

Kapitel 10: Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen, Anwendungen, Kritik

Autor: Roland Czada

*Erscheint in Benz, Arthur / Dose, Nicolai (Hrsg.), 2009:
Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. 2. Aufl.
Wiesbaden: VS-Verlag*

- 10.1 Normativer und praxeologischer Governance-Begriff**
- 10.1.1 Die praktische Herausforderung**
- 10.1.2 Der theoretische Rahmen**
- 10.2 Kriterien guten Regierens**
- 10.3 Drei Kritikpunkte**
- 10.4 Ein praxistaugliches Konzept?**
- 10.4.1 Politisches System und Good Governance**
- 10.4.2 Zur Qualität von Good Governance Indikatoren**
- 10.4.3 Demokratisches Regieren und Zivilgesellschaft**
- 10.5 Fazit**
- 10.6 Literatur**

*Powerful definitions are the
definitions of the powerful*

De Maria 2008b, 778

Wenn von „Governance“ die Rede ist, kann Unterschiedliches gemeint sein, darunter Institutionen und Praktiken der Unternehmenskontrolle (Corporate Governance), die Analyse institutioneller Steuerungsformen und sozialer Koordinationsmechanismen oder das kooperative Regieren mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und in politischen Mehrebenensystemen. Anders als diese Begriffsvarianten lässt sich die Rede von Good Governance nicht auf einen wissenschaftlichen Diskurs zurückführen. Good Governance ist weniger ein analytisches als ein normativ-praxeologisches Konzept, das auf entwicklungspolitische Erfahrungen der 1970er und 80er Jahre zurückgeht.

Obschon das Governance-Konzept aus zahlreichen Quellen und Diskursen gespeist wurde, gilt die 1989 veröffentlichte Afrikastudie der Weltbank als Ausgangspunkt einer entwicklungspolitischen Good Governance-Debatte (World Bank 1989). Sie setzte sich mit sub-saharischen Entwicklungsproblemen auseinander und konstatierte als deren Hauptursache eine „*crisis of governance*“. Die Studie kommt zu der Erkenntnis, dass Wirtschaftshilfen ihren Zweck verfehlen, wenn sie nicht im Rahmen gut funktionierender öffentlicher Institutionen administriert und kontrolliert werden. Im Weiteren führte dies zur Entwicklung von Kriterien „Guten Regierens“, die im Folgenden vorgestellt und in ideologiekritischer Absicht diskutiert werden.

*Crisis of Governance in der
Entwicklungspolitik*

Die Leitbildfunktion von Good Governance-Konzepten erstreckt sich heute auch auf entwickelte Industrieländer. Sie kommt in den „Grundsätzen des Guten Regierens“ der Europäischen Union (Kommission 2001) und in den Governance-Prinzipien der OECD (1995) ebenso zum Ausdruck wie zum Beispiel in den fünf Kriterien „Guter Regierungsführung“ des deutschen Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ 1996). Ganz allgemein kann von einem Normenkatalog gesprochen werden, der die Teilnahme an politischen Kooperationsbeziehungen mit bestimmten Verhaltenserwartungen verbindet.

10.1 Normativer und praxeologischer Governance-Begriff

Das in der Forschung verbreitete normative Verständnis von Good Governance täuscht leicht darüber hinweg, dass wir es hier ausdrücklich nicht mit normativer Wissenschaft zu tun haben. "Was man normative Wissenschaft nennt, ist tatsächlich nur Wissenschaft vom Normativen. Sie selbst normiert nichts, sondern sie erklärt nur Normen und ihre Zusammenhänge" (Simmel 1892: 321). Im Unterschied dazu werden im Rahmen von Good Governance-Programmen politische Verhaltensnormen gesetzt. Die Träger dieser Programme – internationale Regime und Organisationen sowie Akteure der Entwicklungszusammenarbeit und Politikberatung – verfolgen einen überwiegend praxeologischen Ansatz. Das heißt: Nicht die Begründung von normativen Handlungskriterien, Instrumenten und Verfahren steht im Vordergrund, sondern deren Wirksamkeit bei der Lösung praktischer

Praktische politische und
administrative
Verhaltensnormen

Probleme. Aus der Perspektive normativer Wissenschaft wären demgegenüber die Geltungsgründe der zugrunde liegenden Normen zu hinterfragen. Aus einer empirisch-analytischen Perspektive werden Probleme der Anwendung und Praktikabilität aufgeworfen. Wie lässt sich Good Governance begründen, wie messen und wie kann man mit dem Konzept erfolgreich arbeiten? Diese Fragen sollen nach einer Vorstellung der Konzepte im Folgenden behandelt werden.

10.1.1 Die praktische Herausforderung

Die Entwicklungszusammenarbeit der ersten Jahrzehnte nach dem II. Weltkrieg bestand im Wesentlichen aus technischer Entwicklungshilfe. Die Vorstellung, mit Infrastruktur- und Industrieinvestitionen nachhaltige Wachstums- und Wohlstandseffekte erreichen zu können, erwies sich jedoch bald als illusionär. Warum solche Investitionen oftmals ihren Zweck nachhaltiger Entwicklung verfehlten, blieb gleichwohl lange umstritten. Warum sollten Anlageinvestitionen, die im Norden erprobt waren, in den Ländern des Südens scheitern? Selbst ausgeklügelte Kontrollen der Mittelverwendung, Investitionen in die Ausbildung des technischen Personals und laufende Ersatzteillieferungen konnten die Defizite der auf technische und finanzielle Hilfe abgestellten Entwicklungszusammenarbeit nicht beseitigen. Wasserversorgungen und Abwasserkanalisationen, die – kaum in Betrieb genommen – schon wieder verfielen, Fabriken, die ihr Produktivitätsziel nie erreichten und als Industrieruinen ein unrühmliches Ende fanden, Rundfunksender, die – von deutschem Steuergeld gebaut – Hassparolen aussendeten und sogar zu Völkermord beitrugen, kündeten über Jahrzehnte hinweg das Unvermögen eines von Ökonomie und Technik beherrschten entwicklungspolitischen Ansatzes. Der Engpass bestand darin, dass Wasser- und Kanalisationsnetze, Industrieanlagen und Rundfunksender gebaut wurden, ohne die dazugehörigen Governance-Institutionen: ohne Wasserwirtschaftsverwaltungen, ohne zureichende Eigentums-, Wirtschafts- und Handelsgesetze, ohne Wirtschaftskontrollbehörden, ohne Organe der Medienkontrolle.

Das Problem der Entwicklungszusammenarbeit bestand also nicht nur darin, dass Mittel aufgrund unzureichender Organisationsgrundlagen versickerten oder ineffizient verausgabt wurden. Selbst erfolgreiche Projekte erwiesen sich über die Zeit als Fehlschlag, weil die zu ihrer nachhaltigen Nutzung notwendigen Governance-Institutionen bzw. Verwaltungseinrichtungen nicht bedacht wurden. Erst in den 1990er Jahren gerieten die institutionellen politischen und sozialen Voraussetzungen nachhaltiger ökonomischer Entwicklung ins Blickfeld wissenschaftlicher Analysen. Es waren zunächst weniger Theorien, etwa die institutionentheoretischen Erkenntnisse der Transaktionskostenökonomik und das in der Politikwissenschaft neu erwachende Interesse am Staat (Evans u.a. 1985), die Entwicklungsökonomien zum Umdenken brachten. Aufsehen erregten vielmehr die frappierenden Entwicklungserfolge der ostasiatischen „Tigerstaaten“ Südkorea, Singapur, Taiwan und Hongkong. Entgegen der neoliberalen Orthodoxie des „Washington Consensus“ (Williamson 1989)¹, die bis in die 1990er Jahre die Ent-

Die ökonomische
Bedeutung von
Governance-Institutionen

1 Benannt nach den in der amerikanischen Bundeshauptstadt residierenden, in der globalen Entwicklungsfinanzierung einflussreichsten Institutionen Weltbank, Internationaler Währungs-

wicklungspolitik bestimmte, war der Erfolg dieser Länder auf ein erhebliches Ausmaß staatlicher Intervention sowohl im Bereich der Marktschaffung als auch der Marktkontrolle zurückzuführen.

Während die Entwicklungs- und Armutsbekämpfungspolitik der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds noch ganz vom neoliberalen „Washington Consensus“ bestimmt war, begann ein Umdenken, das dann im Verlauf der 1990er Jahre zur Neuorientierung der Entwicklungspolitik mit dem Ziel der Verbesserung politischer und administrativer Strukturen und Handlungskapazitäten führen sollte. Insbesondere der spätere Chefökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, kritisierte früh die stereotypen „Empfehlungen“ der neoklassischen Agenda. Diese umfasste im Wesentlichen drei Hauptpunkte: Liberalisierung, Deregulierung und Haushaltsdisziplin. Die bis dahin in den internationalen Finanzorganisationen vorherrschenden Vertreter der ökonomischen Neoklassik waren überzeugt, dass die Misserfolge der Entwicklungspolitik allein von Marktversagen durch staatliche Überregulierung verursacht waren. Sie hielten den Staat prinzipiell für unfähig, die Probleme der Entwicklungsländer zu lösen, und hielten den freien Markt für die wesentliche Quelle des Wohlstandes, wenn man ihn nur lässt. Marktversagen kam in dieser Ideologie nicht vor. Stiglitz (2005) hat die Gegenüberstellung entwicklungspolitischer Desaster in einigen von radikalen neoliberalen Reformen heimgesuchten lateinamerikanischen Ländern mit dem Erfolg südostasiatischer Entwicklungsstaaten als eine historische Erfahrung geschildert und daraus die Forderung nach einer ausgewogenen Balance von Staat und Markt abgeleitet. Der so formulierte „Post Washington Consensus“ (Stiglitz) der internationalen Entwicklungspolitik beinhaltet eine Politikempfehlung, die den aktuellen Good Governance-Konzepten von Weltbank und Internationalem Währungsfonds sowie der meisten Geberländer zugrunde liegt.

Verbesserung politischer
und administrativer
Strukturen

10.1.2 Der theoretische Rahmen

Im Einklang mit der allgemeinen Verwendung des Begriffes „Governance“ sind auch die Vorstellungen von Good Governance neo-institutionalistisch begründet. Im Kern geht es um die institutionelle Koordination von sozialen, politischen und ökonomischen Austauschbeziehungen. Gemeint sind spezifische Ordnungsformen des Staats- und Wirtschaftslebens, die das Handeln von Akteuren koordinieren oder steuern. Der Vorteil und Nutzen solcher Strukturen liegt in der Ermöglichung wechselseitiger Erwartungssicherheit, ohne die kollektives Handeln, besonders wenn es auf Dauer angelegt ist, scheitern würde. Es handelt sich insofern um soziale Lenkungsstrukturen beziehungsweise Regelungsstrukturen. "To govern" heißt neben "regieren", "herrschen" eben auch "lenken", "leiten", „regeln“ – und in genau diesem Sinne institutioneller Lenkungsformen der Wirtschaft durch Märkte, Unternehmen (private Hierarchien) sowie öffentliche und halböffentliche Instanzen (staatliche Hierarchien, Kammern, Verbände) wird der Governance-Begriff in der neo-institutionalistischen Literatur zunächst gebraucht.

