

# Governance- oder Good-Governance-Forschung zu den MENA-Staaten? Ein Diskussionspapier

*Sigrid Faath*  
*Hamburg, 2005*

## Inhalt

1. Vorbemerkung .....	2
2. Governance .....	3
2.1. Was Governance nicht ist .....	3
2.2. Der Begriff Governance .....	3
- Governance im Teilbereich Internationale Beziehungen .....	4
- Governance in anderen Teilbereichen der Politikwissenschaft .....	6
- Zum Begriff im Detail .....	7
- Die Kernelemente des Begriffs Governance .....	8
2.3. Government und Governance: eine Abgrenzung der Begriffe und Forschungsperspektiven .....	10
2.4. Das Governance-Konzept .....	12
2.5. Governance als Forschungsgegenstand: Untersuchungsebenen, Themen, Erkenntnisgewinn .....	15
3. Good Governance .....	17
3.1. Was Good Governance nicht ist .....	17
3.2. Der Begriff Good Governance und seine Geschichte .....	18
3.3. Definitionen von Good Governance .....	21
3.4. Good Governance als entwicklungspolitisches Paradigma .....	25
3.5. Good Governance als Forschungsgegenstand .....	26
4. Governance- und Good-Governance-Initiativen in den MENA-Staaten .....	27
4.1. Governance-/Good-Governance-Engagement externer Akteure .....	27
4.2. Ausgewählte Initiativen externer Akteure .....	29
5. Forschungsdesiderat Governance oder Good Governance für die MENA-Staaten? Anmerkungen und Thesen .....	34
5.1. Zur Ausgangslage und Forschungsnotwendigkeit .....	34
5.2. Ausrichtung der Forschung auf Governance oder Good Governance? .....	36
- Was spricht für oder gegen eine Forschungsorientierung auf Good-Governance-Themen? .....	36
- Was spricht für oder gegen eine Forschungsorientierung auf Governance-Themen? .....	40
- Exkurs zum autoritären Staat.....	42
- Was spricht für eine Government-Forschungsperspektive?.....	44

## 1. Vorbemerkung

In den 1990er Jahren nahm die Verbreitung der Begriffe *Governance* und *Good Governance* weltweit in Wissenschaft, Politik und Medien deutlich zu.<sup>1</sup> Nicht umsonst wird Governance neben Globalisierung auch als „Modewort der Jahrtausendwende“<sup>2</sup> bezeichnet. Häufige Verwendung durch unterschiedlichste Personen, Institutionen und Organisationen, in unterschiedlichen Bereichen und Kontexten bedeutet in der Regel aber auch, dass die Begriffsinhalte variieren und es zu begrifflichen Unschärfen kommen kann. Um die beiden Begriffe wissenschaftlich nutzbar zu machen, ist deswegen eine Begriffsklärung unabdingbar.

Das hier vorgelegte Diskussionspapier leistet keinen originären Beitrag zur wissenschaftlichen Erschließung der Begriffe Governance oder Good Governance. Es soll vielmehr die Definitionen von Governance und Good Governance, die für den politikwissenschaftlichen Forschungskontext relevant sind, zusammenfassend darstellen und die Kernelemente herausarbeiten. Ob und wie das Governance- oder Good-Governance-Konzept für die MENA-Staaten<sup>3</sup> nutzbar zu machen ist, soll anschließend auf der Basis dieser Begriffsdefinitionen erörtert und zur Diskussion gestellt werden. Diesem Anliegen entsprechend gliedert sich der folgende Text:

*Abschnitt 2* des Diskussionspapiers behandelt zunächst den Governance-Begriff, das Governance-Konzept und grenzt Governance von Government ab.

*Abschnitt 3* stellt die Definition des Good-Governance-Begriffs in den Mittelpunkt und geht auf seine Rolle als entwicklungspolitisches Paradigma ein.

*Abschnitt 4* stellt die Verbindung zu den MENA-Staaten her, deren Staatsführungen sich zunehmend den Forderungen externer Akteure ausgesetzt sehen, Good Governance umzusetzen. In diesem Abschnitt werden einige dieser Programme bzw. Projekte zur Stimulierung von Governance bzw. Good Governance in den MENA-Staaten, die von externen Akteuren angeboten werden, kurz vorge-

---

<sup>1</sup> In der Regel werden die englischen Begriffe beibehalten. Im Französischen wird von „gouvernance“ und „bonne gouvernance“ gesprochen. Im Deutschen taucht ab und an eine orthographisch „eingedeutschte“ Variante, „Gouvernanz“, auf. Governance und Good Governance wird üblicherweise mit „Regierungsführung“ bzw. „guter Regierungsführung“ oder auch „verantwortungsvoller Regierungsführung“ übersetzt. Diese Eindeutschung ist jedoch insofern problematisch, als der Begriff Governance sich „inflationär“ (Hein) ausbreitete und in der Sprachpraxis etlicher Anwender und Adressaten eine eher „alltagssprachliche“ Konnotation erhielt; deswegen ist die Gefahr groß, dass die Verwendung des deutschen Begriffs „Regierungsführung“ im Laufe dieses inflationären Gebrauchs mehr und mehr im alltagssprachlichen Sinn verstanden wird und das Neue, auf das der Governance-Begriff hinweisen will, in den Hintergrund drängt. Deswegen plädiere ich für die Beibehaltung des englischen Begriffs. Zum Aspekt des „Regierens“ im Governance-Kontext s.u. Abschnitt 2.

<sup>2</sup> Thierfelder, Barbara/Walk, Heike: Die Governance-Diskussion im Spiegelbild unterschiedlicher Interessen, in: Nord-Süd aktuell, Hamburg, Nr. 3, 2003, S. 440.

<sup>3</sup> Diese Abkürzung für „Middle East and North Africa“ soll im Folgenden als Kürzel für die Staaten des Raumes verwendet wird.

stellt und auf die jeweilige Definition von Governance und Good Governance eingegangen. Von besonderem Interesse scheint in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob diese externen Akteure „Governance“ meinen, wenn sie den Begriff verwenden, oder ob sie darunter – ungeachtet der Begriffsverwendung – *immer* Good Governance verstehen.

*Abschnitt 5* wird vor dem Hintergrund der Begriffsdefinitionen und dem Überblick zu den Governance- und Good-Governance-Aktivitäten externer Akteure in den MENA-Staaten Anmerkungen und Thesen formulieren, bei denen es – bezogen auf die MENA-Staaten – um den Erkenntnisgewinn einer künftigen Forschung über ein Governance-Thema oder ein Good-Governance-Thema geht.

## 2. Governance

### 2.1. Was Governance nicht ist

- Governance ist kein Begriff, der gänzlich neue Phänomene der Politik-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften beschreibt.
- Governance ist kein Begriff, der nur auf einen Bereich anwendbar ist.
- Governance ist demzufolge kein Begriff mit einem festen Begriffsinhalt, wengleich Kerninhalte ausgemacht werden können, die unabhängig vom Anwendungskontext Gültigkeit besitzen.
- Governance ist kein Forschungsansatz.
- Governance ist ferner kein Begriff, der an eine bestimmte wissenschaftliche Theorie oder einen bestimmten Ansatz gebunden ist.

### 2.2. Der Begriff Governance

Der Governance-Begriff<sup>4</sup> hat seinen Ursprung in der politischen Ökonomie. Bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden in den Industriestaaten Überlegungen zum Einfluß der Unternehmensorganisation auf effiziente wirtschaftliche Transaktionen angestellt. Seit den 1990er Jahren, also mit der voranschreitenden Internationalisierung und Globalisierung der Märkte, ist die Gestaltung und Steuerung erfolgreicher (kapitalistischer) Ökonomien durch Wirtschaftsakteure jenseits des Marktes in den Mittelpunkt der Governance-Debatten im ökonomischen Bereich gerückt.

Governance im ökonomischen Bereich wird breit gefaßt verstanden als institutionelle Steuerung der Wirtschaft. Dabei unterscheidet sich die *Governance-Perspektive* von einem rein staats- und steuerungstheoretischen Ansatz durch ihren Fokus: Im Mittelpunkt stehen die Unternehmen und ihre Transaktionen mit der Umwelt sowie die Binnenstrukturen der Unternehmen: „Die Debatte um ‚Governance in der politischen Ökonomie‘ befasst sich mit Funktionselementen moderner Marktwirtschaften sowie institutionellen Formen ihrer Steuerung.“<sup>5</sup>

<sup>4</sup> In den Anmerkungen wird nur auf die wichtigsten für Abschnitt 2 und Abschnitt 3 ausgewerteten Literaturtitel verwiesen.

<sup>5</sup> Lütz, Susanne: Governance in der politischen Ökonomie, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004, S. 164.

Der Begriff Governance bezogen auf den ökonomischen Kontext (Economic Governance) erfasst somit 1. die Existenz von Regeln und 2. die Art und Weise der Regeldurchsetzung im Wirtschaftsprozess.

### *Governance im Teilbereich Internationale Beziehungen*

In der Politikwissenschaft wurde der Begriff erstmals Anfang der 1990er Jahre im *Teilbereich Internationale Beziehungen* eingeführt. Die von James N. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel herausgegebene Publikation *Governance without Government: order and change in world politics* (Cambridge u.a. 1992) war hier bahnbrechend. Governance lenkt in diesem Kontext den Blick auf Herrschaftsstrukturen (der internationalen und globalen Ebene), die „ohne souveräne Instanz“ auskommen, also ohne eine formal legitimierte Instanz, die über Kompetenzen zur verbindlichen Entscheidung und Durchsetzung kollektiver Entscheidungen verfügt. Rosenau/Czempiel beschreiben in dieser Publikation von 1992 die Formen der Interaktion und Kooperation zwischen Regierungen, Verwaltungen und transnationalen gesellschaftlichen Akteuren.

Rosenau erklärt in seinem Einleitungsbeitrag den Begriff Governance, indem er ihn von „Government“, der klassischen Regierungstätigkeit, abgrenzt. Governance, so Rosenau, sei weitaus umfassender als „Government“ (Regierungsgewalt, Regierungstätigkeit):

„(...) governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance. Governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfill their wants. Governance is thus a system of rule that is dependent on intersubjective meanings as on formally sanctioned constitutions and charters. Put more emphatically, governance is a system of rule that works only, if it is accepted by the majority (or, at least by the most powerful of those it affects) (...) Thus it is possible to conceive of governance without government – of regulatory mechanisms in a sphere of activity which function effectively even though they are not endowed with formal authority.” (Rosenau/Czempiel 1992, S. 4-5)

In den Folgejahren entspann sich begünstigt durch die Veränderungen in den internationalen Beziehungen (Ende des Ost-West-Konflikts) im Kontext der Globalisierungs- und Interdependenzdebatten im Teilbereich Internationale Beziehungen eine politikwissenschaftliche Diskussion über die Verbesserung der „Regierbarkeit“ der Welt bzw. über die „Entwicklung einer Weltordnungspolitik“. Diese sollte – vereinfacht ausgedrückt – durch multilaterales Handeln, internationale Kooperation und Koordination, kollektive Entscheidungsbildung und die Erarbeitung von Regelwerken die „Bearbeitung“ globaler Probleme der Weltgemein-

schaft ermöglichen.<sup>6</sup> Den Verlust nationalstaatlicher Kompetenz durch Globalisierung und Internationalisierung will *Global Governance* ausgleichen; durch sie soll „transnationale Kompetenz“ hergestellt werden.

Die von der UNO 1991/1992 gegründete *Commission on Global Governance* (CGG) sollte zur Mobilisierung zugunsten einer neuen Weltordnung beitragen. Sie legte 1995 einen Bericht („Konzept“) vor mit dem Titel „Our global neighbourhood“,<sup>7</sup> in dem für die veränderte globale Lage ein neues System zur Regelung der internationalen Angelegenheiten als unabdingbar bezeichnet wird. Ziel soll es sein, eine Weltordnung zu schaffen, die Frieden und Fortschritt für alle Menschen ermöglicht. Die CGG geht von der Annahme aus, dass die sich weltweit ausbreitenden Interdependenzen Abhängigkeiten schaffen, die zur Zusammenarbeit zwingen.

Zweck und Ziel von Global Governance ist die Entwicklung eines Institutionen- und Regelsystems sowie neuer Mechanismen internationaler Kooperation, mit denen die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Phänomene umgesetzt werden kann. Mangels einer Weltregierung stellt sich Global Governance als eine Kooperation zwischen Regierungen von Nationalstaaten, internationalen Organisationen und transnationalen Akteuren (des zivilgesellschaftlichen wie des Wirtschaftsbereichs) dar.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch die einprägsamen Schaubilder bei Messner, Dirk: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß, in: Messner, Dirk (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft, Bonn 1998, S. 14-43, hier: S. 23, 26, 29.

<sup>7</sup> Commission on Global Governance (Hrsg.): Our global neighbourhood: the report of the Commission on Global Governance, Oxford u.a. 1995, XX+410 S. Deutsche Übersetzung herausgegeben von der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 1995 unter dem Titel: Nachbarn in einer Welt. Der Bericht der Commission on Global Governance.

<sup>8</sup> Vgl. zu diesem kontrovers diskutierten Komplex an deutschen Beiträgen z.B. auch Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaates. Denationalisierung und Globalisierung als Chance, Frankfurt a.M. 1998 und die Publikationen der 1992 gegründeten *Stiftung Entwicklung und Frieden* in Bonn (u.a. Arbeiten von Dirk Messner, Franz Nuscheler). Vgl. Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn 1996 (darin dieselben: Global Governance-Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, S. 12 ff.); vgl. dieselben: Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven, Duisburg 2003 (INEF-Report. 67). Für die Kritiker des Konzepts ist eine Entwicklung hin zur Global Governance unrealistisch; sie halten es für wahrscheinlicher, dass sich die Tendenzen transnationaler Steuerung und Koordination in Form einer Regional Governance (wie z.B. auf EU-Ebene) entwickeln. Einige Autoren plädieren für eine explizite Stärkung der Nationalstaaten, deren Souveränitätsverlust sie als bei weitem nicht so gravierend und irreparabel verloren einstufen wie die Befürworter des Global-Governance-Konzepts. Vgl. zur Kritik an Global Governance beispielhaft Brand, Ulrich u.a. (Hrsg.): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?, Münster 2000.

