

Thomas Risse | Ursula Lehmkuhl (Hrsg.)

Regieren ohne Staat?

Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Schriften zur Governance-Forschung

herausgegeben von
Prof. Dr. Ursula Lehmkuhl
Prof. Dr. Thomas Risse
Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert

Band 10



Nomos

Regieren ohne Staat?

Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Thomas Risse/Ursula Lehmkuhl

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts steht die Welt vor einer Reihe zentraler Herausforderungen. Humanitäre Katastrophen, Pandemien wie HIV/AIDS und die Bekämpfung von Hunger und Unterentwicklung sind nicht mehr nur isolierte Probleme der sogenannten „Dritten Welt“, sondern betreffen Sicherheit und Wohlfahrt der entwickelten Welt unmittelbar. Das gleiche gilt für die Klimaerwärmung und andere globale Umweltprobleme. Von transnationalen Terror-Netzwerken und durch die beschleunigte Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln gehen neue Sicherheitsbedrohungen aus. Bürgerkriege und Gewaltmärkte in den Krisenregionen der Welt – von Afrika südlich der Sahara über den Mittleren Osten, die Peripherie Russlands, Teile Asiens und Lateinamerikas – bedrohen nicht nur die Stabilität der jeweiligen Regionen, sondern die internationale Sicherheit insgesamt.

Immer deutlicher wird, dass herkömmliche Formen nationalstaatlicher Steuerung und internationaler Verregelung diesen globalen Herausforderungen nicht gerecht werden. Governance ist auch deshalb zu einem zentralen Thema sozialwissenschaftlicher Forschung geworden. Dabei besteht weitgehend Übereinstimmung, dass Governance bestimmte Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt erbringen soll. Unter Governance verstehen wir hier in Anlehnung an die sozialwissenschaftliche Diskussion „Regieren mit großem R“, das heißt institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination zur Herstellung und Implementierung kollektiv verbindlicher Regelungen bzw. zur Bereitstellung kollektiver Güter für eine bestimmte soziale Gruppe (vgl. Mayntz 2004: 66; siehe auch Kohler-Koch 1998).

Die Debatte um Governance hat sich bisher auf moderne Nationalstaaten der OECD-Welt konzentriert. Dabei werden Kernelemente moderner Staatlichkeit – nämlich effektive Gebietsherrschaft im Sinne eines legitimen Gewaltmonopols und die grundsätzliche Fähigkeit, politische Entscheidungen treffen und durchsetzen zu können – als Hintergrundbedingungen häufig stillschweigend vorausgesetzt. Sowohl der Blick auf die zwei Drittel der Staaten außerhalb der entwickelten OECD-Welt als auch die Betrachtung historischer Räume begrenzter Staatlichkeit – z.B. koloniale Räume – zeigen jedoch, dass Governance-Leistungen sehr viel häufiger unter Bedingungen erbracht werden, in denen effektive Gebietsherrschaft, staatliches Gewaltmonopol und autoritative Entscheidungskompetenz des Staates nicht oder

nur teilweise gegeben sind. Gewaltmonopol und politische Durchsetzungsfähigkeit des (National-)Staates stellen sowohl in zeitlicher als auch in räumlicher Hinsicht die Ausnahme und nicht die Regel dar. Dazu genügt ein kurzer Blick in die Tageszeitungen: Afghanistan, Kolumbien, Kongo, Sudan – „begrenzte Staatlichkeit“ ist zu einem allgegenwärtigen Bestandteil der globalen Politik geworden. Die Frage, wie unter diesen Bedingungen regiert wird und welchen Beitrag die internationale Gemeinschaft dazu erbringen kann, ist ein zentrales Thema der Weltpolitik und der wissenschaftlichen Diskussion geworden. Diesem empirischen Befund muss sich die Governance-Diskussion stellen.

Dieser Band fragt, welche Konsequenzen sich für das Regieren ergeben, wenn wir es mit Räumen begrenzter Staatlichkeit zu tun haben. Dazu müssen wir zunächst klären, was eigentlich mit „begrenzter Staatlichkeit“ gemeint ist und die Konsequenzen, die sich daraus für die Governance-Problematik ergeben, erörtern. Die in diesem Band zusammengestellten Beiträge orientieren sich dabei an einem gemeinsamen Referenzrahmen, der im Folgenden erläutert werden soll.

1. Räume begrenzter Staatlichkeit

Was haben Nigeria, Somalia, Brasilien, Kenia und China, aber auch Süditalien, die Vororte von Paris sowie sogar Berlin-Neukölln, oder – um die historische Dimension mit einzubringen – die europäischen und japanischen Überseekolonien gemeinsam? Nach unserem Verständnis handelt es sich um Räume begrenzter Staatlichkeit. Zunächst geht es mit Ausnahme der kolonialen Räume immer noch um staatliche Räume. Selbst ein zerfallener Staat wie Somalia, dessen Botschaft man in Berlin vergeblich sucht, unterscheidet sich von einem multinationalen Unternehmen wie Daimler Chrysler oder General Electric oder von einer Nicht-Regierungsorganisation wie Amnesty International durch das Etikett „Staat“, auch wenn es sich um eine mehr oder weniger fiktive Zuschreibung der Staatengemeinschaft handelt.

Räume begrenzter Staatlichkeit zeichnen sich dadurch aus, dass bei ihnen zwischen der von der internationalen Gemeinschaft zugeschriebenen Souveränität und dem, was man „effektive“ Souveränität nennt (vgl. Krasner 1999), eine mehr oder weniger große Lücke klafft. Was die internationale Souveränität angeht, so ist diese spätestens seit der Entkolonialisierung in den 1960er Jahren globalisiert. Es gibt mit Ausnahme einiger Gebiete in den Polarregionen und den Meeren und Ozeanen kein Territorium auf dieser Erde, das nicht zu irgendeinem Staat „gehört“. Die meisten dieser Staaten sind international anerkannt, verfügen also über internationale Souveränität. Ob sie aber willens und/oder in der Lage sind, ihr Territorium auch effektiv zu kontrollieren, das ist eine ganz andere Frage. „Effektive Souveränität“

bezieht sich dabei auf die Fähigkeit, zentrale politische Entscheidungen herstellen und autoritativ durchsetzen zu können.

Mit „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ bezeichnen wir daher solche Staaten oder Teile davon, denen es an effektiver Souveränität oder an dem mangelt, was Juristen „effektive Gebiets Herrschaft“ nennen (Jellinek 1900 [1922]). Es geht zum einen um Staaten oder staatenähnliche Gebilde (s.u.), die zumindest teilweise nicht oder nur begrenzt in der Lage sind, politische Entscheidungen hoheitlich zu treffen bzw. durchzusetzen. 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 staatlicher, d.h. 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.¹ Auch der moderne Nationalstaat verzichtet in vielen Fällen auf die hoheitliche bzw. 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, und sei es als „Schatten der Hierarchie“ (vgl. den Beitrag von Tanja Börzel in diesem Band).

Die Schwäche staatlicher Institutionen hat noch eine weitere Konsequenz in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Sie führt auch dazu, dass staatliche Herrschaft nicht oder nur teilweise beschränkt wird – beispielsweise durch rechtsstaatliche Verfahren. Diese Herrschaftsbegrenzung ist nämlich eine weitere Leistung moderner Staatlichkeit (vgl. dazu Benz 2001, Benz 2006), die wir in Räumen begrenzter Staatlichkeit nur eingeschränkt vorfinden. In diesem Fall kommt die mangelnde Herrschaftsbegrenzung allerdings durch die Schwäche staatlicher Institutionen zustande, während sie in autoritären oder gar totalitären Systemen (etwa der kommunistischen Sowjetunion oder Nazi-Deutschland) auf einen zu starken Staat zurückzuführen ist. Letzterer Typus von Staaten ist für uns weniger interessant. Wir konzentrieren uns auf Räume begrenzter Staatlichkeit, in denen staatliche Institutionen zu schwach sind, um einerseits politische Entscheidungen herstellen und durchsetzen zu können und andererseits politische Herrschaft wirksam begrenzen zu können. Im Extremfall können politische Akteure von niemandem mehr zur Rechenschaft gezogen werden; sie beuten staatliche

1 Ein Grenzfall stellt das dar, was Shalini Randeria (2003) „cunning states“ nennt. Damit sind Staaten gemeint, die sich künstlich schwach machen oder als schwach erscheinen, um beispielsweise Entwicklungshilfe-Gelder der internationalen Gemeinschaft zu erhalten.

