

## Teilprojekt A1

### Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Beiträge zur Theoriebildung

---

#### **1 Projektleitung**

Prof. Dr. Thomas Risse

Freie Universität Berlin  
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft  
Ihnestr. 22  
14195 Berlin

#### **2 Zusammenfassung**

Das Teilprojekt versteht sich als zentrales Syntheseprojekt des SFB 700, das die Forschungsergebnisse der übrigen Projekte systematisch zusammenführt und zu einer Theorie des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit verdichtet. Aus dieser allgemeinen Zielsetzung ergeben sich folgende Schwerpunkte, die die Forschungstätigkeit des Teilprojekts prägen:

Erstens steht die Synthese und Aggregation der Forschungsarbeiten des Gesamt-SFB – im wechselseitigen Austausch mit den übrigen Teilprojekten – im Mittelpunkt der Arbeit von A1. Durch die strukturierte Erhebung der Forschungsergebnisse aller Teilprojekte und ihre Systematisierung anhand theoretisch abgeleiteter Kategorien schafft A1 die Grundlage für die weitere Theoriebildung des SFB 700. Diese Synthese der empirischen Evidenz erlaubt es, verallgemeinerbare Erklärungsfaktoren für die Effektivität und Legitimität der verschiedenen Governance-Konstellationen zu identifizieren.

Zweitens treibt das Teilprojekt die theoretische Reflexion und kontinuierliche Weiterentwicklung der zentralen Konzepte des Sonderforschungsbereichs voran. Zu nennen wären hier unter anderem theoretische Arbeiten zu Begriffen wie Governance (Draude 2012), begrenzte und zerfallene Staatlichkeit (Risse 2011a; Schmelzle 2012a) sowie Effektivität und Legitimität, die vor allem die erste und zweite Förderperiode des Teilprojekts geprägt haben. In der dritten Förderperiode erarbeitet das Teilprojekt eigene Beiträge zu theoretischen und methodischen Desideraten des SFB 700.

Drittens werden die Erkenntnisse der empirisch arbeitenden Teilprojekte des SFB 700 durch eine umfassende statistische Analyse (makro-) quantitativer Datensätze zu Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit systematisch ergänzt und abgesichert. Dieses Datenprojekt erarbeitet einen eigenen empirischen Beitrag zur Frage nach effektiver und legitimer Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit.

Auf diese Weise trägt das Teilprojekt zu einer Theorie des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit bei, die die Bedingungen angibt, unter denen Governance-Leistungen effektiv und legitim erbracht werden. Dieses Forschungsziel besteht zum einen in der Aufarbeitung der kausalen Erklärungsfaktoren für effektive Governance und zum anderen in der normativen Analyse der Zulässigkeit bzw. Gebotenheit von Governance-Bemühungen, insbesondere von externen Akteuren. Schließlich wird das Teilprojekt in der dritten Förderperiode zur Analyse der Konsequenzen von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit beitragen, und zwar insbesondere für das internationale System.

### 3 Bisherige Entwicklung des Teilprojekts

#### 3.1 Bericht und Stand der Forschung

Die wichtigste Aufgabe des Teilprojekts bestand in der vergangenen Förderperiode in der kontinuierlichen Synthese der Forschungsergebnisse des SFB 700 – und zwar im wechselseitigen Austausch mit den übrigen Teilprojekten. Die Resultate dieser Syntheseleistung sind im Ergebnisteil des Rahmenantrags zusammengefasst (*Rahmenantrag B*). Insbesondere hat das Teilprojekt – aufbauend auf Beisheim et al. (2011) und Risse (2012) – eine Typologie von Governance-Konstellationen in Räumen begrenzter Staatlichkeit erarbeitet („Governance ohne Staat“, „Delegation von Governance“, „Verhandlung von Governance“; *Rahmenantrag B.1*), die Akteurstypen und Modi der Handlungskoordination zusammenfasst. Darüber hinaus hat das Teilprojekt – in Kooperation mit anderen Teilprojekten und mit Stephen Krasner bzw. dem *Center for Democracy, Development, and the Rule of Law an der Stanford University* – die Rolle von externen Akteuren bei *state-building* und der Bereitstellung von Governance-Leistungen untersucht (Krasner/Risse i. V.). Die Ergebnisse dieser Studie sind wiederum in den Rahmenantrag für die dritte Förderperiode eingeflossen (*Rahmenantrag C.1.1*).

Seit der ersten Förderperiode ist das Teilprojekt A1 darüber hinaus der Ort, an dem die grundlegenden Konzeptionen des SFB 700 theoretisch reflektiert und kontinuierlich weiterentwickelt werden. Zunächst konzentrierte sich die Arbeit dabei vor allem auf die Grundbegriffe des Sonderforschungsbereichs, das heißt Governance, begrenzte Staatlichkeit und Räume begrenzter Staatlichkeit (Draude 2008; Lehmkuhl/Risse 2007; Risse 2008, 2011a). Ziel dieser Arbeiten war es, ein begriffliches Handwerkszeug zu entwickeln, das den Ansprüchen sowohl der theoretisch als auch der empirisch arbeitenden Teilprojekte entsprach und somit als gemeinsame Basis für die Diskussionen des gesamten SFB 700 dienen konnte (Draude/Risse/Schmelzle 2012). Die Arbeit an den Grundbegriffen schärfte – im Dialog mit den empirischen Ergebnissen der Teilprojekte – den Blick für konzeptionelle und normative Spannungen, die mit der Übertra-

gung des Governance-Konzepts auf Räume begrenzter Staatlichkeit einhergehen. Diesen Spannungen ist das Teilprojekt auf folgende Weise nachgegangen:

- (1) Räume begrenzter Staatlichkeit wurden als Übersetzungs-, Transfer- und Diffusionsräume konzeptualisiert, in denen als gegeben angenommene soziopolitische Voraussetzungen des Regierens oftmals nur in Ansätzen vorzufinden sind (Draude 2012).
- (2) Normativ ergibt sich die Frage, wie auf die (Unter-) Versorgung mit Governance-Leistungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit reagiert werden sollte. Welche Rolle spielen demokratische Verfahren einerseits und die Effektivität der Leistungserbringung andererseits für die Legitimität von Governance-Eingriffen durch externe Akteure (Schmelzle 2012a; B2 Börzel; B9 Ladwig)?
- (3) Neben diesen beiden theoretischen Schwerpunkten wurde die Datengrundlage für die Theoriebildung und den Test verschiedener Erklärungsfaktoren erweitert. Zu diesem Zweck wurde von A1 ein „Datenprojekt“ geschaffen, das in Kooperation mit der Stanford University über 100 Datenbanken zu Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit gesichtet, systematisiert und ausgewertet hat (Lee/Walter-Drop/Wiesel i. V.).

### ***Ad 1: Räume begrenzter Staatlichkeit als Übersetzungs-, Transfer- und Diffusionsräume***

Als Diffusionsräume sind Räume begrenzter Staatlichkeit geprägt von der Ausbreitung v. a. westlich bestimmter globaler Prinzipien und Normen (z. B. Menschenrechte). Als Transferräume sind ihre politischen Akteure, Institutionen und Prozesse nach westlichen Mustern geformt und oft fremdbestimmt (z. B. die Zivilgesellschaften durch externe *empowerment*-Versuche oder staatliche Institutionen durch *state-building*-Interventionen). Als Übersetzungsräume sind Räume begrenzter Staatlichkeit Arenen, in denen Akteure aus unterschiedlichen Bedeutungskontexten aufeinandertreffen, Differenzenerfahrungen machen und in spezifischen (Aus-) Handlungssituationen die eigene Sicht der Dinge immer wieder erklären müssen (z. B. in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit).

Der soziopolitische Kontext von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit unterscheidet sich grundlegend von dem in Räumen konsolidierter Staatlichkeit. Insbesondere drei Bedingungen prägen das Regieren in diesen Räumen und erklären den generellen Bedarf an der Übersetzung und Anpassung westlicher Konzepte im Zuge von Diffusions- oder Transferprozessen. Erstens steht die kulturelle Fragmentierung kollektiver Identitäten in vielen Räumen begrenzter Staatlichkeit einer nationalen Aushandlung von Zwecken und Formen des Regierens im Wege. Zweitens herrscht innerhalb partikularistischer Kollektive „Gruppennützigkeit“ (in Abgrenzung von Eigennützigkeit und Gemeinwohlorientierung), die typisch mit systemischer Korruption im Staatsapparat einhergeht. Drittens gibt es in den defekten Demokratien jenseits des Lokalen wenig partizipative Legitimität. All dies steht mit historischen Erfahrungen der Fremdbestimmung in Zusammenhang, die die mangelhafte Institutionalisierung postkolonialer Staaten und ihre rentenökonomischen Finanzierungsmuster zumindest teilweise erklären (Draude 2012: Kap. 4; Draude/Neuweiler 2010).

In diesen Kontexten verändern sich diffundierende Bedeutungen, (Institutionen-) Transfers funktionieren am Zielort nicht nach Plan, und Übersetzungsversuche scheitern häufig. Diesen Beobachtungen wollten wir mit einem Fokus auf Aneignungs- und Abwehrstrategien der Governance-Empfänger/innen im Lokalen nachgehen. Aus den empirischen Teilprojekten wurde uns jedoch bald zurückgemeldet, dass eine dichotomische Konzeption von Aneignung und Abwehr kaum der beobachteten Realität entspricht. Dementsprechend wurde ein komplexeres Modell entworfen (*Rahmenantrag B.2.4*). Wir konzipierten Aneignung als die kreative Einarbeitung externer Wertvorstellungen, Normen oder Wissensbestände in den eigenen Handlungs- und Wertehorizont. Dieser Aneignungsbegriff fokussiert das „Sich-zu-Eigen-Machen“ von Gütern, Kompetenzen und Bedeutungen und grenzt sich von defensiven Abwehrreaktionen (z. B. Flucht) ab. Er ermöglicht es u. a., Formen instrumenteller Aneignung (z. B. *talk the talk*-Strategien in subalternen Frauenbewegungen), Abwehr und Widerstand (z. B. *Cairo Declaration of Human Rights*) von eher einbettenden, dialogischen Aneignungsformen zu unterscheiden (Bachmann-Medick 2012: Kap. 8; De la Rosa 2012; Draude 2012; Merry 2006).

