

Der *Governance*-Raum als Analysefaktor

Am Beispiel von „Räumen
begrenzter Staatlichkeit“

Matthias Kötter



SFB-GOVERNANCE WORKING PAPER SERIES • Nr. 3 • JANUAR 2007

Inhalt

1. <i>Governance</i> vergleichen?	4
2. Das Analysepotenzial von <i>Governance</i> und das Problem des normativen <i>bias</i>	4
2.1 Ein Begriff von <i>Governance</i> als allgemeine Form des Regierens	4
2.2 Das Problem des „normativen <i>bias</i> “	6
2.3 Wert und notwendige Auslassungen eines <i>Governance-Mappings</i>	7
3. Der Faktor <i>Governance</i> -Raum	10
3.1 <i>Governance</i> -Räume „territorial“	10
3.2 <i>Governance</i> -Räume „funktional“: der soziokulturelle und historische Kontext von <i>Governance</i>	13
4. Folgerungen für <i>Governance</i> in „Räumen“ begrenzter Staatlichkeit	17
5. Fazit	19
Literatur	20

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.

ISSN 1863-6896 (Print)

ISSN 1864-1024 (Internet)

Diese Arbeit ist im Sonderforschungsbereich 700 *Governance in Räumen brgrenzter 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.

Der Governance-Raum als Analysefaktor – am Beispiel von „Räumen begrenzter Staatlichkeit“

Matthias Kötter

Zusammenfassung

Der im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?“ entstandene Beitrag entwickelt Kriterien für die Vergleichbarkeit von *Governance* unter verschiedenen soziokulturellen wie historischen Bedingungen. Zunächst wird vorgeschlagen, den *Governance*-Begriff auf empirisch ermittelbare Faktoren (*Governance*-Leistungen, -Akteure, -Handlungsmodi) zu beschränken, die sich in einem *Mapping* abbilden lassen. Da dieses Vorgehen Auslassungen im Bereich der normativen Bewertung und Bewertbarkeit mit sich bringt, wird als weiterer Analysefaktor der Begriff des *Governance*-Raums vorgeschlagen. Mit diesem Begriff lassen sich all die gesellschaftlichen Bedingungen erfassen, unter denen *Governance*-Leistungen erbracht werden, die einer spezifischen Form von *Governance* ihre besondere Prägung verleihen. Die *Governance*-Forschung kann dadurch ihr Potenzial im Bereich der vergleichenden Regierungsanalyse erweitern, ohne dass auf die mitgedachten normativen Maßstäbe verzichtet werden müsste. Das Forschungsprogramm des SFB 700 legt diese theoretische Erweiterung sogar nahe, wenn es nach *Governance* „in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ und nicht lediglich „unter den Bedingungen begrenzter Staatlichkeit“ fragt und den Raum-Bezug von *Governance* damit explizit herstellt.

Abstract

The paper, composed for the Research Center (SFB) 700 „Governance in Areas of Limited Statehood: New Modes of Governance?“ shall develop standards for the comparison of governance under different socio-cultural and historical settings. First, the governance concept is narrowed down to empirically determinable factors such as the governance output, the factual actors and their modes of production and coordination. The lack of normativity deriving from this practice shall be overcome by adding the concept of „governance space“ to the proposed mapping. The governance space covers all those circumstances that are characteristic for governance in a society at a certain point of time. Thus, the concept of governance gains high potential for comparative governance analysis without having to let go normative standards. The research programme of SFB 700 already tends to this solution when it explicitly analyzes „governance in areas of limited statehood“ and not only „under the circumstances of limited statehood“.

1. Governance vergleichen?

Governance ermöglicht die Beschreibung von Regierungsleistungen jenseits eines Denkens in Kategorien, die eng mit dem Staat und dem mit ihm verbundenen Gewalt- und Politikmonopol verbunden sind. In diesem Sinne untersucht die politikwissenschaftliche *Governance*-Forschung *Global Governance* ebenso wie *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit. In den Blick geraten so die Ebene „über“ den Nationalstaaten und die Regionen der Welt, in denen die Etablierung einer funktionierenden Staatlichkeit nicht gelingen mag. *Governance* ist dabei keineswegs auf diese Räume jenseits funktionierender Staatlichkeit beschränkt. Vielmehr lässt sich auch die wohlgeordnete OECD-Staatlichkeit mit den neuen Begriffen als „*governance with government*“ (Rosenau/Czempiel 1992) beschreiben, wobei die Beteiligung anderer gesellschaftlicher Akteure an der „Regierung“ deutlich zum Ausdruck kommt. Die genannten Räume unterscheiden sich durch ihre soziokulturellen und historischen Kontexte, die jeweils eine ganz besondere Form von *Governance* ausgeprägt haben und dabei einem ständigen Anpassungsprozess unterliegen. Die Unterschiedlichkeit der Bedingungen erschwert den Vergleich von *Governance* in verschiedenen Räumen.

Ziel dieses Beitrags ist es, Kriterien für die Vergleichbarkeit von *Governance* unter verschiedenen soziokulturellen wie historischen Bedingungen zu ermitteln. Dazu wird im Folgenden zunächst (unter 2.) von Faktoren ausgegangen, die in der empirischen *Governance*-Forschung bereits Anerkennung für ein *Mapping* als Analyserahmen von *Governance* finden. Daran anschließend wird (unter 3.) vorgeschlagen, die besonderen Kontextbedingungen, unter denen *Governance*-Leistungen erbracht werden, zusätzlich im Begriff des *Governance*-Raumes zu berücksichtigen. Das Forschungsprogramm des SFB 700, in dessen Rahmen der Beitrag entstanden ist, legt dies nahe, wenn es nach *Governance* „in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ und nicht lediglich „unter den Bedingungen begrenzter Staatlichkeit“ fragt, und einen Raum-Bezug von *Governance* somit explizit herstellt. Ausgehend davon werden (unter 4.) abschließend Folgerungen für die Untersuchung von *Governance* in „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ diskutiert.

2. Das Analysepotenzial von *Governance* und das Problem des normativen *bias*

2.1 Ein Begriff von *Governance* als allgemeiner Form des Regierens

Von Renate Mayntz (2005: 15) stammt die prägnante Definition von *Governance* als das „Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“. *Governance* heißt Regieren. Es unterscheidet sich damit in zweifacher Hinsicht von der Politik: *Governance* ist enger als Politik, wenn damit nur diejenigen politischen Handlungen umfasst werden, die intentional auf Regieren bezogen sind (Ladwig/Jugoy/Schmelzle 2006: 5). *Governance* ist dagegen weiter als Politik, wenn unter Politik mit David Easton (1990) nur Formen „verbindlicher“ kollektiver Regelungen zu verstehen sind. Ist der Politikbegriff entscheidungsbezogen, so zielt der *Governance*-Begriff nach der Definition von Mayntz vor allem auf

die Bildung von Ordnungen bzw. Regelungsstrukturen¹, ohne jedoch die konkreten Leistungsstrukturen (Mayntz/Scharpf 1995) außer Acht zu lassen.

Governance ist unabhängig von der konkreten Form der Organisation von politischen Gemeinschaften. Unterscheidet man solche Gemeinschaften nach Art und Maß der in ihnen zu findenden Staatlichkeit, so wird unterstellt, dass *Governance* in allen von ihnen vorkommt: im entwickelten demokratischen Rechts- und Interventionsstaat der OECD-Welt ebenso wie in politischen Gemeinschaften, die keine Staatlichkeit im modernen Sinne ausbilden und sich in sonstiger Weise organisieren.² Allerdings erscheint es mit Blick auf die Genese des *Governance*-Begriffs (Mayntz 2005: 14) sinnvoll, ihn nur auf Kontexte zu beziehen, bei denen ein Zusammenhang zu Staatlichkeit besteht, entweder weil dort staatliche Akteure *Governance*-Leistungen erbringen oder weil man sich vom Konzept Staat bewusst absetzt. Aus historischer Sicht bedeutet dies, dass sich *Governance* nur bezogen auf die Epochen untersuchen und beschreiben lässt, in denen auch von Regieren im Sinne moderner Staatlichkeit gesprochen werden kann (Reinhardt 1999), was eine Beschreibung von „Polis-*Governance*“ beispielsweise ausschließt.