*Governance in anderen Teilbereichen der Politikwissenschaft*

Der Begriff Governance wurde von anderen Teilbereichen der Politikwissenschaft übernommen, um Formen der politischen Steuerung und der Koordination kollektiven Handelns zu beschreiben.

Die Ablösung des Begriffs „politische Steuerung“ durch den Begriff „Governance“ stellt indessen keinen simplen Begriffstausch dar. Die Einführung des neuen Begriffs steht vielmehr in engem Zusammenhang mit Erkenntnissen der Policy-Forschung und resultiert konkret aus der Untersuchung von Programmentwicklungs- und Implementationsprozessen.<sup>9</sup> Diese Analysen verdeutlichten, dass der souveräne Staat nicht mehr länger als *die* Durchsetzungsmacht eingestuft und behandelt werden konnte. Das Paradigma des aktiv steuernden Staates war damit in Frage gestellt. Bei der Erfüllung komplexer gesellschaftlicher Aufgaben hatte sich nämlich gezeigt, dass Regierung und Verwaltung nur mehr eine „eingeschränkte“ Rolle wahrnehmen und zahlreiche Aufgaben im Zusammenwirken mit anderen öffentlichen oder privaten Akteuren *gemeinsam* gelöst werden müssen. Der „kooperative Staat“ trat ins Zentrum der staats- und steuerungstheoretisch-orientierten Analysen, d.h. der Staat, der „als Moderator oder Makler permanent dabei ist, sein Organisationspotential und andere Mittel für Arrangements zwischen strategisch relevanten Akteuren zur Verfügung zu stellen oder aber versucht, sich in bereits bestehende ‚subpolitisch‘<sup>10</sup> zustande gekommene Verhandlungssysteme einzuklinken.“<sup>11</sup> Die spezifischen Modi dieser Steuerung und Verhandlungskooperation werden mit dem Begriff Governance erfasst. Der für spezifische Aspekte des Handelns, Steuerns und Koordinierens neu eingeführte Begriff Governance verweist auf die verändert wahrgenommene Realität.

In den Politik- und Sozialwissenschaften wird der Begriff Governance seit den 1990er Jahren zur Beschreibung und Analyse von Auswirkungen der Internationalisierung und Globalisierung auf Prozesse der Interaktion und auf Formen der Regelung von gesellschaftlichen Sachverhalten im modernen Staat bzw. in komplexen Regelsystemen benutzt. Der Begriff kann zwei Bedeutungen haben:

„Zum einen kann (die Begriffsverwendung, S.F.) eine neue Sicht der unveränderten Realität implizieren, womit andere Aspekte betont werden als mit alten Begriffen. Zum anderen kann der neue Begriff aber auch auf wirkliche Veränderungen hinweisen. Dass wir

---

<sup>9</sup> Exemplarisch Mayntz Renate: Soziale Dynamik und Politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt a.M./New York 1997, S. 263-292.

<sup>10</sup> Hier verweist Esser (vgl. Anm. 11) auf Ulrich Beck (Risikogesellschaft, Frankfurt a.M. 1986).

<sup>11</sup> Esser, Josef: Unverzichtbarkeit des Staates? Zur theoretischen Diskussion in der Politikwissenschaft, in: Braig, Marianne (Hrsg.): Staat und Markt im Entwicklungsprozeß, Hamburg 2000, S. 17-39, hier: S. 24. Esser stellte im Zusammenhang mit dem „kooperativen Staat“ die berechnete Frage, ob das Konzept vom kooperativen Staat lediglich die Korrektur eines immer schon falschen Paradigmas vom „aktiven Staat“ sei. Kapitalismustheoretische und neopluralistische Ansätze hätten nämlich bereits auf eine enge Verflechtung zwischen ausdifferenzierter und vermarkteter Gesellschaft und staatlichem Handeln hingewiesen. Esser warnt davor, das Konzept des kooperativen Staates und dessen Art und Weise der öffentlich-privaten Handlungskoordination, für die der Begriff Governance steht, allzu optimistisch „als die Lösung des Grundproblems politischer Gestaltung ‚heilig (zu) sprechen““. (S. 25)

die Realität anders begreifen, resultiert in der Regel daraus, dass sie sich verändert hat. Allerdings hängen Begriff und Wirklichkeit eng miteinander zusammen. Allein die Veränderung der Begrifflichkeit kann bereits wesentlicher Ausdruck von Realitätsveränderungen sein, nämlich dann, wenn die handelnden Akteure mit einem neuen Begriff das, was sie tun, anders als früher darstellen und rechtfertigen. Dies zwingt andere Akteure dazu, ihr Handeln diesen neuen Realitätsbeschreibungen anzupassen (...). Und wenn dies geschieht, so hat sich die Realität dauerhaft dem neuen Verständnis angepasst.“<sup>12</sup>

Der Governance-Begriff bezieht sich auf seit längerem abgelaufene Phänomene und noch ablaufende Veränderungen, die sowohl die Realität als auch die Wahrnehmung und die Interpretation von Realität beeinflussen. Governance steht demnach für einen inzwischen „gängigen Blickwinkel“ auf alle interaktiven Arrangements zur kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte, an denen staatliche und private Akteure teilhaben; der Begriff verweist darauf, dass Governance spezifischen Bedingungen unterliegt und in anderen Strukturen und Verfahren stattfindet wie die Formen des Regierens und Verwaltens, die in der traditionellen Regierungslehre und Verwaltungswissenschaft untersucht werden.

#### *Zum Begriff im Detail*

Eine wissenschaftlich verbindliche Definition von Governance gibt es trotz der häufigen Verwendung des Begriffs nicht. Je nach Anwendungsbereich – darüber besteht Einigkeit – variiert die kontextbezogene Definition. Es lassen sich jedoch *Kernelemente* des Governance-Begriffs identifizieren.

Der Governance-Begriff schließt seit den 1980er Jahren zwei Bedeutungen ein: Zum einen verweist der Oberbegriff Governance auf die *verschiedenen Formen sozialer Handlungskoordination* (Hierarchie, Markt, Gemeinschaft, Organisationen) und zum anderen bedeutet Governance das *Gegenteil von hierarchischer Steuerung nach Befehlsgewalt* bzw. der Begriff verweist auf nicht-hierarchische und nicht ausschließlich durch staatliche Akteure erfolgte Regelungen. Er stellt somit eine Alternative zur dirigistischen „Top-down-Steuerung“ dar. Im folgenden sollen zunächst fallbeispielhaft vier Varianten von Definitionen wiedergegeben werden, die sich für politikwissenschaftliche Untersuchungen von Governance eignen. Ausgehend von diesen Definitionen werden in einem zweiten Schritt Kernelemente des Begriffs herausgefiltert.

*Definition 1:* Nach einer weit gefassten Definition, wie sie auch von der *Commission on Global Governance* 1995 vertreten wurde,<sup>13</sup> ist Governance die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen, die Öffentlichkeit und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Governance ist ein kontinuierlicher Prozeß, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann und umfasst

---

<sup>12</sup> Benz 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 13.

<sup>13</sup> Vgl. Literaturangabe Anm. 7.

- formelle Institutionen,
- mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme und
- informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als in ihrem Interesse liegend angesehen werden.

*Definition 2:* Governance ist im weitesten Sinne eine Regelungsstruktur, die alle nebeneinanderbestehenden Formen der absichtsvollen kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte umfasst: von institutionalisierter zivilgesellschaftlicher Selbstregelung über das Zusammenwirken von staatlichen und privaten Akteuren bis zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure. Governance umfasst nicht nur Instanzen, die Regeln setzen, sondern auch durch sie begründete Institutionen, die an der kollektiven Regelung eines bestimmten Sachverhalts beteiligt sind.<sup>14</sup>

*Definition 3:* Governance ist eine besondere Form der politischen Steuerung. Das politisch-administrative System, in dem diese besondere Form der politischen Steuerung umgesetzt wird, ist dadurch gekennzeichnet, dass keine souveräne Autorität existiert, die in der Lage wäre, effektive und legitime öffentliche Politiken in hierarchischen und vertikalen Strukturen durchzusetzen. Um dieses Ziel der Implementierung zu erreichen, müssen verschiedene Akteure aus Staat und Gesellschaft miteinander kooperieren.<sup>15</sup>

*Definition 4:* Governance bezieht sich auf Handlungen und Mittel, die eine Gesellschaft einsetzt, um kollektives Handeln zu fördern und kollektive Lösungen zu erreichen, die einem gemeinsamen Ziel dienen.<sup>16</sup> Governance umschreibt ein „neues Maß an Offenheit des politischen Prozesses“ (Hein) und impliziert eine Strategie der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse, die nicht allein mit staatlichen Mitteln durchgesetzt werden kann. Governance verlangt deshalb flexible Formen der Kooperation und Konfliktaustragung, die sich an der jeweiligen Situation und Position der involvierten Akteure ausrichten.<sup>17</sup>

#### *Die Kernelemente des Begriffs Governance*

Politisches Handeln (Regieren, Verwalten), das mit dem Begriff Governance belegt wird, findet in anderen Strukturen und Verfahren statt als „herkömmliches“ Regieren und Verwalten und unterliegt spezifischen Bedingungen. Die veränderten Umfeldbedingungen (Realitäten) spiegeln sich in den Verfahrensweisen bzw.

---

<sup>14</sup> Mayntz, Renate: Governance im modernen Staat, in: Benz 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 65-76.

<sup>15</sup> Papadopoulos, Yannis: Governance und Demokratie, in: Benz 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 215-237.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu Schneider, Volker: Private actors in political governance: regulating the information and communications sector, in: Jürgen R. Grote/Bernard Gbikpi (Hrsg.): Participatory governance. Political and societal implications, Opladen 2002, S. 245-264. Governance steht für „actions and means adopted by a society to promote collective action and deliver collective solutions in pursuit of common goals“.

<sup>17</sup> Vgl. Hein, Wolfgang: Governance (Editorial), in: Nord-Süd aktuell, Hamburg, Nr. 3, 2003, S. 337.

sie erzeugten den Bedarf an Regelungsstrukturen, die verstärkt auf eine öffentlich-private Handlungskoordination setzen. Ein neuer Begriff zum Erfassen dieser veränderten und sich weiterhin verändernden Realitäten war die logische Folge. Vier Fragen können formuliert werden, um „das Neue“,<sup>18</sup> auf das dieser Begriff hinweist, schematischer zu erfassen.

*Wer sind die Akteure in Governance-Prozessen?*

In den vier Definitionen werden als Akteure in Governance-Prozessen genannt:

- Individuen, öffentliche und private Institutionen;
- formelle Institutionen, Herrschaftsstrukturen, informelle Regelungen;
- staatliche und private Akteure, zivilgesellschaftliche Organisationen und Instanzen, die Regeln setzen und durch sie begründete Institutionen;
- kollektive Akteure aus Staat und Gesellschaft

Der Begriff Governance impliziert das Engagement *kollektiver Akteure*, die Staat und Gesellschaft repräsentieren, formelle öffentliche und private Institutionen und informelle Regelungen umfassen.

*Welche Aufgaben sollen durch Governance gelöst werden?*

In den Definitionen wird als Zweck von Governance genannt:

- die Regelung gemeinsamer Angelegenheiten und gesellschaftlicher Sachverhalte;
- die Förderung kollektiven Handelns zugunsten gemeinsamer Ziele;
- die Steuerung gesellschaftlicher Prozesse.

Governance bedeutet somit, die kollektive Regelung gesellschaftlicher Belange und das kollektive Steuern gesellschaftlicher Prozesse im Hinblick auf ein gemeinsames Ziel der in den Governance-Prozeß involvierten Akteure zu fördern. Das gemeinsame Ziel gilt als eine Voraussetzung für kollektives Handeln.

*Welches Ziel hat Governance?*

Laut Definitionen ist das Hauptziel von Governance der Ausgleich kontroverser oder unterschiedlicher Interessen bezogen auf einen spezifischen gesellschaftlichen Sachverhalt.

Der Begriff Governance verweist also auf ein Arrangement, das für die beteiligten Akteure eine befriedigende Lösung bzw. Regelung gemeinsamer Angelegenheiten oder gesellschaftlicher Sachlagen erreichen soll.

*Wie findet Governance statt (Mittel, Art und Weise)?*

Laut Definitionen beinhaltet Governance

---

<sup>18</sup> Es soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass „neu“ hier nicht bedeutet, dass die mit Governance bezeichneten Strukturen, Aktionsmodi und Prozesse erstmals auftreten. „Neu“ heißt lediglich, dass sie verstärkt diskutiert werden und ihre Anwendung seit den 1990er Jahren ausgebaut wurde mit dem Ziel, die Problemlösungsfähigkeiten in modernen Staaten zu verbessern bzw. zu erhöhen.

- kooperatives Handeln/Kooperation;
- kollektive Regelungen;
- Interaktionen von Akteuren in einem (politischen) Prozeß (Prozesscharakter von Governance).

Governance stellt sich als „offenerer“ politischer Prozeß dar, in dem er kooperatives Handeln und kooperative Regelungen von gesellschaftlichen Sachverhalten durch eine spezifische Art und Weise der Steuerung und Koordination fördert.

