) überwacht. Manchmal hilft auch der (westliche) „Schatten der Hierarchie“, indem es – wie in Großbritannien – gesetzliche CSR-Regelungen gibt oder indem die Gemeinnützigkeit von Stiftungen der Großunternehmen staatlicherseits überwacht werden. Dies hat dann Konsequenzen bis in die hier diskutierten Räume begrenzter Staatlichkeit hinein.

Unabhängig davon, wie man diese „neuen Formen des Regierens“ beurteilt, sollte aber die Ausgangsthese dieses Beitrags nicht übersehen werden: Es gibt für die hier diskutierten Räume begrenzter Staatlichkeit keinen modernisierungstheoretischen Königsweg. Selbst wenn es gelingen sollte, die *Governance*-Problematik in diesen Räumen über die konsequente Einbeziehung privater Akteure zu verbessern und dabei ihre Legitimität zu fördern, so wird *Governance* dort systematisch anders aussehen als im modernen Nationalstaat. Und auch analytisch werden wir hier nur weiterkommen, wenn wir uns davon verabschieden, dass es ein Modell moderner Staatlichkeit gibt, auf das hin Räume begrenzter Staatlichkeit zu orientieren sind.

## Literatur

- Barnett, Michael/Zürcher, Christoph* 2006: *The Peacebuilder's Contract: How External State-building Reinforces Weak Statehood*, Minneapolis MN - Berlin.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar* 2004: *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt/Main.
- Beisheim, Marianne/Liese, Andrea/Ulbert, Cornelia* 2008: *Transnationale öffentlich-private Partnerschaften in Räumen begrenzter Staatlichkeit – Determinanten der Effektivität ihrer Governance-Leistungen*, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden, i.E.
- Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.)* 2002: *Hybride Regime. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen.
- Benz, Arthur* 1998: *Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept*, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen. PVS-Sonderheft*, Opladen, 345-368.
- Benz, Arthur* 2001: *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*, München.
- Benz, Arthur* 2004a: *Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?* in: Benz, Arthur (Hrsg.): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, 11-28.
- Benz, Arthur* 2004b: *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden.
- Benz, Arthur/Papadopoulos, Ioannis (Hrsg.)* 2006: *Governance and Democracy. Comparing National, European, and International Experiences*, London et al.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (Hrsg.)* 1992: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt/Main - New York.
- Betz, Joachim* 2003: *(Deutsche) Beiträge zur Entwicklungstheorie seit dem Ende des Ost-West-Konflikts*, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, 275-311.
- Böckenförde, Ernst Wilhelm* 1976: *Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart*, in: Böckenförde, Ernst Wilhelm (Hrsg.): *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, Frankfurt/Main.
- Börzel, Tanja A.* 2007: *European Governance – Verhandlungen im Schatten von Hierarchie und Wettbewerb*, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): *Die Europäische Union: Governance und Policy-Making*, PVS-Sonderheft.
- Börzel, Tanja A.* 1998: *Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks*, in: *Public Administration* 76, 2, 253-273.
- Börzel, Tanja A.* 2008: in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden, i.E.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas* 2005: *Public Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?* in: Grande, Edgar/Pauly, Louis W. (Hrsg.): *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto, 195-216.
- Braig, Marianne/Stanley, Ruth* 2005: *Öffentliche Sicherheit als Governance: Policing in Transformations- und Entwicklungsländern (Projektbeschreibung des Teilprojektes C3, Sonderforschungsbereich (SFB) 700: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit)*, in:

- [http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projektbereich\\_c/c3/langfassung.html](http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projektbereich_c/c3/langfassung.html)
- Draude, Anke* 2007: Wer regiert wie? Für eine äquivalenzfunktionalistische Beobachtung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 2, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin.
- Erdmann, Gero* 2002: Neopatrimoniale Herrschaft - oder: Warum es in Afrika so viele Hybridregime gibt, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): *Hybride Regime. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen, 323-342.
- Frantz, Christiane/Martens, Kerstin* 2006: *Nichtregierungsorganisationen (NGOs)*, Wiesbaden.
- Fuhr, Harald* 2005: *Emerging Modes of Governance and Climate Protection: Green Companies in Newly Industrializing Countries* (Projektbeschreibung des Teilprojektes D3, Sonderforschungsbereich (SFB) 700: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: [http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projektbereich\\_d/d3/langfassung.html](http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projektbereich_d/d3/langfassung.html)
- Grant, Ruth W./Keohane, Robert O.* 2005: *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in: *American Political Science Review* 99, 1, 1-15.
- Held, David* 1995: *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge.
- Held, David/Koenig-Archibugi, Mathias* (Hrsg.) 2004: *Global Governance and Public Accountability. Special Issue of Government and Opposition. Vol. 39, No. 2*, Oxford.
- Huntington, Samuel P.* 1968: *Political Order in Changing Societies*, New Haven.
- Huntington, Samuel P.* 1991: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman.
- Jellinek, Georg* 1900 (1922): *Allgemeine Staatslehre*, Berlin.
- Keane, John* 1988: *Despotism and Democracy. The Origins of the Distinction between Civil Society and the State 1750-1850*, in: Keane, John (Hrsg.): *Civil Society and the State*, London.
- Keohane, Robert O.* 2003: *Global Governance and Democratic Accountability*, in: Held, David/Koenig-Archibugi, Mathias (Hrsg.): *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, London, 130-159.
- Keohane, Robert O.* 2007: *Governance and Legitimacy. Keynote Speech Held at the Opening Conference of the Research Center (SFB) 700 (with comments by Fritz W. Scharpf)*, SFB-Governance Lecture Series, No. 1, DFG Research Center (SFB) 700, Berlin.
- Koehler, Jan/Zürcher, Christoph* 2004: *Der Staat und sein Schatten. Zur Institutionalisierung hybrider Staatlichkeit im Südkaukasus*, in: *WeltTrends* 12, 45, 84-96.
- Kohler-Koch, Beate* 1998: *Effizienz und Demokratie. Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen*, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen. PVS-Sonderheft* 29, Opladen, 11-25.
- Kooiman, Jan* (Hrsg.) 1993: *Modern Governance. New Government - Society Interactions*, London.
- Krasner, Stephen D.* 1999: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton NJ.
- Ladwig, Bernd/Jugov, Tamara/Schmelzle, Cord* 2007: *Governance, Normativität und begrenzte Staatlichkeit*, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 4, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate* (Hrsg.) 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical*



- Considerations, Frankfurt/Main.
- Maxfield, Sylvia* 2002: International Development, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 462-479.
- Mayntz, Renate* 2004: Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, 65-76.
- Mayntz, Renate* 2008: in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, i.E.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/Main, 39-72.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel* (Hrsg.) 2003-2004: Defekte Demokratien, Opladen.
- Müller, Harald* 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1, 1, 15-44.
- Rhodes, R.A.W.* 1997: Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham - Philadelphia.
- Risse, Thomas* 2000: ‚Let’s Argue!‘ Communicative Action in International Relations, in: International Organization 54, 1, 1-39.
- Risse, Thomas* 2006: Transnational Governance and Legitimacy, in: Benz, Arthur/Papadopoulos, Ioannis (Hrsg.): Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences, London, 179-199.
- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula* 2007: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Anmerkungen zu konzeptionellen Problemen der gegenwärtigen Governance-Diskussion, in: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Staatszerfall und Governance, Baden-Baden,
- Risse, Thomas* 2006: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens? Das Forschungsprogramm des Sonderforschungsbereiches 700, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 1, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin.
- Rosenau, Pauline Vaillancourt* (Hrsg.) 2000: Public-Private Policy Partnerships, Cambridge MA.
- Rotberg, Robert I.* (Hrsg.) 2003: State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Washington, D.C.
- Rotberg, Robert I.* (Hrsg.) 2004: When States Fail. Causes and Consequences, Princeton NJ.
- Saretzki, Thomas* 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen, 19-39.
- Schäferhoff, Marco/Campe, Sabine/Kaan, Christopher* 2007: Transnational Public-Private Partnerships in International Relations - Making Sense of Concepts, Research Frameworks, and Results (Projektbeschreibung des Teilprojektes D1, Sonderforschungsbereich (SFB) 700: Governance in Areas of Limited Statehood, in: [http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projektbereich\\_d/d1/index.html](http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projektbereich_d/d1/index.html)
- Scharpf, Fritz W.* 1997: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder CO.

- Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa, Frankfurt/Main.
- Schneckener, Ulrich (Hrsg.) 2004: States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) 2005: Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar Folke 2005b: Rechtsstaatlichkeit als Governance-Ressource in Räumen begrenzter Staatlichkeit (Projektbeschreibung des Teilprojektes A3, Sonderforschungsbereich (SFB) 700: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit), in: [http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projektbereich\\_a/a3/index.html](http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projektbereich_a/a3/index.html)
- Schuppert, Gunnar Folke 2006: Was ist eigentlich Governance?, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.) 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41, Wiesbaden, i.E.
- Tetzlaff, Rainer/Engel, Ulf/Mehler, Andreas (Hrsg.) 1995: Afrika zwischen Dekolonisation, Staatsversagen und Demokratisierung. Ein Reader, Hamburg.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1995: Der kooperative Staat, Baden-Baden.
- Weber, Max 1921/1980: Wirtschaft und Gesellschaft. 5 ed, Tübingen.
- Williamson, Oliver E. 1975: Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust, New York.
- Wolf, Klaus Dieter 2000: Die Neue Staatsräson - Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden.
- Zürn, Michael 2000: Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions, in: European Journal of International Relations 6, 2, 183-221.

### Bisher erschienene Working Paper aus der SFB-Governance Working Paper Series

*Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula* 2006: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens? Das Forschungsprogramm des Sonderforschungsbereichs 700 (SFB 700), SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 1, DFG-Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Dezember 2006.

*Draude, Anke* 2007: Wer regiert wie? Für eine äquivalenzfunktionalistische Beobachtung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 2, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Januar 2007.

*Kötter, Matthias* 2007: Der Governance-Raum als Analysefaktor – am Beispiel von „Räumen begrenzter Staatlichkeit“, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 3, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Januar 2007.

*Ladwig, Bernd/Jugov, Tamara/Schmelzle, Cord* 2007: Governance, Normativität und begrenzte Staatlichkeit, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 4, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Februar 2007.

Diese Publikationen können im Internet unter [www.sfb-governance.de/publikationen](http://www.sfb-governance.de/publikationen) abgerufen oder in gedruckter Form per E-Mail an [sfb700@zedat.fu-berlin.de](mailto:sfb700@zedat.fu-berlin.de) bestellt werden.

#### Der Autor:

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“ und Leiter des Teilprojekts A1.



#### Projektbeschreibung des Teilprojekts A1

Das Projekt „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Beiträge zur Theoriebildung“ trägt zur Erarbeitung einer Theorie des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit bei. Auf der Grundlage der Auswertung vorhandener theoretischer Forschungsliteratur zur Governance-Problematik und der von den Teilprojekten des SFB geleisteten empirisch-analytischen und theoretischen Arbeiten sollen die konzeptionellen Probleme diskutiert und geklärt werden, die entstehen, wenn die im euro-atlantischen wissenschaftlichen Diskurs dominierenden Governance-Konzepte auf Räume begrenzter Staatlichkeit außerhalb der OECD-Welt sowie auf historische Varianten angewandt werden.

### 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



Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)



Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)



Hertie School of Governance



European University Institute  
Florenz (EUI)