Ermöglichung
wechselseitiger
Erwartungssicherheit

fonds und US-Treasury, markiert der „Washington Consensus“ die mit Beginn der 1980er Jahre vollzogene Abkehr von einer Politik staatlich initiiert Industrialisierung und Importsubstitution hin zu globaler Marktöffnung und restriktiver Budgetpolitik.

Während die neoklassische Theorie des Marktes Koordination als spontanes Ergebnis von Wahlhandlungen betrachtet, die von dem Ziel unmittelbarer Nutzenmaximierung geleitet sind, betont der Governance-Ansatz das Langfristinteresse von Akteuren an der Verlässlichkeit und Berechenbarkeit ihrer Austauschbeziehungen. Institutionen können als „gut“ erachtet werden, wenn sie diesem Interesse in zweifacher Hinsicht gerecht werden: Sie müssen, erstens, dem Risiko entgegenwirken, in sozialen Beziehungen getäuscht und übervorteilt zu werden (Williamson 1990: 51-55) und, zweitens, begrenzte kognitive Fähigkeiten zur Kalkulation von Handlungsfolgen (bounded rationality; Simon 1961) ausgleichen. Institutionen verbessern auf diese Weise nicht nur die Rationalitätsgrundlagen individuellen Handelns. Sie dienen darüber hinaus der Sicherung von kollektiven Langfristinteressen gegenüber kurzfristigen individuellen Nutzenkalkülen.²

„Gute“ Institutionen

Aus institutionentheoretischer Sicht lassen sich problemlos allgemeingültige Maßnahmen und Regeln zur Verbesserung von Governance-Strukturen aufstellen. Solche Grundprinzipien sind durchaus in die Normenkataloge internationaler Organisationen eingeflossen. Sie werden aber auch dort nicht weiter problematisiert oder im Sinne einer normativen Wissenschaft begründet.

10.2 Kriterien guten Regierens

Der Praxisbezug des Good Governance-Konzeptes zeigt sich in einer Flut von empirisch erhobenen Indikatoren, wie sie zu Zwecken des *Benchmarking* und der politischen Beratung und Steuerung zwischenzeitlich für alle Staaten der Welt vorliegen (Übersicht in Abb. 1).

Im Falle der Weltbank lauten die Grundforderungen an die Regierungs- und Verwaltungssysteme der Empfängerländer von Wirtschaftshilfen:

Good Governance-Kriterien
der Weltbank

- Partizipation und Verantwortlichkeit (Voice and Accountability),
- politische Stabilität und Gewaltkontrolle (Political Stability and No Violence),
- Effektivität des Regierens (Government Effectiveness),
- Qualität regulativer Politik (Regulatory Quality),
- Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law),
- Korruptionskontrolle (Control of Corruption).

2 In dieser Hinsicht erinnert der Neo-Institutionalismus an die ältere, auf Burke zurückgehende „organische Institutionentheorie“. Demnach sind Institutionen überindividuelle und überzeitliche Einrichtungen, die *beneficial restraints* beinhalten und dabei - emphatisch ausgedrückt - "eine Partnerschaft nicht nur zwischen den Lebenden, sondern zwischen ihnen und den Toten und denen, die noch geboren werden" herstellen (Burke 1887: 359). In dieser Aussage kommt nicht nur ein konservatives Moment zum Vorschein, das historisch gewachsenen Institutionen höhere moralische Vernunft und Stabilität zubilligt als den von Unstetigkeit getriebenen Subjekten. Es verweist auch auf die sozialevolutorische Qualität, begrenzte Gestaltbarkeit, Langfristigkeit und Zählebigkeit institutioneller Entwicklung.

Abb. 1: Good Governance – Übersicht über internationale Indexkonstruktionen

Indices	Fokus / Indikatoren	Methode / Reichweite	Quelle
Human Development Index (HDI)	Kaufkraft pro Kopf in PPP-Dollar, Lebenserwartung bei Geburt, Alphabetisierungs- und Einschulungsraten	Aggregatdaten verschiedener Quellen 179 Länder	UNDP (United Nations Development Programme)
Governance Matters-Index Governance and Corruption Index (World Bank Index, WBI)	Rechtsstaatlichkeit, Politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt, Effektives Regieren, Verantwortlichkeit der Regierenden, Korruptionskontrolle, Respektierung der Menschenrechte	Aggregatdaten verschiedener Quellen, insbesondere Expertenbefragungen 212 Länder	Weltbank
Polity IV Index	Demokratie (Parteienwettbewerb, Wahlen, Verantwortlichkeit der Regierenden), Semidemokratie/Autokratie bei fehlenden Demokratiestandards	Teilindices, zusammengeführt in einem Gesamtindex 162 Länder	University of Maryland
Freedom in the World Index	Skala für Bürgerrechte: Rechtsstaatlichkeit, Religionsfreiheit, Pressefreiheit, Koalitionsfreiheit, Skala für politische Rechte: freie und faire Wahlen	Bewertung durch Experten, zusammengeführt in einem Gesamtindex in 7 Bewertungsstufen 193 Länder (+ 15 Territorien)	Freedom House, Washington, D.C.
Political Terror Scala (PTS)	Rechtsstaatlichkeit, Freiheit von Folter	Berichte von Amnesty International und des US State Department 183 Länder	University of North Carolina
Failed States Index (FSI)	Fragilitätsniveau aufgrund ökonomischer, politischer und sozialer Daten.	Erhebung von Länderdaten 177 Länder	Fund for Peace
Corruption Perception Index (CPI)	Korruption in Regierung und Verwaltung.	Einschätzungen durch lokale Experten. 180 Länder	Transparency International
Bertelsmann Transformation Index (BTI) Bertelsmann Sustainable Governance Index (SGI)	Zweigeteilt: 1. Status Index zur sozialen und ökonomischen Performanz 2. Management Index zur Beurteilung effektiven Regierens.	Bewertung mittels 17 Kriterien und 52 Indikatoren (BTI) Erstellung von Ländergutachten Abgleichung durch Regionalexperten; Ermittlung und Aggregation von Mittelwerten. BTI: 125 Transformationsländer SGI: 30 Länder (OECD)	Bertelsmann Stiftung mit Unterstützung eines wiss. Beirates: BTI- und SGI –Boards.

Quelle: Nuscheler 2009: 42 ff. mit Ergänzungen

Wenngleich die Weltbank-Kriterien große Ähnlichkeit mit denen der OECD, der Europäischen Union oder der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aufweisen, fällt auf, dass die Weltbank die Begriffe „Demokratie“ und „Menschenrechte“ sowie Hinweise auf ethische Grundsätze des Regierungs- und Verwaltungshandelns weniger emphatisch gebraucht und in jüngster Zeit auf Korruptionskontrolle gesteigerten Wert legte. Ihr offizielles Programm lautet heute „Governance & Anti-Corruption“. Der Ansatz lässt einen Bezug zum Konzept des *developmental state* (vgl. Evans 1995) erkennen, in dem Demokratie nicht unbedingt als Voraussetzung, sondern als Folge ökonomischer Entwicklung erachtet wird. Ein Grund

liegt darin, dass sehr hohe Anforderungen an die Demokratiequalität der Empfängerländer den Aktionsradius der Weltbank empfindlich beschränken würden. Ihre Unterstützung ist daher an Staatsqualität – Recht, effektives Regieren und administrative Steuerungs- und Kontrollkapazitäten – mehr interessiert als an Demokratiequalität.

Die Prinzipien der OECD für Good Governance (OECD 1995) betonen die Verantwortlichkeit des Regierens gegenüber demokratisch gewählten Institutionen, ebenso die ethischen Anforderungen an das Regierungshandeln. Die OECD ist ein internationales Regime liberal-demokratisch verfasster, westlich-universalistisch orientierter Staaten. Das Konzept an starken normativen Kriterien der Staatsqualität, des Regierens und der Demokratiequalität zu messen, erscheint insofern nahelegend:

OECD-Prinzipien guter Regierungspraxis

- Rechtsstaatlichkeit (Respect for the rule of law),
- Offenheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber demokratisch gewählten Institutionen (Openness, transparency and accountability to democratic institutions),
- Fairness und Gleichheit politischer Beteiligung (Fairness and equity in dealings with citizens, including mechanisms for consultation and participation),
- effiziente und effektive (öffentliche) Dienstleistungen (efficient, effective services),
- klare, transparente und anwendbare Gesetze und Regeln (clear, transparent and applicable laws and regulations),
- Konsistenz und Kohärenz der Politikentwicklung (Consistency and coherence in policy formation),
- hohe ethische Verhaltensstandards (high standards of ethical behaviour).

Im Vergleich zum Good Governance-Verständnis von Weltbank/IWF und OECD wird die auf Beteiligung, kooperatives und kohärentes Regieren abgestellte Position der Europäischen Union besonders deutlich.

Die Europäische Kommission hat zum Jahrtausendwechsel die Reform europäischen Regierens zu einem ihrer vier strategischen Ziele erklärt und in diesem Zusammenhang im Jahr 2001 ihr Weißbuch „Europäisches Regieren“ veröffentlicht. Darin nehmen Good Governance-Kriterien breiten Raum ein. Die Ausgangslage, vor der das Konzept zu sehen ist, wird so geschildert:

Weißbuch Europäisches Regieren

„Die europäischen Politiker sind mit einer paradoxen Situation konfrontiert. Zum einen erwarten die Europäer von ihnen die Lösung der grundlegenden Probleme unserer Gesellschaft, zum anderen misstrauen sie zunehmend der Politik und den Institutionen, oder wenden sich ganz einfach desinteressiert davon ab. Dieses Problem wird von den nationalen Parlamenten und den Regierungen durchaus erkannt. Besonders akut aber ist es für die Europäische Union. Viele Menschen trauen einer komplexen Maschinerie, die sie kaum verstehen, immer weniger zu, die Politik zu betreiben, die sie erwarten. Die Union wird als bürgerfern, gleichzeitig aber auch als allzu ‚aufdringlich‘ empfunden“ (Kommission 2001: 3).