### *2.3. Government und Governance: eine Abgrenzung der Begriffe und Forschungsperspektiven*

Die Unterscheidung von Government und Governance bzw. einer Government-Perspektive der Forschung und einer Governance-Perspektive wird bei der Diskussion über die Anwendungsmöglichkeiten des Governance-Konzeptes auf die MENA-Staaten eine Rolle spielen. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle eine Abgrenzung der Begriffe, der Forschungsperspektiven bzw. des Forschungsfokus erfolgen.

Die Begriffe Government und Governance erfassen zwei Typen der Regelung gesellschaftlicher Handlungsfelder, die einander gegenübergestellt werden können. Government (Regierungsgewalt, Regierungstätigkeit) bezieht sich auf die autonome Tätigkeit der Regierung. Governance erfasst netzwerkartige Strukturen des Zusammenwirkens von staatlichen und privaten Akteuren und gibt einer speziellen Form politischer Steuerung zwischen Staat und Gesellschaft Ausdruck.<sup>19</sup> Diese spezielle Form der politischen Steuerung kann in vertikalen (über verschiedene Ebenen) oder horizontalen (über verschiedene Bereiche) Interaktionen zwischen den kollektiven Akteuren verlaufen.

Während somit die Government-Perspektive die zentralisierte politische Autorität in den Mittelpunkt stellt, handelt es sich bei der Governance-Perspektive um eine fragmentierte Autorität (mehrere Autoritätspole), die ins Zentrum der Betrachtung rückt. Dieser Wechsel der Perspektive von Government zu Governance gewann mit zunehmender Fragmentierung politischer Autorität im Zusammenhang mit Globalisierungs- und Internationalisierungsprozessen an Bedeutung.<sup>20</sup>

Die Government- und Governance-Perspektive der politikwissenschaftlichen Forschung führt in allen drei Politikbereichen (Polity, Politics, Policy) zu unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen. Die unterschiedliche Wahrnehmung der Stellung des Staates, des Marktes und der Gesellschaft als eigenständige Institutionen (Government-Perspektive) bzw. die Wahrnehmung von Staat, Markt, sozialen Netzwerken und Gemeinschaften als komplementäre Steuerungsformen hat jeweils andere Fragestellungen zur Folge.

---

<sup>19</sup> Vgl. hierzu das Schaubild in Anm. 24.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu auch das bereits angeführte Zitat von Rosenau (in: Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto Hrsg.: *Governance without Government: order and change in world politics*, Cambridge 1992, S. 4-5) in Abschnitt 2 des vorliegenden Textes.

Arthur Benz hat diese Unterschiede in der Perspektive politikwissenschaftlicher Forschung für moderne komplexe Regelsysteme gegenübergestellt (Tabelle 1). Auf der Grundlage dieser Ausführungen von Benz lassen sich die zentralen Forschungsanliegen aus Government- und Governance-Perspektive dementsprechend ebenfalls tabellarisch erfassen (Tabelle 2):

Diese Gegenüberstellungen verdeutlichen, dass Governance eine Form politischer Steuerung ist, die

- zur Regelung von gesellschaftlichen Sachlagen auf die Einigung aller betroffenen Akteure setzt und von der Annahme ausgeht, über gemeinsame Interessen durch Verhandlung, Verständigung (Koordination), Kompromissfindung und Tauschgeschäfte verhaltenssteuernd wirken und eine institutionelle Regelung herbeiführen zu können.
- keine zentralisierte Entscheidungsfindung kennt, sondern auf kollektiver Entscheidungsfindung basiert, einen weitgehend horizontalen Entscheidungsmodus einführt und von Dirigismus abrückt.

*Tabelle 1: Government und Governance als Perspektiven der Politikwissenschaft*

	<b>Government</b> <b>Staat vs. Markt bzw. Gesellschaft</b>	<b>Governance</b> <b>Staat, Markt und Netzwerke als komplementäre Steuerungsformen</b>
<b>Polity</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokussierung auf Staat</li> <li>• Mehrheitsdemokratie und Hierarchie als wichtigste Institutionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionelle Struktur, die Elemente von Hierarchie, Verhandlungssystemen und Wettbewerbsmechanismen verbindet</li> <li>• Netzwerke</li> </ul>
<b>Politics</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb zwischen den Parteien um Machterwerb und zwischen Interessengruppen um Einfluss;</li> <li>• Konfliktregelung durch Entscheidung der zuständigen staatlichen Organe und Durchsetzung staatlicher Entscheidungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konflikte zwischen regierenden/leitenden und regierten/betroffenen Akteuren</li> <li>• Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelsysteme</li> <li>• Verhandlungen staatlicher und/oder gesellschaftlicher Akteure</li> <li>• Anpassung institutioneller Regelsysteme</li> </ul>
<b>Policy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzgebung (Ge- und Verbote)</li> <li>• Verteilung öffentlicher Leistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verständigung (in Netzwerken und Gemeinschaften), Kompromisse, Tauschgeschäfte</li> <li>• Koproduktion kollektiver Güter</li> <li>• Netzwerkmanagement</li> <li>• Institutionenpolitik (Management des institutionellen Wandels)</li> </ul>

Quelle: Benz 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 21.

Tabelle 2: Government- und Governance-Forschungsanliegen

	<b>Government</b>	<b>Governance</b>
<b>Polity</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Staat als Institution im Mittelpunkt (Unterscheidung von Staat, Markt und Gesellschaft als Institutionen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Staat, Markt, soziale Netzwerke und soziale Gemeinschaften als interaktive institutionelle Strukturen im Mittelpunkt</li> </ul>
<b>Politics</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konfliktaustragung und Konfliktregulierung des Staates und konkurrierender Akteure (Parteien, Verbände usw.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steuerungs- und Koordinationsfunktion der institutionellen Strukturen</li> <li>• Einigungsprozedere zwischen kollektiven Akteuren</li> </ul>
<b>Policy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bearbeitung von gesellschaftlichen Problemen durch Gesetze, Verteilung öffentlicher Leistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordination, Kooperation und Management von Interaktionsstrukturen und Institutionenpolitik</li> </ul>

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Benz 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 19-20.

#### 2.4. Das Governance-Konzept

Das Governance-Konzept geht grundsätzlich

- von der Steuerbarkeit (Planbarkeit) politischer Prozesse und
- von veränderten horizontalen Interaktionsformen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren

aus, womit die Trennung von Markt und Staat in Frage gestellt ist. Das Governance-Konzept ist eine Reaktion auf Veränderungsprozesse und zunehmende Komplexitätsprobleme in modernen oder sich modernisierenden Gesellschaften, die gefördert wurden/werden durch

- „gewachsene und weiter wachsende“ Interdependenzen zwischen gesellschaftlichen Teilbereichen (Wirtschaft, staatliche Institutionen, Umwelt usw.) und
- „die abnehmende Fähigkeit von großen, hierarchisch integrierten Organisationen (im öffentlichen wie im privaten Sektor), die existierenden Komplexitätsprobleme in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereichen effektiv und effizient zu managen, nicht zuletzt deshalb, weil sie innerhalb ihrer eigenen Institution selbst mit Komplexitätsproblemen beschäftigt sind“.<sup>21</sup>

Wurden unter staats- und steuerungstheoretischen Gesichtspunkten die Interaktionsformen von Markt (dezentrale Steuerung) und Staat (hierarchische Steuerung) in den Mittelpunkt gestellt, hebt das Governance-Konzept auf die Analyse von Strukturen und Prozessen der horizontalen Selbstkoordination (reflexiver Steuerungstyp) kollektiver Akteure aus Markt, Staat und Gesellschaft zur Lösung spezifischer Komplexitätsprobleme ab. Die Frage der Handlungsorientierung der am

<sup>21</sup> Messner, Dirk: Etappen der Transformation des modernen Staates. Anmerkungen zu den institutionellen und normativen Grundlagen politischer Steuerung, in: Braig 2000, a.a.O. (Anm. 11), S. 47.

Governance-Prozess beteiligten Akteure wird zudem berücksichtigt.<sup>22</sup> Charakteristisch für die Selbstkoordination in Netzwerkstrukturen ist,

- dass Akteure aus Markt, Staat und Gesellschaft gemeinsam über Problemlösungen verhandeln;
- dass dieses Verhandlungssystem prozessorientiert ist und die beteiligten Akteure (theoretisch zumindest) in einen fortwährenden Dialog über relevante gemeinsame Ziele einbindet.

Das Governance-Konzept beinhaltet die Untersuchung des Regierens und Verwaltens (d.h. des Steuerns und Koordinierens) unter spezifischen Bedingungen<sup>23</sup> und in anderen Strukturen (Netzwerkstrukturen).<sup>24</sup> Mit dem Konzept sollen die Veränderungen in Politik, Staat, Markt und Gesellschaft erfasst werden können, die zur Stärkung und Ausweitung des horizontalen, kollektiven Steuerungstyps zur Lösung kollektiver Probleme führten. Die real eingetretenen Veränderungen in der Steuerungspraxis sollen ebenso erfasst werden können wie 1) die Veränderungen in der Wahrnehmung der an Governance-Prozessen beteiligten Akteure und 2) die Veränderungen in der Interpretation der Realität seitens dieser Akteure (Benz). Weil Governance-Prozesse auf eine Änderung von verhaltenssteuernden Wirkungen institutioneller Regeln abheben, steht die jeweilige Anpassung des institutionellen Kontextes und der Netzwerkstrukturen sowie das Management von Interaktionsstrukturen und die Institutionenpolitik im Zentrum des Forschungsinteresses.

Nach Hein gilt das Forschungsinteresse an Governance als Prozesse zur Steuerung des Wandels – allgemeiner formuliert – der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um Ziele (Entscheidungen über „Zukünfte“, die gesellschaftlich wün-

<sup>22</sup> Dieser Aspekt wurde unter staats- und steuerungstheoretischen Gesichtspunkten in der Vergangenheit weniger beachtet; vgl. Messner 2000, a.a.O. (Anm. 11), S. 57.

<sup>23</sup> Die spezifischen Bedingungen des Regierens und Verwaltens wurden durch Globalisierungs- und Internationalisierungsprozesse beeinflusst. Regieren und Verwalten unter diesen Bedingungen bedeutet in vielen Fällen, dass territorial und funktional definierte Kompetenzbereiche des Staates überschritten werden.

<sup>24</sup> Messner 2000, a.a.O. (Anm. 11), S. 56 hat diesen Unterschied der Steuerung von Markt, Staat und Netzwerken in einem Schaubild dargestellt, das hier verkürzt wiedergegeben werden soll:

	<b>Markt</b>	<b>Staat</b>	<b>Netzwerke</b>
<b>Steuerungstyp</b>	Dezentrale Steuerung	Hierarchische Steuerung	Horizontale Selbstkoordination
<b>Steuerungsmedien</b>	Geld	Recht/Macht	Kommunikation/Verhandlungen
<b>Steuerungsprinzipien</b>	Wettbewerb	Umsetzung demokratisch legitimer Macht	Kooperation, gemeinsame Problemlösung
<b>Grenzen der Steuerung</b>	Marktversagen	Staatsversagen	Netzwerkversagen

schenswert sind), um die eingesetzten Mittel zur Realisierung dieser Ziele und um die Überwindung von Umsetzungsproblemen und Widersprüchen.<sup>25</sup>

#### *Was wird vom Governance-Konzept erfasst?*

Das Governance-Konzept gibt eine „Leitlinie“ (Benz) für die Untersuchung von komplexen Strukturen kollektiven Handelns vor. Es ist (bezogen auf den modernen Staat) auf alle im öffentlichen Interessen regelungsbedürftigen Sachverhalte anwendbar, die absichtsvolles Handeln von privaten und öffentlichen Akteuren beinhalten. Governance im modernen Staat schließt neben horizontalen auch rein staatliche (hierarchische) Regelungsformen ein; d.h. Governance erfasst nicht nur Regelungsformen, die sich durch eine direkte Kooperation von staatlichen und nichtstaatlichen (öffentlichen und privaten) Akteuren auszeichnen, sondern meint „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“.<sup>26</sup>

Netzwerkstrukturen (Politiknetzwerke aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren) sind ein Kennzeichen des modernen kooperativen Staates und somit neben den staatlichen Bürokratien, anderen Verhandlungssystemen (wie den neokorporatistischen Entscheidungsstrukturen zwischen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Staat) und den Institutionen zur gesellschaftlichen Selbstregulierung ein *zentrales Element* von Governance.<sup>27</sup>

#### *Kritik am Governance-Konzept*

Die häufigste Kritik am Governance-Konzept bezieht sich auf das Ausblenden von Machtaspekten und Asymmetrien der Abhängigkeitsverhältnisse in den unter Governance-Gesichtspunkten analysierten Regelungssystemen.<sup>28</sup> Kritisiert wird von einigen Autoren auch das Ausblenden des Aspekts „Kooperationsversagen“ (Governance Failure), das in einen engen Zusammenhang gestellt wird mit den Interessengegensätzen, den konfligierenden Kräften und den inneren Machtverhältnissen von Kooperations- und Koordinationsprozessen.<sup>29</sup>

Ein weiterer Aspekt, dessen stärkere Beachtung eingefordert wird, ist die von einigen Autoren als mangelhaft angesehene Unterscheidung des durch Governance-Prozesse etablierten „partnerschaftlichen Politikmodus“ von einem „demokratischen Politikmodus“. Der partnerschaftliche Politikmodus, durch den die Zielgruppe öffentlicher Politik in den Entscheidungsprozeß integriert wird, hat –

<sup>25</sup> Hein 2003, a.a.O. (Anm. 17), S. 397.

<sup>26</sup> Mayntz 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 67.