### ***Ad 2: Normative Implikationen von Transferprozessen und externer Governance***

Die sozialen Rahmenbedingungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit sind jedoch nicht nur für die adäquate begriffliche Beschreibung relevant, sondern bilden auch für die normative Theoriebildung neuartige Herausforderungen, die von A1 ebenfalls analysiert wurden (*Rahmenantrag B.2.3*; Schmelzle 2008, 2012a). Dabei haben wir uns insbesondere auf die Legitimität von Governance durch nichtstaatliche und externe Akteure konzentriert. In einem ersten Schritt standen zunächst konzeptionelle Überlegungen zum Legitimitätsbegriff im Vordergrund, um die normativen Anforderungen an legitime (Fremd-) Herrschaft genauer bestimmen zu können. In Auseinandersetzung mit der neueren begrifflichen Literatur zum Legitimitätsbegriff (u. a. Applbaum 2010; Buchanan 2002; Copp 1999; Simmons 1999) kamen wir zu folgendem Ergebnis: Das Recht, verbindliche Normen erzeugen zu können, steht im Zentrum des Legitimitätsbegriffs (Schmelzle 2012a: Kap. 1, 2012b). Daraus ergibt sich für Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, dass nicht so sehr die Anwendung und Durchsetzung bereits geltender rechtlicher oder moralischer Normen im Zentrum der normativen Analyse steht, sondern in erster Linie die normative Bewertung der Setzung von Normen durch Governance-Akteure. Diese Analyse hat gewichtige Folgen für die Kriterien, anhand derer die Legitimität eines Governance-Akteurs gemessen wird. Während Probleme der korrekten Anwendung und Durchsetzung von etablierten Normen eher nach dem Prinzip der Effektivität gelöst werden können („Output-Legitimität“), bedürfen genuine Herrschaftsbeziehungen, die die Setzung verbindlicher Normen beinhalten, in der Regel der partizipativen Legitimation („Input-Legitimität“). Dies schränkt das Mandat externer Akteure in Räumen begrenzter Staatlichkeit systematisch ein (Schmelzle 2011, 2012a).

In einem zweiten Schritt haben wir untersucht, in welchem Bereich Governance-Akteure Regulierungen vornehmen dürfen oder eventuell im Sinne moralischer Pflichten sogar vornehmen müssen, wenn diese nicht durch partizipative Prozesse von den Betroffenen legitimiert worden sind. Governance umfasst nach dem Verständnis des SFB 700 (*Rahmenantrag A*) sowohl die Bereitstellung kollektiver Güter als auch die Setzung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Normen. Während die Bereitstellung kollektiver Güter oft normativ unproblematisch ist, ist die

Setzung und Durchsetzung verbindlicher Normen in der Regel mit erheblichen Kosten für die Betroffenen verbunden und schränkt ihre Autonomie ein. In diesem Zusammenhang lassen sich drei Arten von Normen unterscheiden:

- (1) Normen, die für die Betroffenen keine oder nur marginale Kosten verursachen und im Interesse aller Akteure liegen (Pareto-Verbesserungen; vgl. Scharpf 1999, 2004);
- (2) Normen, die für die Betroffenen Kosten erzeugen, zu deren Einhaltung sie jedoch aufgrund natürlicher Gerechtigkeitspflichten verpflichtet sind (hierzu zählt etwa die institutionelle Sicherung basaler Menschenrechte);
- (3) Normen, die Kosten verursachen, deren Beachtung jedoch weder im Interesse aller Akteure liegt, noch durch natürliche Gerechtigkeitspflichten geboten ist.

Während sich für den ersten und zweiten Fall die eigenmächtige Übernahme von Regierungsfunktionen durch nichtstaatliche und/oder externe Akteure im Prinzip instrumentell rechtfertigen lässt, sind Governance-Regime in der dritten Kategorie in der Regel illegitim (Schmelzle 2011, 2012a). In diesem Bereich sind Eingriffe nur dann gerechtfertigt, wenn sie durch partizipative Verfahren legitimiert worden sind. Für externe Akteure bedeutet dies, dass sie in ihren Governance-Tätigkeiten auf instrumentelle Rechtfertigungen angewiesen sind, die etwa im engen Bereich des Schutzes basaler Menschenrechte greifen. Welche Konsequenzen aus dieser Einschätzung gezogen werden sollten, wird in der dritten Förderperiode systematisch untersucht.

### ***Ad 3: Quantitative Indikatoren für Governance und Räume begrenzter Staatlichkeit***

Um die theoretisch entwickelten Hypothesen zur Effektivität von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit einer statistischen Prüfung zu unterziehen, hat das Teilprojekt schließlich eine Vielzahl von Datenbanken daraufhin untersucht, ob sie geeignete Indikatoren zur Messung von Staatlichkeit (bzw. deren Begrenzung) oder der Bereitstellung von Governance-Leistungen enthalten. Dabei wurden über 100 größtenteils öffentlich verfügbare Datenbanken gesichtet und ausgewertet (z. B. Daten der Weltbank, des UNDP, der Bertelsmann-Stiftung, von Transparency International etc.). Die Analyse ergab, dass viele prominente Indikatoren einen sehr hohen Aggregationsgrad aufweisen, der die trennscharfe Untersuchung von Kausalitäten für unsere Zwecke fast unmöglich macht. Dies ist bspw. dann der Fall, wenn die Aggregation zu Überschneidungen zwischen Staatlichkeits- und Governance-Daten führt. Daher haben wir in Kooperation mit Wissenschaftler/inne/n der Stanford University die einzelnen Indikatoren soweit wie möglich desaggregiert und in eine gemeinsame Datenbasis integriert. Erst auf dieser Datengrundlage konnten wir dann den Einfluss des Grades an Staatlichkeit auf die Effektivität der Bereitstellung von öffentlichen Gütern untersuchen.

Die zu untersuchenden Güter leitete das Projekt u. a. von den UN-Millenniumszielen ab. Entsprechende Indikatoren für möglichst basale Governance-Leistungen in den Politikfeldern Sicherheit, Gesundheit, Bildung, ökonomische Subsistenz, Infrastruktur und Umwelt wurden anhand ihrer Validität, Qualität sowie ihrer zeitlichen und räumlichen Abdeckung ausgewählt. Da für die zentrale unabhängige Variable Staatlichkeit und wesentliche alternative Erklärungs-

