



POSTGRADUALE FERNSTUDIENGÄNGE
MANAGEMENT & LAW



STUDIENBRIEF EZ0210 ■ NACHHALTIGE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

GOOD GOVERNANCE

AUTOREN ■

PROF. DR. FRANZ NUSCHELER

PROF. DR. VERONIKA WITTMANN

 TECHNISCHE UNIVERSITÄT
KAISERSLAUTERN

DISTANCE AND INDEPENDENT
STUDIES CENTER



Leseprobe - DISC

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Technischen Universität Kaiserslautern, Distance & International Studies Center, reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

3. Auflage, Kaiserslautern 2017.

Leseprobe - DISC

Inhaltsverzeichnis

Glossar	III
Kurzinfo zur Autorin/zum Autor	XII
Literaturverzeichnis	XIV
Lernziele	XXV
1 Die Konjunktur des Governance-Begriffes	1
1.1 Disziplinäre Besonderheiten und interdisziplinäre Gemeinsamkeiten	3
1.2 Definitionsversuche von „governance without government“	4
1.3 Struktur- und Organisationselemente von Global Governance ...	6
1.4 Positionierung der Autorin/des Autors	10
1.5 Übungsaufgaben	11
2 Governance im „Neuen Institutionalismus“	12
2.1 Varianten des „Neuen Institutionalismus“	13
2.2 Governance in der Neuen Institutionenökonomik	15
2.3 Zwei Klassiker der Neuen Institutionenökonomik: Oliver E. Williamson und Douglas C. North	16
2.4 Governance in der Neuen Politischen Ökonomie	21
2.5 Zwischenbilanz zum Stand der Governance-Forschung als Vorstufe zum Good-Governance-Diskurs	22
2.6 Übungsaufgaben	24
3 Von Governance zu Good Governance	25
3.1 Lehren der Weltbank aus der afrikanischen „crisis of governance“	26
3.2 Die Entpolitisierung von Good Governance	28
3.3 Die normative Profilierung von Good Governance durch die im DAC organisierte Gebergemeinschaft	31
3.4 Die schrittweise Universalisierung eines normativen Leitbildes	33
3.5 Die Vereinten Nationen als Promotoren von Good Governance	36

3.6	Afrikas Schwüre und Rückfälle in Bad Governance	42
3.7	Abschied von Good Governance in den fragilen Staaten?.....	43
3.8	Was tun gegen den Zerfall von Staatlichkeit?.....	45
3.9	Misstöne und Konkordanzen im Good-Governance- Wunschkonzert	47
3.10	Übungsaufgaben.....	50
4	Erfolgskontrolle von Good Governance	51
4.1	Die ökonometrische Wirkungsforschung mit doppeldeutigen Erkenntnissen.....	52
4.2	Zwischenfazit: Umstrittene „Dividende der Demokratie“	54
4.3	Das Messungs- und Bewertungsproblem: Wie können Fortschritte oder Rückschritte bei der Förderung von Good Governance gemessen und bewertet werden?	55
4.4	Vergleich der Indexkonstruktionen zur Messung des Entwicklungsstandes von Good Governance.....	57
4.5	Der Bertelsmann Transformation Index (BTI).....	63
4.6	Übersicht über die internationalen Index-Konstruktionen	67
4.7	Übungsaufgaben.....	69
5	Good Governance in der internationalen und deutschen Entwicklungszusammenarbeit	70
5.1	Die EU: ein gelähmter entwicklungspolitischer Riese.....	72
5.2	Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	76
5.3	Blinde Flecken im Good-Governance-Diskurs	81
5.4	Nach Trumps weltpolitischer Zeitenwende: es gilt nicht mehr, was lange gesicherte Erkenntnis war	86
6	Zusammenfassung	87
7	Übungsaufgaben und Musterlösungen	91

Glossar

Aid-Effectiveness-Literature

Es gab seit Beginn des neuen Millenniums einen Boom in der empirischen Wirkungsforschung, die mit einem großen statistischen Datenaufwand der Frage nachging, warum die erheblichen ODA-Summen keine oder allenfalls geringe Wachstumsschübe auslösten. Ihre Erkenntnisse waren nicht „robust“ im Sinne der makro-quantitativen Aggregatdatenforschung, ließen dennoch den Schluss zu, dass Good Governance eine Voraussetzung für Entwicklung ist, weil *Bad Governance* in- und ausländische Investoren abschreckt.

AKP-Staaten

Die mit der EU assoziierten und zunächst durch die sogenannten Lomé-Abkommen und seit dem Jahr 2000 durch das Cotonou-Abkommen vertraglich verbundenen 79 Staaten in Afrika (A), in der Karibik (K) und im Südpazifik (P). Die EU räumte den AKP-Staaten Handelspräferenzen ein, die inzwischen als nicht mehr kompatibel mit den WTO-Regeln gelten und deshalb durch regionale Partnerschaftsabkommen abgelöst wurden; sie richtete außerdem den von der EU-Kommission verwalteten und aus nationalen Quellen gespeisten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) ein, der alle fünf Jahre neu ausgehandelt wird. Im 10. EEF waren 12 % der Mittel für die Förderung von Good Governance vorgesehen. Innerhalb der AKP-Staaten werden die folgenden Ländergruppen unterschieden, die auch eine unterschiedliche Förderung erhalten: 1. die am wenigsten entwickelten Länder, nach UN-Kriterien die Least Developed Countries (LLDC), zu denen die meisten afrikanischen Länder gehören; 2. die Inselstaaten sowie 3. die Binnenstaaten, die jeweils unter unterschiedlichen Benachteiligungen des Außenhandels leiden. Diesen jeweils speziellen Problemlagen und Interessen sollen *Country Strategy Papers* gerecht werden.

Bad Governance/Poor Governance

Die Weltbank gebrauchte diese beiden Begriffe in ihrer Beschreibung der „*crisis of governance*“ synonym. Beide wertenden Begriffe meinten vorab den Mangel an funktionierenden Rechts- und Verwaltungsstrukturen und in diesem Gefolge ein schwaches Public Management. Zunächst hatte „*bad*“ oder „*poor*“ noch wenig mit den normativen Inhalten zu tun, die später das Leitbild von Good Governance anreicherten.

Budgethilfe

Es gab dieses Instrument der ODA, das es den „Nehmerländern“ teilweise überließ, die externen Subsidien nach eigenen Vorstellungen in Projekte und Programme zu investieren, schon früher. Die weit verbreiteten Praktiken der Korruption hinderten aber die parlamentarischen Haushaltsausschüsse in den „Geberländern“ daran, dieses von den „Nehmerländern“ geforderte partnerschaft-

liche Instrument auszubauen. Die von der OECD im Jahr 2005 initiierte Pariser Deklaration zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit forderte die Gebergemeinschaft zu einer stärkeren „Partnerorientierung“ auf, die einen verstärkten Einsatz der Budgethilfe einschloss. Es gab aber weiterhin große Vorbehalte in Parlamenten und in der entwicklungspolitischen Öffentlichkeit, die auf Befürchtungen beruhten, dass Steuergelder ohne übliche Kontrollen über ihre Verwendung die Korruption fördern könnten.

Cotonou-Abkommen

Das Abkommen zwischen der EU und den 79 AKP-Staaten wurde am 23. Juni 2000 nach jahrelangen Verhandlungen in der Hauptstadt von Benin unterzeichnet, aber erst mit zweijähriger Verspätung von allen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert. Das neue Rahmenabkommen mit einer Laufzeit von 20 Jahren stellte die handels- und entwicklungspolitischen Beziehungen auf veränderte Grundlagen. Erstens sollen die mit dem freihändlerischen WTO-Regelwerk unvereinbaren Handelspräferenzen, die in den vorausgegangenen Lomé-Abkommen geregelt waren, durch WTO-konforme Wirtschaftsabkommen ersetzt werden. Zweitens machte das Abkommen Leistungen aus dem EEF von der Verwirklichung grundlegender Good-Governance-Prinzipien abhängig. Drittens stärkte das Abkommen die Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren (Privatunternehmen und NGOs) nach dem Prinzip von *Public Private Partnership*. Viertens sah das Abkommen eine verstärkte Förderung regionaler Kooperations- und Integrationsprojekte vor. Das Cotonou-Abkommen bekam eine besondere Bedeutung, weil es Good Governance in das Völkervertragsrecht und Entwicklungsvölkerrecht inkorporierte.

DAC: Development Assistance Committee der OECD

Dem DAC gehören 29 OECD-Länder und die EU-Kommission an. Der DAC definiert die für alle Mitglieder verbindlichen Kriterien für die Berechnung der ODA-Leistungen, bemüht sich um eine Koordination der westlichen Entwicklungspolitik und gibt seinen Mitgliedern entwicklungspolitische Verhaltensregeln vor. Beispielsweise versucht er seit langem, die dem Wettbewerb abträgliche Lieferbindung von ODA-Leistungen an Lieferungen von Gütern oder Dienstleistungen aus dem jeweiligen Geberland abzuschaffen, was ihm aber nur teilweise gelungen ist. Seine Mitglieder unterwerfen sich alle zwei Jahre dem „*DAC-Examen*“, das ihre entwicklungspolitischen Leistungen anhand gemeinsam beschlossener Leitlinien überprüft. Diese Prüfberichte leiteten häufig Reformen in den Entwicklungsverwaltungen ein und dienten Oppositionsparteien und NGOs als Munition für Kritik.

Empowerment

Ermächtigung von Menschen, für ihre Rechte zu kämpfen, sich gegen repressive Strukturen zu wehren und für Partizipation fähig zu werden. Demokratisierung braucht die Selbst-Ermächtigung von Demokratiebewegungen. Das dritte Millennium-Entwicklungsziel (MDG) postulierte ausdrücklich das Empowerment

der Frauen, weil ihre Konstrukteure – und nicht nur die *Gender and Development-Planer/-innen* – das in Frauen ruhende Entwicklungspotenzial erkannt haben.

Failed States

Der *Failed States Index* bescheinigt rund zwei Dutzend Staaten, die mehrheitlich im subsaharischen Afrika liegen, eine „prekäre Staatlichkeit“, beruhend auf dem Mangel an Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*) und einer funktionstüchtigen Verwaltung. Das entwicklungspolitische Problem liegt darin, dass sich in diesen Staatsgebilden die Armutsprobleme und die Rechtsunsicherheit für Individuen und Unternehmen potenzieren, aber die Entwicklungszusammenarbeit keine verlässlichen Partner findet. Diese vom Zerfall bedrohten oder schon kollabierten Staaten, die das Gewaltmonopol nicht mehr gegen Warlords oder rivalisierende Milizen durchsetzen können, bilden auch ein sicherheitspolitisches Problem, das sie jedoch eher als alle Entwicklungsprobleme davor schützt, auch zu „vergessenen Staaten“ zu werden.