<sup>27</sup> Wie sie z.B. Repräsentanten von Organisationen konfligierender Interessen ausüben (u.a. Ärztenverband und Krankenkassenverband; Arbeitgeber und Arbeitnehmer im System der Tarifverhandlungen. Vgl. Mayntz 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 70.

<sup>28</sup> Exemplarisch Thierfelder/Walk 2003, a.a.O. (Anm. 2), S. 443 und Mayntz 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 75.

<sup>29</sup> Vgl. Esser 2000, a.a.O. (Anm. 11), S. 26/27 (mit Literaturhinweisen).

so Papadopoulos<sup>30</sup> – das vorrangige Ziel, Entscheidungsprozesse zu verändern, *um die Akzeptanz von Entscheidungen zu erhöhen*.

Demokratische Prozesse oder Demokratisierung ist nicht das eigentliche Ziel partnerschaftlicher Politik. Papadopoulos verweist zudem auf weitere Problembe-  
reiche, die das Governance-Konzept weitgehend ausblendet, wie z.B. das Problem

- der demokratischen Repräsentation und Legitimation der in den Prozeß involvierten Akteure,
- der selektive und elitäre Charakter von Governance-Prozessen (in Bezug auf die Beteiligten),
- der Kontrolle (Schwächung der Parlamente durch Governance-Prozesse) und
- der Intransparenz (schwierige Zuordnung der Verantwortlichkeit für Entscheidungen) und das daraus resultierende Problem, Rechenschaft abzulegen und die Verantwortung zu tragen (accountability).

## 2.5. Governance als Forschungsgegenstand

### *Governance als „Blickwinkel“ der Forschung*

Der Governance-Begriff lenkt den Blick auf spezifische Regelungsaspekte in komplexen Systemen (modernen Gesellschaften), in denen der Staat über eine eingeschränkte Durchsetzungsmacht verfügt. Nach Messner tritt unter Governance-Gesichtspunkten neben die „drei Standardformen“ gesellschaftlicher Problemlösung bzw. Formen gesellschaftlicher Koordination (Preismechanismus; hierarchisch-majoritärer Politikmodus; hierarchisch-übergeordnete Instanz) eine vierte: die netzwerkartige Organisation mit ihrer Betonung der Selbstorganisation und Selbstkoordination zwischen de facto autonomen Akteuren, um ein gemeinsames Resultat zu erreichen.<sup>31</sup> Unter analytischen Gesichtspunkten widmet sich die Forschung im Governance-Kontext somit u.a. den Fragen:

- Wie werden kollektive Probleme bzw. Angelegenheiten und Sachverhalte einer Gesellschaft unter Governance-Gesichtspunkten gelöst?
- Wie werden politische Entscheidungen unter Governance-Gesichtspunkten getroffen?
- Wie findet gemeinsames Handeln unter Governance-Gesichtspunkten zwischen den kollektiven Akteuren und in den speziell geschaffenen Institutionen statt?

Mit dem Begriff Governance werden prozessurale, strukturelle, funktionale und institutionelle Aspekte des Regierens, Steuerns und Koordinierens und alle Prozesse der Interaktion zwischen kollektiven Akteuren erfasst.

Der Governance-Begriff impliziert ferner ein *dynamisches Zusammenwirken* zwischen Struktur und Prozessen, Institutionen und Akteuren usw.; er geht von der *Organisation des gemeinsamen Handelns* durch die am Prozeß beteiligten

---

<sup>30</sup> Vgl. Papadopoulos 2004, a.a.O. (Anm. 15), S. 219.

<sup>31</sup> Messner 2000, a.a.O. (Anm. 21), S. 50/51.

Akteure aus. Diese Organisation des gemeinsamen Handelns unter Governance-Gesichtspunkten erfolgt durch Schaffung von Institutionen, die Mittel, Ziele und Regeln für kollektives Handeln festlegen.

Der Governance-Begriff steht demnach für eine spezifische analytische Perspektive oder Sichtweise, die einen Gesamtzusammenhang zwischen allen drei Dimensionen von Politik<sup>32</sup> herstellt und einen Ausschnitt aus der politischen Wirklichkeit untersucht. Governance-Forschung ist weder an eine Disziplin gebunden noch einer „Schule“ zuzurechnen. Für die Anwendung des Governance-Begriffs in politikwissenschaftlichen Analysen ist somit zu berücksichtigen, dass

- der Governance-Begriff die Perspektive festlegt, die zur Analyse von komplexen Strukturen kollektiven Handelns eingenommen wird. Governance-Forschung bedeutet also zunächst einen spezifischen Blickwinkel einnehmen, wenn kollektives Handeln von kollektiven Akteuren in kollektiven Regelsystemen untersucht werden soll.
- die politikwissenschaftliche Governance-Forschung die Annahmen zugrundelegt,
  - (1) „dass Steuerung in Interaktionen zwischen Akteuren möglich ist“,
  - (2) „dass Politik nicht durch wirtschaftliche Zwänge oder durch Institutionen determiniert ist“ und
  - (3) „dass institutionelle Regelsysteme wirken“, mit anderen Worten, die Governance-Perspektive impliziert, „dass Politik also nicht einfach mit unkontrollierbarer Machtausübung von Eliten gleichgesetzt werden kann“.<sup>33</sup>

Die Untersuchung von Governance stellt Steuerungsaspekte in den Mittelpunkt und ist insofern von einem gewissen „Steuerungsoptimismus“ durchdrungen (s.o. Annahmen). Das Governance-Konzept lenkt den Blick auf die Interaktionen von nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren und deren Strategie zur Lösung kollektiver Probleme. Die Governance-Perspektive kann – hier bezogen auf den politikwissenschaftlichen Bereich – auf die unterschiedlichsten Untersuchungsebenen und Themen angewendet werden, die in der politischen Praxis relevante Kombinationen von Hierarchie, Verhandlungen und Selbststeuerung privater Akteure zur gemeinsamen Lösung gesellschaftlicher Probleme erfassen (Frage: Wer agiert, mit wem wird agiert, wie wird agiert und für wen/wozu?).<sup>34</sup>

#### *Mögliche Untersuchungsebenen von Governance*

Governance kann z.B. untersucht werden

---

<sup>32</sup> Polity (strukturelle Aspekte von Politik), Politics (Prozessaspekte), Policies (Politikinhalt).

<sup>33</sup> Vgl. Benz 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 21.

<sup>34</sup> Wobei Wolfgang Hein (2003, a.a.O. Anm 17, S. 395) darauf hinweist, daß eine „klare“ Trennung zwischen den „Subjekten“ dieser Interaktion (im Sinne von Governance) und den zur (kollektiven) Lösung anstehenden Problemen als den „Objekten“ von Governance nicht immer eindeutig durchzuführen ist wenn es um gesellschaftlichen Wandel geht, da Akteure und Adressaten von Governance teilweise identisch sind.

- auf lokaler Ebene (local governance) u.a. hinsichtlich der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit kollektiver Akteure (unter dem thematischen Gesichtspunkt: lokale Arbeitsmarktpolitik, lokale Umweltpolitik usw.).
- auf regionaler Ebene unter der Voraussetzung, dass die kollektiven Akteure im Governance-Prozeß tatsächlich über ein regionales Bewusstsein verfügen.
- auf nationalstaatlicher Ebene (im komplexen System des modernen Staates).
- auf der Ebene regionaler Zusammenschlüsse von Staaten (regional governance) (Fallbeispiel EU)
- auf globaler Ebene (global governance)
- im Mehrebenensystem (multilevel governance) mit dem Fokus auf dem Verflechtungsaspekt der verschiedenen Ebenen (z.B. der EU) und den institutionellen Konstellationen im dem Mehrebenensystem (damit unterscheidet sich diese Perspektive von der Perspektive der regional governance.<sup>35</sup>
- in Organisationen (organizational governance) oder auch
- in Verwaltungen.

Weil mit dem Governance-Konzept eine spezifische analytische Betrachtungsweise verbunden und eine „Leitlinie“ (Benz) vorgegeben ist, muß der Begriff als solcher jeweils nach Festlegung des Untersuchungsbereichs und der Themenstellung detaillierter gefasst werden.

Die theoretischen und methodischen Ansätze werden sich ebenfalls nach dem gewählten Untersuchungsbereich und der Fragestellung richten. Das Governance-Konzept ist diesbezüglich nicht „festgelegt“. Die Governance-Perspektive eröffnet eine selektive Sicht auf politische Prozesse, durch die *besondere Formen des kollektiven politischen Handelns* und *Modi gesellschaftlicher bzw. politischer Steuerung und Koordination* in modernen Gesellschaften herausgearbeitet werden. Das Governance-Konzept kann als ein Konzept bezeichnet werden, das die Beschreibung und Analyse der Interaktionen kollektiver Akteure zur gemeinsamen Problemlösung erleichtert.

### 3. Good Governance

#### 3.1. Was Good Governance nicht ist

- Good Governance ist kein wissenschaftlicher Begriff.
- Good Governance ist kein Begriff, der ein Konzept von „Good“ Governance umfasst, das hinreichend theoretisch und empirisch begründet ist. Hier sei u.a. auf die problematische Korrelation von Good Governance und Demokratie bzw. Demokratisierung hingewiesen, da – empirisch belegt – Governance-

---

<sup>35</sup> Benz (2004, a.a.O. Anm. 5, S. 24) betont, dass unter Governance-Gesichtspunkten die Mehrebenenstruktur unterschiedliche Akteure und nationalstaatliche Probleme besser erfassen kann als die Föderalismusforschung.

Prozesse und Governance-Strukturen nicht per se demokratisch sind bzw. sein müssen.<sup>36</sup>

### *3.2. Der Begriff Good Governance und seine Geschichte*

Der Begriff Good Governance steht in enger Beziehung zur neoliberalen Wirtschaftsdebatte und -praxis, in der seit den 1980er Jahren verstärkt mit dem Begriff operiert wurde. Good Governance steht für das neoliberale Konzept zum Abbau staatlicher Steuerung und staatlicher Leistungen zugunsten privater oder zivilgesellschaftlicher Tätigkeiten.<sup>37</sup> Die Weltbank bzw. die Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) griffen dieses Konzept schließlich auf, um eine „verbesserte Regierungsführung“ nach von ihnen spezifizierten Kriterien zur Voraussetzung für die Kreditvergabe an Entwicklungs- und Transformationsländer zu machen (Einführung der „Konditionalität“ in die Vergaberichtlinien). Im folgenden soll ausschließlich die Good Governance-Diskussion in Verbindung mit Entwicklungs- und Transformationsländern Beachtung finden, weil sie für das Forschungsanliegen des DOI von Interesse ist.

Die Entwicklungs- und Transformationsländer hatten in den 1980er Jahren zunehmend mit Finanzierungskrisen zu kämpfen, die sie zur Annahme externer Hilfe seitens der IFI zwangen. Die Kreditvergabe von Weltbank und IWF waren an die Umsetzung von Strukturanpassungsprogrammen gebunden, die eine reduzierte Staatstätigkeit in der Wirtschaft und im öffentlichen Sektor, den Abbau von Subventionen, die Schaffung von Bedingungen für eine freie Marktwirtschaft und die verstärkte Integration in die Weltwirtschaft vorsahen. Als zentrale Bedingung für die Einführung einer freien Marktwirtschaft galten bzw. gelten die Steigerung der Effizienz und Transparenz in der öffentlichen Verwaltung; dementsprechend standen auch diese beiden Aspekte zunächst im Zentrum der Forderungen an die Entwicklungs- und Transformationsländer. Die Weltbank bzw. IFI gingen von der Annahme aus, dass eine Reduzierung der Rolle des Staates in der Wirtschaft sich entwicklungspolitisch positiv auswirkt, weil dadurch ein günstiges politisches Umfeld für nachhaltige Entwicklung geschaffen werde (u.a. Erhöhung der Investitionsbereitschaft). Entwicklung wiederum würde ein verbessertes politisches Umfeld für die Bürger zur Folge haben (u.a. stärkere Einbindung der Bürger in Entwicklungsprozesse) und die Rechenschaftslegung (accountability) der Verantwortlichen (v.a. der staatlichen Verantwortlichen) im Verhältnis zur bisherigen Situation in den betreffenden Ländern erhöhen. Die erwarteten Entwicklungserfolge stellten sich jedoch nicht ein. Die Art und Weise der Regierungsführung wurde als Hemmnis erkannt („Good Governance matters“). In einem Weltbank-Dokument zu den subsaharischen Staaten von 1989<sup>38</sup> wurde erstmals der normativ

---

<sup>36</sup> Papadopoulos 2004, a.a.O. (Anm. 15).

<sup>37</sup> Zentrale Stichworte in diesem Kontext sind: Minimalstaat, Privatisierung öffentlicher Leistungen, New Public Management. Vgl. u.a. Rhodes, Roderick A.W.: *Understanding Governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham 1997.

