

*Governance, Normativität und
begrenzte Staatlichkeit*

Bernd Ladwig/Tamara Jugov/Cord Schmelzle



SFB-GOVERNANCE WORKING PAPER SERIES • NR. 4 • FEBRUAR 2007

Inhalt

1. Einleitung	4
2. Was ist <i>Governance</i> ?	4
2.1 Unterscheidungen im <i>Governance</i> -Begriff	4
2.2 <i>Governance</i> und Gouvernamentalität	7
2.3 Exkurs zum Begriff des Politischen	8
3. Inwiefern ist „Regieren“ ein normativ gehaltvoller Begriff?	8
4. Die Grenzen von <i>Governance</i> – <i>Governance</i> und das Problem zerfallen(d)er Staaten	11
4.1 Die Notwendigkeit von Letztverantwortung	12
4.2 Gesellschaft als Bedingung von <i>Governance</i>	14
Literatur	19

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.

ISSN 1863-6896 (Print)

ISSN 1864-1024 (Internet)

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

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

Deutsche
 Forschungsgemeinschaft

DFG

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

Governance, Normativität und begrenzte Staatlichkeit

Bernd Ladwig/Tamara Jugov/Cord Schmelzle

Zusammenfassung

Das vorliegende Working Paper versteht unter *Governance* eine Perspektive auf Regieren: *Governance* dient der intentionalen Handlungskoordination unter einer Mehrzahl von Akteuren durch kollektiv bindende Entscheidungen. Der Mehrwert des *Governance*-Begriffs liegt in der Betonung der Kontingenz der Modi des Regierens und der beteiligten Akteure. Wir argumentieren, dass der *Governance*-Begriff schwach normativ ist. Der „dichte Begriff“ des Regierens meint stets eine regelgeleitete Verteilung von Gütern im Unterschied zu Übeln. Jedes Regieren, das diesen Namen verdient, garantiert ein Mindestmaß an Erwartungssicherheit hinsichtlich überlebenswichtiger und Sozialität überhaupt ermöglichender Sachverhalte für eine definierte Gesamtheit von Regelungsadressaten. Die Übertragbarkeit dieses *Governance*-Begriffs auf Räume zerfallen(d)er Staatlichkeit ist aus zwei Gründen fraglich. Zum einen fehlt hier eine Instanz, die die Inklusion aller Betroffenen in die *Governance*-Leistungen letztverantwortlich garantieren kann, zum anderen ist in fragmentierten Gesellschaften umstritten, wer überhaupt dem Kreis der Regelungsadressaten angehört. Hieraus erwachsen normative und handlungstheoretische Probleme.

Abstract

This article views “governance” as a special perspective on collective binding decision-making among a plurality of actors. The surplus value of this concept (as debated in the German scientific community) consists in accentuating the contingency of its modes and actors. We argue that “governance” is conceptually normative in a weak sense. Governance is a “thick term” referring to rule-guided distribution of public goods in contrast to public bads. It must guarantee security of expectations regarding basic goods for a defined entirety of addressees. Transferring this concept to areas of limited statehood poses two problems: Firstly, those areas lack an authority that is ultimately responsible for including all persons concerned in the benefits of governance. Secondly, in divided societies it is contested who is part of the community of addressees. This causes normative problems and dilemmas of collective action.

1. Einleitung¹

Was ist *Governance*, und lässt sie sich auf Räume begrenzter Staatlichkeit übertragen? Auf diese Fragen möchten wir Antworten vorschlagen, die methodisch von dem Wunsch nach größtmöglicher Trennschärfe der Begrifflichkeit und daher inhaltlich von einem verhältnismäßig engen *Governance*-Verständnis bestimmt sind. „*Governance*“, so werden wir argumentieren, bezeichnet alle Formen des Regierens, jedoch unter dem besonderen Gesichtspunkt der Kontingenz und Unwahrscheinlichkeit seiner neuzeitlich-staatlichen Spielarten.

Dieser Vorschlag wird im ersten Teil des Papiers erläutert und von umfassenderen Auffassungen, was *Governance* sei, abgesetzt. Im zweiten Teil möchten wir zeigen, warum „*Governance*“, als Inbegriff intentionalen Regierens, ein minimal normatives Konzept ist. Wir werden darlegen, dass „Regieren“ zu den dichten Begriffen zählt, deren deskriptive Bedeutungskomponente sich nicht ohne Bedeutungsverschiebung von einer wertenden Komponente trennen lässt. Weil das Konzept aber nur minimal normativ ist, macht es die Unterscheidung zwischen mehr oder weniger guter *Governance* nicht entbehrlich. Im dritten Teil wollen wir zum Verständnis beitragen, warum *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit, und hier insbesondere in zerfallen(d)en Gesellschaften, auf besondere Probleme stoßen dürfte. Erstens ist in solchen Räumen regelmäßig die Bedingung der Letzt- oder Systemverantwortung für Regieren unerfüllt. Zweitens herrscht oft tiefgreifende Uneinigkeit über den Kreis seiner Adressaten. Beide Positionen, die der Akteure und die der Nutznießer von Regieren, sind nicht selten gewaltsam umkämpft.

2. Was ist *Governance*?

Eine Trivialität vorweg: Begriffe sind nicht wahr oder falsch, sie sind mehr oder weniger brauchbar. Ein Begriff ist umso brauchbarer, je mehr relevante Unterscheidungen er ermöglicht. Ein Begriff, der uns keine neuen Unterscheidungsmöglichkeiten gäbe, wäre überflüssig. Er wäre redundant. Welche Unterscheidungsmöglichkeiten gibt uns der *Governance*-Begriff, die wir nicht auch ohne ihn hätten? Ist er redundant oder bereichert er das Repertoire unserer Orientierungsmittel? Das hängt davon ab, wie der Begriff gebraucht wird.

2.1. Unterscheidungen im *Governance*-Begriff

Von *Governance* kann in mehr als einer Weise die Rede sein (vgl. Dingwerth/Plattberg 2006). Wir unterscheiden daher drei: Mikro- oder Makroebene (1), Gegenstand oder Sichtweise (2), enger oder weiter *Governance*-Begriff (3).

(1) *Governance* kann erstens für Mikrobereiche stehen, wie in der Rede von *Corporate Governance*, oder für Makro-Bereiche, wie im Begriff *Global Governance*. Die spezifisch politikwissenschaftlichen Interessen gelten eher Makro-Phänomenen, von regionalen Regierungseinheiten auf-

¹ Wir danken dem Kommentator Gerhard Göhler und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern am Jour Fixe des SFB 700 für hilfreiche Anmerkungen und Kritik.

wärts bis zur Weltebene. Aber so wie von Mikropolitik, etwa in Familien oder privaten Organisationen, die Rede sein mag, mag es auch *Governance* in Mikro-Bereichen geben. Der *Governance*-Begriff hat ohnehin eine große Nähe zu dem der Politik (dazu unten mehr).

(2) *Governance* kann zweitens für einen Gegenstand stehen oder für eine Weise der Betrachtung (einen besonderen Gesichtspunkt). Beides gehört gewiss zusammen: Nur wenn wir die Welt anhand von Unterscheidungen aufschließen, die Raum für *Governance* geben, kann *Governance* in den Blick kommen. Brauchbare Schemata des Unterscheidens determinieren aber nicht die Ergebnisse empirischer Forschung: Ob wir *Governance* finden, hängt davon ab, wie die Wirklichkeit in den von uns bestimmten Hinsichten ist; und die Bestimmung darf nicht zirkulär zum gewünschten Ergebnis führen. Unplausible Spielarten des Konstruktivismus beiseite: Es ist sinnvoll, intentionale Bezugnahmen auf Gegenstände von diesen selbst zu unterscheiden. Im Folgenden soll *Governance* für einen Zug der Wirklichkeit stehen, nicht für eine Weise ihrer Betrachtung. „*Governance*“ (in Anführungsstrichen) steht für den Begriff im Unterschied zur Sache, auf die er zielt.