Global Environment Governance

Die Staatengemeinschaft verständigte sich im Rahmen der Vereinten Nationen auf Konventionen zum Schutz der Biodiversität und zur Bekämpfung der Wüstenbildung (Desertifikation); sie richtete die *Global Environment Facility* (GEF) zur Finanzierung der auf der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) beschlossenen Maßnahmen zur Förderung der globalen nachhaltigen Entwicklung (*global sustainable development*) ein; sie inkorporierte das Nachhaltigkeitsprinzip in das Entwicklungsvölkerrecht; sie veranstaltete in Rio (1992) und Johannesburg (2002) spektakuläre Weltkonferenzen zum Zusammenhang von Umwelt und Entwicklung; sie verweigerte aber dem von den Vereinten Nationen eingerichteten Umweltprogramm (UNEP) ein dem Problem angemessenes Handlungsmandat und ausreichend Haushaltsmittel für ein wirksames Handeln.

Governance, verstanden als das Zusammenwirken von Staaten-, Wirtschafts- und Gesellschaftswelt, erschöpft sich aber nicht in diesen gouvernementalen Akten und Aktivitäten, sondern bedeutet auch die im Umweltbereich besonders stark ausgeprägte Beteiligung privater (privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher) Akteure an Diskussions- und Verhandlungsprozessen von der lokalen bis zur globalen Ebene. In keinem anderen Politikbereich ist eine solche staatlich-private Governance schon so weit entwickelt.

Global Governance

Ein theoretisches und praxeologisches Konzept, das zur Bewältigung der globalen Risiken (Klimawandel, Terrorismus, Instabilität der Finanzmärkte) und der Herausforderungen, die aus der Globalisierung erwachsen, auf eine Vertiefung der internationalen Kooperation und auf multilaterale Regelwerke setzt. Wichtiges Referenzdokument ist der 1995 vorgelegte Bericht der *Commission on Global Governance*. An vielen Universitäten und in Denkfabriken zur Politikberatung

entstanden Zentren der Global-Governance-Forschung. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“ entdeckte im Konzept sogar einen Königsweg zur politischen Gestaltung der Globalisierung.

Global Risks Reports

Von Experten aus allen relevanten Politik-, Wirtschafts- und Wissenschaftsbereichen jährlich erstellte Einschätzung von globalen Risiken, die dem theoretischen Konstrukt der Weltrisikogesellschaft eine empirische Fundierung liefert. In den letzten Jahresberichten rückten ökologische Risiken in den Vordergrund der Risikoeinschätzungen. Die Reports sind eine Fundgrube für die Analyse des Weltgeschehens, auch sehr wertvoll für das Nachdenken über Nachhaltigkeit.

HDR: Human Development Report

Diese vom UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) seit 1990 jährlich veröffentlichten Berichte setzten den Weltentwicklungsberichten der Weltbank ein anderes Verständnis von Entwicklung entgegen, das nicht mehr das Wirtschaftswachstum zum Dreh- und Angelpunkt machte, sondern die im *Human Development Index* (HDI) mit Hilfe von drei Sozialindikatoren (Lebenserwartung bei Geburt, Alphabetisierungs- und Einschulungsraten, reale Kaufkraft) gemessene soziale Wohlfahrt bzw. „menschliche Entwicklung“ in den Mittelpunkt rückte. Das Länderranking des HDI zeigt, dass einzelne Länder mit relativ hohem Pro-Kopf-Einkommen bei der sozialen Entwicklung deutlich zurückfallen. Dieser statistische Beleg hebt auch die wachstumstheoretische *trickle-down*-Annahme aus, dass ein hohes Pro-Kopf-Einkommen irgendwann und irgendwie zu den Armutgruppen durchsickere.

Institutionen

Als Institutionen gelten in der Institutionenökonomik dauerhafte Vereinbarungen, die das Verhalten von Wirtschaftssubjekten beeinflussen. Zu diesen dauerhaften Vereinbarungen zählen formale Regeln wie Verfassungen, Gesetze und Eigentumsrechte, Verhaltensstrukturen sowie Organisationen im engeren Sinne wie Staatsorgane, Behörden, Parteien und Verbände. Mit dieser Betonung der Rolle und Bedeutung von formellen und informellen Institutionen unterscheidet sich die Neue Institutionenökonomik in einem wichtigen Punkt von der neoklassischen Wirtschaftstheorie, für die Institutionen keine relevante Rolle im Marktgeschehen spielen.

Kohärenz

Das in EU-Verträgen geforderte Kohärenzgebot soll verhindern, dass entwicklungspolitische Ziele durch gegenläufige Aktivitäten, z. B. in der Handels- und Finanzpolitik, unterlaufen oder sogar behindert werden. Eine eklatante Verletzung des Kohärenzgebotes bilden beispielsweise die Agrarexportsubventionen der EU, die bereits Millionen von kleinbäuerlichen Existenzen ruiniert haben, weil sie mit

den herunter subventionierten Preisen für Nahrungsmittel nicht konkurrieren konnten, oder die Fischereiabkommen der EU mit den westafrikanischen Staaten, die lokalen Fischern die Fischgründe und Märkte genommen haben.

Konditionalität

Dieses von allen bi- und multilateralen Entwicklungsorganisationen in unterschiedlicher Weise eingesetzte Instrument bedeutet die bedingte und mit Auflagen verbundene Gewährung von Transferleistungen. Neben einer ökonomischen Konditionalität, die z. B. makro-ökonomische Reformen verlangt, wenden einzelne Geberländer auch eine politische Konditionalität an, die Leistungen von Good Governance und der Respektierung grundlegender Menschenrechte abhängig macht. Eine „doppelte Konditionalität“, wie sie z. B. die „Spranger-Duftmarken“ von 1991 vorsahen, fordert beides. Jede dieser Konditionalitäten konfliktiert mit den Prinzipien von *Ownership* und Partnerschaft und stößt in vielen Ländern auf erhebliche Widerstände.

LICUS: Low Income Countries Under Stress

Diese von der Weltbank ausgewählte Ländergruppe umfasst – wie der Begriff andeutet – Länder mit sehr niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, die gleichzeitig mit gravierenden Problemen der Regierbarkeit, der nationalen und sozialen Integration und der strukturellen Unfähigkeit zu Problemlösungen konfrontiert sind. Teilweise überschneidet sich die LICUS-Gruppe also mit der von den Vereinten Nationen identifizierten Gruppe der LLDC (*Least Developed Countries*) und der vom *Failing States Index* identifizierten Gruppe der *Failing States*. Der Gebergemeinschaft stellt sich das strategische Problem, mit welchen Maßnahmen sie den Stress, in dem sich die LICUS befinden, abmildern soll und kann.

Millennium-Entwicklungsziele/Millennium Development Goals (MDGs)

Im Jahr 2000 von der Staatengemeinschaft verabschiedetes Programm, dessen acht Ziele (MDGs) mit vereinten Kräften von Industrie- und Entwicklungsländern bis zum Jahr 2015 die schlimmsten Formen von Armut, Hunger, Analphabetismus und Massenerkrankheiten überwinden sollten. Die Ziele wurden zwar im globalen Maßstab, aber nicht in allen Weltregionen (u.a. im subsaharischen Afrika und in Südasien) erreicht. Nach der von der Staatengemeinschaft auf dem Millennium-Gipfel von 2000 verabschiedeten Millennium-Erklärung verdichteten die Vereinten Nationen die Konferenzbeschlüsse auf acht Kernziele, die für einzelne Ziele konkrete Zeitvorgaben formulierten und bis zum Jahr 2015 den Anteil der extrem Armen und Hungernden an der Weltbevölkerung halbieren sollten. Bereits die Halbzeitbilanz offenbarte, dass einzelne Regionen und Länder (wie China und Indien) das Ziel erreichen konnten, aber das subsaharische Afrika noch weit davon entfernt war. Die Kritik galt vor allem der diplomatischen Ausblendung der Korruption, die Armut schafft und verschärft, sowie dem Verzicht auf Good-Governance-Forderungen.

Millennium Challenge Account

Das von der Millennium Challenge Corporation (MCC) verwaltete Entwicklungsprogramm der Bush-Administration, das auf die gezielte Förderung von Good Governance (Korruptionsbekämpfung, Rechtstaatlichkeit, Verantwortlichkeit der Regierenden) abzielte und top performers belohnen sollte. Bis 2017 waren 17 Länder anspruchsberechtigt. Die Trump-Administration kürzte zusammen mit den Mitteln für USAID auch die Mittel für dieses Programm, allerdings nicht für die Militärhilfe.

Neue Institutionenökonomik

Die in den 1970er Jahren vor allem von Oliver E. Williamson entwickelte Neue Institutionenökonomik setzte – wie schon ihre Einordnung in die Geschichte der Wirtschaftstheorien andeutet – in Abgrenzung zur vorherrschenden neoklassischen Wirtschaftstheorie auf das institutionelle Arrangement („*institutions of governance*“), das wirtschaftliche Transaktionen regelt. Governance ist bei Williamson der Begriff für institutionelle Regeln, die das Wirtschaftsgeschehen nicht mehr allein dem Markt überlassen. Noch entschiedener als Williamson stellte der 1993 mit dem Nobelpreis ausgezeichnete Douglas Cecil North Grundpfeiler der neoklassischen Wirtschaftstheorie in Frage. Auch für ihn entscheiden Institutionen über die Leistungsfähigkeit eines Wirtschaftssystems: „*Institutions Matter*“.

ODA: Official Development Assistance = Öffentliche Entwicklungsleistungen

Nach Kriterien des DAC (Development Assistance Committee der OECD) umfasst die ODA, die im deutschen Sprachgebrauch immer noch mit dem umstrittenen Begriff der „Entwicklungshilfe“ übersetzt wird, alle von staatlichen Stellen aufgebracht, bilateral eingesetzten oder über multilaterale Organisationen (EU, UN-Organisationen, die „weichen Fenster“ der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken) geleiteten Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit, sofern sie ein Zuschusselement von mindestens 25 % gegenüber kommerziellen Kreditbedingungen haben. Das Zuschusselement gibt den Grad der Vergünstigung von Krediten und das Ausmaß des Verzichts auf marktübliche Gegenleistungen an. Die ODA-Quoten bezeichnen das Verhältnis von ODA-Leistungen zum BIP. Nicht zur ODA werden nach DAC-Kriterien gerechnet: die aus Spenden stammenden Leistungen von privaten Hilfsorganisationen, öffentliche oder öffentlich verbürgte Exportkredite, private Investitionen und die Militärhilfe, die häufig höher ist als die ODA.

Ownership

Der Begriff meint das Recht auf Selbstbestimmung, aber auch die Pflicht zu Eigenverantwortung, nach einer von der Weltbank formulierten Maxime das Umsteigen der „Empfängerländer“ vom Beifahrersitz auf den Fahrersitz. Die Paris Deklaration zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit betonte das

partnerschaftliche *Ownership*-Prinzip, das prinzipiell mit Konditionalitäten konfligiert. Früher hatte *Ownership* einen anderen und vor allem vom tansanischen Präsidenten Julius Nyerere propagierten Namen, nämlich *Self-reliance*.