Ressourcen für ihre privaten Zwecke aus oder verteilen die staatlichen Einnahmen an ihre klientelistischen Netzwerke. So führt die Institutionenschwäche dazu, dass Warlords öffentliche Sicherheit verknappen und als privates Gut gegen Bezahlung zur Verfügung stellen (vgl. den Beitrag von Sven Chojnacki und Željko Branović in diesem Band).

Allerdings sollte man sich an dieser Stelle hüten, in eine modernisierungstheoretische Falle zu tappen. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie stellen *einen* möglichen Modus der Herrschaftsbegrenzung dar, aber beileibe nicht den einzig möglichen. In vielen traditionellen Gesellschaften, aber auch in den kolonialen Räumen des 18. und 19. Jahrhunderts finden wir andere Formen der Herrschaftsbegrenzung vor, die dann auch staatlich verankert sind.

Begrenzte Staatlichkeit bezieht sich auf territorial oder funktional bestimmbare Räume. Dabei muss offen bleiben bzw. empirisch geklärt werden, ob sich die begrenzte Staatlichkeit auf ein gesamtes Staatsgebiet erstreckt oder nur auf einen Teil des Territoriums. Ein Raum begrenzter Staatlichkeit kann durchaus auch grenzüberschreitend sein (vgl. z.B. das Gebiet vom Nordosten Kenias bis nach Somalia hinein oder das Grenzgebiet zwischen Afghanistan und Pakistan).

Zu betonen ist weiterhin, dass es sich bei „begrenzter Staatlichkeit“ nicht um eine dichotomische Variable handelt, so dass Staatlichkeit entweder „begrenzt“ oder „unbegrenzt“ wäre. „Unbegrenzte Staatlichkeit“ wäre reine Willkürherrschaft. Damit beschäftigen wir uns nicht. Der analytische Gegenbegriff zu „begrenzter Staatlichkeit“ ist „Staatlichkeit“, verstanden als das Vorhandensein effektiv souveräner Institutionen, die gleichzeitig herrschaftsbegrenzend wirken. Wir müssen also Grade begrenzter Staatlichkeit unterscheiden, je nachdem, über welches Maß an „effektiver Souveränität“ die einzelnen Länder verfügen. Es macht einen großen Unterschied, ob man es – am einen Ende des Spektrums – mit Schwellenländern wie Argentinien, Brasilien oder Mexiko zu tun hat, deren Gewaltmonopol und Rechtsdurchsetzungsfähigkeit auf einem Großteil des Territoriums und in vielen Politikbereichen durchaus gegeben sind, oder ob man es – am anderen Ende des Spektrums – mit Ländern wie Afghanistan, Kongo, Uganda, Somalia oder dem Sudan zu tun hat, die in die Kategorie der *failing* oder *failed states* einzuordnen sind. Im Hinblick auf die zuerst genannte Gruppe 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. den Beitrag von Marianne Braig und Ruth Stanley in diesem Band). Der brasilianischen Regierung fehlt die Fähigkeit zur Durchsetzung politischer Entscheidungen in weiten Teilen Amazoniens. In den *failing* oder *failed states* hingegen führen politische Desintegrations-

prozesse, fehlende Sicherheitsgarantien und gewaltsame Konflikte letztlich dazu, dass einzelne nichtstaatliche Gruppierungen insbesondere den Sicherheitsbereich „beherrschen“ und damit häufig Unsicherheit schüren und die Etablierung „staatlicher“ Herrschaftsinstitutionen verhindern (vgl. den Beitrag von Sven Chojnacki und Željko Branović in diesem Band).

Formen „begrenzter Staatlichkeit“ findet man aber auch in autoritären Systemen. Selbst ein 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 auch durchzusetzen und zu implementieren (vgl. dazu Fuhr 2005). Gleichzeitig weist China als autoritäres Regime Züge von Willkürherrschaft auf.

„Begrenzte Staatlichkeit“ macht schließlich auch nicht vor den Toren der entwickelten OECD-Welt halt. Entwickelte Rechts- und Wohlfahrtsstaaten enthalten „Räume begrenzter Staatlichkeit“, in denen die Durchsetzungsfähigkeit politischer Entscheidung nur begrenzt vorhanden ist. Man denke etwa an Berlin-Neukölln, die Vorstädte von Paris, aber auch an weite Teile Süditaliens. Man sollte sich also davor hüten, Räume begrenzter Staatlichkeit nur in der „Dritten Welt“ zu suchen. 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.

Ähnliches können wir in den historischen Räumen begrenzter Staatlichkeit beobachten. Den Kolonialmächten gelang es in den seltensten Fällen, in den kolonisierten Gebieten „moderne“ Staatlichkeit dauerhaft zu etablieren. So führte die Errichtung von Kolonien als Ergebnis der Expansion des „Westens“ – aber auch Japans – seit dem Ende des 19. Jahrhunderts zwar zur Ausbreitung und weltweiten Durchsetzung unterschiedlicher Spielarten des europäischen Modells vom Territorial- und Nationalstaat. Die sich dabei entwickelnden Varianten mangelnder Verfügung über das Gewaltmonopol und eingeschränkter Rechtsdurchsetzungsfähigkeit produzierten jedoch sehr unterschiedlich strukturierte Räume begrenzter Staatlichkeit. Häufig kam es dabei zur Herausbildung komplementärer Instanzen, die die bürokratischen Einrichtungen und die Steuerungskapazitäten des „Mutterlandes“ in den überseeischen Territorien überlagerten und zu neuen Formen des Regierens führten. Die Folge ist, dass uns häufig ehemalige Kolonien, die aufgrund der bereits vorhandenen eingeschränkten Staatlichkeit und der fortgesetzten ökonomischen Abhängigkeit im Zuge des Entkolonialisierungsprozesses den Schritt zum modernen Staat nicht schafften, heute als Entwicklungsländer oder sogar als zerfallen(d)e Staaten wieder begegnen.

Diese sog. „zerfallen(d)en“ oder „fragilen“ Staaten (die Weltbank spricht von LICUS, d.h. *Low Income Countries Under Stress*) bilden aber nur einen

Teil der Räume begrenzter Staatlichkeit im Weltmaßstab. Im Extremfall – 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 oben diskutierten Fällen von Entwicklungs- und Schwellenländern auf Mängel der „effektiven“ oder innenpolitischen Souveränität. Die internationale Souveränität dieser Länder ist dagegen in den meisten Fällen intakt. Selbst Somalia war weiterhin Mitglied der Vereinten Nationen, obwohl niemand mehr da war, der oder die das Land in New York (oder anderswo) repräsentieren konnte.

Von diesen Räumen begrenzter Staatlichkeit 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. Hier geht es um die sogenannte „westfälische Souveränität“ (Krasner 1999), die Freiheit von äußerer Einmischung.² 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, Mazedonien, 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 vom Völkerbund oder von den Vereinten Nationen mandatierten Protektorats – und damit eines teilsouveränen staatlichen Territoriums – mit der Kolonialherrschaft Großbritanniens, Frankreichs oder Japans nicht zu vergleichen ist³, so handelt es sich doch um ähnliche Typen von Räumen begrenzter Staatlichkeit.