(3) „*Governance*“ kann drittens enger oder weiter verwendet werden. In weitester Verwendung sind jedwede Weisen der Erzeugung sozialer Ordnung gemeint. Das können Formen intentionaler Handlungskoordination sein, aber auch Märkte. Entscheidend ist diesem Wortverständnis nach nicht, ob eine Ordnung zustande kommt, weil und indem sie intendiert wurde. Ordnungen sind Muster der Verteilung von Vorteilen und Lasten. Manche Verteilungen muten an, als hätten privilegierte Gruppen sie absichtsvoll herbeigeführt. Und doch mögen sie hinter dem Rücken aller Akteure, auch der Begünstigten, zustande gekommen sein – im Modus des Marktes. Sie wirken wie intendiert, ohne es zu sein. Wir können sie quasi-intentional nennen. Theorien des Foucault'schen oder des Bourdieu'schen Typs sind auf Quasi-Intentionalität zugeschnitten. Sie betrachten Wirklichkeit auf Muster von Machtverteilungen hin, die aussehen, als ob ihnen Intentionalität zugrunde läge: Utilitarismus des Unbewussten, Strategien ohne Strategen und dergleichen (dazu unten mehr). Wer *Gouvernementalität* als Spielart oder gar Inbegriff von *Governance* ansieht, setzt deren weites Verständnis voraus.

Aber selbst das weite Wortverständnis wäre ohne Unterscheidungswert, wenn *Governance* absolut alles umfasste. Das wäre der Fall, wenn sich die Realität durchgängig unter Gesichtspunkten zweckdienlicher Ordnung darböte. Davon aber sollten wir nicht ausgehen. Manche Aspekte der Wirklichkeit geben beim besten Willen keine Muster zu erkennen, die gewünschte Ergebnisse von Regieren sein könnten. Spieltheoretisch gesprochen sind dies Negativsummenspiele, funktionalistisch gesprochen Dysfunktionalitäten. Nennen wir solche Fälle, um sie von Quasi-Intentionalität abzugrenzen, Nicht-Intentionalität! Nicht-Intentionalität bezeichnet die Grenze von *Governance* im weiten Verständnis des Wortes.

In einem engeren Sinne ist *Governance* ein Vorgang intentionaler Abstimmung von Handlungsvorhaben unter einer Mehrzahl von Akteuren. Ein prominentes Beispiel geben Roseau und Czempiel (1992): Sie unterscheiden zwischen „*governance by government*“, „*governance with government*“ und „*governance without government*“. Das entspricht offenbar dem

Mayntz'schen Vorschlag, wonach „Governance“ für das Gesamt kollektiver Formen der Regelung sozialer Sachverhalte steht (etwa Mayntz 2004). Klar ist jeweils, dass „Governance“ nicht nur neue Formen des Regierens bezeichnet, sondern Regieren in allen seinen Spielarten, sofern sie nur intentional sind. *Governance* im engeren Sinne ist einfach ein Fremdwort für „Regieren“, verstanden als zweckhafte Handlungskoordination durch kollektiv bindendes Entscheiden. Ist der Begriff also redundant?

Uns scheint, mit „Governance“ wird der Umstand betont, dass Regieren weniger denn je dem Muster vertikaler Steuerung durch Regierungen entspricht. Der Begriff hat eine kritische oder korrektive Funktion mit Blick auf das neuzeitliche und moderne Staatsparadigma. Er umfasst zwar auch die Standardform modernen Regierens, doch hat er nur von den Abweichungen her einen besonderen Erkenntniswert. Wir könnten uns das Wort „Governance“ sparen, wenn Regieren nicht auch in neuen Formen erfolgte.

Wer voraussetzte, dass Regieren nur das ist, was Regierungen tun, und dass diese es in nur einer Weise, der vertikalen, tun, müsste „Regieren“ von „Regierung“ begrifflich nicht so trennen, wie es mit „Governance“ geschieht. Daher wird *Governance* erst mit Blick auf neue Formen des Regierens zu einem aufschlussreichen Gegenstand. Neu sind Formen des Regierens, die in wenigstens einer von zwei Hinsichten vom Staatsparadigma abweichen: hinsichtlich der Akteure und/oder der Modi des Regierens (so auch Börzel/Risse 2005). „Governance“ bezeichnet eine Weise des gedanklichen Zugriffs auf Regieren, die dem Verdacht der immer geringeren Fruchtbarkeit des Staatsparadigmas folgt. Sie untersucht die Wirklichkeit von Regieren unter dem leitenden Gesichtspunkt der Bedeutungseinbußen, denen seine klassisch-neuzeitliche Spielart unterliegt.

Dabei können wir begrifflich offen lassen – und empirisch anhand diachroner Vergleiche untersuchen –, wie neu die neuen Formen tatsächlich sind. Zum Zwecke konzeptueller Abgrenzung genügt der Umstand, dass sie im Staatsparadigma nicht oder nur in Grenzfällen vorgesehen sind.²

Der Vorschlag hat einen weiteren Vorzug: Er macht verständlich, warum von „Governance“ vor allem mit Bezug auf neue Formen des Regierens die Rede ist, ohne den Blick auf diese neuen Formen zu verengen. Vielmehr wird „Governance“ zum begrifflichen Raum der empirischen Erkundung aller möglichen Spielarten des Regierens. Gewiss, man könnte den *Governance*-Begriff noch enger gebrauchen: ihn allein für neue Formen des Regierens reservieren. Dann aber bräuchte man einen zusätzlichen Begriff für das Untersuchungsfeld als Ganzes. Wir schlagen vor, von dieser Differenzierung abzusehen. Unser *Governance*-Verständnis ist exklusiv mit Bezug auf Märkte und andere allenfalls quasi-intentionale Formen der Handlungskoordination; es ist inklusiv mit Bezug auf alte und neue Formen des Regierens.

² Der wichtigste Grenzfall war allerdings nie wirklich marginal: das internationale System. Der Befehlsmodus war unter einer Mehrzahl von Souveränen normativ selten angebracht und faktisch selten aussichtsreich.

2.2 Governance und Gouvernamentalität

Will man zwischen einem weiteren und dem hier vertretenen engeren Verständnis von *Governance* begründet wählen, sollte man sehen, ob das zweite uns nicht aufschlussreicher Unterscheidungsmöglichkeiten beraubte. Das führt uns zurück zum Konzept der Gouvernamentalität. Gegenstand von Gouvernamentalitätsstudien sind Weisen der Abstimmung zwischen Einstellungen und Haltungen auf einer Mikro-Ebene sowie Projekten und Strategien auf einer Makro-Ebene, deren Zustandekommen nicht davon abhängt, ob sie bezweckt werden. Die Betrachtung geht methodisch an Absichten vorbei, doch so, dass die Wirklichkeit anhand eines Vokabulars erschlossen wird, das auf Absichten zugeschnitten scheint. Ihre Fruchtbarkeit hängt davon ab, ob Wirklichkeit gedeutet werden kann, als wäre sie aus der Hand eines Strategen hervorgegangen. Darin besteht der Verfremdungseffekt von Theorien des Foucault'schen Typs: Sie reißen Begriffe und Betrachtungsweisen aus dem intentionalistischen Verwendungskontext, für den sie geschaffen sind.

Wählt man die engere Begrifflichkeit, so gilt Gouvernamentalität nicht als Spielart oder gar Inbegriff von *Governance*. Sie kann sich aber als für diese bedeutsam erweisen: Gouvernamentalität besteht in der Auswahl und Zurichtung von Themen und Akteuren des Regierens. Sie trägt zur Festlegung bei, wer als verantwortlicher Akteur, was als Problem, was als mögliche Lösung, was als Zeitraum für Regieren in Betracht kommt. Gouvernamentalitätsstudien interessieren sich besonders für die Kehrseite in Gestalt des Ausschlusses alternativer Möglichkeiten in sozialer, sachlicher und zeitlicher Hinsicht. So nehmen sie auf Voraussetzungen und Randbedingungen von *Governance* im engeren Sinne des Wortes Bezug.

Zugleich wirken sie als Gegengift zu dem von Renate Mayntz bemerkten „Problemlösungsbias“. Der *bias* birgt die Gefahr der Machtblindheit. Mayntz scheint vor allem die Ausblendung von Eigeninteressen der Akteure zu meinen. Doch Machtblindheit kann grundsätzlicher sein: Sie kann bereits in der Unterstellung zu lösender Probleme stecken. Wer nämlich definiert, was Probleme, was Lösungen und wer die zur Mitwirkung an der Problemlösung berufenen Akteure sind?