Formen von Staatlichkeit lassen sich so als historisch kontingente Ausprägungen des Zusammenspiels von Akteuren bei der Erbringung von Regierungsleistungen verstehen, bei denen einzelne Akteure mit der Kompetenz, „hoheitlich“ zu handeln ausgestattet sind. Solche „staatlichen Akteure“ stehen – aus analytischer Sicht – zunächst einmal neben den anderen im Ensemble der *Governance*-Akteure. Allerdings kann ihre Wirkungsmacht unterschiedlich stark konzipiert oder tatsächlich beschaffen sein, so dass ein Hierarchieverhältnis zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren entsteht, das die Koordination der Akteure untereinander bestimmt. Selbst ein sehr weitgehendes staatliches Monopol auf die Erbringung von Gemeinwohlleistungen, wie es in einigen der OECD-Staaten zu finden ist, schließt *Governance* nicht aus. Denn zum einen werden in keiner dieser Gesellschaften alle Leistungen so exklusiv von staatlichen Akteuren erbracht, dass der Begriff *Governance* neben dem Regieren des Staates keinen Mehrwert mehr produzieren würde. Das zeigt sich beispielsweise bei der Leistung „Sinnstiftung“, mit der ein Glaube an letzte Antworten korrespondiert, die gerade nicht vom „neutralen“ modernen Staat sondern von anderen Akteuren wie den Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften erbracht wird. Zum anderen ließe sich selbst beim Grenzfall des alle Regierungsleistungen exklusiv erbringenden Staates noch „governance by government“ (Rose-nau/Czempiel 1992) beschreiben.

Stellt sich der moderne Rechts- und Interventionsstaat, bei dem viele öffentliche Funktionen monopolisiert sind, in dem dargestellten Sinne als eine historisch kontingente Ausprägung von *Governance* dar, dann beschreibt *Governance* den allgemeinen Fall der Erbringung von Re-

¹ „Regelungsstrukturen“ stellen gleichsam den Anschlusspunkt rechtswissenschaftlicher Überlegungen zu *Governance* dar, so bei Trute/Denkhaus/Kühler (2004), Hoffmann-Riem (2005), Schuppert (2005), Franzius (2006).

² In diesem Sinne zeichnen Börzel und Risse (2005) ein Kontinuum von *Governance*-Formen auf einer Skala zwischen „Rein privater Selbstregulierung“ und „Staatlicher Regulierung“.

gierungsleistungen durch gesellschaftliche Akteure, denen eben im Einzelfall die Qualität als „staatlicher Akteur“ zugeschrieben wird.

2.2 Das Problem des „normativen bias“

Wie immer bei der Anwendung theoretischer Begriffe auf historisch oder kulturell „andere“ Kontexte ist auch bei der Untersuchung von *Governance* in Regionen jenseits der gefestigten Staaten der westlichen Welt mit dem Problem des „normativen bias“ oder mit der sog. Eurozentriertheit des *Governance*-Begriffs (Draude 2006) umzugehen. Selbst wenn die im *Governance*-Begriff zum Ausdruck kommende allgemeine Form der Erbringung von Regierungsleistungen losgelöst ist von einer ganz bestimmten Form der Organisation der Gesellschaft, wie sie beispielsweise im Staat erfolgt, bleibt der Begriff in doppelter Weise normativ gehaltvoll: Die „kollektive Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ – also das „Regieren“ – weist einerseits einen normativ keinesfalls neutralen Bezug zum Gemeinwohl oder jedenfalls zur Erbringung „öffentlicher“ Güter auf und ist andererseits nicht gänzlich von Legitimitätserwartungen zu trennen, die in einem modernen Sinne an das „Regieren“ gestellt werden. Besonders weitgehende normative Erwartungen sind mit dem Begriff *Good Governance* verbunden (Weltbank/Kaufmann u. a. 2004; Rudolf 2006).

Abhängig davon, wieviel Normativität mit dem *Governance*-Begriff transportiert wird, lässt sich das „Regieren“ zu anderen Zeiten oder in anderen Räumen entweder noch mit ihm beschreiben oder – soweit das Gefundene den besonderen normativen Anforderungen nicht mehr genügt – eben nicht. Möglich erscheint es hier, solche zuletzt genannten Konstellationen durch Präfix-Konstruktionen wie *Good Governance* oder wie *Weak State Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit deutlich zu kennzeichnen. In derselben Weise soll der Begriff *Global Governance* in hinreichendem Maße den überstaatlichen Referenzzusammenhang verdeutlichen, der andere Voraussetzungen aufweist als die OECD-Staatlichkeit. Wird eine solche Erweiterung von *Governance* zum Zwecke der Schärfung des Begriffs abgelehnt, dann müsste zur Beschreibung der nicht von *Governance* umfassten gemeinschaftsbezogenen Leistungsbereitstellung eine andere Begrifflichkeit gefunden werden.

Doch lässt sich das Problem zu weit gehender Normativität mit einem „weniger gegenstands- und eher beobachterbezogenen“ *Governance*-Begriff (Straßheim 2006) vermeiden. So verstanden steht *Governance* nicht für eine bestimmte Formation von Akteuren, wie sie vor allem mit dem „kooperativen Staat“ und den so genannten „neuen Formen des Regierens“ verbunden wird. *Governance* bezeichnet hier vielmehr eine theoretische Perspektive – oder eine „Brille“ –, die ein tatsächliches Akteursgefüge im konkreten Zusammenspiel bei der Erbringung bestimmter Leistungen in den Blick bringt. Ein solcher Begriff von *Governance* geht – nur – davon aus, dass es ein spezifisches Gefüge von Akteuren (*wer*) gibt, die bei der Erbringung von

3 Hierauf hat Renate Mayntz bei ihrem Besuch im SFB 700 in Berlin am 12. Juli 2006 ausdrücklich hingewiesen.

bestimmten Leistungen (*was*) in spezifischer Weise zusammenwirken (*wie*).⁴ Dass die Akteure dabei niemals unabhängig sind von den spezifischen Rahmenbedingungen, unterstellt diese Perspektive, ohne es zunächst ausdrücklich zu berücksichtigen.

Ein solcher Begriff von *Governance* befreit von der Staatszentriertheit und eröffnet den Blick auf die der Leistungserbringung zugrunde liegenden Regelungsstrukturen, die den institutionellen Rahmen für das Handeln der Akteure bilden (Mayntz 2005: 13). Die „Totalität der Perspektive“ (Kooimann 2003) ermöglicht es dabei, ganz unterschiedliche Ausprägungen von *Governance* zu erkennen und – synchron oder diachron – zu vergleichen. Gesucht wird dabei nicht nach einer bestimmten *Good Governance*, sondern erst bei der Untersuchung erschließt sich jeweils die konkrete Ausprägung von *Governance*. Der Begriff bietet damit ein erhebliches Analysepotenzial für die vergleichende *Governance*-Forschung, und er ermöglicht insbesondere den historischen Vergleich.

2.3 Wert und notwendige Auslassungen eines *Governance-Mappings*

Für einen Vergleich von *Governance* zu verschiedenen Zeiten oder in verschiedenen Räumen lassen sich die bereits genannten Faktoren in einem *Mapping* verbinden, die jeweils eine ganz spezifische Ausprägung von *Governance* sichtbar machen: Zu *mappen* sind (1) die zu erbringende Leistung, wobei auch danach zu fragen ist, wer sie bestimmt bzw. definiert, (2) das Ensemble der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure, das in der Leistungsbeziehung zusammenwirkt, d. h. neben den die Leistung erbringenden Akteuren auch die Empfänger der Leistung, und (3) die Art und Weise des Zusammenspiels der Akteure bei der Leistungserbringung, insbesondere die Modi ihrer Koordinierung (Interaktion, Kommunikation) und die Handlungsformen. Im Zentrum dieser Untersuchung steht die *Governance*-Leistung, zu der die anderen Faktoren jeweils einen Bezug aufweisen. *Governance* als die „kollektive Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ meint danach die spezifische Art und Weise der Erbringung von bestimmten gemeinschaftsbezogenen Leistungen durch verschiedene aufeinanderbezogene Akteure.