2 Der Begriff „westfälische Souveränität“ hat sich zwar in der Politikwissenschaft eingebürgert, ist aber historisch irreführend insofern, als der westfälische Frieden von 1648 das Prinzip der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten gar nicht etabliert hat.

3 Es gab zwar am Ende des 19. Jahrhunderts auch „Protektorate“; diese hatten allerdings eher kolonialen Charakter und wurden dementsprechend zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Kolonien umgewandelt. Gleichzeitig erhielt der Begriff Protektorat seine heute gültige Bedeutung, nach der sowohl Protektor als auch Protektorat vertragsfähige Völkerrechtssubjekte sind.

Zusammengefasst ergibt sich folgende vorläufige Typologie von Räumen begrenzter Staatlichkeit:

- Zerfallen(d)e Staaten, denen die effektive Souveränität auf einem Großteil ihres Territoriums fehlt, die aber dennoch international anerkannt sind (z.B. Somalia);
- Schwache Staaten, die starke Defizite bei der effektiven Souveränität aufweisen, sei es auf einem Teil des Territoriums, sei es in wichtigen Sachbereichen der Politik (z.B. weite Teile Afrikas südlich der Sahara, südlicher Kaukasus);
- Mehr oder weniger begrenzte Defizite bei der effektiven Souveränität in anderweitig intakten Staaten (Schwellenländer wie Mexiko, Argentinien, VR China, aber auch große Teile der OECD-Welt);
- Räume, denen es sowohl an effektiver als auch an „westfälischer“ Souveränität mangelt (Kolonien, heutige Protektorate, z.B. Afghanistan, Kosovo).

Vergleicht man diese Typologie mit der empirischen Realität – zeitgenössisch und historisch – so stellt sich schnell heraus, dass der moderne und hochentwickelte westliche Nationalstaat historisch betrachtet eine Ausnahmeerscheinung darstellt. Nationalstaatlichkeit hat sich in Europa erst im 19. Jahrhundert durchgesetzt, legt man das Kriterium effektive und internationale Souveränität zugrunde. Die Globalisierung von Staatlichkeit als dominanter Organisationsform des zeitgenössischen internationalen Systems fand sogar erst in den 1960er Jahren mit der Entkolonialisierung statt. Heute müssen wir feststellen, dass es sich bei weitaus den meisten Staaten der internationalen Gemeinschaft um Räume begrenzter Staatlichkeit handelt, und selbst die hochentwickelten westlichen Demokratien sind von punktuell begrenzter Staatlichkeit nicht verschont. Erleben wir also heute – kaum fünfzig Jahre nach der Globalisierung moderner Staatlichkeit – bereits wieder den Anfang ihres Endes? Oder wird sich der moderne demokratische Rechts- und Interventionsstaat weltweit schließlich doch durchsetzen?

Was aber, wenn wir es weltpolitisch dauerhaft mit Räumen begrenzter Staatlichkeit zu tun hätten? Was wäre, wenn westliche entwickelte Demokratien nur eine mögliche Ausprägungsform guter politischer Ordnung darstellten, aber bei Leibe nicht die Einzige? Es könnte ja sein, dass die anfangs erwähnten weltweiten Herausforderungen die Folge eines Trends von Globalisierung und Transnationalisierung „von oben“ bei gleichzeitiger Aushöhlung klassischer Staatlichkeit „von unten“ sind und wir damit in der Tat auf völlig neue Formen politischer Organisation und politischer Herrschaft zusteuern? Aber selbst wenn man so weit nicht gehen will: Welche politischen Konsequenzen ergeben sich für die internationale Ordnung, das Völkerrecht und die Weltpolitik, wenn wir es dauerhaft und nicht nur Übergangsweise mit Räumen begrenzter Staatlichkeit zu tun haben? Wie und

unter welchen Bedingungen wird in solchen Räumen regiert, und welche Probleme entstehen dabei?

2. Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Zur Annäherung an die Problematik soll zunächst noch einmal an die Entwicklung der Governance-Diskussion erinnert werden. (vgl. z.B. Benz 2004b; Schuppert 2005). Die Governance-Debatte ist aus der sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorie hervorgegangen und steht insgesamt im Kontext diverser institutionalistischer Großtheorien, die in Deutschland im wesentlichen unter dem Stichwort „akteurszentrierter Institutionalismus“ zusammengefasst wurden.⁴ 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). 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 wäre dann das Gleiche, was ansonsten in der Literatur als „new modes of governance“ bezeichnet wird (vgl. etwa Rhodes 1997).

Vor dem Hintergrund der oben ausgeführten Formen „begrenzter Staatlichkeit“ erscheint es plausibler, 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 – wie einleitend bereits ausgeführt – um institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination zur Herstellung und Implementierung kollektiv verbindlicher Regelungen bzw. zur Bereitstellung kollektiver Güter für eine bestimmte soziale Gruppe (s.o.).

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. *Zweitens* 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.

⁴ Vgl. Scharpf 1997; Mayntz/Scharpf 1995; vgl. auch den Beitrag von Gerhard Göhler in diesem Band.

durch Märkte), dann handelt es sich nicht um 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, Verhandlungs- und Wettbewerbssysteme als Governance-Strukturen bauen gerade darauf, dass Akteure ihren egoistischen Nutzen maximieren wollen, um auf diese Weise Governance-Leistungen zu erbringen.

Intentionalität bedeutet schon gar nicht, dass Governance effektiv ist im Sinne der Problemlösungsfähigkeit und der tatsächlichen Bereitstellung kollektiver Güter (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. Welche Form politischen Handelns legitim ist und wann es als effektiv bezeichnet werden kann, sind empirische Forschungsfragen; sie können nicht über Begriffsdefinition geklärt werden. Entsprechend beschäftigt sich ein großer Teil der Governance-Forschung mit der Frage, unter welchen Bedingungen Governance-Leistungen effektiv und (input-)legitim bereitgestellt werden können (vgl. z.B. Schuppert 2005; Benz/Papadopoulos 2006).

Drittens 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 sozialen Gruppe als Ganzes zu mehren – und zwar unabhängig davon, worin dieser Nutzen bzw. das kollektive Gut im Einzelnen besteht und wie kontrovers es im Einzelnen sein mag, was eigentlich der kollektive Nutzen sei. Was jeweils kollektive Güter sind und 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 abgelagert ist in den Institutionen selbst 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 äußerst machthungrige Politiker ohne großen

politischen Gestaltungswillen institutionell gezwungen sind, zur „kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ beizutragen. Und wenn sie ihr Amt missbrauchen für private Zwecke, dann stellen Governance-Institutionen eine Reihe von Verfahren bereit, um sie zur Rechenschaft zu ziehen.

Die vierte 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 angebbar 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). Hochschul-ausbildung oder gar das Studium bestimmter Fächer wären die entsprechenden Beispiele.

Diese Implikationen des Governance-Begriffes klingen vor der Folie des modernen demokratischen Rechts- und Interventionsstaates trivial und nicht weiter erläuterungsbedürftig. Wir erwähnen sie hier deshalb, weil sie entscheidend werden, wenn es um die Beurteilung der „Reisefähigkeit“ des Governance-Konzeptes und seine Übertragbarkeit auf nicht-westliche Kulturen und „vor-moderne“ historische Kontexte im allgemeinen sowie auf gegenwärtige und historische Räume begrenzter Staatlichkeit im besonderen geht (s.u.).