Studien zur Gouvernamentalität nehmen Machteffekte in den Blick, die sich auf die Entscheidungsfindung ebenso erstrecken wie auf die vielen im Hintergrund wirkenden Selektivitäten, von denen abhängt, was überhaupt in den Vordergrund des Entscheidbaren tritt und wie es das tut. Sie reichen bis in die bildenden Merkmale der entscheidenden wie Entscheidungen anfechtenden Akteure hinein. Insofern setzen Studien zur Gouvernamentalität ältere machttheoretische Betrachtungen, etwa über gewollte oder strukturell bewirkte „Nicht-Entscheidungen“ (dazu Bachrach/Baratz 1963; Lukes 1974), radikalierend fort.

Wir können demnach den *Governance*-Begriff für Formen intentionaler Handlungskoordination reservieren, ohne Möglichkeiten der Erkundung und Kritik ihrer Grenzen zu verlieren. Wer den Begriff enger gebraucht, gebraucht ihn trennschärfer. Er muss darum nicht unkritisch das Selbstverständnis von Handelnden duplizieren. Weil wir aber eine aufschlussreiche Unter-

scheidung gewinnen, ohne analytische Möglichkeiten zu verlieren, sollten wir die engere einer weiten Verwendung von „Governance“ vorziehen.

2.3 Exkurs zum Begriff des Politischen

Der *Governance*-Begriff wäre auch redundant, wenn er nichts anderes meinte als das Politische. Die Nähe zwischen beiden Begriffen ergibt sich durch ein auf Regieren fokussiertes Politikverständnis. Für dieses spricht wiederum seine Trennschärfe. Regieren bildet den Kern des Politischen. Es macht aber nicht sein Ganzes aus. Zu diesem gehören zunächst alle Handlungen, die intentional auf Regieren bezogen sind. Politisch sind Handlungen als Züge im Regieren, aber auch auf dieses hin und ihm zuwider. Die zum Regieren gehörenden Auseinandersetzungen sind umgeben von Auseinandersetzungen über das Regieren: seine Formen und Verfahren, seine Akteure, seine Inhalte und auch seine Grenzen („Mein Bauch gehört mir“). Zum politischen Handeln gehören daher auch Versuche der Politisierung, beginnend mit der Unterstellung, ein Thema oder Sektor sei, weil alle angehend, zu Unrecht nicht Gegenstand des Entscheidens. Ebenso gehören zu ihm Versuche, Themen oder Sektoren dem kollektiv bindenden Entscheiden zu entziehen, etwa aus dem urliberalen Bestreben heraus, staatlichen Zwang zu begrenzen.

Noch weiter ist der Begriff politisch relevanten Handelns. Es umfasst alle Handlungen, welche die Voraussetzungen und Randbedingungen des Regierens, einschließlich seiner Erfolgsaussichten, kausal beeinflussen, ob den Akteuren das bewusst ist oder nicht, ob sie es beabsichtigen oder nicht. Wer Handlungsweisen als politisch relevant wahrnimmt, nimmt sie im Horizont möglichen Regierens wahr.

3. Inwiefern ist „Regieren“ ein normativ gehaltvoller Begriff?

„Governance“ heißt „Regieren“, mit besonderem Augenmerk für die Kontingenz seiner Formen, der neuzeitlichen Vorherrschaft des Staatsparadigmas zum Trotz. Regieren ist intentional. Es zielt auf zweckhafte Handlungskoordination durch kollektiv bindendes Entscheiden. Diese definitorischen Vorschläge scheinen normativ gänzlich neutral zu sein. Aber der Anschein trügt, wie jetzt gezeigt werden soll.

Analytische Philosophen sind seit einiger Zeit an Begriffen interessiert, die weder eindeutig deskriptiv noch eindeutig normativ sind (so Putnam 1997: 113f; Williams 1999: 182f, 197f). Eindeutig deskriptiv sind etwa Begriffe für natürliche Arten wie „Tiger“ oder „Sauerstoff“. Eindeutig normativ sind Begriffe wie „gut“ und „böse“, „richtig“ und „falsch“. Wie aber steht es um Begriffe wie „zuverlässig“, „grausam“ oder „liebervoll“? Sie haben einen deskriptiven Gehalt: Treffen bestimmte Beschreibungen auf eine Person nicht zu, verdient sie nicht, als „zuverlässig“ zu gelten. Aber „zuverlässig“ impliziert auch eine Bewertung. Eine zuverlässige Person ist eine, die unter sonst gleichen Umständen erfreuliche, weil der Kooperation dienende, Eigenschaften aufweist.

Kennzeichen solcher „dichten Begriffe“ ist die Untrennbarkeit der deskriptiven von der normativen oder wertenden Bedeutungskomponente. Beraubt man sie einer von beiden, so verschiebt sich die Bedeutung und wir bekommen einen anderen Begriff. Mittels „dichter Begriffe“ nehmen wir auf Faktisches in einer wertenden Weise Bezug. Sie bringen die Interessiertheit zum Ausdruck, in der wir uns der Wirklichkeit zuwenden. Menschen orientieren sich anhand dichter Begriffe in bedeutungsvollen Zusammenhängen. Die Orientierungsfunktion der Begriffe ist analog zu der von Landkarten, die einem Radfahrer etwa mitteilen, wo eine beschwerliche Steigung verläuft. Auch empirische Forschung, zumal in einem Fach wie dem unseren, kann auf dichte Begriffe nicht verzichten (denken wir an „Demokratie“, „Extremismus“ oder „Armut“). Sie wäre andernfalls steril bis zur Unkenntlichkeit als belangvoller Disziplin.

Uns scheint es nun plausibel, auch „Regieren“ zu den dichten Begriffen zu zählen. Dafür spricht eine funktionalistische Erwägung. Regieren ist eine Möglichkeit der Entstehung von Ordnung. Ordnung mag spontan entstehen, „wie von einer unsichtbaren Hand gestiftet“. Sie mag das Ergebnis einer funktionalen Aggregation von Handlungsfolgen hinter dem Rücken der Akteure sein. Oder sie mag von perfekt sozialisierten Akteuren allein über Routinen des Handelns zuverlässig erzeugt werden. Die Akteure wären dann so etwas wie menschliche Ameisen, nur dass das, was bei echten Ameisen ein hierarchisch aufgebauter Instinktapparat besorgt, bei den Menschen Folge der Verinnerlichung von Normen wäre. Regieren ist erforderlich, wo Ordnung unverzichtbar ist, aber anders als intentional nicht zustande kommen kann. Regieren ist ein funktionales Äquivalent zu nichtintentionalen Formen der Ordnungsbildung. Eben darum ist es sinnvoll, Ordnungsbildung durch Märkte nicht zu den *Governance*-Formen zu zählen. Böten Märkte jederzeit alles, was wir brauchen, so könnten wir auf Regieren gänzlich verzichten.

Wo soziale Ordnung ist, können Akteure zureichend absehen, was sie erwartet, indem sie die Regeln durchschauen, nach denen die Ordnung funktioniert. Im Falle von Ordnungsbildung durch Regieren sind wenigstens einige Regeln bewusst gesetzt, um Erwartungsverlässlichkeit mit Bezug auf grundlegende Güter zu erhöhen. Wo keinerlei Regeln gälten, wäre die Rede von „Regieren“ sinnlos; und wer von allen Vorteilen einer Ordnung ausgeschlossen wäre, würde nicht regiert, sondern allenfalls unterdrückt. Angefangen mit Hobbes, steht darum „Regieren“ für ein Mindestmaß an Willkürfreiheit für eine Gesamtheit von Beherrschten.