<sup>38</sup> World Bank: *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth. A long-term perspective study*, Washington D.C., 1989.

besetzte Begriff *Good Governance* genannt. Fortan rückte er ins Zentrum der Kreditvergabe der IFI, die ihre Leistungen an Entwicklungs- und Transformationsländer stärker als bisher an Bedingungen knüpfen wollten (Stichwort: Konditionalität).<sup>39</sup>

Good Governance legt die Existenz von Bad Governance nahe. Für Rainer Tetzlaff gehen die Wortschöpfungen Good- und Bad-Governance davon aus, dass es „in jeder Regierungskrise und für jedes Staatsversagen auch eine politisch vernünftige Alternative zum Status quo gäbe“.<sup>40</sup> Die IFI agieren auf der Basis dieser Einstellung; „Machbarkeit“ ist die Grundannahme für ihre Konzepte. Good Governance kann dementsprechend als Gegenstrategie bzw. als Instrument des Wandels zur Bekämpfung der verbreiteten Bad Governance bezeichnet werden. Good-Governance-Kriterien sollen dazu beitragen, eine „verantwortungsvolle“ Regierungsführung zu erreichen, deren Mangel bzw. Fehlen als Grund für die ausbleibenden Entwicklungserfolge und zahlreichen innenpolitischen Krisen und Konflikte in Entwicklungs- und Transformationsländern angesehen wird.<sup>41</sup>

Ende der 1980er Jahre verknüpfte die Weltbank mit Good Governance noch nicht offen und direkt den Aufbau eines demokratischen politischen Systems nach westlichem Vorbild; sie betonte vielmehr, dass indigene Elemente, die eine verantwortungsvolle Regierungsführung fördern können, gestärkt werden sollten, und keineswegs die Übernahme westlicher Konzepte intendiert wäre. Dieser Hinweis diente aber wohl in erster Linie dazu, Skepsis, Mißtrauen und ggf. Ablehnung der Auflagen in den betroffenen Entwicklungs- und Transformationsländern gering zu halten oder abzubauen.

Die von der Weltbank definierten Good-Governance-Prinzipien sind nicht nur dem Aufbau der freien Marktwirtschaft, sondern auch der Förderung von Entwicklung *und* Demokratisierung verpflichtet. Das Konzept geht von der Annahme aus, dass eine reduzierte (wirtschaftliche) Interventionstätigkeit des Staates zu

---

<sup>39</sup> Vgl. allgemein zur Diskussion über Good Governance bis Mitte der 1990er Jahre Fuster, Thomas: Die »good governance« Diskussion der Jahre 1989-1994, Bern 1998.

<sup>40</sup> Tetzlaff, Rainer: Good Governance und Neopatrimonialismus in Afrika südlich der Sahara – ein Widerspruch?, in: Nord-Süd aktuell, Hamburg, Nr. 3, 2003, S. 479.

<sup>41</sup> Vgl. zu Bad Governance zusammenfassend Thiery, Peter: Korrupte Regime. Strategien zur Bekämpfung von „bad governance“, in: Internationale Politik, Bielefeld, Nr. 8, 2002, S. 27-32. Thiery führt vier Typen von „Bad Governance“ an (S. 28):

- Länder, die auf einem bestimmten Entwicklungsniveau versuchen, Prinzipien guter Regierungsführung nahe zu kommen, jedoch durch strukturelle Rückständigkeit an schnellen Fortschritten gehindert werden.
- Länder, in denen ein Gemisch aus strukturellen Dilemmata, Unfähigkeit und politischer Unwille dominieren. Korrupte und unfähige Eliten konsolidieren sich.
- Länder, in denen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht ausgebildet sind, aber eine fortgeschrittene wirtschaftliche Öffnung dazu führt, dass sie den Anforderungen des internationalen Wirtschaftssystems unterliegen. Politischer Wille zur wirtschaftlichen Transformation kann unterstellt werden, die politischen Eliten beharren jedoch auf dem politischen Gestaltungsmonopol.
- „Härtefälle“, in denen weder im Wirtschafts- noch im Politikbereich Ansätze von Good Governance verwirklicht wurden.

Verhaltensänderungen führt und es dadurch zur Bildung von (konkurrierenden) Machtzentren außerhalb des staatlichen Bereiches kommt, mit denen sich der Staat arrangieren muß, wodurch er wiederum offener, kompromissbereiter und verantwortungsvoller wird, so dass schließlich eine politische Liberalisierung größeren Ausmaßes erfolgen wird. Die Good-Governance-Prinzipien der Weltbank zielen dementsprechend nicht allein auf eine Stärkung von Governance ab (im Sinne der Ausführungen von Abschnitt 2); sie enthalten darüber hinaus Elemente, die zu wesentlichen Bestandteilen demokratischer politischer Systeme zu rechnen sind; das waren 1989 die Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit, einer unbestechlichen Verwaltung, des politischen Pluralismus und die Förderung der Zivilgesellschaft. 1992 stellte die Weltbank ihr entwicklungsstrategisches Good-Governance-Konzept vor, das die bisherigen Überlegungen und Schlussfolgerungen zusammenfasst. Good Governance und gutes Entwicklungsmanagement wird gleichgesetzt: „Good Governance, for the World Bank, is synonymous with sound development management.“<sup>42</sup> Ziel des Good-Governance-Konzeptes der Weltbank ist es, den institutionellen Rahmen für eine funktionierende freie Marktwirtschaft zu schaffen, weil eine freie Marktwirtschaft die Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und Entwicklung sei. Der „richtige“ institutionelle Rahmen für diese angestrebte funktionierende freie Marktwirtschaft schloß Elemente demokratischer politischer Systeme ein. Um diesen notwendigen institutionellen Rahmen zu schaffen soll die Kreditvergabe an Bedingungen geknüpft werden, um die entwicklungspolitischen Misserfolge der Vergangenheit, die zu einem großen Teil „schlechter Regierungsführung“ zugeschrieben wurden, künftig zu vermeiden.

Die Weltbank hielt seither an dem Good-Governance-Konzept fest. Aber nicht nur für die IFI, sondern allgemein in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit wurde Good Governance zum festen Bestandteil der Strategien und Konzepte.

Der IWF definierte 1997 seinen Beitrag zur Stärkung von Good Governance (inklusive Korruptionsbekämpfung);<sup>43</sup> zu den zentralen Beratungs- und technischen Hilfsangeboten des IWF zählen die Verbesserung des Managements öffentlicher Ressourcen und die Unterstützung des Aufbaus und der Konsolidierung eines transparenten und stabilen wirtschaftlichen Umfeldes und entsprechender Regelungsstrukturen und Regelungsmechanismen, durch die effiziente privatwirtschaftliche Aktivitäten gefördert werden.

Offenkundig ist, dass Good Governance von den IFI und entwicklungspolitischen Agenturen mit Demokratisierung (als angestrebtes Ziel) in Verbindung gebracht wird. Die Aussage der Weltbank, „*Governance matters*“, der sich die entwicklungspolitisch tätigen Agenturen internationaler und diverser nationaler Provenienz anschlossen, ist insofern nicht korrekt, als nicht nur „*Governance*“, son-

---

<sup>42</sup> World Bank: *Governance and development*, Washington D.C. 1992, S. 1 (zitiert nach Ziai. Aram: *Governance and Gouvernamentalität*, in: *Nord-Süd aktuell*, Hamburg, Nr. 3, 2003, S. 411).

<sup>43</sup> Vgl. IMF: *Good Governance. The IMF's role*, Washington D.C. 1997; Text: [www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm).

dern von allen explizit die auf Demokratisierungsförderung ausgerichtete „*Good Governance*“ gefördert werden soll.<sup>44</sup>

Im entwicklungspolitischen Bereich bürgerte sich dementsprechend der Governance-Begriff in seiner normativen Ausrichtung Good Governance ein. Selbst wenn z.T. in den Dokumenten von Governance gesprochen wird, ist in diesem Kontext stets Good Governance gemeint.<sup>45</sup> Diese Koppelung von Good Governance an ein spezifisches politisches System ist inzwischen offensichtlich. In einem Dokument von 2003, in dem die Weltbank „Governance“-Indikatoren (gemeint: Good-Governance-Indikatoren) auflistet (s.u.), wird denn auch Demokratisierung explizit als Ziel genannt. Desgleichen ist in der Weltbank-Veröffentlichung zu den MENA-Staaten von 2003 offenkundig, dass die angelegte Meßlatte für Good Governance sich an demokratischen Normen orientiert.<sup>46</sup>

### 3.3. Definitionen von Good Governance

Einen zentralen Stellenwert hat die Good-Governance-Definition der Weltbank, weil sie von internationalen wie nationalen Entwicklungsagenturen übernommen wurde oder deren jeweilige Definition stark prägte. Schließlich wurde auf dem Millenniums-Gipfel der UNO ebenfalls Good Governance als Voraussetzung für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung genannt.<sup>47</sup> Good Governance und Demokratisierung wurden auch in diesem Fall eng gekoppelt. Die UNO-Mitgliedsstaaten erklärten sich bereit, alle nötigen Anstrengungen zu unternehmen, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und die staatlichen Kapazität zur Umsetzung von demokratischen Prinzipien und Prozedere, sowie der Menschenrechte zu fördern. Es sind indessen keine eigentlichen „Definitionen“ von Good Governance, die gegeben werden; es handelt sich vielmehr um eine Zusammenstellung von Kriterien, die im Rahmen der Konditionalisierung der Kredit- und Hilfsvergabe an Entwicklungs- und Transformationsländer eine „Anforderungsricht-

---

<sup>44</sup> Vgl. <http://info.worldbank.org/governance/>. Wolfgang Hein wies ferner darauf hin, dass die Weltbank auch in anderer Hinsicht nicht konsequent in der Begriffsverwendung ist und z.B. in einigen Schriften zwischen den Begriffen *Good Governance* und *Good Government* nicht unterscheidet; Hein nennt vor allem den Weltentwicklungsbericht von 1997, in dem die Begriffe gleichbedeutend verwendet wurden (Hein 2003, a.a.O. Anm. 17, S. 394). Der Unterschied von Governance- und Government-Prozessen ist jedoch (vgl. Abschnitt 2.3.) eklatant.

<sup>45</sup> Der Begriff „Governance for the poor“ kam in Zusammenhang mit der *Poverty Reduction Strategy* der Weltbank auf, die seit 1999 entwicklungspolitisch umgesetzt wird und Armutsreduzierung in die Strukturanpassungsprogramme integriert. Von der Armutsbekämpfung werden Kreditvergabe oder Schuldennachlaß abhängig gemacht. Vgl. detailliert Decker, Karola: *Poverty Reduction Strategy Papers: ein taugliches Instrument der politischen Konditionalität?*, in: Nord-Süd aktuell, Nr. 3, 2003, S. 487-492.

<sup>46</sup> World Bank: *MENA Development Report. Better Governance for development in the Middle East and North Africa. Enhancing inclusiveness and accountability*, Washinton D.C. 2003.

<sup>47</sup> United Nations. *Millenium Delcaration (Resolution vom 8. September 2000)*; Text: [www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm](http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm).

schnur“ darstellen. Die Weltbank unterscheidet z.B. sechs Kriterien oder Dimensionen von „Governance“ (sic! „Good Governance“) in ihrem Dokument *Governance matters III: Governance Indicators for 1996-2002*<sup>48</sup> vom Mai 2003:

- Voice and (external) accountability<sup>49</sup>
- Political stability
- Government effectiveness
- Regulatory quality
- Rule of law
- Control of corruption

Der Weltbank *Index of Governance Quality* (IGQ)<sup>50</sup> wird als „pathway“, als Programm oder auch als Instrument zum Messen des in einem Land umgesetzten Prozesses zur Förderung von Good Governance definiert. Wenngleich der Index auf „Governance Quality“ verweist, ist auch hier Good Governance gemeint. Der IGQ unterteilt sich in einen *Index of Public Accountability* (IPA) und einen *Index of Quality of Administration* (IQA). Der IPA soll u.a. den Zugang zu „Government-Informationen“,<sup>51</sup> die Möglichkeiten der Bürger, politische Führer und Verwaltungsbeamte zur Rechenschaftslegung zu bewegen, und das Auswahlverfahren für Neubesetzungen in Ämtern erfassen. Der IQA wiederum konzentriert sich z.B. auf die Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit, den Schutz der Eigentumsrechte, die Effizienz der Bürokratie, die Korruptionskontrolle, die Fähigkeiten der öffentlichen Verwaltung, „sound policies“ zu formulieren und umzusetzen, und die Achtung jener Institutionen, die eine Interaktion zwischen Staatsbürger und Regierung vorsehen. Der IQA lenkt also den Blick auf all jene Faktoren, die dazu beitragen, ein günstiges Umfeld für die Wirtschaft und die Entwicklung eines Landes zu schaffen, wozu eben ein adäquates politisches und administrative Umfeld, geprägt durch demokratische Prinzipien und Werten, gezählt wird.

Parallel zur Weltbank fand auch innerhalb der OECD eine entwicklungspolitische Diskussion statt. Der zuständige entwicklungspolitische Fachausschuß, das *Development and Assistance Committee* (DAC), arbeitete Good-Governance-Kriterien aus.<sup>52</sup> Sie kreisen um die Förderung von Partizipation, den Aufbau entsprechender Strukturen und Institutionen, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, Reform des Rechts- und Justizsystems, Korruptionsbekämpfung, Management des

<sup>48</sup> Vgl. [www.worldbank.org/wbi/governance/](http://www.worldbank.org/wbi/governance/).

<sup>49</sup> „Voice“, d.h. Partizipation, Bürgerbeteiligung an Entwicklungsprozessen, „accountability“, d.h. Rechenschaftslegung, Verantwortung übernehmen gegenüber den Bürgern, die die Wahl haben müssen zwischen Alternativen oder die Möglichkeit, als Lobby für eine Alternative aufzutreten, wenn sie mit den umgesetzten Policies, den verantwortlichen Regierungen, Politikern, Agenturen unzufrieden sind. „Contestability“ wird deswegen als Schlüsselbegriff von „accountability“ bezeichnet.

<sup>50</sup> Vgl. [www.worldbank.org/wbi/governance/](http://www.worldbank.org/wbi/governance/) zum *Index of Governance Quality*.

<sup>51</sup> „Government“ wird im Weltbank-Kontext umfassend verstanden und schließt Regierungsinstitutionen, Parlament und Judikative sowie alle staatlichen Verwaltungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ein.

<sup>52</sup> Vgl. [www.oecd.org/departments/](http://www.oecd.org/departments/) (dort entsprechende Links zu Texten).