Die Reformvorschläge gehen dahin, die Gemeinschaftsmethode so zu erneuern, dass sie weniger Eingriffe „von oben“ erfordert und ihre klassischen Politikin-

EU-Grundsätze des guten Regierens

strumente durch *kooperatives Regieren* im Zusammenwirken von europäischen und nationalen Regierungsorganen und Akteuren der Zivilgesellschaft ergänzt, dabei aber zugleich dem Kohärenzziel europäischer Politik entgegenkommt. Die „*Grundsätze des guten Regierens*“ der Europäischen Union (Kommission 2001: 13) umfassen die folgenden Forderungen:

- *Offenheit*: Die Organe sollten offener arbeiten und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erklären, was die EU tut und wie Entscheidungen zustande kommen. Sie sollten eine Sprache verwenden, die jedermann verstehen kann. Offenheit ist deshalb so wichtig, weil sie helfen kann, das Vertrauen in komplexe Institutionen zu stärken.
- *Partizipation*: Wie gut, sachgemäß und wirksam die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess – von der Konzipierung bis hin zur Durchführung – einbezogen werden. Verstärkte Teilhabe bewirkt größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen. In welchem Umfang die Einbindung erfolgt, hängt ganz entscheidend davon ab, ob die zentralen Regierungsebenen in den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Durchführung ihrer Politik nach einem „einschließenden“ Konzept vorgehen.
- *Verantwortlichkeit*: Die Rollenverteilung bei Gesetzgebung und Durchführung muss klar sein. Jede Institution der EU muss den Bürgern erklären, was sie in Europa tut, und dafür die Verantwortung übernehmen. Diese größere Klarheit und Zurechenbarkeit gilt auch für die Mitgliedstaaten und all jene, die – auf welcher Ebene auch immer – an der Entwicklung und Durchführung der EU-Politik mitwirken.
- *Effektivität*: Die Politik der EU muss wirksam sein, zur richtigen Zeit kommen und auf der Grundlage von klaren Zielen, Folgenabschätzungen und gegebenenfalls Erfahrungswerten das Nötige vorsehen. Die Wirksamkeit bestimmt sich auch danach, ob die Politik in einer Weise durchgeführt wird, die im Verhältnis zu ihren Zielen angemessen ist, und ob die Entscheidungen auf der geeigneten Ebene ergriffen werden.
- *Kohärenz*: Politik und konkretes Handeln müssen kohärent und leicht nachvollziehbar sein. Der Bedarf an Kohärenz in der Union wächst: Es gilt, immer mehr Aufgaben zu bewältigen. Die Ost-Erweiterung hat die Vielfalt noch vergrößert. Herausforderungen wie Klimawandel und Bevölkerungsentwicklung machen nicht an den Grenzen der sektoralen Politiken halt, auf denen die Union beruht, die regionalen und lokalen Körperschaften werden immer stärker in die Politik der EU eingebunden. Kohärenz erfordert politische Führung und eine starke Verantwortlichkeit der Organe, damit innerhalb des komplexen Systems ein in sich schlüssiger Ansatz zum Tragen kommt.

Die Prinzipien guten Regierens der Europäischen Union entsprechen den besonderen Bedürfnissen eines komplexen Mehrebenensystems. Während die Weltbank noch die gesellschaftliche und innerstaatliche Gewaltkontrolle im Blick hat, sieht sich die EU mit Legitimationsproblemen konfrontiert, denen sie mit der Forderung nach politischer Kohärenz und Beteiligung begegnet. Die jeweiligen Governance-Konzepte verraten einiges über das Selbstverständnis und die spezifischen

Herausforderungen der institutionellen Akteure, die sie vertreten. Dies gilt auch für die fünf BMZ-Kriterien „guter Regierungsführung“ der deutschen Bundesregierung.

Bereits 1996 veröffentlichte die Bundesregierung ihr entwicklungspolitisches Konzept zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Präambel dieses Dokuments enthält fünf Kriterien, die fortan die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung leiten sollten. Obwohl sie sich in ihren Grundzügen dem auf internationaler Ebene von Weltbank und IWF propagierten Begriff der Good Governance anlehnen, lässt sich doch eine Schwerpunktsetzung ausmachen. Das mit einem umfassenden Reformanspruch eingeführte Konzept wurde mit dem Ausdruck „gute Regierungsführung“ nicht nur begrifflich eingedeutscht. Die fünf BMZ-Kriterien transportieren ein besonderes Verständnis der Voraussetzungen „nachhaltigen Regierens“, das den Schutz der Menschenrechte, das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip sowie das Ziel einer sozialen Marktwirtschaft in den Vordergrund rückt.

Deutsche Kriterien „guter Regierungsführung“

Die Präambel der entwicklungspolitischen Konzeption zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit enthält nicht nur die Kriterien selbst, sondern auch bereits eine erste Antwort auf die Frage, warum solche Kriterien gerade zu diesem Zeitpunkt – ab Mitte der 1990er Jahre – international eine so hohe Bedeutung erhalten haben. Dort heißt es:

„Die Erfahrungen der letzten Entwicklungsdekaden haben gezeigt, daß für Entwicklungsfortschritte oder Mißerfolge in erster Linie die internen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern entscheidend sind. Die veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen zu Beginn der 90er Jahre eröffneten neue Möglichkeiten, Konsequenzen aus dieser Erkenntnis zu ziehen und die Entwicklungszusammenarbeit stärker zu konditionieren. So erhob die Bundesregierung die fünf wichtigsten entwicklungsfördernden internen Rahmenbedingungen zu Kriterien für den Einsatz von Instrumenten und Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit. Sie haben Einfluß sowohl auf den Umfang als auch auf die Art der Zusammenarbeit. Die fünf Kriterien sind: 1. Beachtung der Menschenrechte, 2. Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, 3. Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit, 4. Einführung einer sozialen Marktwirtschaft sowie 5. Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns“ (BMZ 1996: 8f.).

Es ist kein Zufall, dass die Aufmerksamkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gerade nach dem Ende des „Kalten Krieges“ auf die Governance-Qualität der Empfängerländer gelenkt wurde. Die damit verbundene Konditionalität von Hilfeleistungen war erst mit dem Ende des zuletzt vor allem in den Ländern des Südens ausgetragenen Systemkonfliktes zwischen Ost und West möglich geworden.

Die BMZ-Kriterien bestimmen mit kleineren redaktionellen Änderungen – so ist der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ zwischenzeitlich durch „marktorientierte soziale Wirtschaftsordnung“ ersetzt worden (BMZ 2003: 57) – bis heute nicht nur die Entwicklungspolitik, sondern zunehmend auch die Außenpolitik Deutschlands. Das Auswärtige Amt „bekennt sich implizit zu den fünf BMZ-Kriterien und der damit einhergehenden Konditionalität bei der Kooperation. Der Demokratieförderung wird dabei breiter Raum eingeräumt. Bei Verstößen gegen Menschenrechte und Demokratie sollen Sanktionen wie die Aussetzung der Kooperation,

Leitlinie der Außenpolitik

Handelsembargos, Visa-Restriktionen und Einsatz internationaler Tribunale zur Verfolgung massiver Menschenrechtsverletzungen allerdings erst nach einem Dialog mit den betroffenen Regierungen erfolgen“ (Schmidt 2007: 541). Insgesamt ist festzustellen, dass die Kriterien gegenüber afrikanischen Ländern ausgeprägter angewandt werden als anderswo. Weil insgesamt weniger wirtschaftliche Interessen im Spiel sind, „wurde negative Konditionalität (Aussetzung von Hilfsleistungen, Beendigung der EZ etc.) oft angewandt“ (Schmidt 2007: 537).

10.3 Drei Kritikpunkte

Während Good Governance auf der einen Seite als Erfolg versprechender, innovativer Ansatz euphorisch begrüßt wird, sparen Kritiker auf der anderen Seite nicht mit Einwänden. Die wesentlichen lauten:

Methodische und konzeptuelle Einwände

- Good Governance-Prinzipien sind nur schwer operationalisierbar. Die bislang erhobenen Indikatoren guten Regierens basieren auf zumeist von Wirtschaftsexperten geäußerten, subjektiven Einschätzungen der Qualität von Institutionen (z.B. Glaeser u.a. 2004; Arndt/Oman 2006).
- Good Governance ist ein universalistisches Konzept, das die nationale Souveränität und demokratische Selbstbestimmung der adressierten Staaten schmälert. Als eine versteckte Form von Neo-Kolonialismus wirkt es kontraproduktiv (z.B. Al-Jurf 1999; De Maria 2008a, b).
- Bad Governance wird zum „Sündenbock“ aller fortbestehenden Fehlleistungen globaler und regionaler Entwicklungs- und Integrationspolitiken. Die Industrieländer und internationalen Regime immunisierten sich auf diese Weise im Verein mit willfähigen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gegen Selbst- und Fremdkritik (George/Sabelli 1995; Guilhot 2005).

Die Einwände sind u.a. methodologisch begründet, wenn etwa die Validität der Messkonzepte und Indikatoren kritisiert wird. Weiterhin ist die auf den westlichen Wertehorizont beschränkte, universalistische Ausrichtung des Programms umstritten: Sozio-kulturelle und historische Eigenheiten der Empfängerländer bleiben weitgehend unberücksichtigt (Czada/Weilenmann 2004). In diesen Bereichen könnte der Ansatz durchaus verfeinert werden.³ Indessen scheinen die Verfechter und Träger von Good Governance-Programmen bemüht, deren Praxistauglichkeit zu verbessern. So hat zum Beispiel die Weltbank die Kritiker ihrer Messkonzepte beziehungsweise Verfahren der Gewinnung und Anwendung von Good Governance-Indikatoren zu einem „Runden Tisch“ geladen, um ihren Ansatz zu verteidigen und gegebenenfalls anzupassen (Kaufmann/Kraay 2007). Einen viel versprechenden, allerdings auf die OECD-Welt begrenzten Ansatz enthält der im März 2009 vorgestellte *Sustainable Governance Index* der Bertelsmann-Stiftung. Durch eine Fülle von transparent erfassten politischen Systemmerkmalen eignet er

³ Dabei geht es nicht um fragwürdige, die Menschenwürde verletzende Kulturpraktiken, sondern um Institutionen der Sozialintegration. Ein Beispiel sind Traditionen gegenseitiger Hilfeleistung, die Wohlfahrtseffekte erzielen können und differenziert vom westlichen Begriff der Korruption abzugrenzen wären (De Maria 2008a, b).

sich besonders für eine politikwissenschaftliche ländervergleichende Analyse (SGI 2009: www.sgi-network.org).