Pariser Abkommen/Weltklimavertrag

Ende 2015 einigten sich in Paris 185 Staaten in einem internationalen Vertrag, der in der Folgezeit auch von den USA und China, den beiden größten CO₂-Emittenten, ratifiziert wurde, darauf, durch eine verpflichtende Reduktion von Treibhausgasen die globale Erderwärmung deutlich unter 2 Grad Celsius im Vergleich zur vorindustriellen Zeit zu begrenzen. Unter dem Vorwand, dass der von Menschen verursachte Klimawandel eine Erfindung Chinas sei, um den USA zu schaden, kündigte US-Präsident Trump den Ausstieg aus dem Abkommen und seinen Reduktionsverpflichtungen an. Die übrige Staatengemeinschaft versuchte ihn von dieser Absicht abzubringen. Der Streit zwischen Befürwortern des Abkommens und sog. „Klimaskeptikern“, die den von Menschen verursachten Klimawandel trotz aller wissenschaftlichen Erkenntnisse bestreiten, begleitet die internationale Debatte über das Pariser Abkommen, das ein Überlebensproblem des Planeten und der Menschheit anzupacken verspricht.

Paris Deklaration zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Diese im Jahr 2005 von der OECD unter Mitwirkung von multilateralen Organisationen und einigen repräsentativen NGOs erarbeitete Erklärung reagierte auf die wachsende Kritik an der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Sie führte aber die Effektivitätsprobleme nicht nur auf die „*crisis of governance*“ in vielen Entwicklungsländern, sondern auch auf Organisationsdefizite innerhalb der Gebergemeinschaft sowie auf überholte Mechanismen in den Geber-Nehmer-Beziehungen zurück. Sie forderte deshalb eine bessere Harmonisierung der Geberpolitiken und eine stärkere Partnerorientierung, die Anerkennung der *Ownership* auf eigene Prioritätensetzungen und eine wechselseitige *accountability*, die auch die Geberländer zur Rechtfertigung ihrer Praktiken aufforderte. Die Erklärung hatte erhebliche Auswirkungen auf die Reorganisation der Entwicklungszusammenarbeit, u.a. auf den verstärkten Einsatz der Budgethilfe, die es den Partnerländern überließ, unter bestimmten Voraussetzungen die ODA nach eigenen Prioritäten zu verwenden.

PPP: Public Private Partnership

PPP bezeichnet das Zusammenwirken von Staaten und privaten (privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen) Akteuren in Diskussions- und Verhandlungsprozessen, aber auch in der Finanzierung und Durchführung von Projekten. In der Entwicklungszusammenarbeit soll eine öffentliche Startfinanzierung Anreize für private Investoren schaffen und ihr Investitionsrisiko mindern. Je größer der Kapitalbedarf und das Investitionsrisiko sind, desto häufiger wird es zu PPP-Lösungen kommen. Paradebeispiel ist inzwischen der *Global Health Fund*, in den die *Melinda and Bill Gates Foundation* mehr einbezahlt als Deutschland, aber

auch entsprechend Einfluss auf seine Programme und Operationen nimmt. PPP ist ein Anwendungsfall für „*new government-society interactions*“.

„Spranger-Duftmarken“

Eine vom DAC inspirierte und vom damaligen Minister im BMZ in eine entwicklungspolitische Richtungsentscheidung umgesetzte Konzeption, die auf fünf Prinzipien setzte: Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Good Governance; Förderung der Demokratisierung; Verbesserung der Menschenrechtslage; Partizipation der Bevölkerung an Entscheidungsprozessen; Drängen auf eine stärkere „Entwicklungsorientierung“ der Eliten durch Korruptionsbekämpfung; Unterstützung von marktwirtschaftlichen Reformen. Diese Prinzipien fanden eine breite und Parteien übergreifende Zustimmung.

Sustainable Development Goals (SDGs)

Im Jahr 2015 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Agenda 2030 von 17 Zielen für eine globale nachhaltige Entwicklung (global sustainable development), welche die acht in den MDGs verankerten Ziele erstens auf alle Staaten-gruppen ausweiten und sich zweitens neben dem Ziel der Armutsbekämpfung auf alle Dimensionen der Nachhaltigkeit konzentrieren und bis zum Jahr 2030 die Welt ökologisch umgestalten und zugleich von den schlimmsten Formen der Armut befreien sollen. Viele Staaten haben nationale Nachhaltigkeitsstrategien konzipiert, die sich an den SDGs orientieren.

Transaktionskostentheorie

Sie beruht auf der vom Institutionenökonom Oliver E. Williamson theoretisch begründeten und empirisch abgesicherten Annahme, dass die Kosten wirtschaftlicher Transaktionen nicht immer – wie die neoklassische Wirtschaftstheorie behauptet – am geringsten sind, wenn die Transaktionen über den Markt abgewickelt werden. Wichtig sei vielmehr das institutionelle Arrangement („*institutions of governance*“), das wirtschaftliche Transaktionen regelt.

Transparency International

Eine mit Hilfe der Weltbank aufgebaute und von einem ehemaligen „Weltbanker“ (Peter Eigen) geleitete NGO mit Sitz in Berlin, die sich die weltweite Korruptionsbekämpfung zum Ziel gesetzt hat und mit ihrem *Corruption Perception Index* (CPI) aufklärerische Wirkungen erzielte und erheblich dazu beitrug, dass im Jahr 2006 die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) in Kraft treten konnte.

UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC)

Im Dezember 2006 nach langen Verhandlungen in Kraft getretene Konvention, die den Staaten die Pflicht zur Korruptionsbekämpfung auferlegte und privaten Unternehmen bei Zuwiderhandeln Strafen androhte. Es fehlt aber ein supranationaler Mechanismus zur Durchsetzung der völkerrechtlichen Normen, der auch

notorischen Kleptokraten die korruptive Selbstbereicherung erschweren könnte. UNCAC gab allerdings der Gebergemeinschaft die Möglichkeit, sich bei Sanktionsandrohungen auf das Völkerrecht zu berufen.

Washington-Konsensus

Der Begriff wurde von John Williamson vom *Institute for International Economics* (Washington, D.C.) geprägt. Er steht für ein Konzept, das ordnungspolitisch auf den „neoliberalen“ Dreiklang von Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung setzte. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nahm die Weltbank unter dem starken intellektuellen Einfluss ihres Chefökonom Joseph Stiglitz schrittweise Abschied von diesem Konzept, weil sie die ordnende, Rahmenbedingungen setzende Rolle des Staates wieder höher bewertete: „*Beyond Washington Consensus*“ hieß nun eine ihrer Publikationen.

WCD: World Commission on Dams

Die WCD gilt als Modell für ein vernetztes Regieren im sogenannten Multistakeholder-Prozess, in dem sich Staaten, internationale Organisationen, Privatunternehmen und NGOs an der Erarbeitung konsensueller Problemlösungen beteiligen, hier von Kriterien für einen sozial- und umweltverträglichen Bau von Staudämmen. Die Weltbank, die häufig wegen ihrer Finanzierung von ökologisch bedenklichen Staudämmen in internationale Kritik geraten war, orientierte sich einige Zeit an den WCD-Kriterien.

Weltgesellschaft

Dieser in der politischen Alltagssprache schon häufig, aber noch ziemlich unreflektiert gebrauchte Begriff ist in den Sozialwissenschaften noch höchst umstritten. Während eine in der Nachfolge von Luhmann in Bielefeld konzentrierte soziologische Schule schon von der systemtheoretisch begründeten Existenz einer Weltgesellschaft ausgeht, erkennen viele empirisch arbeitenden Sozialwissenschaftler allenfalls Tendenzen zur Herausbildung einer Gesellschaftsformation, die auf immer engeren transnationalen Verflechtungen und Interaktionen beruht (vgl. Wittmann 2015, 734ff.).

Weltrisikogesellschaft

Eine vom Soziologen Ulrich Beck geprägte Konfiguration der Weltgesellschaft, die auf globale Bedrohungsszenarien hinweist (vgl. Beck 2007). Beck leitet aus diesen globalen Risiken den Imperativ des Kosmopolitismus ab. Der jährlich publizierte *Global Risks Report* (s.o.) liefert aktuelle Risikoeinschätzungen von Expertenkreisen; er ist eine Fundgrube für das Nachdenken über Nachhaltigkeit und höchst lehrreiches Datenmaterial für Lehre und Forschung.

Kurzinformatio zur Autorin/ zum Autor

Prof. em. Dr. phil. Franz Nuscheler

Geboren 1938 in Bad Wörishofen.

Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und des Öffentlichen Rechts in Heidelberg; Promotion über die englische Verfassungstheorie.

1969-74 Wissenschaftlicher Assistent und Oberrat an der Universität Hamburg und Sprecher des DFG-Sonderforschungsbereiches Lateinamerika; 1974 Ruf auf den Lehrstuhl für Internationale und Vergleichende Politik an der damaligen Mercator-Universität Duisburg (heute Universität Duisburg-Essen).

Von 1990 bis 2005 Direktor des INEF (Institut für Entwicklung und Frieden); 2003 Emeritierung; Senior Fellow des INEF. Seit 2004 Senior Fellow der Johannes Kepler Universität Linz.

Gastprofessor an der Dokkyo University/Saitama/Japan.

Seit 2004 Senior Fellow an der Johannes Kepler Universität Linz.

Forschungsaufenthalte in allen Weltregionen.

Mitgliedschaften: Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“ und des WBGU (Wissenschaftler Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen); Kurator der österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE); Mitglied in mehreren Gutachter- und Auswahlausschüssen (DFG, Humboldt-Stiftung, Goethe-Institut).

Lehr- und Forschungsschwerpunkte: Vergleichende Analyse von Entwicklungsprozessen, Entwicklungstheorien, Entwicklungspolitik der OECD-Länder, Global Governance, internationale Migration, Menschenrechte in der internationalen Politik.

Assoz. Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Veronika Wittmann

Geboren 1972 in Bruck/Mur.

Studium der Soziologie in Linz; Promotion über Gender Empowerment im Transformationsprozess der Post-Apartheidgesellschaft Südafrikas.

Doktorandin der Österreichischen Akademie der Wissenschaften 2000-2001. Junior Visiting Fellow am Institut für die Wissenschaften vom Menschen in Wien 2000-2001. Tätigkeit bei den Vereinten Nationen (UNDP) in Ecuador 2002. Zahlreiche Forschungsaufenthalte in Subsahara-Afrika, u. a. Zimbabwe 1997 und

Südafrika 1999-2000. Habilitation zum Thema »Weltgesellschaft. Rekonstruktion eines wissenschaftlichen Diskurses« an der Johannes Kepler Universität Linz 2013 und Verleihung der Venia Legendi für Soziologie.

Lehr- und Forschungsschwerpunkte: Global Studies, Globalisierung und Weltgesellschaft, Gender and Development Studies mit dem regionalen Schwerpunkt Subsahara-Afrika, Global Digital Divide.

Leseprobe - DISC

Literaturverzeichnis

ADAM, E.: Vom mühsamen Geschäft der Demokratieförderung, Bonn 2013.