Ein so verstandener Begriff von *Governance* geht notwendigerweise auf Kosten seiner Positivität und Normativität, denn die einzelnen Faktoren werden losgelöst von ihrer normativen Bewertung in das *Mapping* aufgenommen. Zwar lässt sich das Problem des normativen *bias* auch durch die Arbeit mit einem so offenen beobachterbezogenen *Governance*-Begriff nicht völlig beseitigen. Es stellt sich insbesondere bei der Bestimmung derjenigen (*Governance*-)Leistungen, die nach der Definition von Mayntz „gesellschaftliche Sachverhalte“ sind, also ein hinreichendes Maß an Allgemeinheitsbezug aufweisen. Einen Anknüpfungspunkt bietet hier die Berücksichtigung der Empfänger der Leistungen als Akteure von *Governance*. Nur wenn die Leistung bei diesen auch ankommt und wenn es sich bei ihnen nicht nur um eine bestimmte, bevorzugte Gruppe innerhalb der Gesellschaft handelt, lässt sich von *Governance* sprechen.⁵

4 Vergleichbar der Systemtheorie Niklas Luhmanns (1984: 30), die im Grunde davon ausgeht, „dass es Systeme gibt.“

5 Ansonsten werden öffentliche Güter, die sich durch ihre allgemeine Zugänglichkeit und dadurch auszeichnen, das um sie nicht rivalisiert wird, zu sog. Club-Gütern, die nur noch einer bestimmten Grup-

Noch eine weitere Einschränkung ist erforderlich: Im liberalen Staat, der die Funktionsbedingungen eines freien Marktes als Infrastruktur gewährleistet, verwirklicht jedes von den wirtschaftlichen Interessen des Einzelnen geleitetete privatrechtliche Geschäft – wie der Verkauf eines Brötchens durch den Bäcker – zugleich ein Stück weit diese politische Prämisse und ist damit in das Gemeininteresse einbezogen (vgl. Fischer 2002). Mit Blick auf unterschiedlichste gesellschaftliche Sachverhalte ließe sich eine Vielzahl von Handlungen in die *Governance* miteinbeziehen. Wer regiert also und wer verhält sich lediglich nicht kontraproduktiv?

Als eine Möglichkeit zur Einschränkung ist vorgeschlagen worden, nur die mit Blick auf ihre öffentliche Funktion absichtsvoll erbrachten Leistungen (Mayntz 2004: 67) zu *Governance* zu rechnen. Eine solche Berücksichtigung der Intentionalität hätte zur Folge, dass diejenigen Leistungserbringungs- und Koordinierungsanteile keine Berücksichtigung als *Governance* mehr fänden, die eine Nebenfolge der Verfolgung anderer Ziele wären, selbst wenn sie einen wesentlichen Teil zu der insgesamt erbrachten Leistung beitragen würden. Schafft beispielsweise der Staat mit der Privatrechtsordnung die Voraussetzungen und Anreize dafür, dass andere Akteure unter Verfolgung privater (egoistischer!) Ziele *en passant* den letzten Beitrag zur Bereitstellung von *Governance*-Leistungen liefern – wie z.B. bei der Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser, mit anderen notwendigen Lebensmitteln oder mit Energie –, dann wäre dieser letzte Beitrag nicht *Governance*, wenn er nicht von der entsprechenden Intention, am Regieren mitzuwirken, getragen würde – und zwar nicht einmal dann, wenn es sich bei dem Versorger um einen Monopolisten handelte, mit dem die Leistung steht oder fällt. Das Argument ist: Wer aus rein privaten Motiven handelt, der regiert nicht.

In der Tat kann die Zielrichtung des Handelns ein wichtiges Indiz bei der Ermittlung ihres Gemeinwohlbezugs sein.⁶ Dennoch erscheint es nicht richtig zu sein, die Bewertung einer Handlung als Regierungsbeitrag allein an der Intention des Akteurs zu messen. Schon deshalb nicht, weil sich die Intention von Einrichtungen nur allein an ihrer Zweckbestimmung messen ließe, wodurch Wirtschaftsunternehmen von vorne herein als *Governance*-Akteur ausschieden, weil es auf die diffusen Intentionen der in den oder für die Einrichtungen handelnden Menschen nicht ankommen könnte.

Überzeugender erscheint deshalb die Bestimmung einer Erheblichkeitsschwelle, die sowohl das Maß der Allgemeinheit der Leistung als auch die quantitative und qualitative Bedeutung der Leistung berücksichtigte. Nicht jedes Privatgeschäft und nicht jede Handlung im Rahmen der Kindererziehung in der Familie wäre danach *Governance*, selbst wenn mit ihr die Heranziehung eines mündige Bürgers oder einer mündigen Bürgerin bezweckt wird, was ohne Zweifel im allgemeinen Interesse liegt. Als *Governance*-Leistung wäre vielmehr nur ein für den Leistungserfolg adäquat kausales Verhalten anzusehen, also ein Verhalten, das sich zum einen aus der Leistungskette nicht wegdenken ließe, ohne dass der Erfolg der *Governance*-Leistung entfällt,

pe zugänglich sind, die bei Erreichen der Kapazitätsgrenze um sie rivalisiert.

⁶ Geuss (2002: 69) nennt das Beispiel Cäsars, der sich bei der Überquerung des Rubikons von „privaten“, weil höchst egoistischen Motiven leiten ließ, dabei aber ohne Zweifel regierte!

und das außerdem eine gewisse unmittelbare Erheblichkeit für die Allgemeinheit hätte. Bei dem zuletzt genannten Kriterium wäre eine Bewertung im Einzelfall unerlässlich.

Völlig ausgeblendet bleibt dagegen die Frage nach der Legitimität der spezifischen Leistungserbringung. Bei der Benennung der Akteure kommt einer „Räuberbande“ derselbe Stellenwert zu wie einem rechtsstaatlich geführten Akteur in einem OECD-Staat, solange beide bei der Erbringung von *Governance*-Leistungen mitwirken. Die „Räuberbande“ ist als ein Grenzproblem des *Governance*-Konzepts bezeichnet worden (Schuppert 2006), wobei jedenfalls in der absichtsvollen Umverteilung von Gütern nach dem Robin-Hood-Prinzip der für *Governance* erforderliche objektive und subjektive Bezug auf das Kollektiv zu sehen ist. Dagegen wäre das nur für eine spezifische Klientel vorteilhafte Handeln einer Mafiastruktur wegen der fehlenden Allgemeinheit nicht *Governance*. Hinsichtlich des breiten Spektrums von Koordinationsmodi ist *Governance* dagegen neutral: Vertikale Steuerung innerhalb der Hierarchie und sogar Zwang sind genauso Modi der Koordination von *Governance* wie die Ermöglichung von Konsens.

Mit Blick auf das Forschungsanliegen, die Vergleichbarkeit verschiedener Ausprägungen von *Governance* herzustellen, geht die Möglichkeit der Bewertung verloren. Erkennen lassen sich lediglich die konkrete Funktionsweise und die Effektivität, nicht jedoch die Legitimität des Outputs. Eine Bewertungsebene erscheint jedoch unverzichtbar, denn – so das von Aurelius Augustinus aus dem 5. Jahrhundert überlieferte Zitat: „Fehlt es an der Gerechtigkeit, was ist Herrschaft anderes als eine große Räuberei?“⁷ Die Notwendigkeit einer Bewertungsebene zeigt sich auch an den bereits angedeuteten Diskussionen über die Normativität des *Governance*-Konzepts und über seine Übertragbarkeit auf Leistungsbeziehungen, die unter wesentlich anderen soziokulturellen Bedingungen stehen. Es spiegelt sich außerdem in der Diskussion um den Inhalt von *Good Governance*, also dem Regieren unter – idealtypisierten – Bedingungen der OECD-Welt als Maßstab im Bereich der internationalen Politik (Weltbank/Kaufmann u.a. 2004). Ist der *Governance*-Begriff normativ entkernt, stellt sich aus der analytischen Sicht die Erbringung von Leistungen unter den Bedingungen der modernen OECD-Welt nicht anders dar als z.B. unter den Bedingungen zerfallener Staatlichkeit. In der Folge erhält die Bereitstellung von Sicherheit durch eine terroristische Gruppe denselben Wert zugewiesen wie durch eine rechtsstaatlich gesteuerte Polizei.

Als Ausweg wird im Folgenden vorgeschlagen, einen – funktional verstandenen – Begriff des *Governance*-Raumes als weiteren Faktor in die vergleichenden Untersuchung von *Governance* miteinzubeziehen. Dieser kann den jeweiligen besonderen soziokulturellen und historischen Referenzrahmen aufnehmen und insofern als ausgelagerter normativer Spiegel der untersuchten *Governance*-Struktur dienen. Die Verwendung eines Begriffs des *Governance*-Raumes ist im Zusammenhang mit dem SFB 700 naheliegend, wo der Fokus auf *Governance* in bestimmten Räumen liegt, nämlich in solchen von „begrenzter Staatlichkeit“.

⁷ „Remota itaque iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia?“ (Aurelius Augustinus, *De Ciuitate Dei*, 413-427, IV. Buch, 4. Kapitel); vgl. dazu von Arnauld 2006, 8. Kapitel.