Eine verbesserte Datengrundlage ändert allerdings wenig an der wissenschaftlich und politisch begründeten Fundamentalkritik, die den Nutzen von Governance-Indikatoren für die Politikberatung und politische Steuerung abstreitet. Bezeichnend dafür ist die von Nicolas Guilhot in *Le Monde Diplomatique* unter dem Titel „Die Weltsanierer vom Dienst“ (Guilhot 2000) veröffentlichte Polemik, in der es über die Good Governance-Maßnahmen der Weltbank heißt: „Mit Schlagworten wie ‚Bürgerbeteiligung‘, ‚Transparenz der Institutionen‘, Achtung ‚rechtsstaatlicher Grundsätze‘ und Entfaltung der ‚Zivilgesellschaft‘ hat sich die Bank ein demokratiefreundliches Vokabular zugelegt, und die NGOs können sich einreden, das sei ihrem Einfluss zu verdanken“. In einer umfangreichen empirischen Studie kann Guilhot (2005) zeigen, dass im Umfeld von Good Governance-Maßnahmen ein weitläufiges, nahezu unüberschaubares Netz von Nichtregierungsorganisationen geknüpft wurde, die offenbar mehr der legitimatorischen Absicherung des Konzeptes als der substantiellen Partizipation und Expertise in den betroffenen Ländern dienen. Diese NGOs sind im unmittelbaren Umfeld von Global Governance-Institutionen tätig sowie in deren Projekte vor Ort eingebunden. Nicht selten liegen die Einkommen von NGO-Aktivistinnen und örtlichen Beratern in den Empfängerländern über denen der Staatsbediensteten. Das Ziel, die Staatskapazität zu stärken, kann dadurch empfindlich konterkariert werden. Es entstehen zudem Beteiligungsformen, die demokratisch nicht legitimiert sind, den Aufbau klarer Verantwortungsstrukturen behindern können und insgesamt mehr zur Intransparenz des Regierens als zu dessen Transparenz beitragen. Ob damit konkrete Ziele wie Rechtsstaatlichkeit und weniger Korruption erreicht werden, bleibt fragwürdig. Letztlich, so der Vorwurf, erweise sich die Forderung nach Beteiligung der Betroffenen als ein partizipatorisches Inputmanagement, mit der transnationale und in der Entwicklungszusammenarbeit tätige Akteure ihr Demokratiedefizit zu kaschieren glauben (Guilhot 2005).

Schlagworte statt Reformen?

Tatsächlich fällt es schwer, hinter der allenthalben gebräuchlichen Governance-Rhetorik eine substantielle Neuorientierung oder gar Qualitätsverbesserung der Politik und des Regierens zu entdecken. So wurden im Umfeld der Weltbank alte Programme der Privatisierung und globalen Marktschaffung im neuen Gewand, „administratively relabelled“, fortgesetzt (Guilhot 2005: 221).⁴ Wie zutreffend die Kritik ist, kann in vielen Politikfeldern demonstriert werden. Das Programm der Entstaatlichung, Privatisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge genießt in der Entwicklungspolitik größere Priorität als je zuvor. Die auf öffentliche Dienstleistungen (Public Service) ausgerichtete und gemischtwirtschaftliche, von kooperativen Staat-Wirtschaftsbeziehungen (Mixed Economy) gekennzeichnete Wirtschaftspolitik ist nicht zuletzt im Kontext von Good Governance-Konzepten diskreditiert worden. Eine Folge dieser Entwicklungsstrategie ist zum Beispiel, dass arme Bevölkerungsteile von der Wasserversorgung ausgeschlossen bleiben, weil sie die Anschluss- und Verbrauchskosten nicht bezahlen können. Dabei wird

4 Die institutionalistische Umetikettierung („administrative relabeling“) der laufenden Entwicklungsprogramme ist eine in der Weltbank geläufige Bezeichnung für den Übergang zum Good Governance-Konzept (Kapur u.a. 1997: 369).

übersehen, dass Wasserzähler in den privaten Haushalten entwickelter Industriestaaten flächendeckend erst vor wenigen Jahrzehnten gebräuchlich wurden, und bis dahin Wasser als ein auf lokaler Ebene verwaltetes öffentliches Gut galt. Auf diese Weise werden nicht nur historische Erfahrungen ignoriert, sondern auch Prozesse politischer Selbstverwaltung und Gemeinschaftsbildung auf lokaler Ebene behindert.

Die „Public-Service“-Orientierung und Selbstverwaltungstradition, die entscheidend zum Erfolg nachholender Industrialisierung und der Wohlfahrtspolitik europäischer Staaten beitrug, fand im Good Governance-Diskurs bislang keinen Niederschlag. Stattdessen wird die aktuelle Verfassung und Politik der Industriestaaten zum Vorbild von Ländern und Gesellschaften erklärt, deren Entwicklungsstand zuallererst ein Phänomen von Ungleichzeitigkeit darstellt. Vielversprechender erschiene ein Ansatz, der von einer Vielfalt der Modernen (*multiple modernities*; Eisenstadt 2002) ausgeht. Damit würden freilich Entwicklungsziele fragwürdig, die auf eine in absehbarer Zeit herstellbare ökonomische, soziale, kulturelle und politisch-administrative Welteinheit abzielen. Im Good Governance-Konzept sind diese Ziele offen oder unausgesprochen enthalten. Auch darin erweist sich die Normativität des Ansatzes. Sie herauszuarbeiten und im Dialog mit den Betroffenen zu rechtfertigen, steht noch aus. Auch wenn Good Governance-Konzepte *prima facie* hohe Überzeugungskraft ausstrahlen, sind die politischen Konflikte über ihren Geltungsanspruch und ihre praktische Umsetzung nicht beseitigt.

Universelle Werte versus
Vielfalt der Moderne

Wenngleich Maßnahmen zur Förderung von Good Governance die ihnen zugeschriebene Wirkung nur selten erzielen, bleibt die Governance-Rhetorik nicht gänzlich wirkungslos: „Obwohl das Governance Konzept wolkig, vage und undeutlich blieb, war es gerade erfolgreich, weil es auf diese Weise viele unterschiedliche Formen der Expertise und Einflussnahme begünstigte, die in Fragen der Neubestimmung des Staates und seiner Rolle miteinander konkurrieren konnten“ (Guilhot 2005: 214). Um den Good Governance-Diskurs für ein substantiell wirksames politisches Programm fruchtbar zu machen, müssen indessen nicht nur konzeptionelle, sondern auch praktische Probleme überwunden werden.

10.4 Ein praxistaugliches Konzept?

Die konstruktive, an den Grundprinzipien festhaltende und auf praktische Erfolge ausgerichtete Kritik von Good Governance-Politiken müsste an den folgenden Fragen ansetzen:

- Wie lässt sich Good Governance so operationalisieren und messen, dass daraus praxistaugliche politische Programme entstehen können? Was bedeuten zum Beispiel Begriffe wie „politische Offenheit und Transparenz“, „Fairness und Beteiligung“, „verantwortliches Regieren“ oder „Effektivität öffentlicher Dienstleistungen“?
- Wie können die abstrakten Ziele des Konzeptes in der Praxis dauerhaft erreicht werden? Wie entsteht aus Bad Governance Good Governance?

- In welchen Fällen und warum scheitert das Konzept? Warum hat der neue Ansatz die in ihn gesetzten Erwartungen bislang nicht oder nur unzureichend erfüllt?

In Frage stehen also die konzeptuellen Grundlagen und Operationalisierungen von Good Governance und die Möglichkeiten der Implementation effektiver politischer Steuerungsinstitutionen unter den Bedingungen kultureller Differenz und defizitärer Staatlichkeit. Die Implementation politischer Programme setzt funktionierende administrative Strukturen voraus. Da solche Voraussetzungen gerade in *failed states* oder in Systemen von Bad Governance nicht gegeben sind, können die in westlichen Industrieländern gewonnenen Erkenntnisse der Regierungs- und Implementationsforschung kaum weiterhelfen. Man wird also auf die empirische Transformationsforschung zurückgreifen müssen, und zwar auf Forschungen zur Regierungs- und Verwaltungstransformation, die – anders als Studien zur demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation – eher dünn gesät sind.

Fragwürdige Übertragung westlicher Vorbilder

Allein die Frage, was das in Good Governance-Konzepten stets betonte Prinzip verantwortlicher Regierungsführung und Verwaltung bedeutet, ist keineswegs trivial. Ohne Klarheit darüber, was Verantwortlichkeit in Politik und Administration bedeutet, ohne begriffliche Anstrengung, die in dieser Frage einen Rückgriff auf die Theorie politischer Systeme voraussetzt, erscheint es geradezu müßig, entsprechende Programme in Angriff zu nehmen. Wem gegenüber sind gewählte Regierungen verantwortlich? Millionen von Wählern können eine Regierung nicht effektiv kontrollieren. Auch NGOs, die ihre Existenz und ihr Überleben den Programmen verdanken, die sie kritisch begleiten sollen, sind dazu ungeeignet. Daher sind neben allgemeinen Wahlen, Abstimmungen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten vor allem Institutionen der staatlichen Interorgankontrolle von entscheidender Bedeutung. Effektive, auf operatives Regierungshandeln gerichtete politische Kontrolle ist nur zwischen verfassten Organen möglich, kaum aber in einem demokratischen Repräsentationsverhältnis. Hier sind nämlich die Kontrollmöglichkeiten allein schon durch die große Zahl der Auftraggeber (Wähler) beschränkt (Saladin 1984: 49).

Verantwortlichkeit der Regierung

Es sind demnach vor allem politische Systemmerkmale, die verantwortliches Regieren gewährleisten: Verfassungsgerichte, Rechnungshöfe, Zweikammersysteme, parlamentarische Geschäftsordnungen (zur Sicherstellung von Informations- und Mitwirkungsrechten von Oppositionsparteien), Zentralbankautonomie und dergleichen. Daher sollten Regierungs- und Verfassungsfragen den Ausgangspunkt einer zielführenden Good Governance-Debatte bilden. Ein funktionierendes System der politischen Interorgankontrolle erscheint vor allem dann wichtig, wenn die politische Teilnahme der Bevölkerung durch einen niedrigen Bildungsstand oder gar Analphabetismus erschwert wird – ein Sachverhalt, der in den Ländern des Südens häufig zutrifft und nicht zuletzt durch „Bad Governance“ verursacht und perpetuiert wird. Auch Merkmale der Gesellschaftsstruktur wie sprachlich-kulturelle oder religiöse Segmentierung wirken sich auf die Legitimationsgrundlagen und Effektivität politischer Beteiligung und Repräsentation aus. Die Verfassung und Betriebsweise des politischen Systems gewinnt vor diesem Hintergrund entscheidende Bedeutung für den Erfolg von Good Governance-Programmen.

