

Teilprojekt B2

Der Governance-Beitrag externer Akteure in Räumen begrenzter Staatlichkeit

1 Projektleitung

Prof. Dr. Tanja Börzel

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

2 Zusammenfassung

Das Teilprojekt B2 fragt, unter welchen Bedingungen externe Akteure zu effektivem und legitimem Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit beitragen. Es wird vermutet, dass die empirische Legitimität der externen Governance-Akteure, der Institutionalierungsgrad der Governance-Konstellation sowie die „Gebundenheit“ von Rest-Staatlichkeit maßgeblich beeinflussen, ob externe Akteure zur Lösung des im Rahmenantrag aufgeworfenem „Governance-Puzzles“ beitragen. Unsere Befunde erlauben uns auch, etwas über die Konsequenzen von Governance-Beiträgen externer Akteure für Staatlichkeit in Räumen begrenzter Staatlichkeit zu sagen. Inwiefern tragen externe Governance-Akteure zu einem Auf- und Umbau von Staatlichkeit bei und welche Formen von Staatlichkeit entstehen dabei?

Aufbauend auf den bisherigen Ergebnissen des SFB 700 formuliert das Projekt Hypothesen zu den Rahmenbedingungen für Beiträge externer Akteure zum effektiven und legitimen Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit, die einem kausalen Modell zueinander in Beziehung gesetzt werden. Über einen Vergleich ausgewählter Fallstudien aus den ersten beiden Projektphasen, die durch empirische Erhebungen von Effektivität und empirischer Legitimität der Governance-Beiträge.

3 Projektbeschreibung

Das Teilprojekt B2 fragt, unter welchen Bedingungen externe Akteure zu effektivem und legitimem Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit beitragen. Es wird vermutet, dass die empirische Legitimität der externen Governance-Akteure, der Institutionalierungsgrad der

Governance-Konstellation sowie die „Gebundenheit“ von Rest-Staatlichkeit maßgeblich beeinflussen, ob externe Akteure zur Lösung des „Governance-Puzzles“ beitragen. Unsere Befunde erlauben uns auch, etwas über die Konsequenzen von Governance-Beiträgen externer Akteure für Staatlichkeit in Räumen begrenzter Staatlichkeit zu sagen. Inwiefern tragen externe Governance-Akteure zu einem Auf- und Umbau von Staatlichkeit bei und welche Formen von Staatlichkeit entstehen dabei?

Aufbauend auf den bisherigen Ergebnissen des SFB 700 formuliert das Projekt Hypothesen zu den Rahmenbedingungen für Beiträge externer Akteure zum effektiven und legitimen Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit, die einem kausalen Modell zueinander in Beziehung gesetzt werden. Über einen Vergleich ausgewählter Fallstudien aus den ersten beiden Projektphasen, die durch empirische Erhebungen von Effektivität und empirischer Legitimität der Governance-Beiträge.

Bisherige Entwicklung des Teilprojekts und Ergebnisse

Das Teilprojekt führt die bisherigen Teilprojekte B2 „Governance Export by Regional Organizations“ und D2 „Unternehmen und Governance in Subsahara-Afrika“ zusammen. Die beiden Teilprojekte haben zwei wichtige Typen externer Governance-Akteure untersucht. Das B2-Projekt beschäftigte sich mit Regionalorganisationen (RO) als externe öffentliche Akteure und untersuchte die Europäische Union (erste Förderphase) sowie elf andere RO in den Americas, Afrika, dem Mittleren Osten und Asien bezüglich ihrer Ansätze zum Auf- und Umbau von Governance-Institutionen in Räumen begrenzter Staatlichkeit (zweite Förderphase). Das D2-Projekt befasste zum einen mit den Bedingungen, unter denen multinationale Unternehmen (MNU) als externe private Akteure in Subsahara-Afrika einen Beitrag zum Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit leisten (erste Förderperiode). Zum anderen haben wir nach der Qualität solcher unternehmerischer Governance-Beiträge hinsichtlich ihrer Effektivität und Inklusivität gefragt (zweite Förderperiode). Die Befunde beider Projekte zeigen, dass externe Governance-Akteure einen Einfluss auf das Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit haben. Das bedeutet allerdings nicht, dass dieser Einfluss immer positiv sein muss. Entgegen ihrem eigenen Anspruch können RO und MNU die Effektivität und Legitimität von Governance deutlich mindern.