ansätze zumeist nur auf gesamtstaatlicher Ebene Daten vorliegen, mussten sich die Analysen auf die Untersuchungseinheit des Nationalstaates beschränken. Staatlichkeit haben wir, dem begrifflichen Verständnis des SFB 700 folgend, im Wesentlichen über die Stabilität des staatlichen Gewaltmonopols sowie die Fähigkeit zur Regelsetzung und -durchsetzung konzeptualisiert (Rahmenantrag A) und dementsprechend operationalisiert: durch Indikatoren zur Erfassung des geografischen Ausmaßes von Konflikten im Staatsgebiet und zur Messung des Gewaltmonopols sowie anhand von Daten zur Durchsetzung der Steuergesetzgebung und zur Messung der Fähigkeit zur Regelsetzung. Kontrolliert wurde u. a. für ökonomischen Wohlstand und dessen Verteilung, Regimetypp und soziale Fragmentierung. Insbesondere wurden auch Daten über die Aktivität von externen Nichtregierungsorganisationen einbezogen, um deren möglichen Einfluss auf die Bereitstellung öffentlicher Güter zu untersuchen. Zusätzlich flossen Daten über weitere externe Governance-Akteure wie Firmen, humanitäre Interventionstruppen sowie Emigranten und deren geleistete Auslandsüberweisungen (*remittances*) an die verbleibende Bevölkerung in die Analysen mit ein.

Auf Basis des vom Teilprojekt A1 kompilierten Datensatzes ließ sich nur sehr bedingt ein statistischer Zusammenhang für den Einfluss von Staatlichkeit auf die Effektivität der Bereitstellung kollektiver Güter nachweisen – und zwar nur für den Bereich Sicherheit und auch hier nur mit starken Einschränkungen. Die Analyse entlang des Akteurstypus lieferte ebenso gemischte Resultate. Unter den weiteren einbezogenen alternativen Erklärungsansätzen korrelierten insbesondere der ökonomische Wohlstand und alle untersuchten Güter außer Sicherheit signifikant. Im Bereich Sicherheit dagegen war nicht ökonomischer Wohlstand, sondern ökonomische Gleichheit ein signifikanter und deutlicher Prädiktor. Ebenso klar zeigte unsere Analyse einen signifikanten Zusammenhang zwischen den Mitwirkungsmöglichkeiten von Frauen und der Bereitstellung von öffentlichen Gütern im Bereich Gesundheit, Bildung und ökonomischer Subsistenz (Lee/Walter-Drop/Wiesel i. V.).

In der dritten Förderperiode werden wir die methodologischen Einschränkungen eines Querschnittsdatsatzes für die Überprüfung von Kausalitäten durch eine Ausweitung der Datenintegration überwinden und eine Zeitreihenanalyse anstreben. Des Weiteren soll mittels quantitativer Daten zur subjektiven Wahrnehmung von Governance-Akteuren und -Leistungen durch die Betroffenen die theoretische Arbeit des Teilprojekts zum Thema Legitimität empirisch ergänzt werden.

## **3.2 Planung des Teilprojekts**

### **3.2.1 Forschungsziele und Leitfragen**

Das Teilprojekt verfolgt das Ziel, die Forschungsergebnisse der empirischen Teilprojekte des SFB 700 zusammenzuführen und zu einer Theorie des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit zu verdichten. Es orientiert sich dabei an dem im Rahmenantrag ausgeführten Forschungsprogramm des SFB 700 für die dritte Förderperiode:

- (1) Herausarbeitung der Erfolgsbedingungen für effektive und legitime Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit und Prüfung der vier im Rahmenantrag spezifizierten Gruppen

von Erklärungsfaktoren (institutionelle Arrangements der Governance-Konstellation, [Rest] Staatlichkeit des jeweiligen Raumes und funktionale Äquivalente, empirische Legitimität von Governance, soziale Integration und Vertrauen; *Rahmenantrag C.1*)

- (2) Untersuchung der Konsequenzen von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit für Staat und Staatlichkeit und für das internationale System sowie Analyse der normativen und politischen Schlussfolgerungen (*Rahmenantrag C.2*)

Dieses Vorhaben baut auf den Vorarbeiten der zweiten Förderperiode auf (s. o., vgl. insbes. Krasner/Risse i. V.). Im Mittelpunkt steht auch weiterhin die Aggregation und Synthese der empirischen und theoretischen Befunde des Gesamt-SFB – im kontinuierlichen und wechselseitigen Austausch mit den Teilprojekten. Über diese allgemeine Synthese- und Theoriearbeit hinaus hat sich das Teilprojekt für die dritte Förderperiode die Bearbeitung einer Reihe von theoretischen Desideraten vorgenommen:

- (1) Klärung des Verhältnisses von (empirischer) Legitimität und sozialem Vertrauen/sozialer Integration in lokalen Gemeinschaften und darüber hinaus (Vergesellschaftungsproblematik)
- (2) Weitere Theoretisierung von Aneignungs- und Abwehrprozessen externer Governance-Versuche in Räumen begrenzter Staatlichkeit
- (3) Erarbeitung einer Typologie begrenzter und gebundener Staatlichkeit und Klärung der Frage nach den Konsequenzen von Governance für die (Rest-) Staatlichkeit je nach Typus (in Kooperation mit *B2 Börzel*)
- (4) Empirisch-analytische und normative Untersuchung von Institutionen der Meta-Governance als Koordination von Governance-Konstellationen und als Kollisionsregime angesichts des normativen Pluralismus in Räumen begrenzter Staatlichkeit (in Kooperation mit *B7 Schuppert* und *B9 Ladwig*)
- (5) Genauere Identifizierung der verschiedenen Kausalpfade zu effektiver und legitimer Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit und des Zusammenhangs zwischen den unterschiedlichen Erklärungsfaktoren
- (6) Schlussfolgerungen für die Theorien der Internationalen Beziehungen

Schließlich wird das Teilprojekt das in der zweiten Förderperiode begonnene empirisch-quantitative Datenprojekt weiterführen und dabei, wo immer sinnvoll und machbar, anhand der empirischen Ergebnisse des gesamten SFB 700 sowie anderer (makro-) quantitativer Datensätze die theoretischen Annahmen des Rahmenantrags operationalisieren und statistisch überprüfen.