3. Der Faktor Governance-Raum

Ein Begriff des Raumes weckt zunächst territoriale Assoziationen. Ein solcher Begriff scheint sich damit einzufügen in einen Trend der Kultur- und auch Sozialwissenschaften, wo unter dem Motto eines *spatial turns* seit einigen Jahren der territoriale Bezug von Sozialität bzw. von deren Geschichte hervorgehoben wird. Es heißt, dass die geschichtliche Erzählung dadurch eine Erneuerung erfahre, dass sie das Denken der komplexen räumlichen Umgebungen und Zusammenhänge des Politischen wieder aufnehme (Schlögel 2003; Osterhammel 1998).⁸ Ausgehend von dieser These soll im Folgenden zunächst ein territoriales Konzept des Governance-Raumes erprobt werden, das in einem zweiten Schritt um eine funktionalistische Komponente erweitert wird, die dem Begriff des Governance-Raums erst einen eigenen Wert als zusätzlicher Faktor in einem *Governance-Mapping* verleihen kann.

3.1 Governance-Räume „territorial“

Wenn *Governance* die Bereitstellung bestimmter Güter bzw. Leistungen durch eine Akteursmehrheit für einen Kreis von Leistungsempfängern beschreibt, dann liegt es nahe, als *Governance-Raum* das Gebiet zu beschreiben, auf dem die Leistungen erbracht (Leistungsort) und/oder empfangen (Erfolgsort) werden. Zusammen mit der *Governance*-Leistung und den sie erbringenden *Governance*-Akteuren fügt sich der *Governance-Raum* dann in eine konzeptionelle Trias ein, die diese drei Faktoren in besonderer Weise aufeinander bezieht. Die Leistungsbeziehung zwischen den leistungserbringenden Akteuren und den Leistungsempfängern, die im Übrigen durch die spezifischen Handlungsmodi und die Art und Weise der Koordination der Akteure geprägt ist, erhält durch die Erweiterung um den Begriff des *Governance-Raumes* eine territoriale Komponente. *Governance-Räume* zeichnen sich dann dadurch aus, dass der in ihnen bestehende „Ordnungsbedarf“ (Franzius 2006) spezifische Regulationsstrukturen ausbildet, die sich von anderen Regulationsstrukturen unterscheiden und die einen Bezug zu diesen Räumen aufweisen.

Hinter einer solchen Verbindung von *Governance* und Räumen ließe sich das klassische Verständnis eines Raumbezugs des Regierens vermuten, das an das Konzept der „(effektiven) Gebiets Herrschaft“ in der Staatslehre Georg Jellineks erinnert und eine strukturelle Ähnlichkeit zu diesem aufweist. In seiner Drei-Elemente-Lehre definierte Jellinek (1914: 396 ff.) den Staat als Zusammenspiel von Staatsgewalt, Staatsgebiet und Staatsvolk: Ein politisch und rechtlich organisierter Gebiets- und Personenverband ist danach dann ein Staat, wenn eine – nach außen nur an das Völkerrecht gebundene und nach innen autonome – Gewalt gegeben ist, die einem Volk und einem abgegrenzten Gebiet zugeordnet ist. Die drei Elemente stehen dabei in einem untrennbaren Zusammenhang: Das Staatsvolk ist dem Staatsgebiet dauerhaft zugeordnet. Gleichzeitig wird das Staatsgebiet nach innen vom Staatsvolk selbst bestimmt und ist

⁸ Karl Schlögel (2003, 60 ff.) hat den *spatial turn* in den neueren Geschichtswissenschaften nachvollzogen und dabei auf die früheren Arbeiten von Henri Lefebvre (1991), Marc Augé (1994) und Derek Gregory (1994) hingewiesen.

nach außen in Verträgen mit anderen Staaten festgelegt. Staatsvolk und Staatsgebiet gewinnen diese besondere Qualität erst durch den besonderen Bezug zur Staatsgewalt. Der Staat ist nach Jellinek erst dann vorhanden, wenn die Staatsgewalt „effektiv“ ist, d.h. wenn sie sich tatsächlich durchsetzt und der Staat aus der ex-ante-Sicht eine gewisse Stabilität und Aussicht auf Dauer aufweist; man spricht dann „von effektiver Gebiets- und Personalhoheit“ (Ipsen 1999: 55).⁹

Auf dem dreigliedrigen Staatsbegriff Jellineks baut das Völkerrecht bis heute auf. Von ihm ausgehend konstruiert es die rechtlichen Beziehungen der Staaten untereinander und ordnet jeden Menschen einem Staat als Bürger zu; das territorial und personal definierte Grundverhältnis zwischen der Staatsgewalt und dem Unterworfenen – also die besondere Zuordnung von Person und Staat – formt sich in der Staatsangehörigkeit aus, die von Rechts wegen staatliche Personalhoheit und individuelle Verbandsmitgliedschaft verbindet. Die drei Elemente nach Jellinek sind keineswegs als vorstaatlich „homogen“ zu verstehen, was bei Staatsvolk und Staatsgebiet einsichtig ist, weil das begriffskonstituierende Merkmal gerade ist, dass sich der Herrschaftsanspruch des Staates darauf erstreckt. Es hat aber auch für die Staatsgewalt selbst zu gelten, die sich aus der Summe der als Staat handelnden Organe zusammensetzt, was Kooperationen mit nicht-staatlichen Akteuren problemlos umfasst. Aus der Sicht des Völkerrechts stellt auch die Einbuße an der faktischen Effektivität der Gebietsherrschaft kein Problem dar. Ein solcher „Staat“ kann vielmehr weiterhin als Völkerrechtssubjekt anerkannt sein, auch wenn er nur noch die von Stephen D. Krasner (2005: 44 ff.) so bezeichnete „international legal sovereignty“ besitzt.¹⁰

Der dreigliedrige Staatsbegriff konnte sich gerade deshalb im Völkerrecht durchsetzen, weil er ein Zurechnungssubjekt schuf, ohne inhaltliche Festlegungen für die Ausgestaltung der Staaten im Innern zu treffen; seine Elemente bieten eine große Offenheit für verschiedene tatsächliche Ausprägungen von Staatlichkeit.

Die genannten drei Elemente lassen sich auch im Rahmen der konzeptionellen *Governance*-Trias ausmachen: Während die Staatsgewalt oder die Regierung durch das Zusammenspiel der *Governance*-Akteure bei der Erbringung der von ihnen geforderten Leistungen ersetzt wird, lassen sich ihr diejenigen Menschen konkret zuordnen, die die zu erbringenden Leistungen faktisch bestimmen und empfangen. Stellt man als *Governance*-Raum den Leistungs- bzw. den Erfolgsort der *Governance*-Leistung ein, dann ließe sich in räumlicher Hinsicht der Wirkungsbereich von *Governance*, d. h. die territoriale Effektivität oder die Leistungsfähigkeit von in spezifischer Weise sich koordinierenden Akteuren untersuchen. Gleichzeitig ließe sich die Begrenzung gegenüber „benachbarten“ *Governance*-Konstellationen kennzeichnen. Ein so ver-

⁹ Die Durchsetzung der Staatsgewalt ist nicht zuletzt von der Anerkennung durch das Staatsvolk abhängig, die relativ ist zur Leistungsfähigkeit des Staates. Kommt es dabei weniger auf die symbolische Repräsentativität des Staates als vielmehr auf seine Funktion bei der tatsächlichen Erbringung grundlegender Gemeinschaftsgüter an, dann hängt die Effektivität der Gebietsherrschaft von der Effektivität des Staates bei der Erbringung dieser Leistungen ab; siehe dazu Abschnitt 4.

¹⁰ Ein Grenzproblem – nicht nur im Völkerrecht, vgl. Liebach (2004) – stellt allerdings ein Staat dar, dessen effektive Gewalt restlos weggefallen ist und der heute als *failed state* beschrieben wird, so dass – wie im Falle Somalias – eine internationale Repräsentation gar nicht mehr gewährleistet ist.

standener Begriff des *Governance*-Raums könnte die Überschneidung von Lebens-, Handlungs- bzw. Kommunikationsräumen von Personengemeinschaften verbildlichen: *Governance*-Räume würden sich auf bestimmte Bereiche der Erdoberfläche beziehen, über die sich Regelungsstrukturen erstrecken, die sich von anderen Regelungsstrukturen unterscheiden lassen und die die Erbringung von bestimmten Leistungen für die jeweiligen Empfänger dieser Leistungen ermöglichen. Darüber hinaus ließe sich der Begriff über bloße geografische Gebiete hinaus z.B. auch auf virtuelle Räume beziehen, wie sie im Zusammenhang mit Internet-*Governance* (Hofmann 2005) untersucht worden sind.