Forschungsziele und Leitfragen

Das Teilprojekt untersucht die Bedingungen, unter denen externe Akteure zum effektiven und legitimen Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit beitragen. Dabei konzentrieren wir uns auf RO als externe öffentliche Akteure einerseits und MNU als externe private Akteure andererseits. Daneben wird sich das Teilprojekt mit den Konsequenzen von Governance durch externe Akteure für die Staatlichkeit in Räumen begrenzter Staatlichkeit befassen. Die Governance-Beiträge vieler externer Akteure zielen implizit oder explizit auf den Aufbau westlicher Staatlichkeit, die durch (markt-)wirtschaftliche Entwicklung gestützt und durch liberale Demokratie gebunden ist. Dagegen untergraben andere die westfälische Souveränität eines Staates, wenn sie am Staat vorbei agieren und ihn aus der Verantwortung entlassen, selbst Governance-Leistungen bereitzustellen.

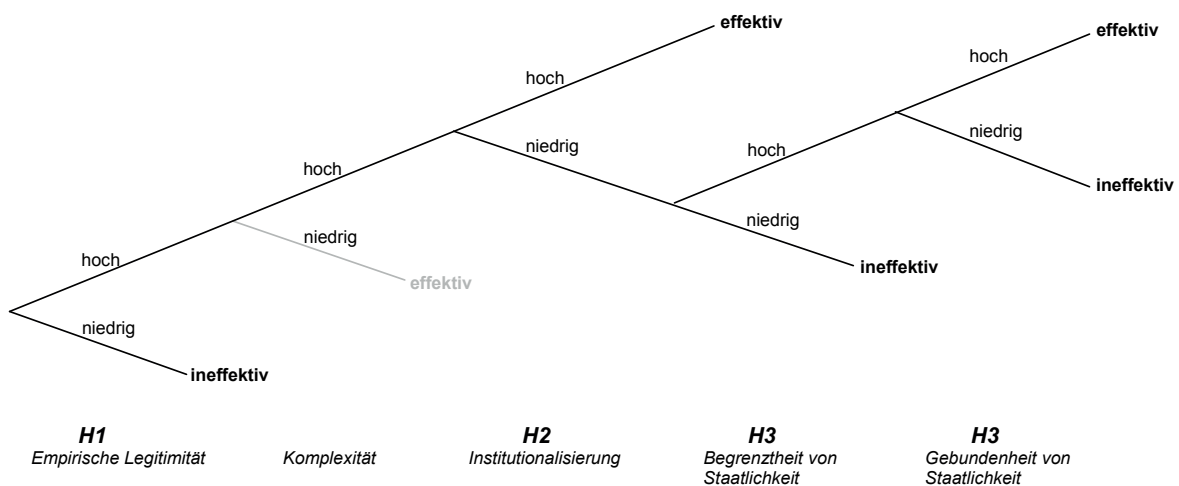
Das Teilprojekt fragt nach a) der Effektivität, b) der empirischen Legitimität sowie c) den Konsequenzen von Governance-Beiträgen externer Akteure für Regieren und / oder Staatlichkeit in Räumen begrenzter Staatlichkeit.

Hinsichtlich der *Effektivität* geht es um drei Fragestellungen:

- (1) Zielerreichung: Inwiefern erreichen externe Governance-Akteure ihre selbst gesteckten Ziele?
- (2) Nachhaltigkeit: Inwiefern erhöhen die Governance-Beiträge externer Akteure auch längerfristig die effektive Bereitstellung von Governance-Leistungen bzw. deren Regulierung?
- (3) Negative Externalitäten: Inwiefern schwächen die Governance-Beiträge von externen Akteuren das effektive Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit, indem sie klientelistische Strukturen verstetigen und bestimmte soziale Gruppen oder geographische Räume von Governance-Leistungen ausgrenzen?

Abbildung 1 integriert die Hypothesen in einem Entscheidungsbaum und setzt sie systematisch zueinander in Bezug.

Abbildung 1: Legitimität, Institutionalisierung und Staatlichkeit



Hinsichtlich der *Legitimität* trifft das Teilprojekt zunächst eine Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten externen Akteure, die Governance-Beiträge in Räumen begrenzter Staatlichkeit erbringen. Während internationale und regionale Organisationen oder Staaten institutionell darauf festgelegt sind, über die Bereitstellung von Governance-Leistungen und den Aufbau von Governance-Kapazitäten zum Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit beizutragen, geht es Unternehmen eher darum, negative Externalitäten bei der Produktion privater Güter zu vermeiden. Wir gehen davon aus, dass die unterschiedlichen, institutionell abgelagerten Handlungsorientierungen von RO und MNU eine wichtige Rolle für die wahrgenommene Legitimität vor Ort spielen. Darüber hinaus unterscheiden wir drei weitere Quellen empirischer Legitimität vor Ort: die Wirksamkeit und Anschlussfähigkeit der Governance-Leistung sowie die Inklusivität der Governance-Konstellation.