### **3.2.2 Umsetzung**

#### ***Synthese und Aggregation***

Das Teilprojekt A1 erfüllt eine zentrale Dienstleistungsfunktion für den gesamten SFB 700, indem es die empirischen und theoretischen Ergebnisse aller Teilprojekte synthetisiert, aggregiert und – im ständigen Austausch mit ihnen – in die Teilprojekte zurückspiegelt. Diese zentrale Aufgabe soll auch in der dritten Förderperiode fortgesetzt werden. Wir planen in diesem Kontext die Durchführung von insgesamt drei „Synthese-Workshops“, an denen Mitarbeiter/innen aller Teilprojekte teilnehmen sollen, und zwar zu folgenden, im Rahmenantrag diskutierten Fragestellungen:

- Effektivität von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit (2016)
- Legitimität von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit (2016)
- Konsequenzen von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit (2017)

Jeder dieser Workshops soll zu entsprechenden Synthese-Publikationen führen, die die Ergebnisse des SFB 700 über die drei Förderperioden hinweg zusammenfasst.

Dabei wird das Teilprojekt besonders eng mit *B2 Börzel*, das sich mit der Rolle externer Governance-Akteure beschäftigt, und mit *B9 Ladwig*, das normative Fragen untersucht, zusammenarbeiten. Mit beiden Teilprojekten ist A1 Risse über gemeinsame Postdokorandenstellen verschränkt. Wichtig ist auch die Zusammenarbeit mit *D9 Rinke*, das eine Querschnittsfunktion für die historischen Teilprojekte übernimmt, und mit *B7 Schuppert*, das die gleiche Rolle für die juristischen Teilprojekte spielt. Die vier Kooperationen sollen sicherstellen, dass die Ergebnisse der Teilprojekte von A1 Risse angemessen rezipiert werden und dass die Theorie- und Synthesearbeit von A1 Risse noch systematischer als in den beiden vorangegangenen Förderperioden in die einzelnen Teilprojekte zurückgespiegelt wird. Hinzu kommt, dass A1 Risse über die Teilprojektleitung mit dem Transferprojekt *T3 Risse/Walter-Drop* verschränkt ist, so dass es auch die politischen Implikationen der Forschungsergebnisse im Blick behalten kann. Schließlich wird das Teilprojekt die beiden beantragten Mercator-Fellows (*Z Risse*) eng in seine Arbeit einbinden. Shalini Randeria (Genf) wird dabei die ethnologische Expertise des SFB 700 verstärken, und Stephen Krasner (Stanford) bereichert den SFB 700 mit seinen Kenntnissen auf den Gebieten der Internationalen Politischen Ökonomie und der Entwicklungsökonomie.

Auf diese Weise wird die angestrebte empirisch gesättigte Theorie des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit in der dritten Förderperiode des SFB 700 gemeinsam mit allen Teilprojekten entwickelt.

### ***Theoretische Beiträge***

Die Bearbeitung der oben angesprochenen theoretischen Desiderate im Teilprojekt wird in Form von SFB-Working Papers für den Gesamt-SFB und darüber hinaus transparent gemacht.

#### **(1) Empirische Legitimität und soziale Integration/Vertrauen**

Wie im Rahmenantrag im Einzelnen erläutert (*Rahmenantrag C.1.1*), bestätigen die empirischen Ergebnisse des SFB 700 – gerade auch der historischen Teilprojekte (*B10 Esders*, *D9 Rinke*) –, dass soziales Vertrauen und die soziale Integration lokaler Gemeinschaften zentrale Voraussetzungen für effektives Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit darstellen. Sie führen dazu, dass Akteure Kooperationshindernisse überwinden und Probleme kollektiven Handelns lösen



können (Hartmann 2011; Luhmann 1968; Ostrom 1990; Ostrom/Gardner/Walker 1994). Weitgehend ungeklärt bleibt aber,

- wie und unter welchen Bedingungen soziales Vertrauen als „riskante Vorleistung“ (Luhmann 1968) innerhalb personalisierter Gemeinschaften zu kollektiven Identitäten als „Solidarität unter Fremden“ in imaginierten Gemeinschaften (Anderson 1991; Habermas 1996) führt (Vergesellschaftungsproblematik), oder ob formale, sanktionsbewährte Institutionen (die in Räumen begrenzter Staatlichkeit zumeist fehlen) dafür eine Voraussetzung bilden, wie institutionenökonomische Ansätze argumentieren würden (Levi/Stoker 2000; Ripperger 1998);
- wie empirische Legitimität, die sich auf die vertikale Beziehung zwischen Regelungsadressaten und Regierenden bezieht, und soziales Vertrauen, das die horizontale Beziehung zwischen den Gruppenmitgliedern betrifft, im Kontext begrenzter Staatlichkeit zusammenhängen: Bildet soziales Vertrauen in lokalen Gemeinschaften eine weitere Quelle empirischer Legitimität (*Rahmenantrag C.1.2*), oder führen die verschiedenen Quellen von Legitimität zu stärkerem Vertrauen der Governance-Adressaten untereinander? Oder sind beide Phänomene weitgehend unabhängig voneinander, zwei alternative oder komplementäre Pfade zu effektiver Governance (s. u.)?