Die Reichweite der faktischen Leistungsfähigkeit einer *Governance*-Konstellation wäre dabei nicht statisch auf ein bestimmtes „Gebiet“ beschränkt. Regelmäßig dürfte gar nicht von einem vorab für ein bestimmtes Gebiet abgegebenes Leistungsversprechen auszugehen sein. Aber auch Überschneidungen von Regelungsstrukturen in „räumlicher Hinsicht“ ließen sich keineswegs ausschließen. So könnte ein Leistungsempfänger von verschiedenen *Governance*-Konstellationen bedient werden, ebenso könnten einzelne Regelungsstrukturen im Zusammenhang mit mehreren verschiedenen *Governance*-Konstellationen stehen; in beiden Fällen ließe sich ausgehend von der Überschneidung eine weitere *Governance*-Konstellation beschreiben. Das als Trias beschriebene *Governance*-Konzept könnte diese Überschneidungen abbilden, indem es die unterschiedlichen *Governance*-Konstellationen, in die die Akteure hineinwirken bzw. aus denen sich die Leistungsempfänger bedienen, durch ihren jeweiligen Raumbezug kennzeichnete.

Allerdings wäre der theoretische Wert eines rein territorial verstandenen Begriffs von *Governance*-Räumen begrenzt, weil er lediglich Auskunft über die tatsächliche Reichweite von *Governance*-Leistungen geben könnte. Anders als beim Staat, dessen äußere Grenzen im Innern bestimmt und nach außen über völkerrechtliche Verträge und Abkommen manifestiert werden und damit das Gebiet bestimmen, auf das sich ihre Gebietsherrschaft – im besten Falle „effektiv“ – erstreckt, lassen sich die Begrenzungen von *Governance*-Räumen nur durch die Bestimmung der faktischen Leistungseffektivität der *Governance*-Konstellation ermitteln. Ein *Governance*-Raum würde demnach nur so weit reichen, wie auf der Grundlage der bestehenden Regelungsstrukturen tatsächlich Leistungen an die Leistungsempfänger erbracht werden. Die Reduzierung auf die faktische Leistungseffektivität der Regelungsstrukturen ist dem analytischen Ansatz geschuldet: nur wo *Governance* tatsächlich zu finden ist, lässt sich *Governance* beschreiben. Eine – dem schwachen Staat vergleichbare – bemühte, aber ineffektive Form der *Weak State Governance* scheidet schon deshalb aus, weil der hier verwendete *Governance*-Begriff nicht von einem besondern Leistungsversprechen im Sinne eines vorab formulierten *Governance*-Programms ausgeht.¹¹ Einen weitergehenden Beitrag zur analytischen Konkretisierung von *Governance* könnten *Governance*-Räume nicht leisten. Es läge dann näher, auf die Untersuchung von *Governance*-Räumen zu verzichten und stattdessen die Faktoren Akteure bzw. *Governance*-Leistungen so auszubauen, dass die besonderen Bedingungen, unter denen die

¹¹ Aus demselben Grunde hätte das – auf das Grundverhältnis des Staates zu seinen Bürgern zurückgehende – verfassungsrechtliche Konzept der Staatsangehörigkeit keine Entsprechung im Rahmen der *Governance*-Analyse; denn das durch die *Governance*-Leistung vermittelte Verhältnis zwischen Akteuren und Leistungsempfängern bestimmt kein besonderes Rechts- oder Pflichtenverhältnis.

Leistungen erbracht werden, Berücksichtigung finden könnten – was wiederum auf Kosten der Klarheit der genannten Faktoren gehen würde.

Der Begriff des *Governance*-Raumes kann die an ihn gestellte Erwartung, die besonderen Bedingungen abzubilden, unter denen *Governance*-Leistungen erbracht werden und die einen räumlichen Bezug aufweisen, dagegen erfüllen, wenn er nicht lediglich auf den territorialen Aspekt begrenzt wird. Der „Raum“ muss dabei als Hinweis auf historisch-soziokulturelle Bedingungen in seinem Innern und gegenüber seiner Umwelt verstanden werden, wobei die territoriale Dimension, die den theoretischen Wert nur ansatzweise ausschöpfen kann, in den Hintergrund tritt. Im Folgenden wird der Raum-Begriff um eine funktionale Komponente erweitert, die ihn seiner territorialen Dimension einerseits nicht beraubt und dabei die an das Konzept gestellte Erwartung besser erfüllt.

3.2 *Governance*-Räume „funktional“: der soziokulturelle und historische Kontext von *Governance*

Wenn der Begriff des *Governance*-Raumes die spezifischen soziokulturellen und historischen Kontextbedingungen bezeichnen soll, unter denen *Governance*-Leistungen erbracht werden und die einen besonderen „räumlichen Bezug“ aufweisen, dann muss er wie ein Speicher all die Bedingungen fassen können, die den mit dem Ziel des strukturellen Vergleichs entmaterialisierten *Governance*-Konstellationen ihre spezifischen Ausprägungen geben. Im Rahmen des *Governance-Mappings* käme dem Begriff des *Governance*-Raums damit die Funktion zu, mit dem Referenzrahmen die spezifischen Bedingungen der Konstellation abzubilden und damit – im Vergleich zu anderen *Governance*-Räumen – zugleich als normativer Spiegel zu dienen.

Ein Begriff wie der des *Governance*-Raumes kann diese Funktion erfüllen, weil es möglich ist, die anderen Faktoren des *Governance-Mappings* relativ zum *Governance*-Raum zu entmaterialisieren. Eine vergleichbare Funktion erfüllt der Begriff des „Staates“ in den Konzeptionen von Anthony Giddens (1985) und – auf diesen zurückgehend – Peter Taylor (1994), die den Staat als „power container“ bezeichnen.¹² Wenn die Fähigkeit, soziale Beziehungen aufzunehmen, als Grundfunktion von Territorialität anzusehen ist, und wenn politische Herrschaft gemäß dem *territorial link* von Gebietsherrschaft und Nation immer territorial gedacht wird, dann bezieht sich die Bezeichnung des Staates als „power container“ auf die Ausübung der konkreten Gebietsherrschaft in dem Sinne, dass sich die territoriale Herrschaft auf alle Bereiche des sozialen Lebens erstreckt. Über ihren Raumbezug erhält Staatlichkeit in Taylors These die Funktion, den alles überwölbenden staatlichen Zugriff konzeptionell zu legitimieren. Der besondere Raumbezug jeder Sozialität führt dazu, dass sich gerade der Begriff des *Governance*-Raumes zur Speicherung der spezifischen *Governance*-Bedingungen anbietet. Denkt man soziale Verhältnisse räumlich, dann bedingen sich auch die Analyse sozialer und räumlicher Strukturen gegenseitig. Räumliche Strukturen sind dann nicht nur das Gebiet, in dem sich soziale Kon-

¹² Der Bezug des Begriffs des Containers auf den Staat weist besonders auf die Archiv-Funktion hin. Haltern (2003: 15 ff.) schreibt allen Grundkategorien des Rechts und der Gesellschaftstheorie eine solche Archiv-Funktion zu und greift damit eine Erkenntnis der Institutionen-Lehre auf.

flikte Ausdruck verschaffen, sondern vielmehr das Feld, in dem und durch das sich diese erst konstituieren; ein Konzept von Raum muss deshalb einen Platz haben in der Konstruktion von Konzepten bestimmter gesellschaftlicher Formationen (Schloegel 2003: 62, 66).

Ein so verstandener Raum-Begriff geht über die rein territoriale Dimension des Gebiets hinaus, wenn er die besondere historische und soziokulturelle Situation mitreflektiert. Wie ein Container steht der Raum-Begriff für die eine historische Konstellation bestimmenden Bedingungen, die eine spezifische *Governance*-Leistungsbeziehung hervorbringen. Es handelt sich zum einen um die unmittelbaren historisch-sozialen Bedingungen der Leistungserbringung und zum anderen um deren Umweltbedingungen, d.h. die Bedingungen, die außerhalb des Gebiets, auf dem die Leistungsbeziehung besteht, vorherrschen und dennoch auf diese einwirken. Der Begriff des *Governance*-Raums ermöglicht damit die Benennung einer spezifischen Ausprägung von *Governance* und der diese tragenden Regelungsstrukturen sowie die Unterscheidung von ihrer Umwelt, d.h. von – nicht in einem territorialen Sinne verstandenen – „benachbarten“ Ausprägungen von *Governance* und Regelungsstrukturen. Dem Begriff des *Governance*-Raums liegt dabei ein funktionales Raum-Verständnis zugrunde, dessen Anknüpfungspunkt die Faktizität von *Governance* ist, die den Raum erzeugt, und nicht eine daneben liegende Territorialität.¹³

Um zu bemessen, wie sich ein solcher Raum konstruieren lässt, was sein Begriff theoretisch fassen kann, was er aufnimmt und was es aussparen muss, lohnt ein Blick auf den Beitrag von Neil Fligstein und Alec Stone Sweet (2002) aus dem Bereich des organisationssoziologischen Neo-Institutionalismus zur Konstruktion von Politik und Märkten in Europa. Darin schlagen die Autoren den Begriff des Feldes vor, in dem sich *Governance*-Strukturen wie Märkte oder politische Räume infolge von Rückkopplung entwickeln können und das die Orientierungen und Aktivitäten der Akteure stärker vorprägt.¹⁴ Das Feld strukturiert die Art und Weise, wie die Akteure ihre Interessen definieren und vertreten und wie sie selbst wiederum auf die Funktionsweise des Marktes oder des politischen Raumes Einfluss zu nehmen suchen. Solche Felder, „organizational fields“ (DiMaggio/Powell 1983; DiMaggio/Powell 1991; Bourdieu/Wacquant 1992; Fligstein/Stone Sweet 2002) oder „domains“ (Laumann/Knoke 1987) bilden sich in bereits bestehenden sozialen Arenen aus. Ihnen liegt ein funktionales Verständnis des Raumes zugrunde, mit dem sich die eine bestimmte soziale Konstellation prägenden Bedingungen beschreiben lassen.