ADAM, M.: Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), 41, Nr. 10, 2000, S. 272-274.

ADAM, M.: Governance und öffentliche Verwaltung in der technischen Zusammenarbeit der Vereinten Nationen, in: KÖNIG, K., ADAM, M., SPEER, B., THEOBALD, Ch.: Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept, Berlin 2002, S. 129-206.

AKUDE, J.E.: Government and Crisis of the State in Africa, London 2008.

ANNAN, K.: In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. URL: <http://www.un.org/Depts/german/gsonst/a-59-2005-ger.pdf>.

ANNAN, K.: Striving for Good Governance in Africa, in: African Governance Report 2005.

BAKS (BUNDESAKADEMIE FÜR SICHERHEITSPOLITIK) (Hrsg.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Hamburg/Berlin/Bonn 2001.

BECK, U.: Weltrisikogesellschaft, Frankfurt am Main 2007.

BENZ, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden 2004.

BENZ, A., LÜTZ, S., SCHMANK, U., SIMONIS, G. (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden 2007.

BLUMENTHAL, J. von: Governance – eine kritische Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 15(4), S. 1149-1180.

BMZ (Hrsg.): Transforming Fragile States – Examples of Practical Experience, Baden-Baden 2007.

BOONE, P.: Politics and the Effectiveness of Foreign Aid, in: The European Economic Review, 40(2) 1996, S. 289-329.

BRUNNENGRÄBER, A., DIETZ, K., HIRSCHL, B., WALK, H.: Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin, Discussion Paper Nr. 14/04, Oktober 2004.

BURNSIDE, C., DOLLAR, D.: Aid, Policies, and Growth, in: *The American Economic Review*, 90(4) 2000, S. 847-868.

CALDERISI, R.: *The Trouble With Africa. Why Foreign Aid Isn't Working*, London 2006.

CALL, C. T.: The Fallacy of the "Failed States", in: *Third World Quarterly*, 29(8), S. 1491-1507.

COLLIER, P.: *What Can We Expect from More Aid to Africa?* Centre for the Study of African Economies, Oxford University 2006.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE: *Nachbarn in Einer Welt*, Bonn 1995.

CONZELMANN, T.: Auf der Suche nach einem Phänomen: Was bedeutet Good Governance in der europäischen Entwicklungspolitik? in: *Nord-Süd aktuell*, Jg. XVII (3), S. 468-477.

CZADA, R., SCHIMANK, U.: *Der „Neue Institutionalismus“*. FernUniversität Hagen, Studienbrief 3704 (2001).

CZADA, R.: Der Anspruch: "Good Governance" und Institutionenentwicklung, in: *GTZ (Hrsg.): Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ein Diskussionspapier*, Eschborn 2004.

DEBIEL, T. (Hrsg.): *Der zerbrechliche Frieden – Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung*, Bonn 2002.

DEBIEL, T., LAMBACH, D., REINHARDT, D.: „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. INEF-Report 89/2007, Duisburg.

DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.): *Schlussbericht der Enquete-Kommission: Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten*, Berlin 2002.

DFID (DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT): *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, London 2005.

DOLZER, R.: Good Governance. Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit, in: *ZaöRV* 64 (2004), S. 535-546.

DOLZER, R.: Good Governance. Genese des Begriffs, konzeptionelle Grundüberlegungen und Stand der Forschung, in: DOLZER, R., HERDEGEN, M., VOGEL, B. (Hrsg.): *Good Governance*, Freiburg/Basel/Wien 2007, S. 13-23.

DOLZER, R., HERDEGEN, M., VOGEL, B. (Hrsg.): Good Governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert, Freiburg/Basel/Wien 2007.

EASTERLY, W.: Wir retten die Welt zu Tode, Frankfurt/New York 2006.

EL-KOSHERI, A. S.: Good Governance aus der Perspektive der Empfängerländer, in: DOLZER, R., HERDEGEN, M., VOGEL, B. (Hrsg.): Good Governance, Freiburg/Basel/Wien 2007, S. 36-44.

EUROPÄISCHE KOMMISSION: European Governance. A White Paper, COM (2001) 424, Brüssel.

EU: Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change (COM2011) 637 final, Brüssel.

FAUST, J.: Die Dividende der Demokratie: Politische Herrschaft und wirtschaftliche Produktivitätsentwicklung, in: Politische Vierteljahresschrift 47(1) 2006, S. 62-83.

FAUST, J., LEIDERER, H.: Paradoxe Effekte. Befunde zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im statistischen Ländervergleich, in: eins 9/2006, S. 34-37.

FISHER, J.: Nongovernments. NGOs and the Political Development in the Third World, West Hartford 1998.

FREEDOM IN THE WORLD INDEX 2017: URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>.

FUES, T., HAMM, B. (Hrsg.): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance, Bonn 2001.

FÜRST, D.: Regional Governance, in: Handbuch Governance, Wiesbaden 2007, S. 353-365.

FUKUYAMA, F.: Staaten bauen: die neue Herausforderung internationaler Politik, Berlin 2006.

FURUBOTN, E., RICHTER, R.: Neue Institutionenökonomik: eine Einführung und kritische Würdigung, 3. Aufl., Tübingen 2003.

FUSTER, Th.: Die „Good Governance“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994, Bern/Stuttgart/Wien 1998.

GEISS, R.: „Failed States“: Die normative Erfassung gescheiterter Staaten, Berlin 2005.

GEORGE, S.: Die Weltbank und ihr Konzept von good governance, in: HIPPLER, J. (Hrsg.): Demokratisierung der Machtlosigkeit, Hamburg 1994, S. 206-211.

GOERLICH, H.: Good Governance und Gute Verwaltung – Zum europäischen Recht auf gute Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 8/2006, S. 313-323.

GOLDBERG, J.: Afrika im globalen Kapitalismus, Köln 2008.

GRIMM, S.: Demokratisierung, Reautokratisierung und internationale Demokratieförderung, in: Globale Trends 2013, S. 119-136.

GROTE, J. R., GBIKPI, B. (Eds.): Participatory Governance. Political and Societal Implications, Opladen 2002.

GRUBER, P. C. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung und Global Governance. Verantwortung. Macht. Politik, Opladen & Farmington Hills 2008.

GTZ (GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT) (Hrsg.): Good Governance – Staat und Gesellschaft gestalten Entwicklung, Eschborn 2004.

GTZ/ABTEILUNG STADT UND DEMOKRATIE: Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Eschborn 2004.

HABERMAS, J.: Die postnationale Konstellation, Frankfurt/M. 1998.

HAGENLOCH, J.: Neoliberales Nationen-Ranking – Der Bertelsmann Transformation Index, in: BARTH, TH. (Hrsg.): Bertelsmann: Ein globales Medienimperium macht Politik, Hamburg 2006, S. 88-100.

HAMM, B.: Good Governance und Menschenrechte – Bad Governance und Korruption, in: DEBIEL, T., MESSNER, D., NUSCHELER, F. (Hrsg.): Globale Trends 2007, Frankfurt/M. 2006, S. 225-246.

HANISCH, R. (Hrsg.): Demokratieexport in die Länder des Südens? Hamburg 1996.

HARTMANN, S.: Good Governance and Ownership: A Mismatch in the New EU Development Policy Agenda, ÖFSE Policy Note 03/2012.

HASSE, R., KRÜCKEN, G.: Neo-Institutionalismus, Bielefeld 1999.

HAUCK, G.: Das Elend der bürgerlichen Entwicklungstheorie, in: TIBI, B., BRANDES, V. (Hrsg.): Unterentwicklung (Handbuch 2), Köln 1975, S. 36-63.

- HERDEGEN, M.: Der Beitrag des modernen Völkerrechts zu Good Governance, in: DOLZER, R., HERDEGEN, M., VOGEL, B. (Hrsg.): Good Governance, Freiburg/Basel/Wien 2007, S. 107-127.
- HILL, H.: Good Governance – Konzepte und Kontexte, in: SCHUPPERT, G. F. (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden 2005, S. 226-250.
- HIPPLER, J. (Hrsg.): Demokratisierung der Machtlosigkeit, Hamburg 1994.
- HIPPLER, J. (Hrsg.): Nation-Building, Bonn 2003.
- HÖFFE, O.: Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München 1999.
- HOLTKAMP, L.: Local Governance, in: Handbuch Governance, Wiesbaden 2007, S. 366-377.
- HOLTZ, U.: Die Zahl undemokratischer Länder halbieren! in: NUSCHELER, F., ROTH, M. (Hrsg.): Die Millennium-Entwicklungsziele, Bonn 2006, S. 118-137.
- HUNTINGTON, S. P.: The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century, London 1991.
- HYDEN, G., COURT, J., MEASE, K.: Making Sense of Governance. Empirical Evidence from Sixteen Developing Countries, Colorado/London 2004.
- JAKOBEIT, C.: Fünf Jahre NEPAD, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 32-33/2006, S. 21-24.
- KABOU, A.: Weder arm noch ohnmächtig, Basel 1993.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A., MASTRUZZI, M.: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002, Weltbank, Washington, D.C. 2003 (Juni).
- KENNY, Ch.: What is Effective Aid? How Would Donors Allocate it? Weltbank/Policy Research Working Paper WPS 4005, Washington, D.C. 2006.
- KfW: Jahresbericht 2011: Entwicklung in fragilen Staaten: Krisen bewältigen, Perspektiven schaffen.
- KIESER, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, Stuttgart 1999.
- KLEMP, L., POESCHKE, R.: Good Governance gegen Armut und Staatsversagen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 28-29/2005, S. 18-25.
- KNACK, St., RAHMAN, A.: Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients, Weltbank/Policy Research Working Paper WPS 3186, Washington, D.C. 2004.

KÖNIG, K., ADAM, M., SPEER, B., THEOBALD, Ch.: Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept, Berlin 2002.

KÖNIG, K.: Governance als Steuerungskonzept, in: KÖNIG, K., ADAM, M., SPEER, B., THEOBALD, Ch.: Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept, Berlin 2002, S. 9-54.

KOOIMAN, J. (Ed.): Modern Governance: New Government – Society Interactions, London 1993.

KOOIMAN, J.: Governing as Governance, London 2002.

LAMBACH, D.: Staatszerfall und regionale Sicherheit, Baden-Baden 2008.

LANDES, D.: Wohlstand und Armut der Nationen, Berlin 1999.

LANGE, St., SCHIMANK, U. (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden 2004.

LECHNER, F. J.: Globalization. The Making of World Society, Hoboken 2009:

LEVIN, V., DOLLAR, D.: The Forgotten States. Aid Volumes and Vitality in Difficult Partnership Countries (1992-2002), London 2005.

LÖWENTHAL, R.: Staatsfunktionen und Staatsform in den Entwicklungsländern, in: LÖWENTHAL, R. (Hrsg.): Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin 1963, S. 164-192; Wiederabdruck in: NUSCHELER, F. (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung, Darmstadt 1986, S. 241-275.

LÜTZ, S.: Governance in der politischen Ökonomie, in: BENZ, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004, S. 147-172.