Regeln eignet schon begrifflich ein Aspekt von Willkürfreiheit. Wo sie gelten, gilt der Grundsatz: „Gleiches gleich behandeln, Ungleiches ungleich“. Was zählt, sind die objektiven, durch die Regel als relevant gesetzten Merkmale einer Situation, gleichviel, auf wen sie zutreffen. Beliebige Regeln sind insofern allgemein, als Eigennamen oder indexikalische Ausdrücke wie „ich“, „hier“, „jetzt“ in ihnen keine Rolle spielen. Sonst könnte eine Regel auch lauten: „Weil ich Bernd Ladwig heiße, darf ich dreimal so lange reden wie jeder andere.“ Dass das keine mögliche Regel ist, wird sofort klar, wenn man bedenkt, dass jeder einen Eigennamen hat. Daran ist absolut nichts Besonderes. Wenn ich, Bernd Ladwig, allein deshalb besser wegkommen sollte, weil ich Bernd Ladwig bin, könnte eine beliebige andere antworten: „Nein, ich sollte besser wegkommen, weil ich, zum Beispiel, Tamara Jugov bin.“ Die Berufung auf Eigennamen ist endlos iterierbar. Darum kann sie keine Grundlage für Regeln sein.

Willkürfreiheit in diesem formalen Sinne ist notwendig, aber nicht hinreichend für Regieren. Wäre sie schon hinreichend, so könnte selbst die Tötung aller Angehörigen einer Gruppe „ohne Ansehen der Person“ als Fall von Willkürfreiheit gelten (so hätte Heinrich Himmler es gern gehabt). Willkürfreiheit hat nur einen Wert, soweit sie irgendwelche Güter in Aussicht stellt – und sei es das reflexive Gut einer von Diskriminierung freien Behandlung. Regieren ist der organisierte Versuch, Güter und nicht Übel für eine Gesamtheit von Adressaten bereitzustellen. Die Bereitung von Übeln mag Teil von Regieren sein, soweit sie als notwendig gilt, Güter zu gewährleisten; letzter Zweck des Regierens kann sie nicht sein. Wer nur belastet würde, würde nicht regiert. Er wäre Leidtragender der intendierten Ordnung, aber in keiner Hinsicht als ihr Nutznießer vorgesehen.

Ein solcher Mensch hätte kein rationales Motiv, sich regieren zu lassen. Wiederum war es Hobbes, der verdeutlichte, wozu wir Regieren jedenfalls brauchen: weil wir andernfalls aus einem Krieg aller gegen alle nicht herausfänden, das Leben ekelhaft, armselig, brutal und kurz wäre. Wer nicht regiert würde, bliebe im „Naturzustand“ befangen; er könnte sich allenfalls auf seine wie immer flüchtigen Machtmittel verlassen. Rationale Menschen verlangen nach Instanzen des Regierens um öffentlicher Güter willen, ohne die sie grundlegender Sicherheiten entbehrten. Diese mögen gelegentlich als nichtintendierte Nebenfolge anderer Praktiken, etwa solchen privater Bereicherung, entspringen. Distinktes Regieren ist insoweit erforderlich, als auf absichtslose oder bloß in Kauf genommene Gewährleistung allein kein Verlass ist.

Willkürfreiheit und Inklusion, jedenfalls auf der Ebene überlebenswichtiger Güter, sind Merkmale jedes Regierens, das diesen Namen verdient. Ohne sie könnte Regieren nichts Eigenes zur Ordnungsbildung beitragen, das seine begriffliche Absetzung von spontaner Ordnungsbildung über Märkte und Ordnungsbildung als *by-product* anders orientierten Handelns rechtfertigte. Begriffe sind gerechtfertigt durch Unterscheidungsmöglichkeiten, die wir andernfalls nicht hätten. Insofern ist „Regieren“ ein normativ gehaltvoller Begriff. Wenigstens ein minimaler Bezug auf kollektive Vorteile für eine Gesamtheit von Regelungsadressaten gehört zu ihm. Das heißt natürlich nicht, dass alle, die sich Regierende nennen, jederzeit das Gemeinwohl im Blick haben, und auch nicht, dass überall, wo wirklich regiert wird, schon alles normativ zum Besten steht. Andernfalls wäre *Good Governance* ein weißer Schimmel.

Zum einen sind Regieren als Leistung und Regenten als Akteure zweierlei. So wenig Studenten unbedingt Studierende sind, sind Regenten unbedingt Regierende. Regierende sind sie nur, soweit sie, unter welchen inneren Vorbehalten auch immer, intentional auf Vorteile ausgehen, die solche für ein ganzes Gemeinwesen oder eine Gesamtheit von Regelungsadressaten wären. Zugleich sind Regierende alle, die intentional Leistungen erbringen, die zum Regieren gehören. Das heißt, die Bestimmung von Akteuren als solche des Regierens ist selbst minimal normativ: Sie ist nicht nominalistisch gebunden an die Selbstbeschreibungen der Inhaber von Machtpositionen. Sie hat ein Fundament in der Sache durch die Orientierung an Funktionen, an deren wenigstens intendierter Erfüllung Regieren kriterial erkennbar ist. Das Wort „intentional“ steht dabei für erkennbare Strebungen, nicht für innere Einstellungen. Absichten im hier vermeinten Sinne sind zuschreibbar anhand von Systematiken des Handelns. Regierungs-

lehre ist keine Psychologie. Regierende sind alle, die sich systematisch am Regieren versuchen, gleichviel, wie sie heißen, wo sie herkommen und welche inneren Vorbehalte sie hegen mögen. Das bedeutet etwa, dass auch *Warlords* zu den Regierenden gehören mögen; allerdings nur, indem sie aufhören, in den relevanten Hinsichten als *Warlords* zu wirken.

Zum anderen muss „Regieren“, auch wenn es minimal normativ ist, nicht schon „gut“ sein. Schlechtes Regieren ist begrifflich aus drei Gründen möglich. Es kann erstens fehlschlagen, weil ihm etwa falsche Meinungen zugrunde liegen; oder es kann seine Ziele auf vermeidbaren Umwegen erreichen, also wenig effizient sein. Zweitens ist der Begriff des Regierens mit substantiell ungerechten Arten des Ausschlusses, etwa auf ethnischer Grundlage, vereinbar. Selbst eine Gesellschaft von Sklavenhaltern mag regiert werden. Regiert werden in ihr allerdings nicht die Sklaven, die vielmehr der Willkür ihrer Herren unterliegen. Regieren endet, wo der Zugang zu den Vorteilen einer Ordnung aufhört. Regierte sind immer wenigstens auch Nutznießer von Regieren. Regierende mögen aber Grenzen zwischen Innen- und Außenseitern einer Ordnung ziehen, die normativ nicht zu halten sind, ohne darum aufzuhören, Regierende zu sein – nämlich für die Gesamtheit der Innenseiter.

Drittens ist der Begriff des „Regierens“ auch mit Blick auf die Nutznießer nur minimal normativ: Gemeint ist das ernsthafte und nicht gänzlich erfolglose Bemühen um Ordnung hinsichtlich überlebenswichtiger und Sozialität überhaupt sichernder Güter. Gerechte Ordnungen im modernen Verständnis bieten mehr: Zu ihnen gehören jedenfalls eine angemessene Institutionalisierung der Grundnorm politischer Selbstgesetzgebung, eine menschenrechtliche Fundierung der Rechtsordnung und ein gewisses Maß an Chancengleichheit. Gutes Regieren ist eines, das sich solchen Standards nach Maßgabe des Möglichen wenigstens annähert. Regieren überhaupt ist eines, das die Gewährleistung basaler Güter beabsichtigt, und sei es auf menschenrechtswidrige, undemokratische und distributiv ungerechte Weise. Regieren überhaupt ist gegeben, wo wenigstens eine „hobbesianische“ Stufe funktionaler Legitimation erreicht ist (dazu Kaufmann 1999: 116ff.): wo der offene oder latente Krieg aller gegen alle einem Mindestmaß an Erwartungsverlässlichkeit durch allgemein geltende und generell nachvollziehbare Regeln gewichen ist. Nur insofern ist Regieren begrifflich immer gut. Das aber dürfte uns schwerlich genügen.

4. Die Grenzen von Governance – Governance und das Problem zerfallen(d)er Staaten

Im ersten Teil haben wir argumentiert, dass der Erkenntniszugewinn des *Governance*-Begriffs daraus resultiert, dass er auch nicht-vertikale Formen der Handlungskoordination und/oder neue Akteure erfasst. Anschließend haben wir versucht zu zeigen, dass der Regierungsbegriff immer schon minimal normativ ist. Er fordert sowohl die Errichtung einer politischen Ordnung, die zumindest Erwartungssicherheit hinsichtlich basaler Güter garantiert (unter denen Sicherheit das wichtigste ist) und die alle Mitglieder der Ordnung an der Verteilung der Güter beteiligt (was allerdings nicht egalitär geschehen muss).