Bevor wir uns der Frage nach der Übertragbarkeit zuwenden, bedarf der Begriff der Governance-Leistung noch der Erläuterung. Hier könnte es helfen, sich der Governance-Leistungen moderner Nationalstaaten zu vergewissern. Der moderne Nationalstaat stellt *erstens* eine Herrschaftsordnung dar, ein System von politischen und sozialen Institutionen, die der Herstellung und Durchsetzung von autoritativen Entscheidungen dienen. Heute gehören Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu den allgemein akzeptierten normativen Vorgaben dieser Herrschaftsordnung. *Zweitens* hat der moderne Nationalstaat die Aufgabe, die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger nach innen zu gewährleisten. Dem dient das Gewaltmonopol. Schließlich gehört *drittens* die Bereitstellung öffentlicher Güter zu den klassischen Staatsaufgaben, von der Herstellung ökonomischer Stabilität, der Gewährleistung eines Mindestmaßes an sozialer Absicherung bis zur öffentlichen Gesundheit,

Bildung und – heute – des Erhalts der natürlichen Umwelt. Kurz: der moderne Nationalstaat erbrachte und erbringt Governance-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt/Umwelt.

Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit bedeutet nun, genau diese Leistungen zu erbringen, ohne dass die „effektive Gebiets-herrschaft“ im oben angegebenen Sinne als Kernelement von Staatlichkeit vollständig gegeben wäre. Unter diesen Umständen ist zu vermuten, dass sich in Räumen begrenzter Staatlichkeit politische Regelungsformen herausbilden, die in der sozialwissenschaftlichen Governance-Diskussion als „neue Formen des Regierens“ diskutiert werden.⁵

Damit ist erstens gemeint, dass nicht-staatliche Akteure direkt in die politische Steuerung einbezogen werden, z.B. im Rahmen von öffentlich-privaten Kooperationspartnerschaften (*Public Private Partnerships*). Zu solchen nicht-staatlichen Akteuren gehören Wirtschaftsunternehmen und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) ebenso wie Familienclans und klientelistische Netzwerke. Dabei geht es nicht um die klassische Beeinflussung von Politik durch nationale oder transnationale gesellschaftliche Akteure. Vielmehr sind Formen des Mitregierens bzw. die Übernahme von Regierungsfunktionen durch nicht-staatliche Akteure gemeint. Wenn nicht-staatliche Akteure nicht nur staatliches Handeln beeinflussen, sondern mitregieren, dann führt dies zu hybriden Formen von Politik, eben den „neuen“ Formen von Governance.

Die „neuen“ Formen des Regierens zeichnen sich zweitens dadurch aus, dass sie weniger hierarchisch „von oben nach unten“ ausgerichtet sind. Denn genau dieses Merkmal staatlicher Herrschaft durch hoheitliche Steuerung, nämlich auf „Befehle“ (Gesetze) Gehorsam erwarten zu können, fehlt ja gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit, oder ist nur schwach ausgebildet.⁶ Während die Rechtsdurchsetzung klassischer Nationalstaaten autoritativ und notfalls mithilfe einer sanktionsbewehrten Zentralgewalt erfolgt, stehen in Räumen begrenzter Staatlichkeit diese Instrumente hierarchischer Steuerung nur begrenzt oder gar nicht zur Verfügung. Also muss Governance sich anderer Mechanismen bedienen. Um zentrale Entscheidungen

5 „Neu“ steht deshalb in Anführungszeichen, weil diese Governance-Formen alles andere als neu sind. Die Handelskompanien, die im Auftrag der Kolonialmächte die „Regierung“ der Kolonien übernahmen, stellen beispielsweise nicht nur eine historische Form öffentlich-privater Partnerschaften dar, sondern sind auch ein Beispiel für die Übertragung des kompletten Spektrums von Staatsaufgaben an private Akteure.

6 An diese Beobachtung muss sich aus historischer Perspektive die Frage anschließen, ob Regieren unter Beteiligung privater Akteure immer mit Mechanismen „weicher“ Steuerung einhergeht. Die politischen Steuerungsinstrumente privater Akteure im Kontext der Kolonialherrschaft waren jedenfalls alles andere als „weich“. Wie aber ist dann die quasi-hoheitliche Steuerung durch private Akteure zu bezeichnen und hinsichtlich der Steuerungsform von hoheitlicher/hierarchischer Steuerung durch den Staat abzugrenzen?

durchzusetzen, sind Regierungen daher auf die Kooperation der Betroffenen angewiesen. Formen „nicht-hierarchischer“ Steuerung reichen von Anreizsteuerung und *benchmarking* über die Initiierung kommunikativer Lern- und Überzeugungsprozesse bis hin zu symbolischer Orientierung (vgl. auch den Beitrag von Gerhard Göhler). So sollen anstelle von Sanktionsdrohungen positive Anreize die Kosten-Nutzen-Kalküle der Betroffenen beeinflussen und das sozial oder politisch erwünschte Verhalten herbeiführen. Durch *bargaining* werden Vereinbarungen und Kompromisse aufgrund der gegebenen Interessen der Akteure horizontal ausgehandelt. Kommunikations-, Überzeugungs- und Lernprozesse zielen demgegenüber darauf ab, dass die beteiligten Akteure ihre Interessen zur Disposition stellen und neue Normen und Regeln internalisieren.

Zu vermuten ist, dass sich in Räumen begrenzter Staatlichkeit Formen von Governance herausbilden, die nicht-hierarchische Formen der politischen Steuerung nutzen und auf vielfältigen Kooperationsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren basieren. Die Schwäche klassischer Staatlichkeit führt dazu, dass öffentlich-private Kooperationen oder rein private Governance-Formen von der Ausnahme zur Regel werden, weil sonst Governance-Leistungen gar nicht erbracht werden können. Während *Public Private Partnerships* auch in den westlichen entwickelten Staaten gang und gäbe sind, hier allerdings staatliches Handeln eher ergänzen, werden Governance-Netzwerke zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in Räumen begrenzter Staatlichkeit vielfach zur Regelform des Regierens, die klassische Staatsfunktionen ersetzen. Denn wenn internationale Kooperationspartnerschaften sich zum Beispiel nicht um die HIV/AIDS-Bekämpfung in vielen Ländern schwacher Staatlichkeit kümmern würden, dann würden diese Governance-Leistungen gar nicht bereitgestellt.

Ein weiteres Charakteristikum von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit kommt hinzu: In den meisten Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, aber erst recht in den zerfallenen Staaten in den Krisenregionen, sind die lokalen und nationalen Politik-Netzwerke auf die Zusammenarbeit mit internationalen und transnationalen Akteuren angewiesen. Diese reichen von ausländischen Regierungen über internationale (zwischenstaatliche) Organisationen (z.B. die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen) bis hin zu transnational operierenden nicht-staatlichen Akteuren wie multinationalen Unternehmen und internationalen NGOs (INGOs). Dieses Mitregieren inter- und transnationaler Akteure ergibt sich wieder funktional aus der Notwendigkeit, auch in Räumen schwacher Staatlichkeit bestimmte Governance-Leistungen bereitzustellen. Dabei werden häufig Impulse für effektive und legitime Steuerung einschließlich der (Wieder-)Herstellung von Staatlichkeit aus dem transnationalen Raum in Länder der Dritten Welt hineingetragen, beispielsweise von internationalen

Organisationen oder multinationalen Unternehmen. Umgekehrt fordern vielfach nationale nicht-staatliche Akteure (z.B. Unternehmen oder NGOs) im Inneren dieser Länder bessere Governance-Strukturen und erbitten dazu internationale Unterstützung, auch gegebenenfalls entgegen den Interessen von nationalen staatlichen Akteuren.