öffentlichen Sektors, Dezentralisierung und die Reduktion exzessiver Militärausgaben. Als *Kernbereiche* von Good Governance gelten seit Ende der 1990er Jahre: die Reform des Rechts- und Justizsystems, die Umsetzung von Dezentralisierung und lokaler Demokratie, die Förderung der Menschenrechte, einer partizipativen Entwicklung und der Zivilgesellschaft; die Koordinierung der einzelnen Maßnahmen mit anderen Gebern wurde zudem als wichtiges Anliegen genannt.<sup>53</sup>

Ein weiteres Beispiel für die Good-Governance-Diskussion und die inhaltliche Füllung gibt das UNDP. Noch 1997<sup>54</sup> wurde seitens des UNDP Governance als Ausübung politischer, wirtschaftlicher und administrativer Autorität zur Regelung der Angelegenheiten einer Nation *ohne* normativen Bezug definiert. Governance umfasste demnach komplexe Mechanismen, Prozesse, Beziehungen und Institutionen, durch die Staatsbürger und Gruppen ihre Interessen artikulieren, Rechte und Pflichten ausüben und ihre Differenzen verhandeln. Davon unterschied sich allerdings bereits zu diesem Zeitpunkt die entwicklungspolitische Praxis. Die von dem UNDP eingeleiteten und unterstützten Projekte förderten nämlich nicht ausschließlich Governance; sie setzten einen eindeutig normativen Akzent und stellten auf Demokratisierungsförderung ab. Die UNDP ging 2004 einen Schritt weiter und erklärte – im Sinne der UNO-Erklärung des Millenniumsgipfels – *Democratic Governance* zu ihrem „weltweiten Schwerpunktthema“. Democratic Governance kann als eine explizite Verengung des Good-Governance-Konzeptes betrachtet werden: Denn Good Governance umfasst u.a. (neben Governance-Förderung) die Förderung von Prinzipien, die eine demokratische politische Entwicklung stärken oder zu einem demokratischen System hinführen können. Das Democratic-Governance-Konzept des UNDP ist hingegen „zielgenau“ auf die Einführung demokratischer Prozesse und Institutionen sowie die Sicherung politischer und bürgerlicher Rechte und Freiheiten ausgerichtet. Als Teil des *Global Cooperation Framework* des UNDP wurde ein *Thematic Trust Fund Democratic Governance* begründet und den entwicklungspolitischen Kooperationspartnern verschiedene „Angebote“ unterbreitet, deren Ziel es ist, den Aufbau von Democratic Governance zu unterstützen. Sieben Bereiche stehen hierbei im Mittelpunkt: Stärkung der Legislative, Wahlsystem und Wahlprozeß, Recht und Menschenrechte, Zugang zu Informationen, Dezentralisierung und Local Governance, öffentliche Verwaltung und Korruptionsbekämpfung.<sup>55</sup>

Auf EU-Ebene wiederum wurde „verantwortungsvolles Regieren“ im Zusammenhang mit Überlegungen zur Gestaltung der Entwicklungskooperation mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten)<sup>56</sup> erstmals Ende der 1980er Jahre aufgegriffen: In dem 1989 mit den AKP-

---

<sup>53</sup> Vgl. Conzelmann, Thomas: Auf der Suche nach einem Phänomen: Was bedeutet Good Governance in der europäischen Entwicklungspolitik?, in: Nord-Süd aktuell, Nr. 3, 2003, S. 470.

<sup>54</sup> Vgl. UNDP: Governance for sustainable human development. A UNDP policy document; <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.

<sup>55</sup> Vgl. [www.undp.org/governance/docs/TTF-Democratic-Governance.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/TTF-Democratic-Governance.pdf).

<sup>56</sup> Zur Liste der AKP-Staaten vgl. <http://europa.eu.int/scadplus/>. Von den Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga zählen lediglich Mauretanien, der Sudan, Dschibuti und Somalia zu den AKP-Staaten.

Staaten für eine Dauer von zehn Jahren geschlossenen Lomé-IV-Abkommen wurden dementsprechende Neuerungen eingeführt und die Bedeutung von Good Governance herausgestellt.<sup>57</sup> Der Begriffsinhalt wies normative Bezüge auf (u.a. Wahrung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Presse-/Meinungsfreiheit, demokratische Beschlussfassung). 1995 jedoch wurde Good Governance im revidierten Lomé-IV-Abkommen nurmehr als *eines* von mehreren Zielen, die es zu fördern gelte, genannt. Fragen der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit wurden aus dem Good-Governance-Konzept gelöst und als gesonderte Aspekte behandelt. Abgehoben wurde dagegen im Rahmen von Good Governance auf die Umsetzung von Verwaltungsreformen, Dezentralisierung und die Korruptionsbekämpfung. Ende der 1990er Jahre wollte die EU erneut normative Forderungen, wie jene, kompetitive und effektive Institutionen aufzubauen, die demokratische Prinzipien respektieren, und das Ziel „Demokratisierung“ zum zentralen Bestandteil der entwicklungspolitischen Kooperation mit den AKP-Staaten machen. In dem nach Ablauf des Lomé-IV-Abkommens (2000) im Juni 2000 geschlossenen Cotonou-Abkommen wurde Good Governance denn auch mit demokratischen Grundsätzen und dem Rechtsstaatenprinzip korreliert.<sup>58</sup>

Die EU-Kooperation mit den MENA-Staaten, die in den Barcelona-Prozeß integriert sind und Assoziationsabkommen mit der EU schlossen, beinhaltet neben wirtschaftlichen und Entwicklungsaspekten ebenfalls die Aspekte Menschenrechte, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Good Governance, wobei Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung auch in diesem Fall als wesentliche Bestandteile von Good Governance gelten; Good Governance bedeutet hier ferner, den Austausch von Gesellschaft und Staat und den Aufbau von Mechanismen des Austauschs zu fördern (also gemäß Definition Abschnitt 2 *Governance*-Kriterien umzusetzen). Die geplante Intensivierung der Kooperation zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten, zu denen auch die in den Barcelona-Prozeß einbezogenen Staaten zählen,<sup>59</sup> soll mittels der *European Neighbourhood Policy* (ENP) erfolgen. Die ENP bietet den EU-Nachbarstaaten „privilegierte Beziehungen“ auf der Basis „gemeinsamer Verpflichtungen und gemeinsamer Werte“ vor allem in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Good Governance an. Good Governance ist auch in diesem Kontext eindeutig demokratisch orientiert. Das EU-Engagement soll sich am Grad der Annäherung dieser Staaten an die EU-Werte ausrichten (Konditionalität und die Schaffung von Anreizen stehen im Zentrum der ENP).<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Vgl. ausführlich Conzelmann 2003, a.a.O. (Anm. 53).

<sup>58</sup> Vgl. zum Abkommen von Cotonou <http://europa.eu.int/scadplus/>.

<sup>59</sup> Vgl. zur ENP und den einbezogenen Staaten [http://europa.eu.int/comm/world/partners\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/partners_en.htm). Vgl. Ferner Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik Strategiepapier, 12.5.2004, KOM (2004), 373 endgültig, 38 S.

<sup>60</sup> Vgl. European Neighbourhood Policy – Council conclusions, Council of the European Union, Press Release, 2590<sup>th</sup> Council Meeting. General Affairs and External Relations, General Affairs, Luxembourg, 14 June 2004, hier speziell: Punkt 4.

In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird üblicherweise die Weltbankdefinition von Good Governance herangezogen; das *Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit* legt bei dieser Definition den Schwerpunkt zwar auf wirtschaftliche Aspekte, als Leitprinzipien werden jedoch auch Menschenrechte, Gleichberechtigung, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Partizipation aufgeführt.

Als Sonderaspekt ist die *Security Governance* zu erwähnen, die in Zusammenhang steht mit der seit dem Ende des Ost-West-Konflikts in den Mittelpunkt gerückten Diskussionen um Reformen des Sicherheitssektors und der Demilitarisierungsdiskussion. Es ist nicht Governance, sondern Good Governance und die entsprechende Einbettung der geforderten Reformen in Demokratisierungsprozesse sowie die Etablierung demokratischer Kontrolle, die auch in diesem speziellen Bereich das Ziel vorgibt und gefördert werden soll.<sup>61</sup>

### 3.4. Good Governance als entwicklungspolitisches Paradigma

Good Governance als Mischung aus Anreizen, Auflagen und weichen Sanktionen<sup>62</sup> wurde von der Weltbank als „Instrument des Wandels“ von „Bad Governance“ zu „Good Governance“ gedacht und als solches avancierte das Good-Governance-Konzept zur Strategie von internationalen Entwicklungsagenturen und von entsprechend entwicklungspolitisch aktiven Einrichtungen westeuropäischer Staaten und der EU. Auf die Problematik der Umsetzung in der entwicklungspolitischen Praxis soll hier nicht eingegangen werden.

Die Faktoren, Umstände, Entwicklungen, die Entwicklungs- und Transformationsländer zur Anpassung ihrer Steuerungs-/Regelungsmechanismen zwingen, sind externer und interner Art. Tom Pierre Najem zählt zu diesen „driving forces“:<sup>63</sup>

- die internationalen Geld-/Hilfgeber/Geberorganisationen (Konditionalität als Kriterium ihrer Kredit-/Hilfevergabe),
- den internationalen Handel (wirtschaftliche Globalisierung),
- die themenorientierten internationalen Nichtregierungsorganisationen (wie Amnesty International, Human Rights Watch, diverse Komitees der UNO),
- die Wertetransmission (bezogen auf westliche Werte, die durch die zunehmende Wirtschaftsintegration und die neuen Kommunikationsmittel verbreitet werden),
- die Legitimationskrise in zahlreichen Staaten und

<sup>61</sup> Vgl. exemplarisch die Ausführungen von Hänggi, Heiner: Making sense of Security Sector Governance, in: Hänggi, Heiner/Winkler, Theodor H. (Hrsg.): Challenges of Security Sector Governance, Münster u.a. 2003, S. 3-22.

<sup>62</sup> Vgl. Thiery 2002, a.a.O. (Anm. 41), S. 29. Thiery weist zu recht daraufhin, dass Good Governance diesbezüglich kein einheitlicher Ansatz ist, sondern Anreize, Auflagen oder Sanktionen den Gegebenheiten in einem Land angepasst werden können.

<sup>63</sup> Najem, Tom Pierre: Good governance: the definition and application of the concept, in: Najem, Tom Pierre (Hrsg.): Good Governance in the Middle East oil monarchies, London 2003, S. 8.

- die neuen sozialen Gruppen, die Forderungen an den Staat stellen.

Das Good-Governance-Konzept ist für die externen Akteure zum Bestandteil ihrer finanz- und entwicklungspolitischen Kooperation mit den Entwicklungs- und Transformationsstaaten geworden. Der Konditionalität kommt in diesen asymmetrischen Kooperationsbeziehungen eine besondere Bedeutung zu. Sie dient der Einflussnahme externer Akteure auf die Steuerung von wirtschaftlichen und politischen Prozessen in Entwicklungs- und Transformationsländern. In der Entwicklungszusammenarbeit ist das Good-Governance-Konzept dem Ziel verpflichtet, einen adäquaten *institutionellen Rahmen* (d.h. demokratischen Prinzipien unterliegenden Rahmen) für eine funktionierende freie Marktwirtschaft als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und Entwicklung zu schaffen. Ein adäquater institutioneller Rahmen muß – den zugrundeliegenden Annahmen des Konzepts zufolge – ein an demokratischen Prinzipien ausgerichteter institutioneller Rahmen sein.

Mit anderen Worten: Wenn das Good-Governance-Konzept der Weltbank 1989 ursprünglich das mit „Verwestlichung“ einhergehende Modernisierungsparadigma absetzen und ein breiteres Konzept einführen wollte, das Raum lässt für den Einsatz bzw. den Aufbau jeweils indigener Institutionen und Aktionsmodi,<sup>64</sup> so entwickelte sich das Good-Governance-Konzept in den 1990er Jahren sehr schnell zu einem Konzept, das erneut auf die Umsetzung westlicher wirtschaftlicher und politischer Gestaltungsvorstellungen und Normen abzielt und Entwicklung und Demokratisierung als Ziele in den Vordergrund stellt. Das Good-Governance-Konzept geht von der Universalität des ihm zugrundeliegenden westlichen Wertesystems und der westlichen rechtlich-rationalen politischen Kultur aus.<sup>65</sup>

### 3.5. *Good Governance als Forschungsgegenstand*

Conzelmann<sup>66</sup> nennt das Good-Governance-Konzept ein „Regenschirmkonzept“, weil es unterschiedliche Inhalte haben kann, in der entwicklungspolitischen Kooperation keine Einigkeit über die *präzisen* Inhalte des Konzepts besteht und es auch keine wissenschaftliche Definition und Abgrenzung des Begriffs gibt; eine Tatsache, die sich auch dadurch erklärt, dass

„(...) good governance is ultimately about what the major international aid organisations, the major trading blocs, the United Nations and the most influential countries are promoting it define it as, and what they are actually doing to encourage developing countries to put it into practice.“<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. das Weltbank-Dokument von 1989 (Anm. 38).

<sup>65</sup> Vgl. hierzu auch kritisch Murphy, Emma C.: Good Governance. Ein universal anwendbares Konzept?, in: Internationale Politik, Bielefeld, Nr. 8, 2002, S. 1-9.

<sup>66</sup> Conzelmann 2003, a.a.O. (Anm. 53), S. 468.

<sup>67</sup> Najem 2004, a.a.O. (Anm. 63), S. 3/4.