Diese beiden minimal normativen Kriterien sind jedoch, so wollen wir im Folgenden argumentieren, implizit an zwei spezifische Bedingungen geknüpft, die in der OECD-Welt weithin unproblematisch sind, jedoch in den Räumen begrenzter Staatlichkeit und insbesondere in zerfallen(d)en Staaten nicht oder ungenügend erfüllt sind.

Zum einen ist dies eine politische Institution, die die Interessen der Öffentlichkeit letztverantwortlich vertritt, was im Fall der OECD-Welt die Rolle des Staates ist. Zum anderen ist dies, noch fundamentaler, ein gesichertes Bewusstsein davon, wer Mitglied der politischen Gemeinschaft ist, wessen Ansprüche auf basale Güter also durch *Governance* erfüllt werden müssen.

4.1 Die Notwendigkeit von Letztverantwortung

Das erste normative Problem, das sich bei der Übertragung des *Governance*-Konzepts auf Räume begrenzter Staatlichkeit ergibt, ist die Diffusion politischer Verantwortlichkeit und der Verlust staatlicher „Systemverantwortung“ (Mayntz 2004: 72). In der OECD-Welt gibt es nach wie vor einen steuer- und sanktionsfähigen Staat, der als Träger politischer Letztverantwortung für seine Bürger identifizierbar bleibt. So hat der Bremer Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ in einem Punkt keine Veränderungen staatlicher Funktionen in der OECD-Welt festgestellt: Während der Staat Entscheidungs- und Organisationsverantwortung sowohl an internationale als auch an private Akteure abtrat, verblieb eine Art „politischer Endhaftung“ in allen wichtigen *Policy*-Bereichen beim Staat (Genschel/Leibfried/Zangl 2006).

Was bedeutet das in Bezug auf neue Formen des Regierens? Besonders Mayntz betont, dass eher informelle und horizontale Regierungsformen nur „im Schatten der Hierarchie“ oder, um ein anderes Bild zu bemühen, „mit der Rute im Fenster“ (Mayntz, 2004: 72) funktionieren. Das heißt, nur eine staatliche Letzt- oder „Systemverantwortung“ (Mayntz, 2004: 72) hält die komplexen und informellen Verhandlungszusammenhänge neuer Formen von *Governance* zusammen. Impliziert dies, dass der *Governance*-Begriff überhaupt nicht auf Räume begrenzter Staatlichkeit anzuwenden ist? Zumindest in Räumen zerfallen(d)er Staatlichkeit fehlt ja genau diese zentrale Instanz, die Systemverantwortung garantieren kann.

Neben der funktionalen Notwendigkeit eines klar definierten Bezugsrahmens für *Governance* (hierzu siehe Abschnitt 4.2) wirft die Übertragung von *Governance* auf Räume begrenzter Staatlichkeit vor allem ein „starkes“ normatives Problem auf: Staatliche Systemverantwortung garantiert – zumindest dem Anspruch nach – die Bereitstellung basaler und überlebenswichtiger Güter wie physische Sicherheit für alle Staatsbürger. Nun können diese Leistungen sehr wohl von neuen Akteuren (*Warlords*, Banditengruppen, private Sicherheitsdienste) in neuen Formen bereitgestellt werden. Was geschieht aber, wenn das Gemeinwesen, für das *Governance*-Leistungen erbracht werden, bereits partikular definiert ist? Wenn eine Räuberbande Sicherheit nur für die eigenen Mitglieder bereit stellt oder ein *Warlord* nur für die eigene Gefolgschaft? Verfehlt wird hier das Kriterium einer absichtsvollen Inklusion aller Angehörigen in eine politische Ordnung. Dies ist das normative Grundproblem von Staatszerfall: Der Hobbessche Minimalvertrag

ist außer Kraft gesetzt; ein allgemeiner Anspruch auf Leben und Erwartungssicherheit wird nicht garantiert, sondern täglich ausgekämpft.

Wird Sicherheit von formal privaten Akteuren ohne Gemeinwohlintention gewährleistet, so wird zwar eine Grundfunktion von *Governance* erfüllt, aber nicht durch *Governance*. Sind die Akteure etwa Mafiosi oder *Warlords*, so liegt es näher, von „Gaunerment“ zu reden. Manchmal mögen die Ergebnisse von „Gaunerment“ denen von *Governance* nahe kommen. Die begriffliche Unterscheidung zwischen echtem Regieren und der Erfüllung seiner Funktionen als *by-product* erübrigt es nicht. Akteure von *Governance* bezwecken Erwartungssicherheit in Bezug auf eine wie auch immer geartete politische Ordnung. Sie wollen Güter für alle Angehörigen der Ordnung (im Gegensatz etwa zu Clubgütern) bereitstellen. Daran jedenfalls sind sie zu messen. Das heißt zugleich, dass sie sich für Regierungsleistungen oder deren Ausbleiben müssen rechtfertigen können. Im Falle von *Governance by Government* ist die Rechtfertigungsinstanz eine Regierung. Sie trägt jedenfalls in letzter Instanz die Verantwortung. Was aber, wenn sie allenfalls ein Akteur unter mehreren ist?

Lässt sich für das gemeinhin mit Staatlichkeit assoziierte Letztverantwortungsprinzip ein funktionales Äquivalent denken? Wie gehen wir etwa damit um, dass Bürger eines zerfallen(d)en Staates sich an niemanden wenden können, wenn zufällig gerade kein *Warlord* oder privater Akteur durch Ordnungsbildung für ihre Sicherheit sorgt, weil sie auf der falschen Seite der Kampflinie stehen? Aus normativer Sicht spricht prinzipiell nichts dagegen, dass eine solche ordnungsbezogene Letztverantwortung von anderen als staatlichen Akteuren getragen wird. Wichtig erscheint jedoch das Kriterium der universellen Inklusion: Jeder Mensch sollte einen politischen Ordnungsgeber haben, den er letztverantwortlich belangen kann. Drastisch formuliert: Wäre jeder Mensch auf der Welt Mitglied einer Räuberbande – das normative Grundproblem fehlender Systemverantwortung wäre entschärft. Für Fälle zerfallen(d)er Staaten stellt sich demnach die Frage, auf welcher Ebene funktionale Äquivalente zu staatlicher Letztverantwortung bereitgestellt werden sollten.

Der Raum begrenzter Staatlichkeit als solcher ist also noch nicht das Problem. Dieses entsteht erst dadurch, dass nicht für alle Menschen Inklusion in eine erwartungssichere politische Ordnung verbürgt ist, wenn der Staat als Adressat dieses Anspruches wegfällt. Dieses Problem ist aber pragmatischer und nicht prinzipieller Natur. Pragmatisch betrachtet fehlen uns die funktionalen Äquivalente für staatliche Letztverantwortung schlicht noch. Alle Akteure, die dafür in Frage kämen (UN, NGOs, der Weltstaat, der Papst) existieren noch nicht (Weltstaat), erbringen die erforderlichen Leistungen nicht (Papst) oder nur unzulänglich (UN-Interventionen bei Genozid, internationale Strafgerichtsbarkeit etc. zeigen allerdings an, in welche institutionalisierte und internationalisierte Richtung die Reise gehen könnte). Der Sache nach wird die Frage nach der Internationalisierung staatlicher Systemverantwortung in normativen Theorien internationaler Beziehungen schon seit längerem unter Stichpunkten wie kosmopolitische Demokratie, Weltstaat etc. verhandelt (dazu siehe Rawls 2002; Beitz 1979; Pogge 1989; Brown 1992, 2003; Held 1995).