3. Zur „Reisefähigkeit“ herkömmlicher Governance-Begriffe

Es sollte bereits deutlich geworden sein, dass Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit vor anderen Problemen steht, als sie normalerweise im Zusammenhang mit der Reformproblematik entwickelter Wohlfahrtsstaaten diskutiert werden. Daraus ergibt sich auch eine kritische Reflexion auf das Governance-Konzept selbst sowie auf die entsprechenden Programme der verschiedenen nationalen wie internationalen Entwicklungsorganisationen. Denn diese – von den Vereinten Nationen über die Weltbank, die Europäische Union (EU), die USA bis zur deutschen Entwicklungspolitik – orientieren sich fast allesamt an einem Leitbild, das am modernen entwickelten Rechts- und Wohlfahrtsstaat ausgerichtet ist. Es handelt sich um eine modernisierungstheoretische Zielperspektive, die davon ausgeht, dass Entwicklungs- und Transformationsgesellschaften allmählich von der Logik moderner demokratischer Rechtsstaatlichkeit eingeholt werden. Zwar hat sich heute eine etwas andere Variante der Modernisierungstheorie politisch durchgesetzt als diejenige, die in den 1960er Jahren en vogue war. Damals argumentierte man, Voraussetzung der Modernisierung seien Wirtschaftswachstum und Öffnung gegenüber den Weltmärkten, was dann schließlich zu Säkularisierung und Demokratisierung führen würde. Heute hat sich bei den nationalen und internationalen Entwicklungsorganisationen die Vorstellung durchgesetzt, dass Demokratisierung, der Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen und die wirtschaftliche Liberalisierung gleichzeitig erfolgen müssten, um Modernisierung zu erreichen. Hinzu kommt *state building*, wenn man es mit zerfallenen Staaten zu tun hat. Aber die Zielperspektive dieser Maßnahmen ist immer die gleiche: Der entwickelte demokratische Rechts- und Interventionsstaat westlicher Prägung, der gleichsam als „Modernisierungspaket“ zu institutionalisieren ist.

Bei der Konfrontation mit Räumen begrenzter Staatlichkeit stößt dieses Modernisierungspaket auf systematische Probleme: Es beruht auf der Annahme, dass es sich bei begrenzter Staatlichkeit um ein defizitäres Übergangsphänomen statt um eine Ausgangsbedingung des Regierens handelt. Dadurch gerät aus dem Blick, dass sich vielleicht in Räumen begrenzter Staatlichkeit ganz andere Formen des Regierens herausbilden könnten, die Formen traditioneller Herrschaft mit den oben angedeuteten „neuen“ Governance-Modi verbinden. Begrenzte Staatlichkeit wäre dann kein Über-

gangsphänomen, sondern ein Herrschaftszustand, der beim Design von Strategien zur Herstellung von legitimen und effektiven Regierungsformen stärker als bislang üblich berücksichtigt werden müsste. Die Frage ist dann nicht mehr: Wie kann ein regierungsfähiger Staat installiert werden, sondern eher: Inwieweit können private Akteure Governance-Leistungen bereitstellen, ohne dass im Hintergrund der Staat dafür sorgt, dass die bereitgestellten Güter auch allen Bürgerinnen und Bürgern zugute kommen? Kann öffentliche Sicherheit etwa von öffentlich-privaten Kooperationspartnerschaften – z.B. unter Hinzuziehung privater Sicherheitsfirmen – hergestellt werden, oder braucht es dazu eines staatlichen Gewaltmonopols? Diese Fragen können weder empirisch noch praktisch gestellt werden, wenn wir uns zu sehr vom modernisierungstheoretischen Paradigma leiten lassen.

Aber auch der oben verwendete Governance-Begriff ist problematisch, wenn er auf Räume begrenzter Staatlichkeit angewendet wird: Beispielsweise beruht er darauf, dass die Grenze zwischen „öffentlich“ und „privat“, zwischen „staatlich“ und „nicht-staatlich“, aber auch zwischen „formell/gesetzlich“ und „informell“ gegeben und eindeutig bestimmbar ist. Dies ist der offensichtlichste Beleg dafür, dass die Governance-Diskussion durch und durch von der Begrifflichkeit moderner und entwickelter Staatlichkeit geprägt ist. 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 und des Privaten und damit der Herausbildung des „Sich-Gegenüberstehens von ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘“ (Böckenförde 1976: 190-191).

Auch in den gegenwärtigen „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ lassen sich viele Akteure nicht eindeutig dem öffentlichen oder dem privaten Sektor zuordnen: Warlords, die gleichzeitig Verteidigungsminister ihres Landes sind; Regierungschefs in neopatrimonialen Staaten, die über klientelistische Patronage-Netzwerke das Staatseinkommen verteilen und so ihre Herrschaft sichern; schließlich „Schattenstaatlichkeit“, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sich in zerfallen(d)en Staaten politische und soziale Ordnungsmuster herausbilden, die im wesentlichen auf informellen Strukturen beruhen (Koehler/Zürcher 2004). Ähnliches gilt für die lokalen Akteure, die in Kolonien an der Herrschaftsetablierung und -sicherung beteiligt waren. Die im Rahmen der Strategie des *divide et impera* politisch funktionalisierten indigenen Herrschaftseliten lassen sich nicht eindeutig dem (kolonial-)staatlichen oder dem nicht-staatlichen Bereich zuordnen.

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 wäre, sich bei der Untersuchung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit nicht

davon beeindruckt 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 (vgl. zu dieser äquivalenzfunktionalistischen Herangehensweise Draude 2007). Die palästinensische Hamas-Bewegung wäre dann unter Umständen im Sachbereich Wohlfahrt ein Governance-Akteur, weil sie im sozialen und Bildungsbereich Kollektivgüter bereitstellt, die das Versagen der palästinensischen Autonomiebehörde ein Stück weit kompensiert. Im Sachbereich Sicherheit dagegen ist die Hamas ein terroristischer Gewaltakteur, der hier Governance unterminiert.

Ein weiteres Problem bei der Übertragbarkeit des Governance-Konzeptes auf Räume begrenzter Staatlichkeit hängt mit der oben diskutierten impliziten Intentionalität von Governance im Hinblick auf das öffentliche Interesse zusammen. Dabei ist es unerheblich, ob dieses Handeln die entsprechenden Governance-Leistungen auch erbringt; entscheidend ist die Intention. Es mag sein, dass Akteure öffentliche Dienstleistungen als nicht-intendierte Konsequenzen ihres Handelns erbringen, mit Governance hätte dies 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! 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 (vgl. den Beitrag von Sven Chojnacki und Zeljko Branovic in diesem Band). Gunnar Folke Schuppert nennt dies die „Räuberbanden-Problematik“ (vgl. Schuppert 2006).

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 beinhaltet, bezieht sich letztlich auf die Frage, für wen die Governance-Leistungen bereitgestellt werden. Im modernen Nationalstaat ist diese Frage im Allgemeinen klar entschieden. Es handelt sich um die Bevölkerung im Staatsgebiet, zumindest aber um die Staatsbürgerinnen und -bürger. In Räumen begrenzter Staatlichkeit wird dies zum Problem. Die soziale Gruppe, für die gesellschaftliche Sachverhalte zu regeln sind, bleibt oftmals unbestimmt. Handelt es sich um die Bevölkerung auf einem bestimmten Territorium un-

abhängig 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? Das Problem liegt letztlich darin, dass in Räumen begrenzter Staatlichkeit die Gruppe der „Anspruchsberechtigten“ von Kollektivgütern oftmals weder mit den tatsächlichen „Adressaten“ noch den realen „Empfängern“ von Governance-Leistungen kongruent ist.⁷ Auch dies ist ein Problem für die „Reisefähigkeit“ des Governance-Konzeptes.