10.4.1 Politisches System und Good Governance

Die Bedeutung politischer Systemmerkmale für „gutes Regieren“ kann am Beispiel afrikanischer Staaten illustriert werden. Die rasch anwachsende Literatur zu politischen Systemen subsaharischer Staaten verweist nicht selten auf deren vor- geblich „rätselhafte Eigenschaften“ (Mozaffar u.a. 2003: 379), darunter auf die immer wieder anzutreffende Ausbildung reiner Mehrheits Herrschaft mit Ein- Parteien-Dominanz. Daraus entstehen stark repressive Züge: Oppositionsparteien und zivilgesellschaftliche Aktivitäten werden nicht selten unter Gewaltandrohung ausgebrems. Bei näherem Hinsehen können diese „Rätsel“ im Einklang mit Er- kenntnissen der Demokratietheorie und politischen Systemlehre durchaus erklärt werden. Um dies zu tun, müssen wir auf das für die Stabilität von Demokratien bedeutsame Zusammenspiel von Merkmalen politischer Systeme und jeweiliger Gesellschaftsstrukturen näher eingehen.

Die Stabilität von Demokratien hängt wesentlich davon ab, ob eine politische Le- galordnung auf die gegebenen sozialen Verhältnisse abgestimmt ist und wie vor diesem Hintergrund die institutionellen Schnittstellen und Akteursnetzwerke zwisch- en Staat und Gesellschaft beschaffen sind. Ob ein politisches System – eine präsidiale oder parlamentarische Demokratie, eine reine Mehrheits Herrschaft oder ein System politischer Machtteilung, ein pluralistisches oder korporatistisches Verfahren sozialer Interessenvermittlung, ein unitarisches oder föderativ verfass- tes Gemeinwesen – im intendierten Sinne funktioniert, ist nicht zuletzt eine Frage der gesellschaftlichen Verhältnisse: der Bevölkerungsstruktur, sozio-kultureller Spannungslinien (*cleavages*), Werte und Einstellungen, Geschichte, Wirtschafts- struktur etc. Dies wird an den eigentümlichen gesellschaftlichen Voraussetzungen des Westminster-Modells deutlich, das außer in Großbritannien offenbar nur noch in Neuseeland seine Funktionstüchtigkeit beweisen kann, aber in zahlreichen an- deren Ländern und insbesondere in Afrika gescheitert ist (vgl. Lijphart 1999). Die gesellschaftlichen Voraussetzungen der Demokratie und die Risiken ihres Schei- terns lassen sich eindrucksvoll am Beispiel der Weimarer Republik zeigen. Die fehlende Übereinstimmung von Verfassung und Gesellschaft der Weimarer Repu- blik kommt im Diktum von Otto Kirchheimer, deren Verfassungsnormen seien den sozialen Verhältnissen „vorausgehinkt“, pointiert zum Ausdruck. Ähnliche *mismatches* lassen sich für die aus Westeuropa (Großbritannien, Frankreich, Por- tugal) in das koloniale und post-koloniale Afrika übertragenen politischen Systeme feststellen.

Zusammenhang von politischen und gesellschaftlichen Faktoren

Politische Verfassungsordnungen lassen sich nicht einfach auf beliebige gesell- schaftliche Verhältnisse übertragen. Das Wissen darüber hat Forderungen nach einem „*constitutional re-engineering*“ in den gescheiterten Demokratien des Sü- dens ausgelöst (sehr früh und wenig rezipiert: Lewis 1965; in den 1990er Jahren: Lijphart/Waisman 1996; Lijphart 1999; Sartori 1994; Norris 2004). Die an Ver- fassungsrevisionen und politische Systemreformen geknüpften Hoffnungen sind allerdings zumeist enttäuscht worden. Dies mag vor allem daran gelegen haben, dass die in Ermangelung lokaler Expertise herangezogenen westlichen Berater mit den sozialen und kulturellen Verhältnissen vor Ort nur bedingt vertraut waren. Einzig die südafrikanische Verfassung von 1997 ist von heimischen und internati-

Constitutional re-engineering

onalen Experten mit Blick auf die kulturelle Vielfalt des Landes (Regenbogenation) vorbildlich konstruiert worden.

Die Erwartung, das Wählerverhalten, die Parteiensysteme sowie die Regierungsbildung würden sich auch in abweichenden soziokulturellen Kontexten theoretisch konsistent, so wie wir es aus den reifen Demokratien kennen, aus dem systematischen Zusammenspiel von Wahlrecht und bestehenden Cleavage-Strukturen entwickeln, blieb unerfüllt (Basedau 2002; Mozaffar u.a. 2003). In afrikanischen Staaten kam es immer wieder zur Ausbildung einer Ein-Parteien Dominanz – nahezu unabhängig davon, wie die Parteiensysteme beschaffen waren, wie autokratische Traditionen fortwirkten, wie weit die demokratische Transformation fortgeschritten war oder welche Wahlsysteme zum Einsatz kamen.

Beteiligung politischer
Minderheiten

Empirische Analysen deuten darauf hin, dass dies von einer verbreiteten ethnopolitischen Mobilisierung des Elektorates herrührt (Mozaffar u.a. 2003).⁵ Anstelle von legislativen Parteienkoalitionen organisieren Wahlkreisabgeordnete ethnopolitische Wählerkoalitionen, um sich ihren Parlamentssitz zu sichern (Mozaffar u.a. 2003: 388f.). Ein Grund für diese wahlpolitische Strategie liegt in der organisatorischen und programmatischen Schwäche der politischen Parteien. Wechselnde legislative Parteienkoalitionen setzen einen breiten organisatorischen Unterbau sowie ausreichende ideologische und materielle Ressourcen der Parteien voraus, an denen es in den meisten afrikanischen Ländern mangelt. Die dadurch begünstigte ethnopolitische Mobilisierung führt – nahezu unabhängig von sonstigen politischen Systemmerkmalen – zu einer strukturellen Mehrheitsherrschaft ergänzt durch Verhandlungen und Kompromisslösungen innerhalb der zumeist informellen Mehrheitskoalitionen; nicht selten begleitet von einer massiven Unterdrückung der darin nicht repräsentierten oppositionellen Kräfte. Die Repräsentation und Beteiligung politischer Minderheiten ist eine wichtige Voraussetzung für gesellschaftliche Versöhnung (*reconciliation*) und einen stabilen demokratischen Verfassungsfrieden. Damit stellt sich umso mehr die Frage nach dem Stellenwert und den Realisierungschancen nichtmajoritärer und gegenmajoritärer, verhandlungsdemokratischer Elemente politischer Repräsentation und guten Regierens, die gesellschaftlichen Minderheiten und oppositionellen Kräften Entfaltungsspielräume eröffnet.

Ohne leistungsfähige, den gesellschaftlichen Verhältnissen gerecht werdende demokratische Regierungssysteme sind nachhaltige Erfolge im Kampf gegen Amtsmissbrauch, für Transparenz und Beteiligung kaum zu erwarten. Dies spräche dafür, Fragen der Verfassungsreform, der Wahlrechtsreform, des Parteienrechts, der

5 Auf Probleme bei der Übertragung liberal-demokratischer, westlicher Verfassungen auf „Stammesgesellschaften“ hatte bereits Lewis (1965) hingewiesen. Er stieß indes vielfach auf Ablehnung: vor Ort in Afrika, weil sich die dortigen Eliten seinerzeit selbst an westlichen Standards orientierten, im Westen, weil die Vorstellung einer indigenen Demokratieentwicklung politisch nicht opportun erschien. Ethnologen konnten zudem mit Lewis' Begriff von Ethnizität als Basis politischer Konfliktlinien wenig anfangen. Ihre Annahme, dass tribale Identitäten konstruiert und daher für Veränderung offen seien, vertrug sich nicht mit deren Anerkennung als exogener politischer Machtfaktor. Anders als die Ethnologie interessierte sich der Ökonom Lewis für die politischen Folgen ethnischer Zuschreibungen, nicht aber dafür, wie sie sich endogen herausbilden.

Verwaltungsorganisation etc. in den Good Governance-Diskurs einzuführen. Anders als die Vorgabe von fragwürdigen quantitativen Zielgrößen in Form von Governance-Rankings, würde dieser Ansatz zu einem insgesamt besseren Verständnis für demokratisches und verantwortliches Regieren beitragen.

10.4.2 Zur Qualität von Good Governance-Indikatoren

Die 2008 zum Ausbruch gekommene globale Finanzmarktkrise ließ an der Brauchbarkeit gängiger Indikatoren zur Qualität von Institutionen erhebliche Zweifel aufkommen. Die Krise zeigt, wie fragwürdig es ist, ökonomisches und politisches Handeln an quantitativen Rankings und *Benchmarks* auszurichten. Zahlreiche Unternehmen, denen erstklassige Corporate Governance-Praktiken und finanzielle Bonität bescheinigt wurden, erwiesen sich als schlecht verwaltet. Manche Finanzmarktakteure verkauften noch im Wissen um ihre drohende Insolvenz wertlose Anleihen an ahnungslose Kunden, um so ihren Zusammenbruch hinauszuzögern. Länder, denen die Weltbank Spitzennoten für die Qualität ihrer Finanzmarktregulierung erteilt hatte, mussten im Herbst 2008 ihre Banken verstaatlichen. Andere, die sich in der Anpassung an Governance-Moden zurückhaltender gezeigt und schlechtere Rankings erhalten hatten, erwiesen sich in der Krise als weniger verletzlich.