Wie genau man sich Äquivalenzen zur staatlichen Letztverantwortung vorstellt, wird wohl in erster Linie davon abhängen, welche Aspekte der Ordnungserbringung man für besonders geeignet hält, Legitimität zu erzeugen. Hier hilft die Unterscheidung zwischen Input- und Output-Legitimität, bzw. in Keohanes Terminologie: dem „participation model of accountability“ und dem „delegation model of accountability“ (Grant/Keohane 2005: 31). Als Anhänger der Scharpf'schen Output-Legitimität wird man den Schwerpunkt auf die tatsächliche Erbringung einer erwartungssicheren Ordnung legen (Scharpf 1999, 2004), wie es ja auch unser minimal normativer Ansatz in diesem Papier tut. In Bezug auf zerfallende Staaten ließen sich so internationale Protektorate zur Sicherung basaler Grundgüter relativ problemlos rechtfertigen (Ignatieff 2003; Krasner 2004). „Accountability“ wird in diesem Modell nicht durch die partizipative Einwilligung der Betroffenen erreicht, sondern durch die Delegation von material festgelegten Aufgaben an geeignete Akteure (Grant/Keohane 2005: 32).

Das Problem der Konzentration auf Output-Legitimität ist, dass sie keinen Raum für den Eigenwert von „Selbstgesetzgebung“ zu lassen scheint. Das ist der Grund, warum die gewaltsame Durchsetzung universeller Menschenrechte (humanitäre Intervention) oder internationale *Statebuilding*-Maßnahmen sich schnell dem Vorwurf neokolonialer Praktiken aussetzen. Eine weitere – möglicherweise problematische – Voraussetzung für Output-Legitimität ist die Möglichkeit einer universalisierbaren Bestimmung materialer Güter. Ob diese Möglichkeit besteht, ist zumindest oberhalb des Niveaus international konsentierter und völkerrechtlich verankerter Menschenrechte strittig. Anhänger der Input-Legitimität verlangen daher eine Rückkopplungsschleife zwischen Betroffenen und Ordnungserzeugern. Durch Ansprechpartner und Möglichkeiten der Teilnahme müsse für eine responsive Letztverantwortung der Ordnungsstifter gesorgt werden. Partizipatorische und deliberative Ansätze gehen in ihren Forderungen daher über die Bereitstellung überlebenswichtiger Grundgüter hinaus. Sie weisen in Richtung einer gerechten und demokratischen Ordnung (paradigmatisch Habermas 1994, 1998). Zwar determinieren sie keine universellen politischen Güter, sie schreiben aber in Grundzügen vor, wie der politische Prozess gestaltet zu sein hat. Das Problem, ob und wie sich universelle Werte und Normen rechtfertigen lassen, das heißt, ob wir unseren kontextuellen Erkenntnisstandpunkt transzendieren können, stellt sich daher für beide Ansätze.

Weil Input-orientierte Ansätze den Stellenwert von „Selbstgesetzgebung“ betonen, stellt sich das Problem, die Grenzen des *demos* zu bestimmen, für sie in besonderer Deutlichkeit. Wer legt fest, wer die Betroffenen eines politischen Prozesses sind (Fraser 2005 fordert etwa die Demokratisierung solcher Bestimmungsprozesse, was indes einen Regresseinwand herausfordert)? Allgemeiner: Wer ist das „Selbst“ der Selbstgesetzgebung? Dieses Problem erscheint uns als ein äußerst gewichtiges und wird daher im folgenden Abschnitt verhandelt.

4.2 Gesellschaft als Bedingung von Governance

Das zweite zentrale Problem, das sich stellt, wenn wir den *Governance*-Begriff auf Räume begrenzter Staatlichkeit anwenden, bezieht sich darauf, dass jede Form der Regelung „gesellschaftlicher Sachverhalte“ (Mayntz 2004: 66) die Existenz einer fest umrissenen politischen Einheit

voraussetzt. Das ist zunächst eine logische Bedingung: Versteht man *Governance* als die Bereitstellung bestimmter Kollektivgüter für eine – territorial und/oder funktional – bestimmte Gesamtheit von Regelungsadressaten, so setzt diese Definition die Gesamtheit als Bedingung der Möglichkeit von *Governance* bereits voraus. Eine klar umrissene politische Einheit ist damit auch Voraussetzung für jede normative Bewertung von *Governance*: Jedes legitime Regieren bedarf einer gesicherten Vorstellung darüber, für wen es geschieht. Offensichtlich gilt dies für Legitimationskonzepte, die den Wert von Selbstgesetzgebung und Responsivität betonen (Input-Legitimität) (Scharpf 1999, 2004). Darüber hinaus wollen wir jedoch argumentieren, dass auch Output-orientierte Legitimitätsansätze nicht umhin kommen zu definieren, für wen effektives Regieren erreicht werden soll.

Die Frage, wer Mitglied und damit potentieller Nutznießer einer politischen Ordnung ist, ist in den klassischen Nationalstaaten der OECD-Welt in der Regel beantwortet. Jeder Staatsbürger hat dort zumindest *de jure* den gleichen Anspruch auf Teilhabe an öffentlichen Gütern und die Verwirklichung individueller Rechte. Außerhalb der OECD-Welt mit ihren kulturell relativ homogenen Nationalstaaten³ sind die Grenzen der politischen Einheit jedoch oft fundamental umkämpft. In Staaten, deren Bevölkerung entlang religiöser, ethnischer, sprachlicher oder ideologischer Grenzen gespalten ist (*divided societies*), besteht eine chronische Inkongruenz der politisch-geographischen Grenzen des Staates und der politisch-kulturellen Identitäten der Bürger.⁴ Dieses Problem tritt mit besonderer Vehemenz in den postkolonialen Staaten Afrikas südlich der Sahara zutage, die infolge der artifiziellen Grenzziehungen und den an ethnischen Konstrukten orientierten Regierungstechniken der europäischen Kolonialmächte häufig stark ethnisch segmentiert sind (Herbst 1989; Mayall 2005; Ratner 1996; Tetzlaff 2000).

Diese strukturelle Hybridität politischer Ordnungen ist aus mehreren Gründen problematisch: Erstens bildet der Staat aufgrund seiner „international legal sovereignty“ (Krasner 1999) – und dem damit verbundenen Zugang zum internationalen System – eine so bedeutende Ressource, dass Kontrolle über ihn zum politischen Imperativ für jede nach Macht strebende Bevölkerungsgruppe wird (1). Zweitens ergeben sich durch den gemeinsamen staatlichen Rahmen, in den die verschiedenen Gruppen gezwängt werden, Koordinations- und Distributionsprobleme, die auf staatlicher Ebene gelöst werden müssen (2). Drittens stellt sich die Frage, ob nicht gerade nicht-hierarchische Formen des Regierens, die das Fehlen eines starken sanktionsbewehrten Staates kompensieren sollen, in besonderem Maße einer geteilten kollektiven Identität bedürfen (3). Die drei Punkte sollen im Folgenden knapp verdeutlicht werden.

(1) Die mit dem Titel der Staatlichkeit verbundenen Ressourcen – der Anspruch auf Entwicklungshilfe, die Erhebung von Zöllen und Steuern, die Möglichkeit der Kreditaufnahme, die

³ Die kulturelle Homogenisierung gilt als ein funktionales Erfordernis der modernen Nationalstaaten (vgl. Gellner 1983).

⁴ Hier soll kein essentialistisches Identitätskonzept vertreten werden, was zählt ist die Perspektive der Betroffenen. Wenn aus dieser so etwas wie Ethnie als bedeutsame Kategorie existiert, dann sind das empirische Fakten, die wir als Sozialwissenschaftler nicht hinweg dekonstruieren können, auch wenn wir annehmen, dass sie konstruiert sind.

Kontrolle über natürliche Ressourcen – sind den meisten Entwicklungsländern von so fundamentaler ökonomischer Bedeutung, dass jede politische Gemeinschaft die Kontrolle über den Staat anstreben muss (Horowitz 1985; Trotha 2000). Die so „erbeuteten“ Ressourcen werden durch neopatrimoniale Netzwerke innerhalb der eigenen politischen Gruppe bis zu einem gewissen Grad inklusiv und regelgeleitet verteilt (Lonsdale nennt diese Handlungsdimension *moral ethnicity*), jedoch nach außen rücksichtslos erkämpft und verteidigt (*political tribalism*) (Lonsdale 1992; Bayart 1993; Berman 1998). Die Ausbeutung der staatlichen Ressourcen durch die verschiedenen Partikularismen hat zum einen zur Folge, dass dem Staat die Steuerungsressourcen sowie die anerkannte Berechtigung zu ihrem Gebrauch entgleiten. In einem derart geschwächten Staat neigen die politischen Akteure dazu, ethnisch-kulturelle Identitäten bewusst zu politisieren, um sich so die Gefolgschaft zumindest einer dominanten ethno-kulturellen Gruppe zu sichern (Holsti 1996; Rabushka/Shepsle 1972).