Zur Beschaffenheit des Feldes haben Fligstein und Stone Sweet (2002: 1211) mit Blick auf das Anliegen des *institution building* ausgeführt:

13 In ihrer Beschreibung von Parastaatlichkeit im postkolonialen Mali weisen von Trotha/Klute (2001) auf die Territorialisierung des Häuptlingstums am Beispiel der Ifoghas hin. Das vorkoloniale Häuptlingstum in Afrika habe mit dem Territorialgrundsatz des Staates nichts im Sinn gehabt: „Sein Prinzip war nicht die Herrschaft über Territorien, sondern über Menschen“. Die Postkolonie versuche nun, den in der Kolonialzeit eingebrachten Territorialgrundsatz aufrecht zu erhalten.

14 Bei Fligstein/Stone Sweet (2002: 1211) heißt es in diesem Sinne: „Through such feedback loops, governance structures can develop symbiotically into relatively coherent fields that gradually embed actors' orientations and activities.“

„In their most generic guise, such fields are composed of (1) organizations seeking to structure their environments, (2) preexisting rules (i.e., existing institutions) that operate to constrain and enable actors in the arena, and (3) skilled strategic actors who work within organizations to help attain cooperation among disparate groups and interests. Successful institution-building projects within fields occur when organizations are able to create and modify rules and procedures in order to structure the ongoing inter-actions of diverse sets of actors, allowing the arena to reproduce itself on a period-to-period basis. Such projects do not occur in a vacuum. Pressure and resources for institution building can also come from organizations located in different fields, from actors operating outside of the arena in question, and from more systemic exogenous shocks, like war or economic recession.”

Die Aspekte, die einem Begriff des *Governance*-Raums im Rahmen eines *Governance-Mappings* einen eigenen Wert verleihen, sind damit klar benannt. Denn wenn sich *Governance*-Räume durch den in ihnen bestehenden Ordnungsbedarf auszeichnen, der spezifische Formen von *Governance* ausbildet, die einen Bezug zu diesen Räumen aufweisen, dann sind für die Beschreibung des *Governance*-Raumes all die Aspekte von Relevanz, die auf diesen Ordnungsbedarf Einfluss haben. Prägend sind die besonderen objektiven Merkmale im Innern ebenso wie die auf *Governance* einwirkenden Merkmale von außen und darüber hinaus besondere Konstruktionen und Identitätskonzepte, wie z.B. ein besonderer Zweck der Leistung oder die besondere Selbstbeschreibung eines *Governance*-Akteurs. Der historische Rahmen ist ebenso erheblich wie institutionelle Vorprägungen (Strukturen kollektiver Identität bzw. Gruppenmerkmale der Akteure). Ein spezifisch eurozentristischer Referenzrahmen bei der Erbringung von Regierungsleistungen ließe sich hier ebenso verorten wie die besondere Situation eines Raumes „begrenzter Staatlichkeit“.

Konstruktionen wie Identitätszuschreibungen und auch territoriale Erwartungen finden Berücksichtigung, soweit sie die *Governance*-Leistungsbeziehung tatsächlich prägen. Möglich werden dadurch Hinweise auf individuelle Besonderheiten wie z. B. die Qualität einzelner Akteure (Hamas, Räuberbande etc.) oder Auslassungen wie die Nichtberücksichtigung einzelner Gruppen, die der *Governance*-Leistung eine besondere Exklusivität verleiht. Der Faktor *Governance*-Raum ermöglicht es, die soziale Konstruiertheit des Raumes und auch die Konstruktion seiner territorialen Erstreckung und besonderer Angehörigkeitsvoraussetzungen oder die besondere Situation in Grenzregionen oder an kulturellen Grenzen (*frontiers*) zu berücksichtigen (Sassen 2000: 224; Sum 2002: 67). Obwohl es sich zwar nicht um ein territoriales Raumkonzept handelt, kann es ganz verschiedene raumprägende Faktoren in sich aufnehmen, die sich als spezifische (kulturelle bzw. historische) Bedingungen darstellen, unter denen Sozialität stattfindet oder – im Falle von *Governance* – bestimmte Leistungen erbracht werden, beispielsweise in Nachkriegsgesellschaften oder in der unmittelbaren Nachbarschaft von Kriegen.

Lässt sich *Governance* nur da beschreiben, wo *Governance*-Leistungen tatsächlich erbracht werden, so ermöglicht es der *Governance*-Raum dennoch, jedenfalls die konkreten Erwartungen

der *Governance*-Akteure an die Effektivität der Leistungsbeziehung und die auf die Erkenntnis der Abweichung von einem konstruierten „Soll“ gestützte Bewertung von *Governance* durch die Akteure zu berücksichtigen. Diesem Aspekt wird regelmäßig eine große Bedeutung für die Legitimität der *Governance* bei den Akteuren zugemessen. Die Beschreibung eines solchen *Governance*-Raums ermöglicht es schließlich auch, *Governance* an normativen Kriterien oder Legitimitätserwartungen im Spiegel des eurozentristischen Modells zu messen.

Ein so verwendeter Begriff des *Governance*-Raums ist vollständig abgelöst von einem konkreten territorialen Bezug. Damit besteht auch nur noch eine strukturelle Ähnlichkeit zu Jellineks Konzeption von Staatsgewalt, Staatsgebiet und Staatsvolk. Der Begriff des *Governance*-Raums soll aber auch eine andere Funktion erfüllen als das territoriale „Staatsgebiet“. Ein vergleichbares Konzept findet sich bei Ngai Ling Sum, die den Begriff „time-space-governance“ für die Neubestimmung von Zeit und Raum über angrenzende Gebiete durch sektorübergreifende Akteure verwendet.¹⁵ Der Begriff ermöglicht es Sum, die Entstehung von Diskursen, Identitäten und anderen Ausdrucksformen von Sozialität und die Bestimmung und Definition von *Governance*-Leistungen an eine bestimmte historische und soziokulturelle Konstellation – Zeit und Raum – anzubinden. Die Faktizität von *Governance* führt nach ihrer Annahme selbst zur Konstruktion von Räumen, die wiederum auf die *Governance*-Leistungsbeziehung zurückwirken.

Der Begriff des *Governance*-Raumes erweitert das vorgeschlagene *Governance-Mapping* um einen Faktor. Um die hinter der Erbringung von *Governance*-Leistungen stehenden Regelungsstrukturen erkennen und beschreiben zu können, ist eine Untersuchung der Faktoren (1) *Governance*-Leistungen, (2) *Governance*-Akteure, ihrer Handlungsmodi und der Modi ihrer Koordination, (3) *Governance*-Leistungsempfänger und (4) *Governance*-Raum erforderlich. Diese Faktoren spezifizieren die Regelungsstrukturen in einer Weise, die die Strukturen selbst beschreibbar und damit auch vergleichbar macht. Eine Vergleichung der *Governance*-Leistungen, der konkreten Form ihrer Bereitstellung und ihrer Empfänger wird dadurch in synchroner ebenso wie in diachroner Perspektive möglich, wobei sich die spezifischen Unterschiedlichkeiten des Referenzrahmens isoliert im Rahmen des *Governance*-Raumes darstellen lassen. Beispielhaft soll dies im Folgenden an der Untersuchung von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit verdeutlicht werden.