MARCH, J. G., Olsen, J. P.: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: The American Political Science Quarterly, 78, 1984, S. 734-749.

MAYNTZ, R.: Governance im modernen Staat, in: BENZ, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004, S. 65-75.

MAYNITZ, R.: Über Governance, Frankfurt/M. 2009.

MAYNTZ, R., SCHARPF, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/M. 1995.

MEINHARDT, H.: Externe Akteure und Demokratisierung in Afrika, Hamburg 2001.

- MENZEL, U.: Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, Frankfurt/M. 1992.
- MERKEL, W. u.a.: Defekte Demokratie. Band 1: Theorie, Opladen 2003.
- MESSNER, D., SCHOLZ, I. (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Baden-Baden 2005.
- MESSNER, D., NUSCHELER, F.: Das Konzept Global Governance – Stand und Perspektiven, in: STIFTUNG ENTWICKLUNG UND FRIEDEN: Global Governance für Entwicklung und Frieden, Bonn 2006, S. 18-79.
- MEYER, J.: Vorwort zu HASSE, R., KRÜCKEN, G.: Neo-Institutionalismus, Bielefeld 1999, S. 5-12.
- MOLT, P.: Zur Afrikastrategie der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 48/2007, S. 33-37.
- MOYO, D.: Dead Aid. Why aid is not working and how there is another way for Africa, London 2010.
- MWENDA, A.: Foreign Aid and the Weakening of Democratic Accountability in Uganda. Cato Institute/Washington, D.C. 2006.
- NORTH, D. C.: Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen 1988.
- NORTH, D. C.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, New York 1990. In deutscher Übersetzung: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen 1992.
- NUSCHELER, F.: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 7. Aufl., Bonn 2012.
- NUSCHELER, F., ROTH, M. (Hrsg.): Die Millennium-Entwicklungsziele, Bonn 2006.
- NUSCHELER, F.: Parlamente im subsaharischen Afrika, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 38(4), 2007, S. 842-856.
- NUSCHELER, F.: Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. INEF-Report 93/2008, Duisburg.
- NUSCHELER, F.: Weltprobleme, in Stockmann, R., Menzel, U., Nuscheler, F. (Hrsg.) Entwicklungspolitik, München 2010, S. 161-349.

NUSCHELER, F., WITTMANN, V.: From Governance to Good Governance, in: Sustainable Development Policy. A European Perspective, Anthology, edited by Michael von Hauff/Claudia Kuhnke, Routledge Studies in Sustainable Development, London 2017, p. 91-113.

OECD/DAC: Report on Financial Resource Flows: Ensuring Fragile States are not left Behind, Juni 2012.

OECD: States of Fragility 2015. Meeting Post-2015 Abmitions. Paris 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227699-en>

OECD: States of Fragility 2016. Understanding Violence. Paris 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267213-en>

PETERS, B. G.: Institutional Theory in Political Science: The „New Institutionalism“, London 1999.

PETERS, D.: Rethinking the Legitimacy of Global Governance, Global Cooperation Research Paper 2, Duisburg 2013.

PIERRE, J., PETERS, B. G.: Governance, Politics and the State, New York 2000.

REINICKE, W. H.: Global Public Policy, Governing without Government? Washington, D.C. 1998.

ROSENAU, J. N., CZEMPIEL, E.-O.: Governance Without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge 1992.

ROTBERG, R. I. (Hrsg.): When States Fail: Causes and Consequences, Princeton 2004.

RUCK, Ch.: Good Governance aus Sicht der Entwicklungspolitik, in: DOLZER, R., HERDEGEN, M., VOGEL, B. (Hrsg.): Good Governance, Freiburg/Basel/Wien 2007, S. 45-54.

SANO, H.-O., ALFREDSSON, G. (Eds.): Human Rights and Good Governance, The Hague u.a. 2002.

SENGE, K., HELLMANN, K.U.: Einführung in den Neo-Institutionalismus, Wiesbaden 2006 .

SCHIMANK, U.: Neoinstitutionalismus, in: BENZ, A., LÜTZ, S., SCHMANK, U., SIMONIS, G. (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden 2007, S. 161-175.

SCHLICHTTE, K.: Staatsbildung oder Staatszerfall? Zum Formwandel kriegerischer Gewalt in der Weltgesellschaft, in: PVS 47(4), S. 547-570.

- SCHNECKENER, U. (Hrsg.): Fragile Staatlichkeit: „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern, Baden-Baden 2006.
- SCHUPPERT, G. F. (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden 2005.
- SCHUPPERT, G. F., ZÜRN, M. (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Sonderheft 41 der Politischen Vierteljahresschrift, Wiesbaden 2008.
- SHIKWATI, J.: „Fehlentwicklungshilfe“, in: Internationale Politik, 61(4), 2006, S. 6-15.
- SSF: Sustainable Society Index – your compass to sustainability, 2016. URL: <http://www.ssfindex.com/ssi/ssi-2016/>
- STICHWEH, R.: Die Weltgesellschaft. Soziologische Analysen, Frankfurt/M. 2000.
- STOKKE, O., FORSTER, J.: Policy Coherence in Development Co-operation, London/Portland 1999.
- TETZLAFF, R. (Hrsg.): Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern, Hamburg 1995.
- TETZLAFF, R.: Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära, Opladen 1996.
- TETZLAFF, R.: Good Governance und Neopatrimonialismus in Afrika südlich der Sahara – ein Widerspruch? In: Nord-Süd aktuell, Jg. XVII (3), 2003, S. 478-486.
- TETZLAFF, R.: Afrika in der Globalisierungsfalle, Wiesbaden 2008.
- THEOBALD, Ch.: Governance in der Perzeption der Weltbank, in: KÖNIG, K., ADAM, M., SPEER, B., THEOBALD, Ch.: Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept, Berlin 2002, S. 55-128.
- TURNER, M., HULME, D.: Governance, Administration and Development. Making the State Work, London 1997.
- ULBERT, C., WERTHES, S. (Hrsg.): Menschliche Sicherheit, Baden-Baden 2008.
- ULBERT, C., HESSELMANN, E.: Globale Gesundheitspolitik im Wandel, in: Globale Trends 2010, S. 223-245.

WEILENMANN, M.: Die Wirklichkeit: "Good Governance" und sozio-kulturelle Entwicklung, in: GTZ (Hrsg.): Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ein Diskussionspapier, Eschborn 2004.

WELTBANK: A Decade of Measuring the Quality of Governance. Worldwide Governance Indicators, 1996-2006, Washington, D.C. 2007.

WELTBANK: Weltentwicklungsbericht 2002: Institutionen für Märkte schaffen, Washington, D.C./Bonn 2002.

WILLIAMSON, O. E.: Markets and Hierarchies, New York 1975.

WILLIAMSON, O. E.: Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, 22/1979, S. 233-261.

WILLIAMSON, O. E.: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen 1990.

WILLIAMSON, O. E.: The Mechanisms of Governance, New York/Oxford 1996.

WOLFOWITZ, P.: Good Governance and Development: A Time for Action. 2006. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/938181467987875500/pdf/101339-WP-Box393261B-PUBLIC-2006-04-11-PW-Good-Governance-and-Development.pdf>

WILLKE, H.: Entzauberung des Staates: Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1987, S. 285-308.

WITTMANN, V.: Weltgesellschaft. Rekonstruktion eines wissenschaftlichen Diskurses, Baden-Baden 2014.

WITTMANN, V.: Weltgesellschaft. In: Kleines Lexikon der Politik, hrsg. von Dieter Nohlen/Florian Grotz, Verlag C.H. Beck, 6. Auflage, München 2015, S. 734-736.

WORLD BANK: Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth, Washington, D.C. 1989.

WORLD BANK: Governance and Development, Washington, D.C. 1992.

WORLD BANK: Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, Washington, D.C. 1998.

WORLD BANK: Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons, Washington, D.C. 2005.

ZIAI, A.: Governance und Gouvernamentalität, In: Nord-Süd aktuell, Jg. XVII (3), S. 411-422.

ZÜRN, M.: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt/M. 1998.

Leseprobe - DISC

Lernziele

Good Governance wurde als „neues Leitbild der Staatlichkeit“ bezeichnet, das aufbaut auf „funktionsfähigen staatlichen Institutionen, auf dem Respekt vor den Menschenrechten, auf der Betonung der Rechtsstaatlichkeit, auf wirtschaftlicher Vernunft in der Politik und auf der Notwendigkeit der Partizipation aller Schichten und des sozialen Ausgleichs und Friedens“ (Dolzer 2007: 13). Der Studienbrief soll rekonstruieren, wie dieses anspruchsvolle normative Leitbild modernen Regierens entstand und welche Herausforderungen für die internationale Entwicklungspolitik aus ihm abgeleitet wurden. Am Anfang stand eine Krisendiagnose der Weltbank, welche die Entwicklungskrisen im subsaharischen Afrika auf eine „*crisis of governance*“ zurückführte.



Überblick

Der Studienbrief soll aufzeigen, wie diese Erkenntnis unter dem Einfluss weltpolitischer Veränderungen und wirtschaftstheoretischer Debatten zu dem institutionenökonomischen Credo „*Institutions Matter*“ führte. Breit angelegte ökonomische Untersuchungen und ein Boom von Indexkonstruktionen versuchten zu belegen, dass Good Governance eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik bildet. Es ist deshalb auch ein wissenschaftlich reizvolles und entwicklungspolitisch gebotenes Lernziel, den Nutzen und Ertrag solcher quantifizierender Indexkonstruktionen zu überprüfen. Sie scheinen einen Politikbereich zu objektivieren, bei dessen Bewertung jedoch mehr qualitative Bewertungskriterien gefordert sind.

Weitere Lernziele können auf die folgenden Fragen verdichtet werden:

Eignet sich Good Governance als ubiquitär einsatzfähige Blaupause für die angestrebte Transformation von Wirtschaftssystemen und politischen Systemen?

Was kann das normative Leitbild im Besonderen in der wachsenden Zahl von *failing states* mit einer prekären Staatlichkeit bewirken?

Am Ende sollen sich die Studierenden ein begründetes Urteil bilden können, ob Good Governance nicht nur ein erstrebenswertes, sondern auch ein durch Entwicklungspolitik realisierbares Leitbild von Entwicklung sein kann; ob also Good Governance der ordnungspolitische Schlüssel für eine globale nachhaltige Entwicklung, wie sie in den SDGs (Sustainable Development Goals) anvisiert wurde, sein kann.

Leseprobe - DISC

1 Die Konjunktur des Governance-Begriffes

Dem vom Ende des Kalten Krieges eingeleiteten Aufstieg des normativen Konzepts von Good Governance zum Schlüsselbegriff des internationalen Entwicklungsdiskurses ging eine Konjunktur des Governance-Begriffes in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen voraus. Der *Social Science Citation Index* belegt seit Mitte der 1990er Jahre eine steil ansteigende Häufigkeit der Nennung des Begriffs in sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Publikationen. Teilweise taucht der Governance-Begriff in der Produktion verschiedener Wissenschaftsdisziplinen und im politischen Journalismus sogar häufiger auf als der ebenfalls inflationierte Begriff der Globalisierung.