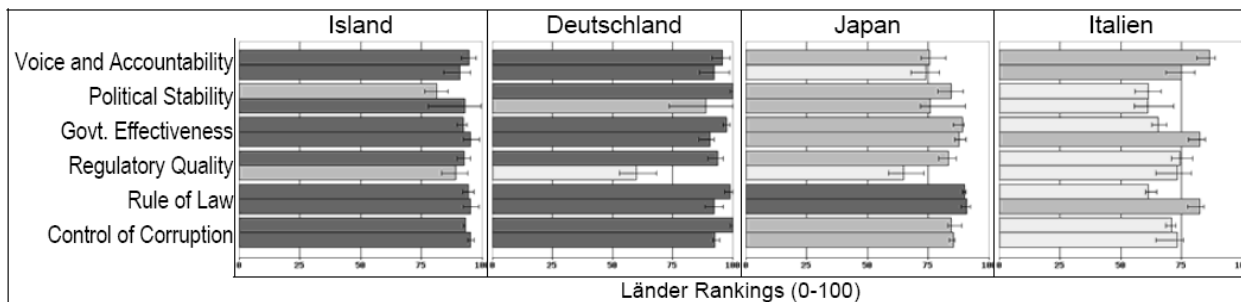
Island, das im Good Governance-Index der Weltbank Spitzenplätze in politischer Stabilität, Effektivität des Regierens, Regulierungsqualität, Rechtsstaatlichkeit, politischer Verantwortlichkeit und Korruptionskontrolle verbuchen konnte (Abb. 2), war Ende 2008 zahlungsunfähig. Ein Staatsbankrott konnte vorerst nur mit ausländischer Hilfe vermieden werden, er hätte zusammen mit dem global agierenden isländischen Bankensystem weitere Akteure des internationalen Finanzmarktes in den Abgrund gezogen. Hatte das Land noch 1996 schlechteste Noten für die Qualität seiner Finanzmarktregulierung erhalten, so entwickelte es sich in den Folgejahren zu einem viel zitierten Vorbild. Begleitet wurde diese Entwicklung von der Liberalisierung der isländischen Wirtschaft und von zahlreichen Auftritten isländischer Politikerinnen vor UN-Gremien und in internationalen Wirtschaftsforen, bei denen sie mit Verve für die Good Governance-Kriterien von IWF und Weltbank eintraten und in gleichlautenden Formulierungen die ökonomische Globalisierung als sozialen Fortschritt rühmten. Ein kurzer Blick auf *statements* isländischer Politiker offenbart ein gebetsmühlenhaftes Bekenntnis zu Wirtschaftsliberalismus und Good Governance.⁶ Dabei waren die isländischen Minister und selbst der Notenbankgouverneur, die sich in dieser Weise äußerten, fachlich keineswegs ausgewiesen. Anstelle von Good Governance herrschten Dilettantismus, institutionelle Kontrolldefizite und „Vetternwirtschaft“:

Fehleinschätzungen der
Governance-Qualität

6 Vgl. Statement by Mr. Geir H. Haarde Minister of Finance of Iceland, International Monetary and Financial Committee Meeting, Washington, D.C., September 28, 2002; <http://www.imf.org/external/am/2002/imfc/state/eng/isl.htm> (2.2.2009). UN General Assembly: Statement by H.E. Mrs. Valgerður Sverrisdóttir Minister for Foreign Affairs of Iceland, 26.9.2006; <http://www.iceland.org/be/the-embassy/news/nr/3166>, (2.2.2009). Mr. Hjálmar W. Hannesson, Permanent Representative of Iceland to the United Nations. Substantive Session of the Economic and Social Council. Annual Ministerial Review, 4 July 2007; http://www.un.org/ecosoc/docs/stats/AR-M451N_20070705_113158.pdf (2.2.2009).

„Im Gegensatz zu Deutschland, wo oft das Fachidiotentum beklagt wird, hat Island ein Problem mit dem Dilettantismus. Die Menschen sind fleißig und tatkräftig, übernehmen aber manchmal Aufgaben, von denen sie einfach nichts verstehen. Der jetzige Ministerpräsident war früher Außenminister und auch mal Finanzminister - zu der Zeit, als der Notenbankchef, der zwischen- durch auch mal Außenminister war, Ministerpräsident war und der jetzige Finanzminister das Amt des Fischereiministers bekleidete. Diese nun wirklich ländliche Art von Vetternwirtschaft war der Aufsicht von international agierenden Banken nicht gewachsen. Das System funktionierte, solange die wenigen wichtigen Akteure allesamt in Reykjavik wohnten und sich früher oder später ohnehin auf einer Konfirmation oder im Theater über den Weg liefen. Doch in dem Moment, in dem so einflussreiche Männer wie Landsbanki-Chef Björgolfur Thor Björgolfsson nach London zogen, konnte soziale Kontrolle die institutionelle nicht mehr ersetzen“ (Magnusson 2008: 25).

Abb. 2: Good Governance-Indikatoren: World Bank Index (WBI) für Island, Deutschland, Japan und Italien (2007 und 1996)



Anmerkung: obere Balken: 2007, untere Balken: 1996.

Wie konnte es zu derartigen Fehleinschätzungen der Governance-Qualität eines Landes kommen? Die Hauptursache liegt im Widerspruch von Realität und Rhetorik, der die Good Governance-Debatte seit geraumer Zeit begleitet und der mit dem Ausbruch der Krise schlagartig erkennbar wurde. Die mangelnde Objektivität von Governance-Indikatoren tritt bereits in den zugrunde liegenden Messkonzepten deutlich zu Tage. Daten zur Governance-Qualität basieren vor allem auf Expertenumfragen bei multinationalen Unternehmen und Wirtschaftswissenschaftlern. Hinzu kommen Meinungsumfragen bei „Think Tanks“, NGOs und Internationalen Organisationen. Diese Umfragen repräsentieren offenbar nicht mehr als die herrschende Meinung von globalen Wirtschaftseliten und Ökonomen. Die Vielzahl der Datenquellen⁷ ist keineswegs Zeichen eines von Pluralität und akademischen Kontroversen gekennzeichneten wissenschaftlichen Diskurses. Ihre Interpretation und Auswahl signalisiert vielmehr ein ausgeprägtes Konformitätsbedürfnis der im Benchmarking-Geschäft tätigen Einrichtungen und Beratungsaktoren. Zu den Folgen bemerkt De Maria (2008b: 783): „This monochromatic flow of data significantly trims down informational diversity“.

Dominanz der Ökonomen

7 Kaufmann/Kraay (2007) geben folgende Datenquellen an: 1. Cross-Country Surveys of Firms: Global Competitiveness Survey; World Business Environment Survey; World Competitiveness Yearbook, BEEPS; Cross-Country Surveys of Individuals: Gallup International Voice of the People; Latinobarometro; Afrobarometer. 2. Expert Assessments from Commercial Risk Rating Agencies: DRI, PRS, EIU; World Markets Online, Merchant International Group; IJET Travel Consultancy, PERC. 3. Expert Assessments from NGOs and Think Tanks: Reporters Without Borders; Heritage Foundation; Freedom House; Amnesty International; Bertelsmann Foundation; Columbia University; International Research and Exchanges Board. 4. Expert Assessments from Governments; Multilaterals: World Bank CPIA, EBRD, AFDB, ADB, State Dept; Human Rights Report; Trafficking in Persons Report.

Der World Bank Index erweist sich vor diesem Hintergrund als ein einseitig informiertes Ideologiekonstrukt. Er zeigt, wie weit die Politik und der institutionelle Status eines Landes mit dem von Weltbank, Internationalem Währungsfonds und der amerikanischen Treasury formulierten „Washington Konsensus“ übereinstimmt. Dies wird besonders an Ländern wie Island erkennbar, die diese Policy-Doktrin rhetorisch offensiv vertreten haben und damit hohe Rangplätze erreichen konnten.

10.4.3 Demokratisches Regieren und Zivilgesellschaft

Eine wesentliche Neuerung des Good Governance-Ansatzes ist die Entdeckung der Zivilgesellschaft als Agens gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklung. Regieren wurde in weniger entwickelten Ländern ebenso wie in den Industrieländern historisch als Aufgabe eines zwar demokratisch kontrollierten, in seinen Alltagsgeschäften aber autonomen Verwaltungsstaates betrachtet, bis hin zu der obrigkeitstaatlichen Vorstellung, nicht politische Einmischung, sondern Ruhe sei die erste Bürgerpflicht. Heute wissen wir: Die institutionellen Schnittstellen zwischen dem arbeitenden Staat und einer in Verbänden und bürgerschaftlichen Initiativen organisierten Gesellschaft sind von entscheidender Bedeutung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung von Ländern und Regionen. Neben der parlamentarischen demokratischen Repräsentation, die einen diffusen politischen Richtungskonsens erzeugt, besteht ein weiteres Subsystem politischer Interessenvermittlung, das unter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen den für das alltägliche Regieren notwendigen Handlungskonsens hervorbringt (Habermas 1973; Lehmbruch 1977).

Die eminente Bedeutung der Funktionsweise dieses politischen *two tier systems* lässt sich aus einer Vielzahl politisch-ökonomischer Analysen der vergangenen Jahrzehnte herauslesen. Zum einen hat die Neo-Korporatismusforschung gezeigt, wie die Einbindung gesellschaftlicher Verbände in die staatliche Politikentwicklung die Ergebnisse der Politik beeinflusst. Internationale Vergleichsstudien belegen, dass eine Reihe von Wohlfahrtsindikatoren wie zum Beispiel Arbeitslosenquoten, soziale Sicherheit, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, gesamtwirtschaftliche Produktivität und Verteilungsgerechtigkeit von kooperativen Mustern der politischen Interessenvermittlung positiv beeinflusst werden (Alvarez u.a. 1991; Czada 1983). Die sozialwissenschaftliche Governance-Forschung hat diese Befunde institutionentheoretisch untermauert sowie auf die Existenz und Auswirkungen verschiedener nationaler, sektoraler und regionaler Muster institutioneller Steuerung kapitalistischer Systeme hingewiesen (Hall/Soskice 2001; Voelzkow 2007; Kleinfeld u.a. 2006). Parallel dazu erschloss sich die Bedeutung gesellschaftlicher Verbände und ihrer Vernetzung im Zuge der von Putnam (1993) angeregten Sozialkapitalforschung. Theoretische und normative Unterstützung für diese Befunde finden sich zudem in den Debatten zum Kommunitarismus und zur assoziativen Demokratie.

Die Bedeutung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft

Staat und Gesellschaft galten in der politischen Theorie oft als nicht nur analytisch, sondern real getrennte Sphären, die sich zueinander nicht komplementär verhalten. Die Betonung des Gegensatzes von staatlicher Souveränität und gesell-

schaftlichem Gruppeneinfluss hat die Staats- und politiktheoretische Forschung so nachhaltig und holzschnittartig geprägt, dass die Feinheiten von Staat-Gesellschaftsbeziehungen häufig nur verzerrt wahrgenommen werden. Diese in der politischen Ideengeschichte einflussreich gewordene Auffassung ist in der modernen politischen Theorie etwa bei Mancur Olson (1985) weiterhin präsent. Die gesamte rechtswissenschaftliche Staatstheorie ist davon geprägt. Man gelangt in dieser Perspektive leicht zur Vorstellung einer einfachen, das Verhältnis von Staat und Gesellschaft bestimmenden politischen Kräftermechanik. Ihr liegt die Überlegung zugrunde, dass Autonomiegewinne der einen Seite notwendig mit Autonomieverlusten der anderen verknüpft sind. Eine wohl organisierte, mit großen politischen Einflusspotenzialen ausgestattete Gesellschaft erscheint dann als Herrschaft der Verbände und drohende „Kolonisierung“ des Staates (Kaiser 1956), ein starker, autonomer Staat als Hemmnis für die Entfaltung der Organisationsgesellschaft.