Hinzu kommt, daß in dem Good-Governance-Konzept der entwicklungspolitischen Praxis Governance-, Government- und Good-Governance-Kriterien vermischt werden.<sup>68</sup> Da zudem Good-Governance-Kriterien nicht hinreichend theoretisch oder empirisch begründet sind, ist Good Governance als Leitperspektive für eine wissenschaftliche Analyse höchst problematisch. Benz<sup>69</sup> hält aus diesem Grund das Konzept für eine wissenschaftliche Evaluierung nicht brauchbar; er spricht sich auch explizit gegen ein „vorgefertigtes normatives Konzept von *good governance*“ zur Beschreibung und Bewertung der Realität von Governance-Strukturen und Governance-Prozessen aus.

Das bedeutet für die Forschungspraxis, dass eine wissenschaftliche Untersuchung von Governance-Strukturen und Governance-Prozessen und von Demokratieaspekten in diesen Strukturen und Prozessen getrennt erfolgen sollte.

#### **4. Governance- und Good-Governance-Initiativen in den MENA-Staaten**

##### *4.1. Externe Akteure und Governance-/Good-Governance-Engagement*

In den MENA-Staaten sind verschiedene externe Akteure mit Governance-/Good-Governance-Initiativen engagiert. Seit Ende der 1990er Jahre treten eindeutig die normativ-orientierten Diskurse und Initiativen in den Vordergrund des Engagements dieser externen Akteure. Sie fordern von den MENA-Staaten weitaus deutlicher als in der Vergangenheit neben Marktöffnung, Wirtschaftsliberalisierung und Privatisierung demokratische politische Reformen.

Zu den wichtigsten externen Akteuren mit Governance- und insbesondere auch Good-Governance-Initiativen zählen

- die Weltbank und der IWF,
- die verschiedenen UNO-Unterorganisationen, die z.T. wiederum mit anderen externen Akteuren (wie z.B. EU, nationalen europäischen Einrichtungen) kooperieren,
- die EU und diverse EU-Netzwerkinitiativen,
- diverse nationalstaatliche entwicklungspolitische Institutionen und Einrichtungen (z.B. der USA, Kanadas, Deutschlands, Frankreichs), und schließlich
- die G8-Staaten, die sich auf ihrem letzten Gipfel im Juni 2004 in Sea Island (USA) auf eine gemeinsame Initiative einigten, die nicht nur die nordafrikanischen und nahöstlichen arabischen Staaten und Israel, sondern auch die Türkei, Iran, Afghanistan und Pakistan umfasst.

Die externen Akteure gehen von der Annahme aus, dass durch geplante Eingriffe in die wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Strukturen, wie sie Go-

---

<sup>68</sup> Selbst Forschungseinrichtungen vermischen die Begriffe; vgl. exemplarisch den vom *Zentrum für Entwicklungsforschung* in Bonn herausgegebenen *Annual Report 2002/2004* (Bonn 2004), der unter dem Thema Governance steht.

<sup>69</sup> Benz 2004, a.a.O (Anm. 5), S. 26-27.

vernance- und Good-Governance-Initiativen einleiten sollen, Entwicklung gefördert bzw. herbeigeführt werden kann. Die externen Akteure erhöhten deswegen den Druck auf die Staatsführungen der MENA-Staaten zur Umsetzung von Good Governance und Demokratisierung, von denen sie sich Entwicklungsimpulse erwarten. Zumindest legen die Programme und Diskurse der externen Akteure das Vorhandensein dieser Hoffnung nahe. Die externen Akteure gehen bei ihren Programmangeboten nicht nur von einem „gemeinsamen“ Interesse an dem Ziel „Entwicklung“ zwischen ihnen und den „Adressaten“ der Initiativen aus, sondern auch von der Einsicht sowie den Fähigkeiten der „Adressaten“, durch Governance- und Good-Governance-Maßnahmen Entwicklung in ihren Ländern anzustoßen.

Bei der Analyse der Programme und Diskurse externer Akteure gilt es allerdings, dass internationale Nichtregierungsorganisationen (NRO), gestützt durch die internationalen Medien und die neue Kommunikationstechnik, in westlichen Staaten sehr öffentlichkeitswirksam von den Internationalen Finanzinstitutionen, den internationalen Entwicklungsagenturen und nationalen Regierungen eine normative, an demokratischen Prinzipien und vor allem an der Achtung der Menschenrechte ausgerichtete Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit einfordern. Der Diskurs und die Programme der internationalen Geberorganisationen reagier(t)en auf diesen „Druck“, so dass z.B. *Good Governance* u.a. auch aus diesem Grund als Begriff zunehmend Verwendung findet.

Aber auch in Bezug auf die MENA-Staaten gilt, dass Good Governance nicht immer und ausschließlich nur dort verwendet wird, wo tatsächlich die normativ orientierte Good Governance gemeint ist:

- Einige Projekte und Maßnahmen zielen auf die Umsetzung von *Good Government* und nicht auf *Good Governance*.
- Einige der unter Good Governance laufenden Programme und Projekte der externer Akteure sind nicht immer ausschließlich oder in weiten Teilen normativ geprägt und auf Demokratisierung bzw. die Etablierung demokratischer Rechtsstaatlichkeit ausgerichtet. In vielen Fällen wollen sie lediglich Governance-Aspekte einführen, d.h. sie streben die Veränderung der Steuerungs- und Regelungsstrukturen nach Governance-Prinzipien an, was ein großer Unterschied zur Einforderung von demokratischen Strukturen und Prozessen ist (s.o. Abschnitt 2).

Anders ausgedrückt: Wenngleich etliche normativ geprägte und an demokratischen Prinzipien ausgerichtete Good-Government- und Good-Governance-Forderungen externer Akteure gegenüber den MENA-Staaten artikuliert werden, so ist bei genauerer Betrachtung der einzelnen Programme und Projekte in der Regel die effektivere Government- und Governance-Tätigkeit das zentrale Anliegen externer Akteure. In den letzten Jahre versteckte sich dieses Anliegen nicht selten hinter den in den Vordergrund geschobenen Good-Government- und Good-Governance-Forderungen. „Rücksichtnahme“ gegenüber den Medien- und der NRO-Öffentlichkeit und deren normativem Blickwinkel dürften mit ein Grund dafür sein.

#### 4.2. Ausgewählte Initiativen externer Akteure<sup>70</sup>

##### *UNDP-Initiative: POGAR (Programme on Governance in the Arab World)*

Auf der Website des Programms wird als Programmziel explizit die Förderung von Good Governance in den arabischen Staaten angegeben.<sup>71</sup> Das Programm begann im Jahr 2000. In das Programm einbezogen sind: Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Sudan, Jemen, die VAE, Kuwait, Jordanien, Libanon, Syrien und die Palästinensischen Autonomiegebiete. Drei Aspekte sollen durch Projekte gefördert werden:

- Partizipation (Förderung von Partizipation auf der Ebene der zivilgesellschaftlichen Organisationen; Dezentralisierung; Wahlen; Förderung von Frauenpartizipation am öffentlichen Leben);
- Rechtsstaatlichkeit (auf der Ebene: Justiz- und Verfassungsreform);
- Transparenz und Verantwortlichkeit (auf der Ebene: Finanzmanagement und Stärkung der Legislative).

In der Praxis sollen diese Zielen durch eine „Doppelstrategie“ unterstützt werden: Zum einen sollen Maßnahmen umgesetzt werden, die zur Bewusstseinsbildung beitragen und die Netzwerkbildung auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene fördern, die Kooperation mit Strategieinstituten (think tanks) aufbauen und über Seminare und Konferenzen Einfluß nehmen; zum anderen sollen im Rahmen von POGAR Initiativen in den einzelnen Ländern gefördert werden. In den Maghrebstaaten ist allerdings bislang keine regionale, länderübergreifende Initiative verzeichnet.

##### *UNDP-Initiative: GOLD-Maghreb*

GOLD-Maghreb steht für *Governance and Local Development-Maghreb* oder *Partenariat pour la Gouvernance Local et le Développement*<sup>72</sup> und ist auf die Maghrebstaaten Algerien, Marokko, Mauretanien, Tunesien begrenzt. Ziel ist – wie der Name sagt – die Förderung von Local Governance und Entwicklung. Der Aufbau partizipativer lokaler Strukturen soll auch eine effizientere Kooperation mit den internationalen Gebern auf lokaler Ebene ermöglichen. Aktionsfelder des Programms sind: die lokale Wirtschaftsentwicklung, Local Governance, die Bekämpfung sozialer Marginalisierung, die Förderung lokaler Kultur.

##### *UNDP-Initiative: Democratic Governance*

Das Programm Democratic Governance lief im Oktober 2003 in sieben Pilotländern an, darunter ein MENA-Staat, der Libanon.<sup>73</sup> Die Aktivitäten konzentrieren

---

<sup>70</sup> Vgl. als Überblick zu diversen Geberaktivitäten in den Maghrebstaaten Algerien, Marokko, Mauretanien, Tunesien eine von der GTZ-erstellte (unveröffentlichte) Liste.

<sup>71</sup> Vgl. zu Details [www.pogar.org/](http://www.pogar.org/).

<sup>72</sup> Vgl. Details z.B. unter [www.tn.undp.org/GOLDMaghreb\\_FR.htm](http://www.tn.undp.org/GOLDMaghreb_FR.htm); [www.onu.org.tn/gold.htm](http://www.onu.org.tn/gold.htm).

<sup>73</sup> Vgl. [www.undp.org.lb/](http://www.undp.org.lb/).

sich auf die Förderung von Partizipation und Dialog, um eine konstruktive Kooperation zwischen Staat, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Privatwirtschaft aufzubauen. Dieses Ziel klingt zunächst mehr nach Governance-Förderung als nach *Democratic-Governance-Förderung*. Wie sich diese Initiative im Libanon im Einzelnen gestaltet, ist aus der Website bislang nicht präziser zu ersehen.

*UNESCO-Initiative: Good Governance/Democratic Governance*

Die UNESCO veranstaltete seit 2000 mehrere Kolloquien und Konferenzen zum Thema Good Governance/Democratic Governance. Darunter z.B. im arabischen Raum eine Konferenz zu Medien und Good Governance (Amman, Oktober 2002).

*Weltbank und IWF: Good-Governance-Unterstützung im arabischen Raum*

Wirtschaftspolitische Beratung und seitens des IWF speziell auch technische Hilfe zur Privatisierung, zur Verbesserung der öffentlichen Finanzsituation usw. stehen im Mittelpunkt der aktiven Unterstützung von Weltbank und IWF. Ziel ist es, die Durchführung politischer und wirtschaftlicher Reformen und die Integration der Länder in den Weltmarkt zu fördern. Details hierzu sind auf den jeweiligen Websites nachzulesen.<sup>74</sup>

*EU-Initiative: European Neighbourhood Policy (ENP)*

Die ENP, seit 2003 diskutiert und am 12. Mai 2004 in einem Strategiepapier präzisiert,<sup>75</sup> ist keine ausschließlich auf die MENA-Staaten ausgerichtete Initiative, aber sie schließt die Nachbarstaaten des MENA-Raumes ein, die am Barcelona-Prozeß beteiligt sind.<sup>76</sup> Die neue Initiative soll insofern in Bezug auf diese nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten den stagnierenden Barcelona-Prozeß neu beleben und Anreize für eine Vertiefung der Beziehungen schaffen. Offizielles Ziel der ENP ist es

„to share the benefits of the EU's 2004 enlargement with neighbouring countries in strengthening stability, security and well-being for all concerned. It is designed to prevent the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbours and to offer them the chance to participate in various EU activities, through greater political, security, economic and cultural co-operation. ENP will also help address one of the strategic objectives the European Union set in the European Security Strategy in December 2003, that of building security in our neighbourhood.”

---

<sup>74</sup> Vgl. zum IWF und Nordafrika/Nahost : [www.imf.org/external/np/exr/ib/2003/fra/081503f.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2003/fra/081503f.htm); zur Weltbank und den MENA-Staaten vgl. [www.worldbank.org/wbi/governance/](http://www.worldbank.org/wbi/governance/) und [www.worldbank.org/mena/governance/](http://www.worldbank.org/mena/governance/) sowie <http://inweb18.worldbank.org/mna/menahsf/>.

<sup>75</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, Brüssel 12.5.2004, KOM (2004) 373 endgültig, 38 S.

<sup>76</sup> Zu den Staaten, die in den Rahmen der ENP fallen zählen (Nicht-MENA-Staaten): Armenien, Aserbeidschan, Weißrußland, Georgien, Moldawien, Ukraine. Aus dem MENA-Raum sind einbezogen: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Tunesien, Palästinensische Autonomiegebiete. Vgl. [http://europa.eu.int/comm/world/enp/partners\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/partners_en.htm).

Die ENP, bei der es nicht um das Thema Mitgliedschaft geht, wie in der offiziellen Erläuterung deutlich gemacht wird, offeriert diesen genannten „Nachbarstaaten“ eine *privilegierte* Beziehung. Diese privilegierte Beziehung basiert auf einer gegenseitigen Verpflichtung zu gemeinsamen Werten in Bezug auf Recht/Rechtsstaatlichkeit, Good Governance, der Respektierung der Menschenrechte (inklusive Minderheitenrechte), guten nachbarschaftlichen Beziehungen, Marktwirtschaft und nachhaltiger Entwicklung. Die Intensität des EU-Engagements wird abhängig gemacht von dem Engagement der einzelnen Länder, diese Werte umzusetzen bzw. „zu teilen“. In der Praxis ist vorgesehen, gemeinsam mit den Partnerländern ein „Set von Prioritäten“ aufzustellen,

„whose fulfilment will bring them closer to the European Union. These priorities will be incorporated in jointly agreed Action Plans, covering a number of key areas for specific action: political dialogue and reform; trade and measures preparing partners for gradually obtaining a stake in the EU’s Internal Market; justice and home affairs; energy, transport, information society, environment and research and innovation; and social policy and people-to-people contacts.“<sup>77</sup>

Die Aktionspläne sind gegenwärtig noch nicht veröffentlicht; sie sollen jedoch auf der Website<sup>78</sup> zugänglich gemacht werden.