¹⁵ Sum (2002: 67 f.) schlägt ein Untersuchungsraaster aus sechs Faktoren vor: „(a) the (re-)invention of discourses and cross-border identities (for example, ‚growth triangles‘) and the objects of governance (for example, cross-border economic complementarities/cooperation); (b) the extension and control of new spatial scales (for example, translocal and subregional) and time horizons (for example, compressed time of production and faster turnover time) therein; (c) the rearticulation of spatial scales (for example, global subregional, national, local) and temporal horizons mediated by new practices; (d) the way these practices are involved in the building of institutions/governance mechanisms and reordering of social relations; (e) the trends towards reflexive/learning governance for managing the spatial-temporal fixes cross borders; and (f) any associated tensions/crisis tendencies and reimaginings.“

4. Folgerungen für *Governance* in „Räumen“ begrenzter Staatlichkeit

Governance lässt sich in ganz unterschiedlichen Räumen untersuchen. Die spezifische Beschaffenheit der Räume ist dabei selbst ein wesentlicher Faktor von *Governance*. Der SFB 700 untersucht *Governance* nur in solchen Räumen, die von „begrenzter Staatlichkeit“ sind. Der Untersuchungsgegenstand wird damit zunächst einmal auf solche Räume beschränkt, bei denen Staatlichkeit überhaupt in irgendeiner Weise vorhanden ist, d.h. der Fall von *Governance* in politischen Gemeinschaften, die sich ohne das Zutun „staatlicher“ Akteure organisieren, fällt heraus.

Zusätzlich findet eine Beschränkung auf solche Formen von Staatlichkeit statt, die mit Blick auf einen bestimmten Idealtypus „nicht-begrenzter“ Staatlichkeit als begrenzt zu gelten haben. „Nicht-begrenzte“ Staatlichkeit ist dabei keineswegs als unbegrenzte oder „totale“ Staatlichkeit misszuverstehen. Vielmehr ist bei der Bestimmung begrenzter ebenso wie unbegrenzter Staatlichkeit auf die konzeptuelle und auf die tatsächliche (Un-)Fähigkeit bei der Erfüllung der dem Staat zugewiesenen Aufgaben abzustellen: „Begrenzte Staatlichkeit“ bezieht sich auf die Fähigkeit, politische Entscheidungen einer zentralen Autorität – regelmäßig der Staatsregierung – effektiv durchzusetzen, es handelt sich um ein Kontinuum, das ganz verschiedene Grade ineffektiver Gebietsherrschaft umfasst.

Als konkreter Maßstab zur Bestimmung derjenigen Aufgabenbereiche, in denen die politischen Entscheidungen der Regierung jedenfalls umzusetzen sind, dient der Kanon der Staatsfunktionen, wie er sich im Hinblick auf die moderne Staatstheorie in den OECD-Staaten herausgebildet hat. Staatlichkeit und ihre Begrenztheit richtet sich nach der Fähigkeit zur Erbringung bestimmter Leistungen, wie sie beispielsweise der Funktionen-Kanon Herrschaft, Sicherheit und die Bereitstellung von adäquaten Lebensbedingungen (Czempiel 1981) benennt. Als „subjektive Komponente“ hat bei den an den „Staat“ zu stellenden Anforderungen auch das Selbstverständnis der ihn konstituierenden politischen Gemeinschaft Berücksichtigung zu finden: Maßstab ist das, was die politische Gemeinschaft von ihrem Staat erwartet bzw. das Versprechen, das sie von diesem Staat akzeptiert; der konkrete Inhalt des Versprechens ist eine Frage der Verfassung und wird in der Regel im Verfassungstext selbst expliziert (Schmitt 1928).

Bezogen auf das positive Definitionsmerkmal „effektiver Gebietsherrschaft“ ist mit „begrenzter Staatlichkeit“ die Abweichung der von staatlichen Akteuren erbrachten Leistungen von den versprochenen bzw. erwarteten oder die Abweichung von einem objektivierbaren Mindestbestand an staatlicher Leistung zu verstehen. Bei der Bestimmung der Begrenztheit von Staatlichkeit ist auf die faktische (In-)Effektivität abzustellen und nicht bloß auf die Zielsetzung, soweit sie sich zum Beispiel aus der Verfassung ergibt oder soweit der Staat Grenzen festlegt, innerhalb derer er die effektive Gebietsherrschaft für sich beansprucht.

In zwei Fällen kann ein objektivierter Maßstab für Staatlichkeit erforderlich werden, weil die Selbstbeschreibung und das sich hieraus ergebende Leistungsversprechen zu kurz greifen. Das

heißt, obwohl ein „Staat“ die an ihn herangetragene Erwartung erfüllt, wäre gemessen an objektiven Mindestanforderungen nicht von Staatlichkeit zu sprechen. Erstens kann ein „kurz greifendes“ Versprechen entweder die Konstituierung eines staatsähnlichen und doch nicht-staatlichen Akteurs bedeuten, mit der Folge, dass gar nicht von einem Staat zu sprechen wäre. Dann würde sich die Formation nach der o.g. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes, der ein Mindestmaß an Staatlichkeit voraussetzt, gar nicht zur Untersuchung von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit eignen. Oder es kann die Konstituierung eines besonders garteten Minimalstaates bedeuten, was ein Ausdruck konzeptuell begrenzter Staatlichkeit wäre; dabei wäre zu überlegen, inwieweit sich eine solche an objektiven Maßstäben messen lässt oder diese vielmehr variiert. Zweitens kann ein objektiver Maßstab auch dann geboten sein, wenn beispielsweise ein Staat sich selbständig der Herrschaftsverantwortung über einen bestimmten räumlichen Bereich entledigt, wie Südafrika zur Zeit des Apartheid-Regimes hinsichtlich der so genannten *homelands* (Halbach 1988; Stabreit 1997).

Was ihre räumliche Begrenzung angeht, können Räume begrenzter Staatlichkeit deckungsgleich sein mit bestehenden Staaten. Sie können aber auch innerhalb von Staaten liegen, und sie können auch über diese hinausgehen. Im zuletzt genannten Fall stellt sich allerdings die Frage, wie sinnvoll die Beschreibung eines über-staatlichen Bereichs als Raum begrenzter Staatlichkeit ist, wo doch niemals der Anspruch nicht-begrenzter Staatlichkeit besteht.

Ist die Forschungsfrage des SFB 700, „welche Formen des Regierens – auch jenseits der Staatlichkeit – welche *Governance*-Leistungen unter den Bedingungen begrenzter Staatlichkeit erbringen können“ (SFB 700 2005: 26), dann ist der Begriff der „begrenzten Staatlichkeit“ in jedem Fall unabhängig vom Output in Bezug auf bestimmte *Governance*-Leistungen zu bestimmen. Wird die Begrenzung von Staatlichkeit am Maßstab der Zuschreibungen der Staatstheorie entwickelt, dann lässt sich der Gefahr des Zirkelschlusses leicht entgehen, weil die Begrenztheit der Staatlichkeit gar nicht mit Blick auf die Erwartung der (Nicht-)Erbringung bestimmter *Governance*-Leistungen definiert wird.

Gemessen an der an einen Staat zu stellenden Erwartung hinsichtlich der Erbringung von Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Lebensbedingungen weisen die Räume, in denen Staatlichkeit begrenzt ist, Defizite auf und eröffnen so die Möglichkeit, dass die spezifische, in ihnen vorherrschende *Governance*-Konstellation diese Leistung äquivalenz-funktional zum Staat erbringt. Ob und inwieweit ihr das gelingt, ist Gegenstand der SFB-Untersuchungen. Dabei können die *Governance*-Konstellationen in Räumen begrenzter Staatlichkeit weit über das staatliche Defizit hinausgehende *Governance*-Leistungen erbringen, beispielsweise in Bereichen, in denen auch in starken OECD-Staaten *Governance*-Leistungen erbracht werden; auch diese sind Teil des Untersuchungsgegenstandes des SFB, denn es handelt sich um „*Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit“.

In ein *Governance-Mapping*, das mit Blick auf Räume begrenzter Staatlichkeit erfolgt, müssen die spezifischen, die Leistungsbeziehung von *Governance*-Akteuren und Leistungsempfängern prägenden Bedingungen einfließen, die sich aus der räumlichen Konstellation ergeben. Diese

unterscheiden sich in historischer und soziokultureller Hinsicht in allen solchen Räumen. Gemein ist ihnen lediglich das Merkmal begrenzter Staatlichkeit, aus dem sich regelmäßig eine besondere Erwartung an die Effektivität von *Governance* ergeben dürfte.