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 existiert. Stattdessen macht 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“ – jedenfalls in der Mehrzahl der von uns betrachteten gegenwärtigen Fälle. In den historischen Fällen ist auch diese Kategorie, die wiederum deutlich von unseren gegenwärtigen Konzepten und westlichen Erfahrungen geprägt ist, kritisch zu reflektieren und zu historisieren. Es lässt sich allerdings jetzt schon festhalten, dass die Grenzen zwischen Governance und „Gaunerment“ fließend sind und nicht theoretisch an vorgegebenen Maßstäben festgemacht werden können. Auch hier werden die Grenzen eher empirisch definiert, nämlich im Hinblick auf die Erfüllung bestimmter Minimalstandards. Dabei muss sich die theoretische Verarbeitung der empirischen Forschung einem permanenten Prozess der kritischen Überprüfung des eigenen Standortes und der damit verbundenen normativen Standards unterziehen. Denn je begrenzter und fragiler die (Rest-) Staatlichkeit in einem bestimmten Raum, 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. dazu auch den Beitrag von Tanja Börzel). 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 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 (vgl. dazu Erdmann 2002; Erdmann/Engel 2007). Sie besteht in der künstlichen Verknappung öffentlicher Güter, die als Club-Güter nur noch den eigenen klientelistischen Netzwerken zur Verfügung gestellt werden.

Die hier diskutierten Beispiele weisen schließlich auf ein weiteres zentrales Problem hin, das im Rahmen der theoretischen Weiterentwicklung des Governance-Konzeptes in Richtung auf eine Theorie des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit berücksichtigt werden muss: Ein großer Teil der aktuellen Governance-Diskussion in der Politikwissenschaft ist ahistorisch angelegt ist und übersieht die oben bereits erwähnte Kontingenz moderner Staatlichkeit. Schon ein kurzer Blick in die Geschichte belegt nämlich, dass es die „neuen“ Formen des Regierens unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure eigentlich immer schon gegeben hat. Die Untersuchung von Governance-Formen in historischen Räumen begrenzter Staatlichkeit erlaubt es daher, ebenso wie der Bezug auf die heutigen Räume außerhalb der OECD-Welt, das Governance-Konzept hinsichtlich seiner Übertragbarkeit und Generalisierbarkeit kritisch zu überprüfen. Die Konzentration auf koloniale und semi-koloniale Räume des 18. und 19. Jahrhunderts und auf die oben beschriebenen Varianten gegenwärtiger Räume begrenzter Staatlichkeit ermöglicht die Analyse der Governance-Problematik in sehr unterschiedlichen raum-zeitlichen Varianten und jeweils spezifischen Kontexten fehlender bzw. schwacher Staatlichkeit. Die so gewonnene empirische Vielfalt aus Gegenwart und Vergangenheit bildet die Grundlage für

7 Wir verdanken diesen Punkt Anke Draude und Tanja Börzel.

die im Kontext des "cultural turn" vielfach geforderte epistemologische Wende, in deren Gefolge zentrale Konzepte und Begrifflichkeiten, mit denen nicht-europäische Geschichte und Gegenwart analysiert werden, kritisch hinterfragt und neu gedacht werden.

Die kritische Reflektion der konzeptuellen Übertragbarkeit von Governance zur Analyse von Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit leistet somit einen doppelten Beitrag zur Weiterentwicklung der theoretischen Beschäftigung mit Staatlichkeit und dem damit verbundenen Problem des Regierens: *Erstens* schärft der Blick auf Räume außerhalb der entwickelten 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.

4. Überblick über die folgenden Kapitel

Das Ziel dieses Bandes ist es, die durch die eurozentrische und modernisierungstheoretische Brille erzeugten theoretischen und empirischen Kurzschlüsse zu thematisieren und durch erste theoretische und empirische „Probebohrungen“ deutlich zu machen, welches analytische Potenzial sich erschließen lässt, wenn man sich systematisch auf die Governance-Problematik in gegenwärtigen und historischen Räumen begrenzter Staatlichkeit einlässt. Der erste Teil des Bandes enthält unterschiedliche *theoretische Zugänge* zur Thematik. So greift das Kapitel von *Tanja Börzel* die oben angedeutete Frage auf, wie viel an (Rest-) Staatlichkeit im Sinne der Fähigkeit zu hierarchischer Steuerung gegeben sein muss, damit Governance auch unter den Bedingungen von begrenzter Staatlichkeit effektiv Regeln setzen und implementieren sowie kollektive Güter bereitstellen kann. Unter Rückgriff auf die frühe Literatur zur politischen Steuerung sowie neuerer Governance-Ansätze wird das Verhältnis zwischen hierarchischen und nicht-hierarchischen Governance-Formen theoretisch konzeptualisiert. Aus den theoretischen Überlegungen werden dann Randbedingungen der Effektivität nicht-hierarchischer Governance-Formen entwickelt.

Aus juristischer Perspektive fragen *Gunnar Folke Schuppert* und *Matthias Kötter* in ihrem Beitrag nach der Rechtssicherheit jenseits des Staates: Inwiefern ist Recht immer schon im Kontext und als Produkt von Staatlichkeit zu denken? Und lassen sich in Räumen begrenzter Staatlichkeit eventuell Normen identifizieren, die anstelle des Rechts dessen Ordnungsleistung funktional-äquivalent erbringen? Der Beitrag nähert sich einer Antwort auf diese

Fragen mit Blick auf rechtswissenschaftliche Diskurse zur ordnungs- und erwartungssichernden Funktion des staatlichen Rechts, zur vergleichbaren Funktion privat gesetzter Normen in unterschiedlich dichten Normumfeldern und schließlich zur Konzeptualisierung eines transnationalen Rechts jenseits des Staates.

Der folgende Beitrag von *Gerhard Göhler* fragt danach, ob und in welcher Weise bei neuen Formen des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit von „Steuerung“ gesprochen werden kann. Der Beitrag plädiert dafür, den Steuerbegriff nicht aufzugeben, sondern den neuen Bedingungen anzupassen und ausdifferenzieren. Der Aufsatz versteht „weiche Steuerung“ als horizontale Machtausübung, bei der es nicht um Befehl und Gehorsam als vielmehr um Steuerung durch Diskursstrukturierung, durch Argumente und durch Symbole geht. Es ist zu vermuten, dass „weiche Steuerung“, die es in allen Formen des Regierens gibt, für Räume begrenzter Staatlichkeit besonders wichtig wird.

Im zweiten Teil dieses Bandes problematisieren drei *geschichtswissenschaftliche* Beiträge die Übertragbarkeit und Anwendbarkeit des Governance-Konzeptes auf historische Formen des Regierens ohne Staat. Dabei richtet sich der analytische Blick sowohl auf frühneuzeitliche Konstellationen – also auf historische Kontexte, in denen der moderne Nationalstaat noch nicht existierte – als auch auf Formen des Regierens in Räumen außerhalb Europas während der Hochphase europäischer Nationalstaatlichkeit am Ende des 19. Jahrhunderts.

So beschäftigt sich der Beitrag von *Ursula Lehmkuhl* mit dem Phänomen Herrschaft im späten 17. und 18. Jahrhundert und nimmt dabei die historisch zentrale Formationsperiode „moderner“ Staatlichkeit in den Blick. Untersucht wird der Zusammenhang von institutionalisierten Herrschaftsformen, politischer Macht und Steuerungshandeln im historischen Kontext frühneuzeitlicher Siedlungskolonien in Nordamerika. Dabei interessiert insbesondere das Zusammenspiel von hierarchisch konstruierten Herrschaftsbeziehungen und relational wirkenden Machtinstrumenten und die damit verbundenen Probleme politischer Legitimation und Partizipation.