## (2) Aneignungs-, Abwehr- und Übersetzungsprozesse externer Governance-Transfers

Wie im Ergebnisbericht erwähnt, haben wir in der zweiten Förderperiode ein komplexes Modell von Aneignung und Abwehr als Übersetzungsprozesse entwickelt (s. o.; *Rahmenantrag B.2.4*). Dieses Modell ermöglicht es uns, die oftmals ausgeblendete aktive Rolle der Adressaten im Governance-Prozess in den Blick zu nehmen und in ihrer Wirkung auf die Effektivität und (empirische) Legitimität von Governance zu beurteilen. Wir wissen aber noch wenig darüber,

- unter welchen Bedingungen Lokalisierungsversuche (Acharya 2009) gelingen und wann sie scheitern;
- welche Aneignungsformen zur Effektivität und Legitimität von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit beitragen;
- wie institutionalisiertes Lernen (*D8 Liese*) und Aneignungs- oder Abwehrprozesse zusammenhängen.

## (3) Typologie begrenzter und gebundener Staatlichkeit

Unsere bisherigen Ergebnisse deuten darauf hin (*Rahmenantrag B.2.2; B2 Börzel*), dass die Durchsetzungsfähigkeit des (Rest-) Staates in Räumen begrenzter Staatlichkeit nur dann zu effektiver Governance beiträgt, wenn sie gleichzeitig an *rule of law* bzw. partizipative Verfahren gebunden ist. Andernfalls verhindern Regierungen häufig Governance oder leiten die entsprechenden Ressourcen an ihre klientelistischen Netzwerke weiter bzw. schöpfen die Renten selbst ab. Dies deutet darauf hin, dass Varianten begrenzter und gebundener Staatlichkeit zu unterschiedlichen Konsequenzen für die Effektivität von Governance führen. Eine entsprechende Typologie begrenzter Staatlichkeit, die Varianten gebundener Staatlichkeit berücksichtigt, soll in enger

Kooperation mit *B2 Börzel* entwickelt werden, um Schlussfolgerungen im Hinblick auf zwei für den SFB 700 zentrale Fragestellungen zu ermöglichen:

- Wie wirken sich Variationen begrenzter und gebundener Staatlichkeit auf erfolgreiche Governance aus (*Rahmenantrag C.1.1*)?
- Welche Konsequenzen hat Governance für unterschiedliche Typen von (Rest-) Staatlichkeit, unter welchen Bedingungen werden diese gestärkt oder geschwächt (*Rahmenantrag C.2.1*)?

#### (4) Institutionen der Meta-Governance

Erfolgreiche Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit braucht Institutionen der Meta-Governance, die zum einen die verschiedenen Governance-Konstellationen koordinieren und zum anderen Kollisionsregeln bereitstellen, die mit dem in Räumen begrenzter Staatlichkeit vorfindbaren Pluralismus von Normen und Rechtssystemen umgehen (*Rahmenantrag C.1.1*). Meta-Governance ist darüber hinaus erforderlich, um die Mehrebenen-Problematik in Räumen begrenzter Staatlichkeit in den Griff zu bekommen, die u. a. darin besteht, dass die Vielzahl internationaler, nationaler und lokaler Akteure unterschiedlichen Gruppen gegenüber verantwortlich ist (u. a. nationalen Parlamenten westlicher Staaten, Mitgliedstaaten internationaler Organisationen, Anteilseignern von Unternehmen, Mitgliedern von NGOs usw.). In diesem Kontext ergeben sich einige Fragen, die wir in Zusammenarbeit mit *B7 Schuppert*, *B9 Ladwig* und *C8 Krieger* bearbeiten wollen:

- Welche erfolgreichen Kollisionsregime finden wir empirisch, und wie regeln sie das Verhältnis von staatlich-gesetztem Recht und anderen Rechtssystemen?
- Welche Rolle können internationale Normen und das Völkerrecht für die Meta-Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit spielen, insbesondere im Hinblick auf das Regieren in Mehrebenensystemen?
- Welche normativen Implikationen ergeben sich, wenn im Sinne moralischer Arbeitsteilung (*Rahmenantrag C.2.3*) unterschiedlichen Akteuren verschiedene Rechte und Pflichten in Räumen begrenzter Staatlichkeit zukommen?

#### (5) Kausalpfade und der Zusammenhang zwischen den Erklärungsfaktoren

Wie im Rahmenantrag erläutert (*Rahmenantrag C.1*), gehen wir davon aus, dass keines der dort diskutierten Faktorenbündel für sich allein effektive und legitime Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit erklären kann. Stattdessen vermuten wir, dass unterschiedliche Kombinationen von Faktoren die Effektivität und Legitimität von Governance erklären können (Equifinalität). Daraus ergibt sich eine Reihe von methodischen Problemen. Erstens müssen die Kausalmechanismen zwischen den relevanten Variablen identifiziert werden. Wie genau und über welche Mechanismen führt empirische Legitimität zu Effektivität? Wie genau hängen soziales Vertrauen und Legitimität zusammen (s. o.)? Welche Handlungslogiken (der Angemessenheit? des zweckrationalen Kalküls? Vgl. March/Olsen 1989) liegen den Kausalmechanismen zugrunde? Zweitens sind die Zusammenhänge zwischen den Erklärungsfaktoren herauszuarbeiten (insbes. *B2 Börzel*). Zu prüfen ist, welche Kombinationen von Faktoren die empirisch gefundene Varianz bei der Effektivität und Legitimität von Governance in Räumen begrenzter

Staatlichkeit erklären können. Hier versprechen wir uns auch weitere Erkenntnisse von den statistischen Analysen des Datenprojekts von A1 (s. u.).