Dass dies nicht notwendigerweise zutrifft, zeigen neben zahlreichen Beiträgen der Korporatismusforschung die von Lehmbruch (1987) als „Administrative Interessenvermittlung“ bezeichneten Fälle, in denen „Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen“ (Czada 1991) auftreten. Dass Regierungen in vielfältiger Weise die Gesellschaft organisieren oder deren Organisation befördern, ist eine im öffentlichen Bewusstsein wenig bekannte und selbst in der Politikwissenschaft noch kaum erforschte Tatsache. Sie geht über die Einrichtung des Kammerwesens in kontinentaleuropäischen Staaten weit hinaus und umfasst die Gründung von Bauernverbänden, energiepolitischen Foren, Innovationsnetzwerken, Aidshilfevereinen (vgl. Czada 1991) und neuerdings in Deutschland den „Integrationsgipfel“ und die „Islamkonferenz“ der Bundesregierung (Musch 2008), die Struktur bildend auf die Organisationsgesellschaft einwirken. Die im Ländervergleich beobachtbaren großen Unterschiede gesellschaftlicher Organisation und Interessenvermittlung lassen sich vor allem auf eigentümliche, historisch gewachsene Staats- und Verwaltungstraditionen zurückführen (vgl. Lehmbruch 1991).

Administrative
Interessenvermittlung

Die Struktur und Stabilität der Beziehungsnetzwerke zwischen politisch-administrativen Steuerungsinstanzen und Akteuren der Zivilgesellschaft – Unternehmen, Gewerkschaften, Kirchen, NGOs etc. – erweist sich in vergleichenden empirischen Studien immer wieder als ein maßgeblicher Erklärungsfaktor für die soziale, politische und ökonomische Entwicklung einer Region oder eines Landes. In der sozialwissenschaftlichen Governance-Debatte (z.B. Lindberg u.a. 1991; Kleinfeld u.a. 2006) kommt diese Erkenntnis durchaus zum Ausdruck. Sie hat allerdings bislang die Entwicklung von Governance-Indikatoren kaum beeinflusst.

10.5 Fazit

Good Governance-Programme zielen auf die Einrichtung funktionierender politisch-administrativer Strukturen, die zugleich die wichtigste Voraussetzung einer erfolgreichen Implementation solcher Programme bilden. Dies gleicht dem Versuch, ein Schiff in stürmischer See zu bauen. Wie alle Entwicklungs- und Transformationskonzepte kann auch das Vorhaben, leistungsfähige Regierungs- und

Verwaltungsinstitutionen rasch und nahezu aus dem Nichts zu schaffen, diesem Teufelskreis kaum entrinnen. Gleichwohl hat das Good Governance-Konzept dem früheren Leitbild ökonomisch-technischer Entwicklung voraus, an den Grundfunktionen staatlicher Organisation und Steuerungsfähigkeit im Verein mit einer aktiven, politisch adressierbaren Gesellschaft anzusetzen.

Wie gut oder schlecht Regieren im Sinne der Fähigkeit ist, kollektive Problemlösungen zu finden, zu formulieren und umzusetzen, hängt überwiegend davon ab, wie das Interaktionsverhältnis zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren beschaffen ist. Als politische Integrations- und Steuerungsinstanz ist der Staat auf die Unterstützung und Mitwirkung seiner Bürger in dreifacher Weise angewiesen: Zuerst benötigt er ein Mindestmass ideeller Zustimmung. Ohne einen Grundvorrat von Einverständnis, das einer politischen Ordnung die Chance zwangloser Befolgung sichert, müsste jede politische Gemeinschaft früher oder später an ausufernden Überwachungs- und Erzwingungskosten scheitern. Effektives staatliches Handeln hängt über diese ideelle Unterstützung hinaus, zweitens, von der Zufuhr materieller Ressourcen – vor allem Steuern – aus der Gesellschaft ab. Nicht zuletzt daraus resultiert der auf die gesellschaftlichen Verhältnisse gerichtete Steuerungs- und Gestaltungsanspruch des Staates, der sein eigenes Bestandsinteresse an die materielle Wohlfahrt seiner Bürger knüpft. Schließlich sieht sich ein derart motiviertes staatliches Handeln mit einer ungleichen Verteilung von steuerungsrelevanten Informationen, Steuerungswissen, konfrontiert. Welche Maßnahme geeignet ist, ein gesellschaftliches Problem zu beheben, wissen in der Regel die Betroffenen besser als Politiker und Beamte; sei es, weil sie über Erfahrungen und technische Expertisen verfügen, die diesen aufgrund ihrer besonderen Stellung verschlossen sind, sei es, weil die Reibungslosigkeit der Implementation eines politischen Programms maßgeblich vom Verständnis und der Mitwirkung gesellschaftlicher Normadressaten beeinflusst wird. Diese für staatliches Handeln ungünstige Situation asymmetrischer Information kann nur durch demokratische Beteiligung und darüber hinausgehende dauerhafte Austauschbeziehungen politischer Verwaltungsakteure mit gesellschaftlichen Gruppen und Adressaten staatlicher Normenproduktion gemildert werden. Jenseits der Vorgaben politischer Verfassungen haben sich daher in allen Industrieländern komplexe Beziehungsnetzwerke zwischen politisch-administrativen und gesellschaftlichen Akteuren herausgebildet (Lehmbruch 1991).

Staat ist auf Kooperation angewiesen

Das Good Governance-Konzept legt besonderen Wert einerseits auf die Rechtsstaatlichkeit und Verantwortlichkeit des Regierens, andererseits auf den Schutz der Menschenrechte und die Beteiligung der Bevölkerung an der Politik. In gängigen, oft auf subjektiven Einschätzungen beruhenden Governance-Indikatoren kommen diese Zielgrößen allerdings nur unzureichend zum Ausdruck. So bleibt die mit der Forderung nach verantwortlichem Regieren aufgeworfene Frage nach dessen institutionellen verfassungspolitischen und politisch systemischen Voraussetzungen weitgehend ausgeklammert. Als Beteiligungsindikatoren werden die Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen besonders hoch gewertet, ohne deren Repräsentativität und Expertise ernsthaft in Frage zu stellen. Kritiker dieses Vorgehens sehen im Nexus von Regierenden und NGO-Aktivisten eine *Good Governance-Industrie*, die an den Bedürfnissen der Bevölkerung vorbeizieht.

Rechtsstaatlichkeit und Verantwortlichkeit der Regierens

Gleichwohl besteht der Vorzug des Good Governance-Konzeptes nicht zuletzt darin, dass es dem Zusammenwirken von Demokratie, Staat und Zivilgesellschaft eine besondere Bedeutung zumisst. Die daran geknüpften politiktheoretischen Überlegungen zu den institutionellen sowie kulturellen Voraussetzungen sind freilich bislang nur ansatzweise entwickelt. Franz Nuscheler bemängelt am Konzept des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ):

Demokratie, Staat und Zivilgesellschaft

„Ein großes analytisches und strategisches Manko der BMZ Materialien liegt darin, dass sie nur technokratische Lösungen anbieten und wichtige gesellschaftliche und kulturelle Faktoren völlig ausblenden, die Good Governance ermöglichen, fördern oder behindern“ (Nuscheler 2009: 55).

Die Struktur und Funktionsweise der institutionellen Schnittstellen von Staat und Gesellschaft und deren Auswirkungen auf die soziale Integration und Wohlfahrtsentwicklung sind in den weniger entwickelten Ländern kaum erforscht. Historische Erfahrungen westlicher, insbesondere spät industrialisierter Industrieländer deuten darauf hin, dass die Koevolution von staatlicher Problemlösungskapazität und gesellschaftlicher Selbststeuerung zunächst von einem „starken“ Rechts- und Interventionsstaat ausgeht, der die Organisation der Zivilgesellschaft etwa durch die Gründung von Kammern und Selbstverwaltungsorganen sowie durch Anreize zur Verbandsbildung vorantreibt (Czada 1991). Rechtsstaatlichkeit heißt dabei zuvörderst auch Medien- und Meinungsfreiheit, deren Bedeutung etwa für die Einhaltung der Menschenrechte oder für die Korruptionskontrolle gerade in Good Governance-Konzepten nicht die gebührende Beachtung findet (Nuscheler 2009: 56). Ob sich die wirtschaftsliberal ausgerichteten Good Governance-Ansätze zu einer solchen, die relative Autonomie öffentlicher Diskurse und des Staates betonenden Sichtweise durchringen können, erscheint fraglich. Dazu müssten ein neuer staats- und gesellschaftstheoretischer Referenzrahmen und neue Good Governance-Indikatoren entwickelt werden, die berücksichtigen, dass die nachhaltige Funktionstüchtigkeit von Märkten und Demokratien von ihrer soziokulturellen Einbettung ebenso wie von Staats- und Verwaltungskapazitäten bestimmt wird.

Medien- und Meinungsfreiheit

Ohne funktionierende Staatlichkeit kann es weder funktionierende Märkte noch Demokratien geben. Diese Erkenntnis ist trotz einer Fülle historischer Belege und empirisch fundierter Forschungsergebnisse in den dominanten marktliberalen und auf zivilgesellschaftliche Autonomie ausgerichteten Diskursen vielfach als normativer Etatismus diskreditiert worden. Hinzu kommt: Auch wenn wissenschaftliche Teildisziplinen wie die Sozio-Ökonomik oder die Wirtschaftssoziologie Märkte als Gegenstand sozialer und kultureller Einbettung, öffentlicher Diskurse und vor allem staatlicher Aktivität behandeln, ändert dies nichts an den politisch einflussreichen Modellen der ökonomischen Neoklassik. Deren emphatisch vorgetragene Rhetorik „freier“ Märkte basiert nicht nur auf hochgradig normativen Modellannahmen. Ihre Zählebigkeit verdankt sie vielmehr der Interessenlage von Marktakteuren, für die der „freie“ Markt eine vor allem nützliche Fiktion darstellt.

Staat und Markt

Das Good Governance-Konzept und die zu seiner Anwendung entwickelten Indikatoren sind das Konstrukt eines wirtschaftswissenschaftlichen Expertendiskurses, der aus der neo-liberalen Kritik vorangehender, entwicklungspolitischer Erfahrungen hervorging. Sie beziehen sich vor allem auf das von politischer Fehlsteuerung und Vollzugsversagen begleitete Scheitern großer Entwicklungsprojek-

te. Good Governance zielte vor diesem Hintergrund auf die „Zurückdrängung des Staates und eine Stärkung der Autonomie des Marktes (...). Dabei soll die Zivilgesellschaft die durch den Rückzug des Staates in der Wirtschafts- und Demokratieförderung hinterlassene Lücke füllen“ (Mathur 2001: 1).