5. Fazit

Festzuhalten bleibt, dass die vergleichende *Governance*-Analyse eines beobachterbezogenen *Governance*-Begriffs bedarf, dessen Auslassungen im Bereich der normativen Bewertung der spezifischen Art und Weise der Erbringung von *Governance*-Leistungen durch die Erweiterung des *Mappings* um die Benennung von *Governance*-Räumen vermieden werden können. In den *Governance*-Räumen verbergen sich dann die historischen und soziokulturellen Bedingungen der Leistungserbringung, die sich an dieser Stelle in ein Verhältnis zu einem normativen Maßstab setzen lassen, ohne die vergleichende Untersuchung ansonsten zu beeinträchtigen. Ein so verstandener *Governance*-Begriff besitzt ein erhebliches vergleichendes Analysepotenzial.

Literatur

- Augé, Marc 1994: Orte und Nicht-Orte. Vorüberlegungen zu einer Ethnologie der Einsamkeit, Frankfurt/Main.
- Börzel, Tanja/Risse, Thomas 2005: Public-Private Partnerships. Effective and Legitimate Tools of International Governance, in: Grande, Edgar/Pauly, Louis W. (Hrsg.): Reconstituting Political Authority. Complex Sovereignty and the Foundations of Global Governance, Toronto.
- Bourdieu, Pierre/Wacquant, Loic J. D. 1992: An invitation to reflexive sociology, Chicago, IL.
- Czempiel, Ernst-Otto 1981: Internationale Politik. Ein Konfliktmodell, Paderborn u.a.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. 1983: The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review 48: 2, 147-160.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (Hrsg.) 1991: The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago, IL.
- 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.
- Easton, David 1990: The Analysis of Political Structure, New York, NY.
- Fischer, Karsten 2002: Das öffentliche Interesse am Privatinteresse und die „ausgefrante Gemeinnützigkeit“. Konjunkturzyklen politischer Semantik, in: Schuppert, Gunnar Folke/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Gemeinwohl. Auf der Suche nach Substanz (WZB-Jahrbuch 2002), Berlin, 65-86.
- Fligstein, Neil/Stone Sweet, Alec 2002: Constructing Politics and Markets: An Institutional Account of European Integration, in: American Journal of Sociology (AJS) 107: 5, 1206-1243.
- Franzius, Claudio 2006: Governance und Regelungsstrukturen, in: Verwaltungsarchiv 97, 186-219.
- Geuss, Raymond 2002: Privatheit. Eine Genealogie, München.
- Giddens, Anthony 1985: The Nation State and Violence, Stanford, CA.
- Gregory, Derek 1994: Geographical Imaginations, Oxford.
- Halbach, Axel J. 1988: Südafrika und seine Homelands. Strukturen und Probleme der „Getrennten Entwicklung“, München u.a.
- Haltern, Ulrich 2003: Recht als kulturelle Existenz, in: Jayme, Erik (Hrsg.): Kulturelle Identität und Internationales Privatrecht, Heidelberg, 15-50.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 2005: Governance im Gewährleistungsstaat – Vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, 195-219.
- Hofmann, Jeanette 2005: Internet Governance. Eine regulative Idee auf der Suche nach ihrem Gegenstand, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, 277-301.
- Ipsen, Knut 1999: Völkerrecht (4. Auflage), München.

- Jellinek, Georg* 1914: Allgemeine Staatslehre (3. Auflage), Berlin.
- Kooiman, Jan* 2003: Governing as Governance, London.
- Krasner, Stephen D.* 2005: Alternativen zur Souveränität. Neue Institutionen für kollabierte und gescheiterte Staaten, in: Internationale Politik 60: 9, 44-53.
- Ladwig, Bernd/Jugov, Tamara/Schmelzle, Cord* 2006: Governance, Normativität und begrenzte Staatlichkeit (Input-Papier zur Sitzung der Querschnittsgruppe Governance des SFB 700 am 29. November 2006), Berlin.
- Laumann, Edward O./Knoke, David* 1987: The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains, Madison, WI, 289-290.
- Lefebvre, Henri* 1991: The Production of Space, Oxford.
- Liebach, Ingo* 2004: Die unilaterale humanitäre Intervention im ‚zerfallenen Staat‘ (failed State), Köln u.a.
- Luhmann, Niklas* 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, München.
- Mayntz, Renate* 2005: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien (Band 1), Baden-Baden, 11-20.
- Osterhammel, Jürgen* 1998: Die Wiederkehr des Raums. Geographie, Geohistorie und historische Geographie, in: Neue politische Literatur 43, 374 -397.
- Reinhardt, Wolfgang* 1999: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, München.
- Rhodes, Rod A. W.* 2000: Governance and Public Administration, in: Pierre, Jon (Hrsg.): Debating Governance, Oxford, 54-90.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto* (Hrsg.) 1992: Governance without Government. Order and Change in World Politics, Cambridge.
- Rudolf, Beate* 2006: Is “Good Governance” a Norm of International Law?, in: Dupuy, Pierre M./ Fassbender, Bardo/Shaw, Malcolm/Sommermann, Karl (Hrsg.): Völkerrecht als Wertordnung. Festschrift für Christian Tomuschat, Kehl, 1007-1028.
- Sassen, Saskia* 2000: Spatialities and Temporalities of the Global. Elements for a Theorization, in: Public Culture 12: 1, 215-232.
- Schlögel, Karl* 2003: Im Raum lesen wir die Zeit. Über Zivilisationsgeschichte und Geopolitik, München.
- Schmitt, Carl* 1928: Verfassungslehre, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke* 2005: Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) 2005: Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, 371-469.
- Schuppert, Gunnar Folke* 2006: Zauberwort Governance, in: WZB-Mitteilungen 114, 53-57.
- Sonderforschungsbereich 700 (SFB 700)* 2005: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Neue Formen des Regierens? (Finanzierungsantrag 2006-2009 des Sonderforschungsbereichs 700), Berlin.
- Stabreit, Eberhard* 1997: Der völkerrechtliche Status der Transkei, Ciskei, Bophuhatswanas und Vendas während der Zeit ihrer formellen Unabhängigkeit von der Republik Südafrika, Frankfurt/Main.

- Straßheim, Holger* 2006: Governance – Organizing Babylon? (Input-Papier zur Sitzung der Querschnittsgruppe Governance des WZB am 28. Juni 2006), Typoskript, Berlin.
- Sum, Ngai Ling* 2002: Globalization, Regionalization and Cross-Border Modes of Growth in East Asia. The (Re-)Constitution of ‘Time-Space Governnace’, in: Perkman, Markus/Sum, Ngai Ling (Hrsg.): Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions, New York, NY, 50-76.
- Taylor, Peter J.* 1994: The State as Container. Territoriality in the modern world-system, in: Progress in Human Geography 18: 2, 151-162.
- von Trotha, Trute/Klute, Georg* 2001: Von der Postkolonie zur Parastaatlichkeit. Das Beispiel Schwarzafrika, in: Reiter, Erich (Hrsg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001, Hamburg u.a., 683-707.
- Trute, Hans-Heinrich/Denkhaus, Wolfgang/Kühlers, Doris* 2004: Governance in der Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung 37, 451-475.
- von Arnould, Andreas* 2006: Rechtssicherheit. Perspektivische Annäherungen an eine „idée directrice“ des Rechts, Tübingen.
- Weltbank/Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo* 2004: Governance Matters IV. Governance Indicators for 1996–2004, in: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206973/GovMatters_IV_main.pdf, zuletzt 11. Dez. 2006.

Der Autor

Matthias Kötter, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Geboren 1973 in Regensburg, Studium der Rechts- und Politikwissenschaft in Bonn und an der Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Staatsexamen 1999 und 2005. Veröffentlichungen u.a.: Sicherheit und Autonomie im Wandel. Untersucht im Spiegel der sicherheitsrechtlichen Debatte der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Berlin 2007.
Kontakt: Tel. +49-30-838 58527, Email: koetter@wz-berlin.de



Projektbeschreibung des Teilprojekts A3

Das Projekt „Rechtsstaatlichkeit als *Governance*-Ressource in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ untersucht, welche Rolle der Rechtsstaatlichkeit als *Governance*-Ressource in Räumen begrenzter Staatlichkeit zukommt. Wie verändern sich die Rolle und die Erscheinungsform von Rechtsstaatlichkeit, wenn die Erscheinungsformen klassischer nationalstaatlicher *Governance* im Innern erodieren oder im Prozess der Transnationalisierung eine andere Gestalt annehmen? Dabei liegt dem Projekt als zentrale These zugrunde, dass es sich bei Recht und Rechtsstaatlichkeit um ein zentrales Gemeinschaftsgut handelt, das für die Bereitstellung anderer Gemeinschaftsgüter von vorgängiger Bedeutung ist.

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)