Der Beitrag von *Sebastian Conrad* untersucht Wissen als Ressource des Regierens in den deutschen und japanischen Kolonien des 19. Jahrhundert. Dabei zeigt sich, dass koloniale Herrschaft immer „prekär“, unsicher und begrenzt war. Zwar waren die Herrschaftsansprüche in der Regel umfassend und zielten auf eine vollständige Durchdringung von Territorium und Bevölkerung. In der Praxis aber war koloniale Herrschaft angesichts der immer nur partiellen Präsenz der Kolonialmächte stets von Prozessen der Aushandlung mit nicht-staatlichen Akteuren gekennzeichnet. Bei dieser Form der *indirect rule*, ohne die keine moderne Kolonialmacht auskam, spielte das koloniale Wissen eine zentrale Rolle. Im Rahmen eines deutsch-

japanischen Vergleichs wird der Zusammenhang unterschiedlicher Formen der *Governance* im kolonialen Raum mit der Generierung von Wissen über die einheimischen Gesellschaften untersucht.

Mechthild Leutner hingegen beschäftigt sich in ihrem Beitrag mit dem halbkolonialen China der späten Qing-Zeit, das seit 1840 der Aggression der europäischen Mächte ausgesetzt und durch innerchinesische Aufstandsbewegungen zugleich beeinträchtigt wurde. Diese informelle Beherrschung durch die europäischen Mächte bedingte zwar den Erhalt des Qing-Staates, schränkte jedoch dessen Souveränität, innerstaatliche Durchsetzungsmöglichkeiten und wirtschaftliche Selbstbestimmung wesentlich ein. Der geschwächte bürokratische Zentralstaat reduzierte auf lokaler Ebene staatliche Aufgaben, und es bildeten sich, teilweise von der Zentralregierung materiell und symbolisch gefördert, auf der lokalen Ebene, d. h. in der Regel bis zur Verwaltungsebene des Distrikts, verstärkt komplexe Kooperationsnetze von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren heraus. Sie übernahmen Aufgaben der sozialen Grundversorgung, die weder die staatliche Bürokratie noch die Familien und Clans allein zu leisten imstande waren, noch leisten wollten.

Der dritte Teil dieses Bandes fragt nach der Bereitstellung von *Sicherheit* in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Zu den elementaren Leistungen politischer Ordnungen gehört es, die innere und äußere Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Die folgenden drei Kapitel analysieren die Probleme, die entstehen, wenn die staatliche Gewaltkontrolle im Sinne eines legitimen Gewaltmonopols nicht mehr oder nur eingeschränkt gegeben ist. Dabei fragen *Sven Chojnacki* und *Željko Branović*, welche Formen (Un-)Sicherheit in gewaltoffenen Räumen zerfallen(d)er Staaten annimmt und welche Qualität ihr im Sinne eines Marktgutes zuzuschreiben ist. Unter diesen Bedingungen bilden sich vielfach Räume heraus, die durch eine systematische Verknappung von Sicherheit und eine Fragmentierung des Spektrums von Sicherheitsanbietern gekennzeichnet sind. Dabei entstehen sowohl Konkurrenzsituationen als auch Interessenkoalitionen zwischen reststaatlichen Akteuren, Plünderern, Rebellengruppen und lokalen Kriegsherren. Die Autoren argumentieren, dass die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von *Governance*-Strukturen eng mit sich wandelnden Opportunitätsstrukturen und akteursspezifischen Nutzenfunktionen verbunden ist, die letztlich darüber entscheiden, ob und wie Sicherheit überhaupt bereitgestellt werden soll.

Dagegen beschäftigen sich *Ulrich Schneckener* und *Christoph Zürcher* in ihrem Beitrag mit den vielfältigen Versuchen internationaler und transnationaler Akteure, zur Sicherheits-*Governance* in zerfallen(d)en Staaten beizutragen. Wie entstehen solche transnationalen Arrangements, und welche Formen lassen sich unterscheiden? Inwieweit und unter welchen Kontextbedingungen sind sie in der Lage, Aufgaben und Dienstleistungen zu über-

nehmen? Können sie als funktionale Äquivalente zur klassischen Staatlichkeit dienen, und wie ist ihre Leistungsfähigkeit mit Blick auf die Gewährleistung von Sicherheit zu bewerten?

Während sich die beiden obengenannten Aufsätze mit der Herstellung äußerer Sicherheit in zerfallen(d)en Staaten beschäftigen, geht es in dem Beitrag von *Marianne Braig* und *Ruth Stanley* um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit durch die Polizei in Buenos Aires und Mexiko-Stadt. Öffentliche Sicherheit beruht auf der Idee einer rechtlichen Ordnung, die durch die öffentliche Gewalt gleichmäßig geschützt wird. Es ist dieser Allgemeinheitsanspruch, der die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols durch die Polizei legitimiert und das Handeln der Polizei vom Handeln kommerzieller Sicherheitsanbieter unterscheidet. Charakteristisch für Räume begrenzter (Rechts-)Staatlichkeit ist jedoch, dass sich die Polizei keinesfalls an dieser Vorstellung von öffentlicher Sicherheit orientiert.

Schließlich dient *Governance* der Bereitstellung *kollektiver Güter* wie ökonomische Stabilität, soziale Grundsicherung, Gesundheit und saubere Umwelt. Im vierten Teil des Bandes wird insbesondere die Frage gestellt, welchen Beitrag transnationale und lokale Politik-Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zur Bereitstellung kollektiver Güter in diesen Räumen leisten können. Dabei untersucht der Beitrag von *Marianne Beisheim*, *Andrea Liese* und *Cornelia Ulbert* die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele, an der sich in wachsender Zahl grenzüberschreitende Partnerschaften zwischen (inter-)nationalen Organisationen, Unternehmen, privaten Stiftungen und gemeinwohlorientierten Nichtregierungsorganisationen beteiligen. Welchen Beitrag leisten diese Initiativen zur Mobilisierung und Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern in Entwicklungsländern und Transformationsgesellschaften? Der Beitrag fragt erstens nach den Bedingungen unter denen diese Partnerschaften einen gewissen Institutionalierungsgrad erreichen, d.h. inwiefern sie umfassende, präzise, verbindliche Verpflichtungen der öffentlichen und privaten Partner formulieren und die Einhaltung derselben kontrollieren. Zweitens untersuchen die Autorinnen die Voraussetzungen, unter denen Partnerschaften ihre selbstgesteckten Ziele erreichen.

In ähnlicher Weise thematisiert der Beitrag von *Tanja Börzel*, *Adrienne Héritier* und *Anna Kristin Müller-Debus* die Beteiligung von großen Unternehmen an sozialer Standardsetzung. Seit den 1980er Jahren übernehmen große Unternehmen vermehrt Verantwortung (*corporate social responsibility*), indem sie sich freiwillig zu sozialen Standards verpflichten. Zunehmend umfassend formulierte internationale Übereinkünfte mögen Unternehmen anregen, die Implementierung sozialer Regulierung in Ländern mit schwacher Regulierungskapazität zu unterstützen und sich sogar aktiv einzubrin-

gen. Empirisch konzentriert sich das Kapitel auf Südafrika und die HIV/AIDS-Problematik.

Das Kapitel von *Harald Fuhr*, *Markus Lederer* und *Miriam Schröder* analysiert hingegen die Rolle multinationaler Unternehmen bei der Umsetzung von internationalen Klimaschutz-Normen in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass das Engagement privater Wirtschaftsakteure in der internationalen Klimapolitik positive Effekte für eine effektivere Umweltpolitik in Ländern bewirkt, die zurzeit nur suboptimal ihre Umweltprobleme bewältigen. Das Novum der internationalen Klimapolitik liegt in der Etablierung von Marktmechanismen wie dem *Clean Development Mechanism* (CDM), um das öffentliche Gut des Klimaschutzes kostengünstig bereitzustellen. Der Aufsatz untersucht, warum sich private Wirtschaftsakteure im Rahmen des CDM engagieren und welche Konsequenzen dies auf die Formen von Governance im Umweltbereich in den Schwellenländern Brasilien, China und Indien hat.