Inflationierung eines Begriffs

Der Verdacht drängt sich auf, dass hier wieder einmal – wie nicht selten in dem auf Profilierung bedachten Wissenschaftsbetrieb – ein Modebegriff, eine „*Catch-All-Phrase*“ oder ein Container-Begriff mit vagen Bedeutungen geboren wurde. Alle diese Vorwürfe und Vermutungen tauchten in der kritischen Auseinandersetzung mit der Begriffskonstruktion auf, die den umstrittenen Governance-Begriff mit einer noch umstritteneren qualitativen Bewertung verknüpft. Zutreffend ist der Hinweis, dass das Thema, ob Good Governance, Transformation oder „*dritte Welle der Demokratisierung*“ (Huntington 1991) genannt, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts im Trend der internationalen Transformationsdebatte lag und deshalb keine sonderliche Originalität beanspruchen konnte (vgl. Goerlich 2006). Die Sprachfigur war plakativ und positiv besetzt, aber das Gute lässt sich mit vielen und verschiedenen Wunschvorstellungen assoziieren.

Eine zusätzliche Sprach- und Verständnisverwirrung stiftete die Schwierigkeit einer adäquaten deutschen Übersetzung und die Nähe zum Government-Begriff, der eine hierarchische Steuerung von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft impliziert. Wenn das *Oxford Dictionary* Governance als „*the act or manner of governing*“ definiert, dann wird diese Nähe und Verwechselbarkeit nicht aufgehoben. Dies gilt auch für die häufige Übersetzung von Governance mit „Regierungsführung“ und für die spätere Übersetzung von Good Governance mit guter oder „verantwortungsvoller Staatsführung“.

Die akademische Begriffs- und Definitionsakrobatik konnte auch nicht verhindern, dass in der politischen Alltagssprache die beiden Begriffe häufig synonym gebraucht wurden und Bürokratien weiterhin den Government-Begriff bevorzugten (vgl. Fuster 1998: 67 ff.). Der Grund ist offensichtlich: Hierarchien wollen sich zum Zweck der Status- und Machtsicherung nicht selbst in Frage stellen.

Zur vorläufigen Begriffsklärung, die noch durch die Rekonstruktion der Governance-Debatte erhärtet werden muss: Government bezieht sich auf die Gesamtheit staatlicher Institutionen und Gesetze und auf das staatliche Monopol der Rechtsetzung, also auf das staatliche Gewaltmonopol und auf die hierarchischen Entscheidungskompetenzen des formal legitimierten Staatsapparates. Governance dagegen

Governance vs. Government

erfasst auch Entscheidungsprozesse jenseits des staatlichen Institutionensystems und von Aktivitäten, die nicht aus formellen und gesetzlich definierten Zuständigkeiten hergeleitet werden können, vor allem die Beteiligung privater Akteure an kooperativen Entscheidungsverfahren.

In der politikwissenschaftlichen Diskussion bildet Governance gelegentlich einen Gegenbegriff zu Government, der auch die staatstheoretische Orthodoxie durcheinander wirbelt. Der Verwaltungswissenschaftler Klaus König (2002: 37 f.) verdichtete die Kritik an dieser Romantisierung von Governance in den folgenden Dichotomien:

Government vs.
Governance

„Unter Governance stehen dann Steuern gegen Rudern, Ermächtigen gegen Dienen, Wettbewerb gegen Monopol, Mission gegen Rolle, Kunden gegen Bürokratismen, Partizipation gegen Hierarchie, Markt gegen Organisation usw. Andere assoziieren Governance von vorneherein mit einer hyperpluralistischen Welt der Auflösung aller Angelegenheiten in einem Netzwerk staatlicher, marktlicher und privat-gemeinnütziger Organisationen.“

Eine Verwaltungswissenschaft, die sich als Staatswissenschaft versteht, denkt so abwehrend gegen die Erosion staatlicher Hierarchie und Autorität. Die Kontrastierung zwischen Government und Governance ist jedoch irreführend, weil staatliche Institutionen mit ihren Hoheitsrechten Governance-Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse mit Durchsetzungsfähigkeit und Legitimität ausstatten. Der Staat ist eben nicht nur „policy-taker“, sondern bleibt ein „policy-maker“. Dies war auch ein Grund, warum sich Staatstheoretiker und Bürokraten nicht mit dem Governance-Begriff anfreunden konnten und der Verwaltungswissenschaftler Klaus König erhebliche Vorbehalte gegen die systemtheoretische „Entzauberung des Staates“ (so Willke 1987: 293 ff.) begründete.

Die Häufigkeit der Begriffsverwendung war also begleitet von einer Vieldeutigkeit des Begriffsinhaltes. Die Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie die theoretisch fundierte Wirtschaftswissenschaft hatten zwar ein gemeinsames Erkenntnisinteresse, das nach der Steuerungs- und Regelungsfähigkeit des Staates in kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen nach der ordnungspolitischen Erosion des Staatsinterventionismus fragte, lieferten aber unterschiedliche Antworten.

1.1 Disziplinäre Besonderheiten und interdisziplinäre Gemeinsamkeiten

Der Titel eines Aufsatzes von Susanne Lütz (2004), nämlich *„Regieren in komplexen Regelsystemen“*, signalisiert dieses gemeinsame Erkenntnisinteresse. Das von ihr mitgestaltete *„Handbuch Governance“* (Benz u. a. 2007), das eine Fundgrube für die theoretischen Grundlagen und empirischen Anwendungsfelder von Governance bildet, belegt auch seine Prominenz in der sozial-, verwaltungs- und wirtschaftswissenschaftlichen Lehre und Forschung. Sie kann auch den Verdacht entkräften, dass es sich bei dem Konzept um ein profilneurotisches Marketingkonzept ohne theoretischen Tiefgang und Nutzen für empirische Analysen handelt. Dies belegt auch das von Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn herausgegebene Sonderheft 41 (2008) der *Politischen Vierteljahresschrift*.

„Handbuch
Governance“

Es ist bemerkenswert, dass im soziologischen Diskurs über das Entstehen einer bereits existierenden Weltgesellschaft der Governance-Begriff aus dem einfachen logischen Grund nicht auftaucht, weil die von der Bielefelder Soziologie elaborierte Systemtheorie das politische System zu einem Subsystem des Gesellschafts-systems degradierte (vgl. Wittmann 2014: 168). Allerdings können in der soziologischen Theorie fruchtbare Ansätze zum Verständnis der Nachhaltigkeit entdeckt werden. Es gibt eine noch zu vertiefende Debatte über das „Greening der Weltgesellschaft“ (vgl. Lechner 2009: 263f.) und über die Spezies von „Sustainable Societies“ (vgl. SSF 2016).

Interdisziplinarität in
der Governance-
Forschung

Eine am *Zentrum Technik und Gesellschaft* der Technischen Universität Berlin durchgeführte Studie zur *„Interdisziplinarität in der Governance-Forschung“* rekonstruierte die Begriffsgeschichte und die unterschiedliche Verwendung des Governance-Begriffes in der Politik- und Wirtschaftswissenschaft (Brunnengräber et al. 2004). Die Studie förderte nicht nur disziplinäre Besonderheiten, sondern auch interdisziplinäre Gemeinsamkeiten zutage. Governance wurde deshalb auch als „Brückenbegriff“ bezeichnet, der eine problemorientierte Kommunikation zwischen verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen sowie zwischen Teildisziplinen der Politikwissenschaft ermöglicht (so Schuppert 2005: 373).

Die Rekonstruktion der Begriffsgeschichte belegte auch, dass die Weltbank, wie gelegentlich in Rückblicken auf die Entstehungsgeschichte des Good-Governance-Konzepts behauptet wird, mit ihrer im Jahr 1989 vorgelegten Studie über die *„crisis of governance“* im subsaharischen Afrika keineswegs den „Ausgangspunkt der Governance-Debatte“ lieferte (so Adam 2000: 273). Vielmehr konnte die nun einsetzende Konjunktur des Begriffs auf die bereits in den 1970er Jahren in der Wirtschaftswissenschaft geführte Diskussion über die Steuerungs- und Regelungsfähigkeit des Staates, vor allem auf Forschungsansätze und Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik und Neuen Politischen Ökonomie, zurückgreifen.

Wechselseitige
Beeinflussungen

Diese wirtschaftswissenschaftliche Diskussion mit ihren starken Anleihen bei den sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Organisations- und Steuerungstheorien, die wiederum stark von der Neuen Institutionenökonomik beeinflusst wurden, wird in Kapitel 2 ausführlicher behandelt. Besonders die sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Organisationstheorien holten sich bei den institutionenökonomischen Theorien der Institutionen viele Einsichten und empirische Befunde. Die Governance-Diskussion überbrückt die disziplinären Gewanneinteilungen und fordert auch den Studierenden das Denken in interdisziplinären Zusammenhängen ab. Die Pflege disziplinärer Biotope verfängt sich in der intellektuellen Verarmung von Monokulturen.

1.2 Definitionsversuche von „governance without government“

Definition der
Commission on
Global Governance

Es gibt inzwischen zahlreiche Definitionsversuche von Governance, die in der Regel erstens auf die Erosion des staatlichen Entscheidungsmonopols in komplexen Regelungssystemen und zweitens auf die Koordination und Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren zur Erarbeitung kollektiver Entscheidungen, die unterschiedliche Interessen auszugleichen vermögen, abheben. Besonders auf dieses kooperative Handeln von öffentlichen und privaten Institutionen hob, ganz im Einklang mit Argumenten der Institutionenökonomik, auch die von der *Commission on Global Governance* (CGG) im 1995 vorgelegten Bericht „*Nachbarn in Einer Welt*“ im Konsens von politischen und akademischen Repräsentanten aus allen Weltregionen vorgeschlagene Definition ab. Die vom Kommissionsmitglied Kurt Biedenkopf vorgeschlagene deutsche Übersetzung von Governance mit „Ordnungspolitik“ blieb jedoch in akademischen Kreisen umstritten, weil ihr ein Verhaftetbleiben in hierarchischen Denkmustern oder gar ein hegelianisches Politikverständnis unterstellt wurde:

„Ordnungspolitik bzw. Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden.“

„Governance without
Government“

Auf die inhaltlichen Diskussionen und auf diesen Definitionsversuch der CGG, der auf das Zusammenwirken von formellen Institutionen und informellen Regelungen abhebt, hatte der US-amerikanische Politologe James N. Rosenau erheblichen Einfluss genommen. Er hatte 1992 zusammen mit dem deutschen Politologen Ernst-Otto Czempiel ein Pionierwerk in der Governance-Diskussion mit dem richtungsweisenden, aber allerhand Missverständnisse auslösenden Titel „*Governance without Government*“ vorgelegt. Die beiden Autoren präzisierten

den wesentlichen Unterschied zwischen den verwandten und häufig miteinander vermengten Begriffen Government und Governance und beugten zugleich einem doppelten Missverständnis vor: Erstens bedeute „*governance without government*“ nicht das schon häufig konstatierte „Ende des Nationalstaates“ mit seiner alleinigen Kompetenz, verbindliche Rechtsakte zu setzen. Zweitens könne Global Governance nicht, wie es häufig im irreführenden Rückgriff auf Kants Figur der „*Föderation freier Republiken*“ geschieht, mit „Weltstaat“ übersetzt werden.