- (1) Handlungsorientierung (Eigenschaften der Governance-Akteure): Inwiefern ist die institutionell abgelagerte Handlungsorientierung der externen Akteure am Gemeinwohl ausgerichtet?
- (2) Antizipierte Wirksamkeit (Effektivität): Inwiefern werden die Governance-Beiträge externer Akteure hinsichtlich ihrer Zielerreichung, Nachhaltigkeit und Inklusion als effektiv antizipiert?
- (3) Anschlussfähigkeit (Lokalisierung und Übersetzung): Inwiefern sind die Governance-Leistungen externer Akteure an Wertvorstellungen, Institutionen oder Organisationen der Empfänger angepasst?
- (4) Inklusivität der Governance-Konstellation (Partizipation und prozedurale Fairness): Inwiefern sind die Empfänger der Governance-Beiträge externer Akteure in die Bereitstellung einbezogen?

Im Hinblick auf die Frage des SFB 700 nach den *Konsequenzen von Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit untersucht das Teilprojekt, inwiefern externe Akteure die Rolle von „Governance-Managern“ (Genschel/Zangl 2008) übernehmen, welche neuen Strukturen der Meta-Governance sich dabei herausbilden und wie sich diese auf die Staatlichkeit in den untersuchten Räumen auswirken. Zu diesen Fragen ist bisher kaum geforscht worden (Beisheim et al. 2011). Deshalb lassen sich zu diesem Zeitpunkt nur Vermutungen anstellen, denen mit Hilfe der bisherigen Projektergebnisse und der neu erhobenen Empirie explorativ nachgegangen werden soll.

Abhängig davon, welche Governance-Konstellationen in Räumen begrenzter Staatlichkeit dominieren und welche Rolle externe Akteure darin ausfüllen, ergeben sich unterschiedliche Implikationen für Staatlichkeit. Ein Regieren mit oder im Auftrag der Staates, durch das externe Akteure nicht nur Governance-Leistungen erbringen, sondern auch die Kapazitäten staatlicher Akteure als Governance-Manager aufbauen, würde eine Entwicklung hin zu modern-westlicher oder zu einer neuen Form geteilter Staatlichkeit nahelegen. Ein Regieren am Staat vorbei oder in Konkurrenz zum Staat, bei dem externe Akteure die Rolle von Governance-Managern selbst übernehmen und dabei auf externe, konsolidierte Staatlichkeit rekurrieren, würde hingegen auf die Herausbildung einer Variante kolonialer Staatlichkeit hindeuten, wie sie von einigen der historischen Teilprojekte untersucht wurde. Das Fehlen von Meta-Governance durch staatliche oder nicht-staatliche Akteure wäre schließlich eine Fortschreibung bestehender Formen begrenzter Staatlichkeit. Das Teilprojekt wird hier in Kooperation mit dem Projekt A₁ („Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Beiträge zur Theoriebildung“) an einer Typologie von Varianten begrenzter und gebundener Staatlichkeit arbeiten, die sich aus den Ergebnissen des SFB 700 insgesamt herausfiltern lassen und die über die von untersuchten Räume begrenzter Staatlichkeit hinweg, einschließlich der historischen Kontexte, „reisefähig“ sind.

Umsetzung

Der Schwerpunkt des Teilprojektes liegt bei der empirischen Überprüfung der Hypothesen zur Effektivität und Legitimität der Governance-Beiträge externer Akteure. Über vergleichende Fallstudien werden die empirische Legitimität der externen Akteure vor Ort, Institutionalisie-



rungsgrad und Inklusivität der Governance-Konstellationen sowie Grade minimaler und gebundener (Rest-)Staatlichkeit systematisch variiert und getestet. Dabei kann das Teilprojekt auf einen Pool von mehr als dreißig detaillierten Fallstudien zu Governance-Beiträgen externer Akteure zurückgreifen, die sich aus der der Zusammenlegung der Projekte B2 und D2 sowie ihren Ergebnissen aus zwei Förderperioden des SFB 700 speisen. Die Untersuchungen in der dritten Förderphase konzentrieren sich auf ausgewählte Vergleichsfälle, die durch gezielte Erhebungen empirischer Daten zur Wirksamkeit (impact) und empirischer Legitimität erweitert werden.