#### (6) Schlussfolgerungen für die Theorien der Internationalen Beziehungen

Wie immer wieder betont, hat Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit Konsequenzen für das internationale System (*Rahmenantrag C.2.2*). Ein theoretisches Desiderat in diesem Zusammenhang bezieht sich darauf, die Grenze zwischen „innen“ und „außen“ – zwischen politischen Systemen und ihren gesellschaftlichen Umfeldern einerseits und dem internationalen System andererseits – neu zu fassen. Zwar wird angesichts der hochgradigen Institutionalisierung und Legalisierung des internationalen Systems kaum noch an der klassischen Unterscheidung zwischen dem internationalen System als „anarchisch“ und dem Inneren der politischen Systeme als „hierarchisch“ festgehalten (Waltz 1979). Auch die Governance-Beiträge nichtstaatlicher Akteure haben längst Eingang in die Theorien internationaler Beziehungen gefunden (Überblick bei Risse 2013). Trotzdem ist ungeklärt, welche Schlussfolgerungen sich aus der strukturellen Ähnlichkeit zwischen Räumen begrenzter Staatlichkeit und dem internationalen System ergeben. In beiden Räumen fehlt eine zentrale Instanz mit Gewaltmonopol und hierarchischer Rechtsdurchsetzungsfähigkeit. Insofern herrscht in beiden Räumen im klassischen Sinne der Theorie Internationaler Beziehungen „Anarchie“. Gleichzeitig sind weder das internationale System noch Räume begrenzter Staatlichkeit unregiert oder unregierbar. Und sie sind durch vielerlei institutionelle Arrangements und Governance-Konstellationen in Mehrebenensystemen verschränkt. Welche Konsequenzen sich daraus für die Theorien der Internationalen Beziehungen ergeben, zu dieser Frage wird der Teilprojektleiter selbst eine Studie erstellen.

#### ***Empirisch-quantitativer Beitrag***

Das Teilprojekt nimmt sich zusätzlich vor, die theoretische Untersuchung der Kausalpfade zu effektiver und legitimer Governance in der dritten Förderperiode, wo immer sinnvoll und möglich, empirisch-quantitativ zu überprüfen. Damit leistet A1 einen wichtigen Beitrag zur empirischen Untermauerung der vom SFB 700 entwickelten Theorie des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Das Alleinstellungsmerkmal dieses Vorhabens im SFB 700 besteht darin, dass es die aus den theoretischen Annahmen des SFB 700 generierten Hypothesen in Hinblick auf eine Vielzahl von Ländern und Regionen quantitativ vergleichend untersucht. Die Leitfragen zielen dabei auf das zentrale Forschungsziel des SFB 700 ab, nämlich die Effektivität und Legitimität von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit als abhängige Variablen zu erklären (*Rahmenantrag C.1.1*). Da die Arbeit mit (makro-) quantitativen Daten stark von der Datenlage abhängig ist, wird die Untersuchung auf die Teilbereiche und Variablen des Rahmenantrages fokussieren, für die eine ausreichende Datengrundlage besteht und eine quantitative Analyse zielführend ist.

Aus dem Rahmenantrag übernimmt das Datenprojekt in einem ersten Schritt sieben Erklärungsfaktoren, von denen angenommen werden kann, dass sie einen positiven Effekt auf die Effektivität oder Legitimität von Governance haben (*Rahmenantrag C.1*). Weitere Faktoren sollen hinzutreten, sobald sie im Verlauf der Arbeit des SFB 700 in der kommenden Förderperiode identifiziert werden und sofern sie einer quantitativen Untersuchung zugänglich sind. Weitere

relevante Variablen aus der bestehenden Literatur wie z. B. Regimetyp (als Maß für die Gebundenheit von Staatlichkeit), Pro-Kopf-Einkommen oder soziale Ungleichheit werden ebenfalls in die Modelle mit einbezogen, um die Erklärungskraft der zentralen Variablen zu überprüfen.

Auf Basis der bisher vorliegenden Annahmen zu den Erfolgsbedingungen von Governance nehmen wir daher an, dass die Effektivität von Governance positiv beeinflusst wird vom *Institutionalisierungsgrad* des Governance-Arrangements, der *empirischen Legitimität*, *sozialem Vertrauen* und *geringer Komplexität* der Governance-Leistung. Beim Institutionalisierungsgrad gehen wir dabei von einem positiven Effekt der Präzision und Verbindlichkeit von formellen Regelsystemen sowie von Verfahren der Konfliktregelung aus. Hinsichtlich der Legitimität nehmen wir an, dass Governance-Akteure unter den Bedingungen begrenzter Staatlichkeit ganz besonders auf die freiwillige Folgebereitschaft der Regelungsadressaten angewiesen sind. Während sich empirische Legitimität auf die vertikale Beziehung zwischen Regelungsadressaten und Regierenden bezieht, betrifft soziales Vertrauen im Unterschied dazu die horizontale Beziehung zwischen den Gruppenmitgliedern untereinander. Wir gehen davon aus, dass ein hoher Grad an sozialem Vertrauen zur Überwindung von Kooperationshindernissen beiträgt und so für die Lösung von Problemen des kollektiven Handelns gerade unter Bedingungen begrenzter Staatlichkeit eine wichtige Rolle spielen kann. Schließlich steigen nach unserer Auffassung die Chancen für die Effektivität von Governance, je weniger Interventionen notwendig sind und je weniger Akteure an der Erbringung einer Governance-Leistung beteiligt werden müssen.

Bei der Legitimität von Governance gehen wir von positiven Effekten durch die *Partizipation der Betroffenen* und die *Fairness des Verfahrens*, die (*wahrgenommene*) *Effektivität* von Governance und die *Autorität von Governance-Akteuren* aus. Während die ersten beiden Faktoren Input- und Output-Legitimität abbilden, gehen wir hinsichtlich der Autorität davon aus, dass Akteuren eher das Recht zur Setzung verbindlicher Regeln zugesprochen wird, wenn sie in den Augen der Betroffenen über ein besonderes Maß an Wissen oder moralischer bzw. religiöser Kompetenz verfügen oder aufgrund ihrer ethnischen Identität besonderes Ansehen genießen.