Die beiden in der Disziplin der Internationalen Beziehungen renommierten Autoren unterschieden Government, das auf gesetzlich definierter und mit polizeilicher Gewalt ausgestatteter hierarchischer Autorität beruhe, von Governance, die sie als ein von formellen und informellen, öffentlichen und privaten Institutionen in einem ständigen Diskussions- und Willensbildungsprozess hervorgebrachtes „*system of rules*“ bei Abwesenheit einer zentralen und omnipotenten Durchsetzungsgewalt definierten. Es ging Rosenau/Czempiel um die Analyse von Strukturveränderungen der Weltpolitik und der Herausbildung einer multizentrischen Welt, in der auf der Makroebene eine Autoritäts- und Kompetenzverlagerung von den Nationalstaaten zu multilateralen und supranationalen Institutionen und auf der Mikro-Ebene eine Kompetenzaufwertung von zunehmend transnational organisierten und interagierenden privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren stattfand.

Diese Überlegungen griff dann eine „Bremer Schule“ um Michael Zürn und Dieter Senghaas auf und vertiefte sie durch eine Reihe von theoretischen und empirischen Studien. Zürn, der mit dem Titel eines Buches („*Regieren jenseits des Nationalstaates*“) eine gute Übersetzung von „*governance without government*“ lieferte, wurde zum Organisator der privaten *Hertie School of Governance* (HSoG). Jürgen Habermas (1998), der einflussreichste politische Philosoph der Gegenwart, reflektierte ebenfalls tiefgründig über die „*postnationale Konstellation*“. Sie bedeutet etwas qualitativ Neues in der sich herausbildenden Weltgesellschaft und in den internationalen Beziehungen.

„Regieren jenseits des Nationalstaates“

Eine früher an der Universität Bielefeld konzentrierte, inzwischen über verschiedenen europäischen Standorte verstreute soziologische Schule um Niklas Luhmann und Rudolf Stichweh, die in der *Zeitschrift für Soziologie* ein Forum hat, geht schon nicht mehr von einer sich herausbildenden, sondern von einer bereits existierenden Weltgesellschaft aus. So lautet die Kernthese von Stichweh (2000: Klappentext): „*Die Weltgesellschaft ist das einzige Gesellschaftssystem, das es gegenwärtig auf der Erde noch gibt.*“ Die Habilitationsschrift von Veronika Wittmann (2014) setzte sich mit dem systemtheoretischen Credo auseinander, dass es sich bei der Weltgesellschaft nicht um ein emergentes, sondern bereits existentes System handle.

1.3 Struktur- und Organisationselemente von Global Governance

Rosenau/Czempiel enthielten sich in ihrer strikten empirischen Analyse normativer Aussagen, wie Global Governance gestaltet werden sollte. Diesen qualitativen Sprung von der Empirie zu normativen Handlungskonzepten vollzogen dann die *Commission on Global Governance* und in ihrem Gefolge verschiedene politische Denkfabriken, u. a. die von Willy Brandt gegründete „*Stiftung Entwicklung und Frieden*“ (SEF) und das mit ihr kooperierende Duisburger „*Institut für Entwicklung und Frieden*“ (INEF), das Franz Nuscheler von 1990 bis 2015 leitete.

Kritiker karikierten das INEF-Tandem Dirk Messner/Franz Nuscheler, das den Bericht der *Commission on Global Governance* in die deutsche Diskussion einführte, als „globale Gouvernanten“. Diese Karikatur beruhte auf dem Missverständnis, dass das Tandem einem Weltstaat das Wort geredet habe. Wofür und wogegen die beiden argumentierten, kam jedoch der von Kant im Traktat über den „*Ewigen Frieden*“ begründeten Vision einer „Föderation freier Republiken“ oder Otfried Höffes (1999) philosophischem Konstrukt einer „subsidiären und föderalen Weltrepublik“ viel näher als der Schimäre eines Weltstaates. Ihr Verständnis von Global Governance fassten sie in den folgenden im Kasten dokumentierten Punkten zusammen (2006: 33 ff.):

Strukturelemente von Global Governance nach Messner/Nuscheler

Erstens: Global Governance heißt nicht Global Government, also Weltregierung oder Weltstaat. Ein solcher ist weder eine realistische noch eine erstrebenswerte Option, weil eine bürokratische Superbehörde kaum demokratische Legitimation gewinnen könnte und weit entfernt von den zu lösenden Problemen wäre. Die Herausforderung besteht darin, die Welt ohne Weltstaat zu regieren. Die Vision von Global Governance entspricht eher der bereits von Immanuel Kant anvisierten Weltföderation von freien Republiken mit einem notwendigen Minimum an Zentralstaatlichkeit. Auch Kants Begründung, warum sich souveräne Staaten auf eine solche Föderation einlassen, bleibt gültig: Es ist die „Not“, politische Handlungsfähigkeit zu erhalten.

Zweitens: Global Governance beruht auf verschiedenen Formen und Ebenen der internationalen Koordination, Kooperation und kollektiven Entscheidungsfindung. Internationale Organisationen übernehmen diese Koordinationsfunktion und tragen zur Herausbildung globaler Sichtweisen bei. Regime übersetzen den Willen zur Kooperation in verbindliche Regelwerke. In solchen Regimen verpflichten sich die Staaten durch vertragliche Vereinbarungen zur Bearbeitung von gemeinsamen Problemen. Auch Hegemone lassen sich auf solche Regime ein, wenn und weil sie etwas regeln, was ihnen für das eigene Wohlergehen wichtig ist und was sie nicht allein regeln, aber kraft ihrer Machtfülle zum eigenen Vorteil beeinflussen können.

Drittens: Der Zwang zur Kooperation verlangt Souveränitätsverzichte, die Globalisierungseffekte und Interdependenzstrukturen schon längst erzwungen haben. Auch die Großmächte müssen sich, um sich als kooperationsfähig zu

erweisen, mit „geteilten Souveränitäten“ abfinden, die – wie das Beispiel der EU zeigt – keinen Verlust, sondern einen Zugewinn an gemeinsamer Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit bewirken können. Global Governance macht das traditionelle Verständnis von Souveränität, die durch die zunehmende Entgrenzung der Staatenwelt durchlöchert wurde, endgültig zu einem anachronistischen Relikt eines durch das Spinnwebe-Modell abgelösten Billiardkugel-Modells internationaler Beziehungen. Der Frontalangriff der Trump-Administration auf den Multilateralismus attackierte auch dieses Credo der Governance-Debatte.

Viertens: Die Neuverteilung der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Gewichte, die auf den Begriff der „multipolaren Welt“ gebracht wurde, ist begleitet von einem Prozess der Regionalisierung, der durch den Globalisierungsdruck noch verstärkt wird. Die Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Regionalisierung und von Globalisierung und Lokalisierung (Glokalisierung) gehört zu den strukturbildenden Entwicklungstrends von Weltgesellschaft und Weltpolitik. Global Governance muss auf solchen regionalen Kooperationskernen aufbauen und sie als organisatorischen Unterbau nutzen, weil das Subsidiaritätsprinzip auch im globalen Kontext sinnvoll bleibt und dem Aufbau ineffizienter bürokratischer Wasserköpfe vorbeugen kann. Die Global-Governance-Architektur kann nur funktionsfähig werden, wenn die unteren Ebenen solide gebaut sind.

Fünftens: Global Governance ist kein Projekt, an dem nur Regierungen oder internationale Organisationen als Instrumente der Staatenwelt beteiligt sind. Das neue und unterscheidende Konzept der *Commission on Global Governance* liegt nicht nur in einem Mehr an staatlich organisiertem Multilateralismus, sondern vielmehr im „Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren von der lokalen bis zur globalen Ebene“. Dieses Public Private Partnership (PPP) soll Staaten, internationale Organisationen und private Global Players in globale Politiknetzwerke zur gemeinsamen Problembearbeitung einbinden, weil die Staaten eben nicht mehr alles im Alleingang regeln können.

Zu diesen Global Players gehören natürlich die multinationalen Unternehmen mit ihrer Finanzkraft, die größer ist als das Sozialprodukt vieler Staaten, ihren Managementfähigkeiten und ihren multinationalen Organisationsstrukturen, aber auch die zunehmend transnational organisierten Interessenverbände und Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Mit guten Gründen ist von einem globalisierten Neokorporatismus, wie er sich exemplarisch in dem von dem früheren UN-Generalsekretär Kofi Annan lancierten „Global Compact“ manifestiert, die Rede. Als ein intergouvernementales Projekt hätte Global Governance dann ein Legitimationsproblem, wenn es sich als unfähig erwiese, sich eine Output-Legitimation durch die Lösung globaler Probleme zu beschaffen (vgl. Peters 2013).

Sechstens: Die NGOs gehören längst zur Dramaturgie von Weltkonferenzen und verschafften sich durch Sachkunde und medienwirksame Kampagnen in einzelnen „weichen“ Politikbereichen (wie der Umwelt-, Menschenrechts- und Entwicklungspolitik) eine konsultative und korrektive Funktion. Regierungen binden sie in Konsultationsmechanismen und gelegentlich auch in Regierungsdelegationen ein, um ihre Expertise anzuzapfen und ihr Protestpotenzial zu neutralisieren. NGOs drängen in die Vorhöfe der Macht, um an Herrschaftswissen zu gelangen und politische Entscheidungen zu beeinflussen. Ihr Druckpotenzial entsteht durch hohe gesellschaftliche Akzeptanz, aber auch durch die Fähigkeit, durch transnationale Aktionsformen eine „kontra-hegemoniale Globalisierung“ zu organisieren.

Ihre internationale Vernetzung ermöglicht es ihnen, die Rolle von „Globalisierungswächtern“ zu spielen. Sie streuen Sand ins Getriebe von undurchsichtigen Machtkartellen und erzwingen ein Stück Transparenz, wo sich solche Machtkartelle im Prozess der Globalisierung und Multilateralisierung der Politik zunehmend parlamentarischer und demokratischer Kontrolle entziehen. Diese Wächterrolle kann die Kontrolle durch demokratisch gewählte Parlamente nicht ersetzen, aber die gewählten Repräsentanten dazu befähigen und drängen, ihre Kontrollrechte und -pflichten wirksamer zu erfüllen.