Der Ansatz geht von einer einfachen politischen Kräftermechanik aus, in der das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft als Nullsummenrelation erscheint. Diese der neoliberalen *Chicago-School* entstammende Vorstellung eines Staat-Markt Antagonismus hat den Good Governance-Diskurs so nachhaltig geprägt, dass die eminente Bedeutung historisch-kultureller Feinheiten und Pfadabhängigkeiten für das Verhältnis von politischer Gemeinschaft und (Markt-)Gesellschaft aus dem Blick geriet. Damit entsteht die Gefahr, mit dem unbedachten Transfer universell normierter Strukturen in weniger entwickelte Länder gewachsene Strukturen zu zerstören, die im Sinne multipler Entwicklungspfade durchaus Anknüpfungspunkte für Modernisierungsprozesse in Staat und Gesellschaft bieten könnten.

Multiple Entwicklungspfade

Anwendungsdefizite von Good Governance-Programmen lassen sich vor diesem Hintergrund zumeist auf konzeptionelle und methodologische Probleme zurückführen (vgl. De Maria 2008a, b; Arndt/Oman 2006; Besançon 2003; Knack 2007; Nuscheler 2009). Vieles deutet darauf hin, dass ein ursprünglich innovativer Ansatz institutioneller Aufklärung und moderner Staatlichkeit von einer primär auf die Kräfte des Marktes setzenden Ideologiekonjunktur vereinnahmt wurde und dabei nicht zuletzt bei den unmittelbar Betroffenen in die Kritik geraten ist. Gegenwärtige Good Governance-Politiken sind, obwohl sie rhetorisch dem Staat eine besondere Rolle zuschreiben, immer noch am ökonomischen Paradigma des prinzipiellen Staatsversagens orientiert. Ob sich daran etwas ändern wird, hängt weniger von wissenschaftlichen Forschungsergebnissen und Diskursen ab als vom Verlauf der 2008 beginnenden weltweiten Finanzmarktkrise, in der erstmals nach Jahrzehnten wieder die Forderung nach „mehr Staat“ aufscheint, insbesondere aber nach Governance-Institutionen, die für nachhaltige globale Problemlösungen gerüstet sind.

10.6 Literatur

- Al-Jurf, Saladin, 1999: Good Governance and Transparency: Their Impact on Development, in: *Transnational Law & Contemporary Problems* 9, 175-191.
- Alvarez, Michael/Garett, Geoffrey/Lange, Peter, 1991: Government Partisanship, Labor Organization and Macro-Economic Performance, in: *American Political Science Review* 85, 539-556.
- Arndt, Christiane/Oman, Charles, 2006: *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, Development Centre Series.
- Basedau, Matthias, 2002: Zum Zusammenhang von Wahlsystem, Parteiensystem und Demokratiestabilität in Afrika. Kritische Anmerkungen zum Potential von „electoral engineering“, in: *Afrika Spectrum* 37, 311-333.
- Besançon, Marie, 2003: *Good Governance Rankings: The Art of Measurement*. World Peace Foundation Reports, 36. Cambridge.

- BMZ 1991: Rede von Bundesminister Carl-Dieter Spranger vor der Bundespressekonzferenz über "Neue politische Kriterien des BMZ". Bonn (10.10.1991).
- BMZ 1996: Entwicklungspolitisches Konzept der Bundesregierung (BMZ-aktuell 72), Bonn; Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit.
- BMZ 2003: Recht – Demokratie – Frieden. Politik für Entwicklung. Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit. Berlin.
- Burke, Edmund, 1887: *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, Bd. III: *Reflections on the Revolution in France 1790*. London. (Nachdruck 1975, Hildesheim/New York) (deutsch: *Betrachtungen über die Französische Revolution*, Frankfurt a.M. 1995).
- Czada, Roland, 1983: Konsensbedingungen und Auswirkungen neokorporatistischer Politikentwicklung, in: *Journal für Sozialforschung* 23, 421-440 (www.politik.uos.de/POLSYS/Archive/CZADA - Neokorporatismus.pdf, Zugriff am 11.03.2009).
- Czada, Roland, 1991: Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Bd. 3: Systemsteuerung und Staatskunst*. Opladen, 150-173.
- Czada, Roland/Weilenmann, Markus, 2004: *Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ein Diskussionspapier*. GTZ, Eschborn (www.gtz.de/de/dokumente/de-SVMP-czada-weilenmann-2004.pdf, Zugriff am 08.01.2009).
- De Maria, William 2008a: Neo-colonialism through Measurement: A Critique of the Corruption Perceptions Index, in: *Critical Perspectives on International Business* 4, 184-202.
- De Maria, William 2008b: Measurements and markets: deconstructing the corruption perception index, in: *International Journal of Public Sector Management* 21, 777-797.
- Eisenstadt, Shmuel N. (Hrsg.), 2002: *Multiple Modernities*. New Brunswick/London.
- Evans, Peter, 1995: *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton.
- Evans, Peter/Rueschmeier, Dietrich/Skocpol, Theda (Hrsg.), 1985: *Bringing the State Back*. New York/Cambridge.
- George, Susan/Sabelli, Fabrizio, 1995: *Kredit und Dogma. Ideologie und Macht der Weltbank*. Hamburg.
- Glaeser, Edward/LaPorta, Rafael/Lopez-de-Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei, 2004: Do Institutions Cause Growth?, in: *Journal of Economic Growth* 9, 271-303.
- Guilhot, Nicolas, 2000: Die Weltsanierer vom Dienst. Weltbank und IWF. In: *Le Monde diplomatique* Nr. 6246 vom 15.09.2000, 16-17.
- Guilhot, Nicolas, 2005: *The Democracy Makers: Human Rights and the Politics of Global Order*. New York.
- Habermas, Jürgen, 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a.M.

- Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York.
- Kaiser, Joseph H., 1956: *Die Repräsentation organisierter Interessen*. Berlin.
- Kapur, Devesh/Lewis, John P./Webb, Richard, 1997: *The World Bank. Its First Half Century*. The Brookings Institution, Washington, DC.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart, 2007: *On Measuring Governance: Issues for Debate*. Presentation at DEC/WBI Roundtable on Measuring Governance. Worldbank. Washington, D.C., January 11th, 2007.
- Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas (Hrsg.), 2006: *Regional Governance*. 2 Bde. Göttingen.
- Knack, Stephen, 2007: *Measuring Corruption: A Critique of Indicators in Eastern Europe and Central Asia*, in: *Journal of Public Policy* 27, 255-291.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001: *Europäisches Regieren. Ein Weissbuch*. Brüssel (http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf, Zugriff am 09.02.2009).
- Latin American experience in the 1930's and the postwar world. In G. Gerfffi/D.L. Wyman (Hrsg.), *Manufacturing miracles, paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton.
- Lehmbruch, Gerhard, 1977: *Liberal Corporatism and Party Government*, in: *Comparative Political Studies* 10, 91-126.
- Lehmbruch, Gerhard, 1987: *Administrative Interessenvermittlung*, in: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt*. Opladen, 11-43.
- Lehmbruch, Gerhard, 1991: *The organization of society, administrative strategies, and policy networks*, in: Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M., 121-158.
- Lewis, Arthur W., 1965: *Politics in West Africa*. London/Toronto.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six countries*. New Haven/London.
- Lijphart, Arend/Waisman, Carlos H., 1996: *The Design of Democracies and Markets – Generalizing Across Regions*, in: Arend Lijphart/Carlos H. Waisman, *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*. Boulder/Oxford.
- Lindberg, Leon N./Campbell, John L./Hollingsworth, J. Rogers, 1991: *Economic Governance and the analysis of structural change in the American economy*, in: John L. Campbell/J. Rogers Hollingsworth/Leon N. Lindberg (Hrsg.), *Governance of the American economy*. Cambridge.
- Magnusson, Kristof, 2008: *Einfaltsinsel Island*, in: *Financial Times Deutschland* vom 13.10.2008, 25.
- Mathur, Kuldeep, 2001: *Good Governance State and Democracy*. Ms. Conference "Beyond the Post Washington Consensus: Governance and the Public Domain in Contrasting Economies- the Cases of India and Canada". Chandigarh (Indien) (http://www.yorku.ca/robarts/archives/chandigarh/pdf/mathur_delhi.pdf, Zugriff am 03.03.2009).

- Mozaffar, Shaheen/Scarritt, James R./Galaich, Glen, 2003: Electoral Institutions. Ethno-political Cleavages and Party Systems in Africa's Emerging Democracies, in: *American Political Science Review* 97, 379-390.
- Musch, Elisabeth, 2008: Politische Beteiligung durch Dialog? Konsultationsstrukturen zwischen Staat und Migrantenverbänden im deutsch-niederländischen Vergleich. DVPW-ÖGPW-SVPW Tagung "Die Verfassung der Demokratien", 21.-23. November 2008, Universität Osnabrück (<https://www.dvpw.de/fileadmin/docs/2008WS3Musch.pdf>, Zugriff am 12.02.2009).
- Norris, Pippa, 2004: *Electoral Engineering*. Cambridge.
- Nuscheler, Franz, 2009: *Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung? Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg Essen (INEF-Report 96/2009)*.
- OECD, 1995: *Participatory Development and Good Governance*. Paris.
- Olson, Mancur, 1985: *Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*. Tübingen.
- Putnam, Robert D., 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton.
- Saladin, Peter, 1984: *Verantwortung als Staatsprinzip. Ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat*. Bern/Stuttgart.
- Sartori, Giovanni, 1994: *Comparative Constitutional Engineering*. Houndmills.
- Schmidt, Sigmar, 2007: Afrika südlich der Sahara, in: Sigmar Schmidt u.a. (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, 532-544.
- Schmidt, Siegmund/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hrsg.), 2007: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden.
- Simmel, Georg, 1892: *Einleitung in die Moralwissenschaft. Eine Kritik der ethischen Grundbegriffe, Band I*. Stuttgart/Berlin.
- Simon, Herbert, 1961: *Administrative Behavior*. 2. Aufl., New York.
- Stiglitz, Joseph E., 2005: *The post Washington Consensus consensus*. Working paper series, Initiative for Policy Dialogue, Washington: Columbia University (http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz_PWCC_English1.pdf, Zugriff am 02.01.2009).
- Voelzkow, Helmut, 2007: *Jenseits nationaler Produktionsmodelle? Die Governance regionaler Wirtschaftscluster. International vergleichende Analysen*. Marburg.
- Williamson, John, 1989: *What Washington Means by Policy Reform*, in: John Williamson (Hrsg.), *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington: Institute for International Economics, 7-38.
- Williamson, Oliver E., 1990: *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*. Tübingen.
- World Bank, 1989: *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-term Perspective Study*. Washington (DC).