Um zu vermeiden, dass der Kampf um die Ressourcen der Staatlichkeit im Bürgerkrieg endet, gibt es im Prinzip vier Klassen von institutionellen Arrangements, die in der Literatur zu *divided societies* diskutiert werden: die Aufteilung des Staatsgebiets entlang ethnisch-kultureller Grenzen (i), die Etablierung eines neutralen, differenzblinden politischen Systems, in dem kulturelle Identitäten politisch bedeutungslos sind (ii), die Herausbildung einer gemeinsamen nationalen Identität von oben (Zwangshomogenisierung) oder von unten (zivilgesellschaftliche Identitätsbildung) (iii) oder schließlich die Bildung politischer Institutionen, welche die verschiedenen Gruppen gerecht an der politischen Macht beteiligen, etwa durch Föderalismus oder Consociationalism (iv)⁵. Vor- und Nachteile der Lösungsstrategien lassen sich nicht abstrakt beurteilen, es ist jedoch offensichtlich, dass einige Lösungsstrategien gewichtigere normative Probleme aufwerfen als andere.⁶

(2) Alle Lösungen, die die staatliche Struktur unangetastet lassen, provozieren Koordinations- und Distributionskonflikte, die auf staatlicher Ebene geschlichtet werden müssen. Für die Etablierung einer stabilen und effektiven politischen Ordnung ist es nicht nur normativ wünschenswert, sondern auch aus analytisch-funktionaler Perspektive erforderlich, dass dies in legitimer Weise geschieht. Eine breit rezipierte Konzeptualisierung von Legitimität ist die Unterscheidung zwischen Input- und Output-Legitimität. Während die Dimension der Input-Legitimität auf die effektive und faire Beteiligung der Regelungsadressaten an dem politischen Prozess zielt, beschreibt Output-Legitimität den Grad der effektiven Problemlösung in Hinblick auf materiale Ziele. Aus dieser Definition geht hervor, dass jeweils für die Bewertung der Legitimität einer politischen Handlung definiert sein muss, wer ihre Adressaten sind, also vor wem politisches Handeln gerechtfertigt werden muss.

⁵ Lijphart (1977); Berman/Eyoh/Kymlicka (2004); Horowitz (1985); für die verschiedenen institutionellen Designs im europäischen Kontext vgl. Schneekener (2002).

⁶ So liegt es auf der Hand, dass *nation-building from above* durch kulturelle Zwangshomogenisierung aus menschenrechtlicher Perspektive keine Alternative sein kann. Aber auch massenhafte Sezessionen und ihre wahrscheinlichen Konsequenzen für ethnische Minderheiten stellen normativ schwerwiegende Probleme dar.

Nur wenn die Grenzen der politischen Gruppe unstrittig sind, kann die Legitimität politischer Handlungen, sowohl in der Input- wie in der Output-Dimension, bewertet werden. Dies ist für die Legitimitätstheoretische Beurteilung von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit oft ein fundamentales Problem, da nicht-staatliche Akteure keinem ganz bestimmten Adressatenkreis – etwa einem Staatsvolk – fraglos verpflichtet sind. Ihr Handeln kann nur in Bezug auf eine Personengesamtheit bewertet werden, die sie selbst festlegen müssen. Im Falle von staatlichem Handeln ist hingegen die Frage der Zugehörigkeit durch das Kriterium der Staatsbürgerschaft grundsätzlich beantwortet. Wer sich auf Staatlichkeit beruft, hat der Sache nach eines immer schon akzeptiert: In die intendierten Vorteile des Regierens einzubeziehen sind jedenfalls alle, die zum Staatsvolk zählen. Regieren in Staaten ist Regieren für eine durch Regeln der Mitgliedschaft auf territorialer Grundlage organisierte Bevölkerung. Das Kriterium der Inklusion wird verfehlt, wo zwischen Räumen und Nutznießern des Regierens eine Inkongruenz ist. Ist der Raum ein staatlicher, so wird es verfehlt, wo der Staat nur Teile der Bevölkerung einbeziehen kann oder will.

(3) Ein drittes Problem bezieht sich auf die handlungstheoretischen Bedingungen von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Hier liegen zwei Restriktionen vor, die diese Räume von der OECD-Welt unterscheiden: Zum einen gibt es keinen sanktionsfähigen Staat, der Folgebereitschaft effektiv einfordern kann, zum anderen ermangeln Bürgerinnen und Bürger in segmentierten Gesellschaften einer ausgeprägten kollektiven Identität, die geteilte Normen und tradierte Muster der Kooperation umfasste. Beide Bedingungen lassen das Gelingen von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit unwahrscheinlich erscheinen: Wenn es tatsächlich so ist, dass die Bereitschaft zu kooperativem Handeln von einer kollektiven Identität abhängt, stellt sich die Frage, wie soziale Kooperation in stark fragmentierten Räumen ohne „Schatten der Hierarchie“ funktionieren kann. Gerade horizontale Koordinationsmechanismen sind in besonderem Maß auf Tugenden wie Vertrauen, Toleranz und Solidarität angewiesen – also auf „Sozialkapital“ im Sinne einer neueren sozialwissenschaftlichen Debatte (Putnam 1993; vgl. auch Offe 1996, 2001). Es scheint offensichtlich, dass nicht-hierarchisches Regieren mehr Sozialkapital benötigt als vertikales Regieren: Da die Akteure zur Übernahme der Transaktionskosten nicht gezwungen werden können, müssen sie intrinsisch zur Mitwirkung motiviert sein. Das gilt sowohl für die Seite der Leistungserbringer als auch für die der Leistungsadressaten. Intrinsische Motivation kann entweder rational-eigeninteressiert begründet sein (*logic of consequences*) oder einem Glauben an die Legitimität bestimmter Normen entspringen (*logic of appropriateness*) (Elster 1989; March/Olsen 1989, 1998). Geht man davon aus, dass die Identität der Akteure und damit auch ihr Legitimitätsglaube in erheblichen Maß durch ihre kulturelle Sozialisation geprägt sind, so könnte dies für einen Teil unserer Räume folgendes bedeuten: Wo der sanktionsfähige Staat fehlt und die Gesellschaft entlang kultureller Grenzen gespalten ist, kann *Governance* nicht auf eingespielte Traditionen sozialer Kooperation zurückgreifen.

Bedeutet dies, dass *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit unmöglich ist? Einen Ausweg aus dem sich abzeichnenden Dilemma weisen spieltheoretische Ansätze und der Zweig der Theorie der Internationalen Beziehungen, der sich mit der Möglichkeit von Kooperation unter Bedingungen der Anarchie beschäftigt. Diese Ansätze belegen, dass sich stabile Kooperations-

muster auch unter Bedingungen der Anarchie entwickeln können (*Tit for Tat*), wenn Kooperation langfristig Vorteile verspricht und der „Schatten der Zukunft“, also die Wahrscheinlichkeit, mit denselben Partnern erneut interagieren zu müssen, lang genug ist (Axelrod 1984; Oye 1985). Gerade externe Akteure (Internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, transnationale Unternehmen, etc.) könnten dazu beitragen, Anreize und Gelegenheiten sowie Normen für die Kooperation zwischen verfeindeten Gruppen zu schaffen und so einen geteilten sozialen Raum entstehen zu lassen (Risse 2005). Langfristig mag aus solchen Interaktionen ein Sozialkapital erwachsen, welches die zukünftige Zusammenarbeit erleichtert. Aus der besonderen Reziprozität des *Tit for Tat* könnte so eine allgemeine Reziprozitätserwartung hervorgehen, wie sie stabile soziale Kooperation kennzeichnet (Putnam 1993). *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit könnte hier als Katalysator wirken.⁷

⁷ Dazu ist es nicht notwendig, dass die externen Akteure altruistisch handeln. Die positiven sozialen Folgen erfolgreicher Kooperation können mit Jon Elster (1983: 43ff.) als Zustände, „that are essentially by-products“, verstanden werden.