Siebtens: Die Nationalstaaten verlieren zwar in vielen Politikbereichen im Gefolge ihrer Einbindung in Interdependenzstrukturen an autonomen Handlungsspielräumen, aber sie bleiben die Hauptakteure der internationalen Politik, die weiterhin allein autoritative Entscheidungen treffen können. Sie bilden deshalb auch die tragenden Stützpfiler der Global-Governance-Architektur. Aus diesem Grund ist die Formel „*governance without government*“ zumindest missverständlich. Das Gerede vom „Ende des Nationalstaates“ ist substanzlos, solange die „Weltkultur der Nationalstaaten“ nicht von einem Weltstaat überwölbt wird und weltweit der Nationalismus floriert. Wer sonst soll die aus dem Gesellschaftsvertrag resultierenden Schutzfunktionen erfüllen, die öffentlichen Güter bereitstellen und für den sozialen Ausgleich sorgen? Nun aber stellt sich auch die Frage, wer die globalen öffentlichen Güter (wie Frieden, Entwicklung, gesunde Umwelt, Stabilität der Finanzmärkte etc.) bereitstellen und *global bads* verhindern soll. Aber der Staat ist nicht mehr der allmächtige und allzuständige Problemlöser. Er ist in vielen Bereichen auf die Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen angewiesen und muss neue Aufgaben übernehmen, die ihm aus der Einbindung in multilaterale Kooperations- und Entscheidungsmechanismen erwachsen:

- Er ist Interdependenzmanager mit komplexen Koordinationsaufgaben in Mehrebenen-Entscheidungssystemen konfrontiert, weil Globalpolitik ohne Existenz eines Weltstaates auf die Selbstkoordination der Staatenwelt angewiesen bleibt und die Kooperation in regionalen Integrationsprojekten auch außerhalb Europas an Bedeutung gewinnen wird. Regieren heißt heutzutage in erheblichem Umfang Koordinieren zwischen verschiedenen Handlungsebenen und Akteuren.
- Er muss einerseits die Interessen der eigenen Gesellschaft im internationalen Umfeld vertreten und sie andererseits vor negativen Einflüssen aus diesem Umfeld schützen. Er ist Adressat von Entscheidungen, die auf multilateraler Ebene getroffen werden und muss für deren Umsetzung im eigenen Zuständigkeitsbereich sorgen.

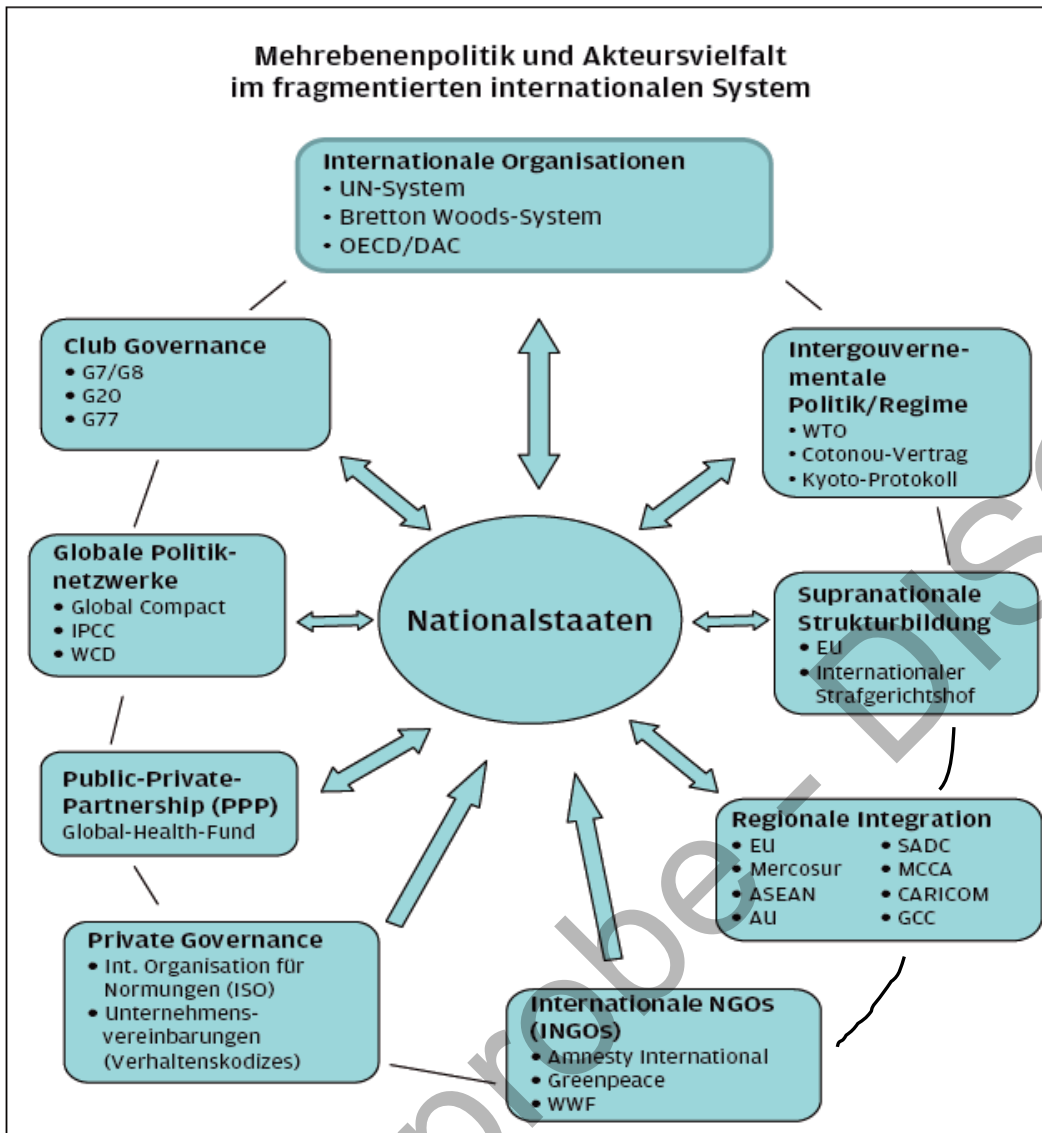


Abbildung 1: Mehrebenenpolitik und Akteursvielfalt. Quelle: Nuscheler 2010, S. 195

Kapitel 3.5 wird zeigen, dass sich die Vereinten Nationen als globale Organisation darum bemühten, sich als institutionelles Rückgrat von Global Governance zu profilieren. Die *United Nations University* startete die Zeitschrift „*Global Governance*“, die den Multilateralismus als Mittel und Weg zum *Global Public Management* von globalen Problemen propagierte. Mit dieser qualitativen Veränderung von einer empirischen Analyse der Strukturveränderungen der Weltpolitik hin zu programmatischen Rezepten zur Gestaltung der Globalisierung einher ging die normative Erweiterung von Governance zu Good Governance auf der multilateralen und der nationalstaatlichen Ebene. Der Blick auf die globale Klima- und Umweltpolitik verdeutlicht den globalpolitischen Imperativ: Die globale Politik der Nachhaltigkeit braucht Global Governance (vgl. Gruber 2008).

1.4 Positionierung der Autorin/ des Autors

Hagener Definition von Governance

Es gibt eine Definition von Governance, die dem Begriffsverständnis der Autorin/innen dieses Studienbriefs sehr nahe kommt und deshalb hier die verschiedenen Definitionsversuche abrunden soll. Arthur Benz (2003: 21), ein Organisator und Mitautor des Hagener „*Handbuch Governance*“, definierte Governance als die



Merksatz

Gesamtheit „*aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.*“

Diese Definition verdeutlicht, dass „*governance without government*“ nicht das „Ende des Nationalstaates“ suggeriert, sondern seine Transformation von einem Entscheidungsmonopolisten zu einem Interessen moderierenden und mit privaten Akteuren kooperierenden, allerdings weiterhin allein mit hoheitlichen Kompetenzen ausgestatteten Akteur in komplexer gewordenen Regelsystemen meint.

Problem der Regierbarkeit

Die traditionellen Staats- und Verwaltungslehren waren mit dem in den Staats- und Sozialwissenschaften in den 1980/90er Jahren kontrovers diskutierten Problem der „*governability*“ konfrontiert, das damals eine Konjunktur von Planungs- und Steuerungstheorien und einen Boom von Planungsinstitutionen hervorbrachte. Governance schien zur Zauberformel, die aus dem Problem der „Regierbarkeit“ moderner Gesellschaften herausführen könnte, zu avancieren. Aber Governance war mehr als ein „Steuerungskonzept“, wie der Verwaltungswissenschaftler Klaus König (2002) nach einer tiefeschürfenden Analyse von verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und faktischen Entscheidungsprozessen das theoretische Konstrukt verstehen wollte. Es war strukturell und prozessual mehr: nämlich – so Renate Mayntz (1993) – das Arrangement von „*new government – society interactions*“, in dem nicht mehr ein hierarchisches Steuern „*top-down*“ stattfand.

Dieses korporatistische neue Arrangement, d. h. das Zusammenwirken von staatlichen (internationalen und nationalen) und privaten (privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen) Akteuren in Diskussions- und Verhandlungsrunden von der lokalen bis zur globalen Ebene, auch Multistakeholder-Prozess genannt, war und ist im Umweltbereich besonders ausgeprägt. Dies gilt nicht nur für die spektakulären Weltkonferenzen über Umwelt und Entwicklung in Rio (1992), Johannesburg (2002) und erneut in Rio (2012), auf denen die NGOs nicht mehr in Nebenzimmer abgeschoben wurden, sondern schon an Verhandlungstischen saßen, sondern ebenso für die weniger geräuschvollen *Public-Private-Partnership*-Projekte.

Als Modell für einen solchen Multistakeholder-Prozess gilt die *World Commission on Dams* (WCD), in der Vertreter von Staaten, internationalen Organisationen (Weltbank), Privatunternehmen und NGOs über Kriterien eines ökologisch und sozial nachhaltigen Dammbaus verhandelten und am Ende Blockaden gegen von der Weltbank finanzierte Staudammprojekte aufheben konnten. Ein anderes Paradebeispiel bildet der *Global Health Fund*, in den die *Melinda and Bill Gates-Foundation* mehr einbezahlt als Deutschland und sich deshalb auch massiv in seine Programme und Operationen einmischte. Auch die WHO (*World Health Organization*) kooperiert sehr eng mit privaten Unternehmen und Stiftungen, sogar so eng, dass ihr gelegentlich vorgeworfen wird, ihre Unabhängigkeit als UN-Organisation reichen Sponsoren zu opfern. Hier ist von einer sektoralen *Global Health Governance* die Rede (vgl. Heßelmann/Ulbert 2010).

WCD und Global Health Fund

1.5 Übungsaufgaben

Übungsaufgabe 1:

Erläutern Sie, was unter „governance without government“ zu verstehen ist!

Übungsaufgaben

Übungsaufgabe 2:

Beschreiben Sie die Strukturelemente von Global Governance! Was spricht für oder gegen die Vision eines Weltstaates?

Übungsaufgabe 3:

Wie zutreffend ist die vom Philosophen Höffe vorgeschlagene Übersetzung von Global Governance als föderale und subsidiäre Weltrepublik?

Übungsaufgabe 4:

Was bedeutet Mehrebenenpolitik bezogen auf die globale Klimapolitik?