#### *Methodisches Vorgehen und Operationalisierung*

Nach der in der zweiten Förderperiode durchgeführten quantitativen Querschnittstudie sollen in der dritten Förderperiode weitere multivariate Methoden wie Zeitreihenanalyse oder Ereignisanalyse angewandt werden. Hierdurch wird eine stärkere Kausalanalyse im Hinblick auf die jeweiligen abhängigen und unabhängigen Variablen möglich.

Da nach den Erfahrungen der zweiten Förderperiode die Datenlage für eine globale Untersuchung über Zeit unzureichend ist, werden einige Staaten und Regionen im Zentrum der Untersuchungen stehen. Für regional bzw. staatlich spezifizierte Forschung bieten sich die Regionen Lateinamerika und Subsahara-Afrika an. Erstens weisen beide Regionen ein hohes Maß an Räumen begrenzter Staatlichkeit auf. Zweitens werden diese Regionen auch von anderen Teilprojekten des SFB 700 untersucht, so dass sich hier Synergien ergeben. Drittens sind für viele Länder und Governance-Aspekte dieser Regionen Daten vorhanden, die eine quantitative Analyse ermöglichen. Die zu verwendenden Daten stammen aus zwei Hauptquellen: Erstens verwenden wir Sekundärdaten, beispielsweise der Weltbank, der UN, des *World Values Survey* und der

verschiedenen regional fokussierten Barometer-Umfragen (*Latinobarometer, Afrobarometer* etc.). Diese Daten bieten eine breite (globale) Abdeckung und stellen eine adäquate Möglichkeit dar, um die Arbeit des SFB 700 auf (makro-) quantitativer Ebene insbesondere bezüglich der Effektivität und Legitimität von Governance zu operationalisieren. Die zweite Datenquelle besteht, wie bereits erwähnt, aus im Rahmen des SFB 700 selbst erhobenen quantitativen Daten (u. a. C2 *Chojnacki, C9 Daxner*).

Die oben spezifizierten Faktoren müssen im Zuge der Datensichtung und -bearbeitung in den ersten beiden Projektjahren operationalisiert werden. Bereits jetzt lassen sich jedoch erste adäquate Indikatoren identifizieren: So kann die Effektivität von Governance zum einen durch objektive Indikatoren gemessen werden, die sich an den bereits erhobenen A1-Daten zur effektiven Bereitstellung öffentlicher Güter orientieren (z. B. Müttersterblichkeitsrate für Gesundheits-Governance; Lee/Walter-Drop/Wiesel i. V.). Zum anderen kann Effektivität aber auch durch subjektive Indikatoren aus verschiedenen Umfragen gemessen werden, welche z. B. die Zufriedenheit der Bürger/innen mit der Bereitstellung verschiedener öffentlicher Güter abbilden (vgl. z. B. Afrobarometer 2010: Frage 8 ff.; Latinobarómetro 2009: Frage 71 ff.). Die empirische Legitimität lässt sich im Anschluss an neueste empirische Arbeiten zur staatlichen Legitimität (vgl. Levi/Sacks/Tyler 2009) oder etwa durch Indikatoren messen, die das Vertrauen der Bevölkerung in verschiedene Governance-Akteure abbilden (vgl. z. B. Afrobarometer 2010: Frage 44 ff.). Erste Indikatoren zur Operationalisierung der unabhängigen Variablen sind: Daten zur Ratifizierung internationaler Verträge und Abkommen für den formellen Institutionalierungsgrad von Governance (vgl. z. B. UNTC 2013); Umfragen zum Vertrauen der Bevölkerung in Nachbarn, Freunde oder Mitmenschen für das soziale Vertrauen vor Ort (vgl. z. B. Afrobarometer 2010: Frage 84 ff.; Latinobarómetro 2009: Frage 58; World Values Survey 2005: Variable 23, Variable 125 ff.); Daten zu unterschiedlich aufwändigen Governance-Leistungen im selben Governance-Bereich, z. B. HIV/Aids- vs. Malariabekämpfung im Gesundheitsbereich, für die Komplexität der Governance-Leistung (UNAIDS 2013; WHO 2012); Wahlbeteiligung und Qualität von Wahlen für die Partizipation der Betroffenen und Fairness des Verfahrens (vgl. z. B. Afrobarometer 2010: Frage 71 ff.; Vanhanen 2011); oder Erhebungen zur Konsultierung religiöser, traditioneller oder diverser staatlicher Autoritäten für die Autorität von Governance-Akteuren (vgl. z. B. Afrobarometer 2010: Frage 25 ff.).

Das grundsätzliche Problem umfassender (makro-) quantitativer Studien, der „methodologische Nationalismus“ (Zürn 2002), betrifft auch unser Datenprojekt. Allerdings können wir es immerhin teilweise umgehen, indem wir im Rahmen des SFB 700 erhobene Daten in unsere Untersuchungen einbeziehen (z. B. C2 *Chojnacki, C9 Daxner*) und zusätzlich versuchen, erhältliche Daten auf sub-staatliches Niveau zu desaggregieren. Unabhängig davon eignen sich Untersuchungen auf staatlicher Ebene als Kontrastfolie zu den empirischen Ergebnissen des SFB 700, welche auf substaatlicher Ebene gewonnen wurden. Darüber hinaus ist durch die Nutzung der Daten auf staatlicher Ebene ein Vergleich von Ländern und Regionen möglich, der die Arbeit anderer Teilprojekte auf sub-staatlicher Ebene sinnvoll ergänzt. Grundsätzlich ermöglicht uns der Austausch mit den qualitativ arbeitenden Teilprojekten am SFB 700 die Verzerrungen, die durch den nationalstaatlichen Bezugsrahmen entstehen, auf Basis empirischer Argumente kritisch zu reflektieren.