Literatur

- Axelrod, Robert* 1984: *The Evolution of Cooperation*, New York, NY.
- Bachrach, Peter/Baratz, Morton S.* 1962: *The Two Faces of Power*, in: *American Political Science Review* 56, 941-952.
- Bayart, Jean-Francois* 1993: *The State in Africa. The Politics of the Belly*, London.
- Beitz, Charles* 1979: *Political Theory and International Relations*, Princeton, NJ.
- Berman, Bruce* 1998: *Ethnicity, Patronage and the African State. The Politics of Uncivil Nationalism*, in: *African Affairs* 97: 388, 305-341.
- Berman, Bruce/Eyoh, Dickson/Kymlicka, Will* 2004: *Introduction. Ethnicity & the Politics of Democratic Nation-Building in Africa*, in: *Berman, Bruce/Eyoh, Dickson/Kymlicka, Will* (Hrsg.): *Ethnicity & Democracy in Africa*, Oxford, OH, 1-22.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas* 2005: *Public-Private-Partnerships. Effective and Legitimate Tools of International Governance?*, in: *Grande, Edgar/Pauly, Lois W.* (Hrsg.): *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto, 195-216.
- Brown, Chris* 1992: *International Relations Theory. New Normative Approaches*, New York, NY.
- Brown, Chris* 2002: *Sovereignty, Rights and Justice. International Political Theory Today*, Cambridge.
- Dingwerth, Klaus/Philipp Plattberg* 2006: *Was ist Global Governance?*, in: *Leviathan* 34: 3, 377-399.
- Elster, Jon* 1983: *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge.
- Elster, Jon* 1989: *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge.
- Fraser, Nancy* 2005: *Reframing Justice in a Globalizing World*, in: *New Left Review* 36, 69-88.
- Gellner, Ernest* 1983: *Nations and Nationalism*, Ithaca, NY.
- Genschel, Philipp/Leibfried, Stephan/Zangl, Bernhard* 2006: *Zerfaserung und Selbsttransformation – Das Forschungsprogramm „Staatlichkeit im Wandel“* (TranState Working Papers, 45), Bremen.
- Grant, Ruth/Keohane, Robert* 2005: *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in: *APSR* 99: 1, 29-43.
- Habermas, Jürgen* 1994: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/Main.
- Habermas, Jürgen* 1998: *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt/Main.
- Held, David* 1995: *Democracy and the Global Order*, Cambridge.
- Herbst, Jeffrey* 1989: *The Creation and Maintenance of National Boundaries in Africa*, in: *International Organization* 43: 4, 673-692.
- Holsti, Kalevi* 1996: *The State, the War, and the State of War*, Cambridge.
- Horowitz, Donald L.* 1985: *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, CA.
- Ignatieff, Michael* 2003: *State Failure and Nation-Building*, in: *Holzgrefe, J.L./Keohane, Robert* (Hrsg.): *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge, 299-322.
- Kaufmann, Matthias* 1999: *Aufgeklärte Anarchie. Eine Einführung in die politische Philosophie*, Berlin.
- Krasner, Stephen D.* 1999: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton, NJ.

- Krasner, Stephen D. 2004: Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States, in: *International Security* 29: 2, 85-120.
- Lijphart, Arend 1977: *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, CT.
- Lonsdale, John 1992: The Moral Economy of Mau-Mau. Wealth, Poverty, and Civic Virtue in Kikuyu Political Thought, in: Berman, Bruce/Lonsdale, John (Hrsg.): *Unhappy Valley. Conflict in Kenya and Africa*, Oxford, 315-468.
- Lukes, Steven 1974: *Power. A Radical View*, Houndsmills, NY.
- March, James/Olsen, Johan 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, NY.
- March, James/Olsen, Johan 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: *International Organization* 52: 4, 943-969.
- Mayall, James 2005: The Legacy of Colonialism, in: Chesterman, Simon/Ignatieff, Michael/Thakur, Ramesh: *Making States Work. State Failure and the Crisis of Governance*, New York, NY, 36-58.
- Mayntz, Renate 2004: Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden, 66-75.
- Offe, Claus 1996: „Homogenität“ im demokratischen Verfassungsstaat. Sind politische Gruppenrechte eine adäquate Antwort auf Identitätskonflikte?, in: *Peripherie* 16: 64, 26-45.
- Offe, Claus 2001: Political Liberalism, Group Rights and the Politics of Fear and Trust, in: *Studies in East European Thought* 53: 3, 1-16.
- Oye, Kenneth A. 1985: Explaining Cooperation under Anarchy. Hypotheses and Strategies, in: *World Politics* 38: 1, 1-24.
- Pogge, Thomas 1989: *Realizing Rawls*, Ithaca, NY.
- Putnam, Robert 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ.
- Putnam, Hilary 1997: *Für eine Erneuerung der Philosophie*, Stuttgart.
- Rabushka, Alvin/Shepsle, Kenneth A. 1972: *Politics in Plural Societies. A Theory of Democratic Instability*, Columbus, OH.
- Ratner, Steven R. 1996: Drawing a Better Line. Uti Possidetis and the Borders of New States, in: *The American Journal of International Law* 90: 4, 590-624.
- Rawls, John 2002: *Das Recht der Völker*, Berlin.
- Risse, Thomas 2005: Global Governance and Communicative Action, in: Held, David/Koenig-Archibugi, Mathias (Hrsg.): *Global Governance and Public Accountability*, Malden, MA.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.) 1992: *Governance without Government. Order and Change in World-Politics*, Cambridge.
- Scharpf, Fritz W. 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und Demokratisch?* Frankfurt/Main.
- Scharpf, Fritz W. 2004: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats (MPIfG Working Paper 04: 6), Köln.
- Schneckener, Ulrich 2002: Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte in Europa, Frankfurt/Main.
- Tetzlaff, Rainer 2000: „Failing States“ in Afrika. Kunstprodukte aus der Kolonialzeit und europäische Verantwortung, in: *Internationale Politik* 7, 8-16.

von Trotha, Trutz 2000: Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit, in: *Leviathan* 28: 2, 253-279.

Williams, Bernard 1999: *Ethik und die Grenzen der Philosophie*, Hamburg.

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.

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

Die AutorInnen

Bernd Ladwig ist Juniorprofessor für moderne politische Theorie am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin. Im SFB 700 leitet er das Teilprojekt A5 mit dem Titel „Normative Standards guten Regierens unter Bedingungen zerfallen(d)er Staatlichkeit“.

Kontakt: ladwig@zedat.fu-berlin.de



Tamara Jugov ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Teilprojekt A5 „Normative Standards guten Regierens unter Bedingungen zerfallen(d)er Staatlichkeit“ des SFB 700. Sie beschäftigt sich im Rahmen ihrer Promotion mit dem Verhältnis zwischen idealer und nicht-idealer politischer Theorie am Beispiel der Staatszerfalldiskussion.

Kontakt: jugov@zedat.fu-berlin.de



Cord Schmelzle ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Teilprojekt A5 „Normative Standards guten Regierens unter Bedingungen zerfallen(d)er Staatlichkeit“ des SFB 700. Im Rahmen seiner Dissertation beschäftigt er sich mit dem Verhältnis von Staatlichkeit und politischer Legitimität vor dem Hintergrund zerfallen(d)er Staaten.

Kontakt: cord.schmelzle@web.de



Projektbeschreibung des Teilprojekts A5

Das Teilprojekt fragt nach normativen Standards für *Governance* unter Bedingungen zerfallen(d)er Staatlichkeit. Zivilisatorische und menschenrechtliche Mindeststandards sind für die Legitimation von Staatlichkeit grundlegend. In Fällen des Staatszerfalls werden sie immer häufiger zur Rechtfertigung externer Eingriffe und Aufbauhilfen herangezogen. Das Teilprojekt nimmt diese Rechtfertigung beim normativen Nennwert und konfrontiert sie mit Kriterien der *Input*- und der *Output*-Legitimität.

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)