Der Aufsatz von *Henrik Enderlein* beschreibt das Verhältnis von privaten Gläubigern aus Industrieländern und staatlichen Schuldern in Entwicklungsländern. Er argumentiert, dass die Frage, warum private Geldgeber souveränen Regierungen in Abwesenheit eines umfassenden internationalen Rechtsrahmens und Insolvenzsystems dennoch Kredite zur Verfügung stellen, nicht durch die Marktlogik beantwortet werden kann. Private Geldgeber und staatliche Schuldner stehen in einem engen Netzwerkverhältnis, dessen Ziel die Bereitstellung makroökonomischer Stabilität in Entwicklungsländern ist, dessen nationale politische Kosten aber das „Mitregieren“ des Privatsektors und resultierende Legitimitätsdefizite umfassen.

Der Schlussteil des Bandes greift die Fragestellung nach Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit unter völkerrechtlichen, normativen und politischen Gesichtspunkten auf. So analysiert der Beitrag von *Beate Rudolf* die Durchsetzung völkerrechtlicher Standards guten Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Seit der Anerkennung von Menschenrechten ist das Völkerrecht nicht mehr blind für die Zustände innerhalb eines Staates. In jüngerer Zeit haben sich aus diesen Rechten vielfältige Anforderungen an die Ausgestaltung von Governance-Strukturen entwickelt. Auch die Mechanismen zur Durchsetzung der völkerrechtlichen Standards haben sich ausdifferenziert: Anreizsysteme wie die der Weltbank oder diskursive Verfahren, etwa Unterstützung der Verfassungsgebung, ergänzen die herkömmlichen Sanktionsmechanismen.

Bernd Ladwig widmet sich der gleichen Frage nach zivilisatorischen und menschenrechtlichen Mindeststandards und ihrer Durchsetzung in zerfallenden Staaten aus der Perspektive der normativen politischen Theorie. Solche Mindeststandards sind für die Legitimation von Staatlichkeit grundlegend. In Fällen von Staatszerfall werden sie immer häufiger zur Rechtfertigung

tigung externer Eingriffe und Aufbauhilfen herangezogen. Als normatives Kernproblem solcher Eingriffe ist lange Zeit vor allem die Rechtfertigung militärischer Gewalt betrachtet worden. Ein zumindest ebenso grundlegendes Problem betrifft aber die zeitlich unabsehbar lange Beteiligung an Aufbauhilfe durch externe Akteure mit Regierungsfunktionen. Wird nicht unter Stichworten wie „shared sovereignty“ oder „Protektorate“ einem humanitär verbrämten Neokolonialismus das Wort geredet? Der Aufsatz deutet an, wie man auf dem schmalen Grat zwischen Neokolonialismus und fatalem Nichtstun prinzipiengeleitet die Balance halten kann.

Das Schlusskapitel dieses Bandes von *Lars Brozus* diskutiert die Folgen für Theorie und Praxis der Außenpolitik, die sich daraus ergeben, dass in zwei Dritteln der heutigen Staatenwelt die Voraussetzungen moderner Staatlichkeit nur bedingt gegeben sind. Jahrzehntlang setzte Außenpolitik darauf, eine weltweite Annäherung an den modernen Nationalstaat westlicher Prägung zu befördern. Offensichtlich trifft die Globalisierung westlich geprägter Vorstellungen von Governance aber auf ebenso systematische wie persistente Probleme. Während die Auswirkungen politischen Handelns in Räumen begrenzter Staatlichkeit weltweit immer bedeutsamer werden, ist das Wissen über die Akteure, Formen und Ziele des Regierens in der Zweidrittelwelt vergleichsweise gering. Der Abschlussbeitrag plädiert vor dem Hintergrund der einzelnen Beiträge für neue Konzepte, Strategien und Instrumente, die herkömmliche Außenpolitik ergänzen.

5. Schlussfolgerungen

Wir haben in diesem Beitrag argumentiert, dass sich Politik und Wissenschaft in Zukunft verstärkt mit der Governance-Problematik in Räumen begrenzter Staatlichkeit beschäftigen müssen. Zurzeit orientiert sich – wie erwähnt – die internationale Gemeinschaft bei ihren Hilfsmaßnahmen zur (Wieder-)Herstellung von Staatlichkeit noch fast vollständig am Idealbild des entwickelten und demokratischen Wohlfahrtsstaates westlicher Prägung. Wenn wir es aber mit Räumen begrenzter Staatlichkeit als Regel- und nicht als Ausnahmefall zu tun haben, dann ist diese Zielvorgabe weder praktikabel noch normativ geboten. Wenn Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit in Zukunft systematisch auf die Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure, auf nicht-hierarchische Steuerungsformen und die Beteiligung der internationalen Gemeinschaft angewiesen ist, dann kommt es vor allem darauf an, die Erfolgsbedingungen dieser „neuen“ Governance-Formen zu bestimmen. Normatives Kriterium müsste sein, wie unter den Bedingungen begrenzter Staatlichkeit legitim und effektiv – d.h. an Problemlösungsfähigkeit orientiert – regiert werden kann, ohne dass ein bestimmtes – von westlichen Erfahrungen geprägtes – kulturelles Skript die Vorgabe

bildete. Nur auf diese Weise könnte im Übrigen auch dem Verdacht begegnet werden, es gehe bei *Good Governance* letztlich um eine neue Form des westlichen Imperialismus und Kolonialismus.

Literatur

- Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.) 2002: *Hybride Regime. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen.
- Benz, Arthur 2001: *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*, München.
- Benz, Arthur 2004a: Einleitung: 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*, Opladen.
- Benz, Arthur 2006: Selbstbindung des Souveräns: Der Staat als Rechtsordnung, in: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.): *Politik und Recht. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 36*, Wiesbaden, 143-163.
- Benz, Arthur/Papadopoulos, Iannis (Hrsg.) 2006: *Governance and Democracy. Comparing National, European, and International Experiences*, London.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (Hrsg.) 1992: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt/Main.
- 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.
- Draude, Anke 2007: Wer regiert wie? Für eine äquivalenzfunktionalistische Beobachtung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit (SFB 700 Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, FU Berlin, SFB Governance Working Paper Series), 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.
- Erdmann, Gero/Engel, Ulf 2007: Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, in: *Commonwealth & Comparative Politics* 45: 1, 95-119.
- Fuhr, Harald 2005: *Emerging Modes of Governance and Climate Protection: Green Companies in Newly Industrializing Countries* (Universität Potsdam, SFB 700: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Teilprojekt D3), Potsdam.
- Jellinek, Georg 1900 (1922): *Allgemeine Staatslehre*, 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: Einleitung. Effizienz und Demokratie. Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen. PVS-Sonderheft 29*, Opladen, 11-25.
- Krasner, Stephen D. 1999: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton, NJ.
- Ladwig, Bernd/Jugov, Tamara/Schmelzle, Cord 2007: *Governance, Normativität und begrenzte Staatlichkeit* (SFB 700 "Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit", FU Berlin, SFB-Governance Working Paper Series), Berlin.
- Mayntz, Renate 2004: *Governance im modernen Staat*, in: Benz, Arthur (Hrsg.): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, 65-76.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt/M., 39-72.

- Randeria, Shalini 2003: *Glocalization of Law: Environmental Justice, World Bank, NGOs and the Cunning State in India*, in: *Current Sociology* 51: 3-4, 305-328.
- Rhodes, R.A.W. 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham and Philadelphia.
- 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.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) 2005: *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar Folke 2006: *Was ist eigentlich Governance?* Berlin, unv. Ms.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1995: *Der kooperative Staat*, Baden-Baden.
- Williamson, Oliver E. 1975: *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust*, New York, NY.