#### *USA-Initiative: Middle East Partnership Initiative (MEPI)*

Präsident Bush stellte am 6. November 2003 die MEPI<sup>79</sup> als „primary diplomatic policy and development programmatic tool“ der neuen US-Außenpolitik gegenüber Nordafrika/Nahost vor. Die Projekte im Rahmen der MEPI sollen zusätzlich zu den bisherigen Maßnahmen amerikanischer bilateraler Kooperation und Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt werden. Die Initiative hat vier Reformbereiche („Säulen“): Wirtschaft, Politik, Bildung, Frauen. Für den Reformbereich Politik wurde die Umsetzung von Demokratie und Good Governance sowie die Förderung freier Medien zur „zentralen Richtschnur“ der Initiative erklärt. Ein Teil der Projekte zur Förderung von Good Governance und Demokratie im Bereich Politik war kurzfristig angelegt und ist 2004 bereits abgeschlossen worden, andere Projekte laufen noch oder liefern erst zum Jahresbeginn 2004 an wie z.B. die „Initiative for open and pluralistic media in Arabic speaking countries“, in die Algerien, Bahrain, der Libanon, Marokko, Saudi-Arabien, Tunesien und die VAE einbezogen sind.<sup>80</sup> Die MEPI bindet zahlreiche US-amerikanische Einrichtungen

<sup>77</sup> Zitate aus: „What is the European Neighbourhood Policy (ENP)“  
[http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm).

<sup>78</sup> Ebenda.

<sup>79</sup> Vgl. <http://mepi.state.gov/>. Vgl. auch zu einzelnen Maßnahmen wie die Einladung von 42 Geschäftsfrauen aus den MENA-Staaten in die USA für einen viermonatigen Studienaufenthalt bei amerikanischen Unternehmen, oder die Einladung von 60 Studenten zu einem fünfwöchigen Sommerkurs in die USA im Rahmen der MEPI.  
Vgl. [http://usinfo.state.gov/mena/middle\\_east\\_north\\_africa/me\\_partnership\\_initiative.html](http://usinfo.state.gov/mena/middle_east_north_africa/me_partnership_initiative.html).

<sup>80</sup> Details hierzu und zu anderen Projekten des Bereichs Politik finden sich unter:

in die jeweiligen Projekte ein, so z.B. im Bereich Politik das *National Democratic Institute* (NDI), die *National Endowment for Democracy* (NED) oder das *International Republican Institute* (IRI).

*G8-Initiative: Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa*

Die US-Administration wollte die wichtigsten Industriestaaten zugunsten der Förderung und aktiven Unterstützung umfassender Reformen (inklusive Demokratisierung) gewinnen, und unterbreitete deswegen den G8-Gipfelteilnehmern im Juni 2004 in Sea Island (USA) einen entsprechenden Vorschlag. Ausgehend von den Ergebnissen der beiden *Arab Human Development Reports* 2002 und 2003, erstellt von arabischen Wissenschaftlern im Auftrag der UNDP, wurde in diesem Vorschlag die Dringlichkeit von Reformen nicht nur in den MENA-Staaten, sondern im „Greater“ oder „Broader Middle East“ (d.h. einschließlich Afghanistan und Pakistan), herausgestellt. Wiederum in Anlehnung an die *Arab Human Development Reports* wurden insbesondere Maßnahmen

- zur Förderung von Demokratie und Good Governance,
- zum Aufbau einer Wissensgesellschaft und
- zur Schaffung von Voraussetzungen für verbesserte Wirtschaftstätigkeit und wirtschaftliche Kooperation

gefordert. Die Maßnahmen im Bereich Demokratie- und Good-Governance-Förderung, die im vorliegenden Kontext besonders interessieren, sollen u.a. technische Hilfe zur Durchführung von freien Wahlen, Veranstaltungen für Parlamentarier, die Bereitstellung von Rechtshilfe für Bürger, die Förderung von Transparenz, die Unterstützung der Korruptionsbekämpfung und Fördermaßnahmen zugunsten zivilgesellschaftlicher Organisationen umfassen.

Am 9. Juni 2004 gaben die G8-Staaten eine Erklärung (12 Punkte)<sup>81</sup> zur Unterstützung demokratischer, sozialer und wirtschaftlicher Reformen bekannt. Die von ihnen angekündigte Initiative wurde als *Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa* bezeichnet.<sup>82</sup> Am selben Tag wurde der *G-8 Plan of Support for Reform* verabschiedet.<sup>83</sup> In der Erklärung der G8-Staaten soll dem Vorwurf, die G8-Staaten würden Reformen aufzwingen, vorgebeugt werden; im Text der Erklärung heißt es explizit, dass Reformen unterstützt werden sollen, die „aus der Region hervorgehen“. Die „neue Partnerschaft“ will auf den bilateralen und multilateralen Kooperationsprogrammen (wie der Euromediterranean Partnerschaft/Barcelona-Prozeß, der MEPI der USA und der Japan-Arab-Dialogue Initiative) aufbauen. Als „zentral“ für den G8-Plan zur Unterstützung von Reformen wird das so ge-

---

<http://mepi.state.gov/c10169.htm>.

<sup>81</sup> Vgl. Text unter [www.g8usa.gov/d\\_060904c.htm](http://www.g8usa.gov/d_060904c.htm), 2 S.

<sup>82</sup> Vor dem G8-Treffen fiel in der Presse häufig der Begriff *Greater Middle East Initiative* (GMEI) oder *Greater Middle East Partnership* (GMEP).

<sup>83</sup> Vgl. Text unter <http://usinfo.state.gov/mena/Archive/2004/Jun/14-762640.html>, 11 S.

nannte Zukunftsforum (Forum for the Future) bezeichnet, in dem ein offener und dauerhafter Dialog institutionalisiert werden soll:

„The Forum will provide a framework at ministerial level, bringing together G-8 and regional Foreign, Economic, and other Ministers in an ongoing discussion on reform, with business and civil society leaders participating in parallel dialogues. The Forum will serve as a vehicle for listening to the needs of the region, and ensuring that the efforts we make collectively respond to those concerns.“ (Punkt 10 der Erklärung)

Die drei Hauptaktionsfelder sind: Der *politische Bereich*, in dem Fortschritte auf dem Weg zur Demokratie und zur Etablierung von Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt stehen. Konkret sollen die freie Meinungsäußerung, die friedliche Lösung von Differenzen, die Staatsreform, Good Governance und „Modernisierung“ gefördert werden. Im *sozialen und kulturellen Bereich* wollen sich die G8-Staaten auf den Abbau von Analphabetismus und die Verbesserung des Zugangs zu Bildungseinrichtungen für Mädchen und Frauen konzentrieren. Im *wirtschaftlichen Bereich*, in dem der Fokus des Engagements auf der Schaffung von Arbeitsplätzen liegt, sollen konkret die Umfeldbedingungen für die Privatwirtschaft verbessert werden, damit diese auch Arbeitsplätze schaffen könne. Die Partnerschaftsinitiative will zur Umsetzung dieser Reformen u.a. die Kooperation mit Regierungen und Unternehmern ausbauen, die Privatwirtschaft, den Handel und die Investitionstätigkeit stärken, den Zugang zu Kapital verbessern und finanzielle Unterstützung für Reformen leisten. Aus den drei Hauptaktionsfeldern ragt der wirtschaftliche Bereich als zentralster Bereich heraus, denn von den neuen Initiativen<sup>84</sup> und den als Modell für künftige Programme aufgelisteten bestehenden bilateralen Initiativen von G8-Staaten in den Staaten des „Broader Middle East“ und Nordafrikas haben zahlreiche eine wirtschaftlicher Ausrichtung.

Erwähnt werden sollten die Programme *Bunian I* (Laufzeit 1997-1999) und *Bunian II* (Laufzeit Januar 2002-Juni 2003), die als Good-Governance-Programme bezeichnet wurden. Sie wurden von der EU und UNDP gefördert. Vor Ort wurden die Programme von der Friedrich-Naumann-Stiftung (Büro Amman) und dem in Beirut ansässigen *International Management and Training Institute* durchgeführt. *Bunian I* und *Bunian II* wendeten sich speziell an NRO: „Capacity building and networking of NGO's“ lautete dementsprechend auch der Untertitel der Programme.<sup>85</sup>

Im Rahmen deutscher Entwicklungszusammenarbeit wollen BMZ und GTZ künftig regionalausgerichtete Good-Governance-Initiativen in den Maghrebstaaten umsetzen. Gegenwärtig werden allerdings erst die Aktionsfelder zur praktischen Umsetzung erkundet.

---

<sup>84</sup> Vgl. die Vorschläge zum Aufbau einer „microfinance initiative“, einer Initiative zur Unterstützung von Trainingsmaßnahmen für Unternehmer, die Gründung einer „Private Enterprise Development Facility“ zur Stärkung des Geschäfts- und Investitionsklimas, die Bildung einer „Task Force on Investment“ u.a.m.

<sup>85</sup> Eine ausführliche Darstellung von *Bunian I* und *Bunian II* und der Einzelinitiativen findet sich unter [www.bunian.org.jo](http://www.bunian.org.jo) und unter [www.bunian.net.outputs.htm](http://www.bunian.net.outputs.htm).

## 5. Forschungsdesiderat Governance oder Good Governance für die MENA-Staaten? Anmerkungen und Thesen zur Diskussion

### 5.1. Zur Ausgangslage und Forschungsnotwendigkeit

Nachdem das DÜI in Abstimmung mit den Teilinstituten in seinem Vision Statement von 2003 als zukünftige Ausrichtung der Regionalforschung das Thema „Gouvernanz“<sup>86</sup> vorgab, ist auch das *Deutsche Orient-Institut* (DOI) gehalten, diese Thematik in die Institutsforschung einzubeziehen und im Hinblick auf die Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens zu behandeln.

Zwei weitere Tatsachen legen eine kritische Auseinandersetzung mit dem Thema Governance und Good Governance als Forschungsthema zu den MENA-Staaten nahe:

- Zum einen ist es die Praxis der internationalen Finanzinstitutionen und entwicklungspolitischen Agenturen, die zahlreiche Programme und Projekte in Nordafrika, Nah- und Mittelost als Förderprogramme von Governance bzw. von Good Governance<sup>87</sup> bezeichnen. In den 1990er Jahren und insbesondere seit 2000/2001 verschärfte sich die Bindung (Konditionalisierung) von Finanzhilfen und entwicklungspolitischer Kooperation an die Erfüllung von Governance- und Good-Governance-Bedingungen auf der Nehmerseite. Im Vergleich zu den 1960er bis 1980er Jahren kann von einer ungleich ausgeprägteren Bereitschaft der Geberseite gesprochen werden, eine „interventionistische“ Kooperations- und Entwicklungspolitik umzusetzen: Zumindest auf rhetorischer Ebene zielt diese „interventionistische“ Kooperations- und Entwicklungspolitik auf grundlegende Strukturveränderungen ab. Im Unterschied dazu lag der Haupttenor entwicklungspolitischer Kooperation bis Anfang 1990er Jahre auf Armut- und Notlinderung sowie allgemeiner Unterstützung und Hilfe zur Modernisierung.<sup>88</sup>
- Zum anderen findet der Begriff Governance und noch weitaus mehr der Begriff Good Governance<sup>89</sup> zunehmend Eingang in die Medien der MENA-Staaten. Einige

---

<sup>86</sup> Vgl. zur unpräzisen definitorischen Bestimmung des Themas die diesbezüglichen Ausführungen in Abschnitt 1.

<sup>87</sup> Zur Unschärfe der Begriffsverwendung durch die internationalen Finanzinstitutionen und entwicklungspolitische Agenturen vgl. Abschnitt 3.3 und 3.4.

<sup>88</sup> Vgl. hierzu zusammenfassend Ziai, Aram: *Entwicklung als Ideologie? Das klassische Entwicklungsparadigma und die Post-Development-Kritik*. Ein Beitrag zur Analyse des Entwicklungsdiskurses, Hamburg 2004, insbesondere S. 106-125. Bei Ziai finden sich auch ausführliche Literaturhinweise zu dieser Thematik.

<sup>89</sup> In den Maghrebstaaten auch: „Bonne Gouvernance“. Im Arabischen gibt es bislang keinen einheitlich verwendeten Begriff. Die aus nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten stammenden Autoren der von der UNDP in Auftrag gegebenen Entwicklungsberichte zur menschlichen Entwicklung in arabischen Staaten (UNDP Hrsg.: *Arab Human Development Report 2002*, New York 2002; *Arab Human Development Report 2003*, New York 2003) übersetzten den Begriff (vgl. Entwicklungsbericht 2002) mit „al-hukm al-salih“ („gute/richtige Herrschaft/Regierung“). Die in das *Bunian-II-Programm* einbezogenen NRO einigten sich

Staatsführungen,<sup>90</sup> aber auch einige wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure in den MENA-Staaten greifen in ihren Diskursen auf die Begriffe zurück. Ein Zusammenhang mit den Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen und Kooperationspartner sowie den entsprechenden Angeboten der internationalen Entwicklungsagenturen an expliziten Förderprogrammen für Governance und Good Governance ist nicht zu bestreiten.

Gerade der Begriff Good Governance scheint gegenwärtig einen ähnlichen „Anpassungs-“ und „Interpretationsprozeß“ auf Seiten der regimeloyalen als auch der oppositionellen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure in den MENA-Staaten durchzumachen wie in der Vergangenheit die Begriffe Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat/Rechtsstaatlichkeit.

Über die Diskurse der unterschiedlichsten Akteursgruppen, ihre Internetseiten und die Medien wird momentan der Begriff verbreitet; seine inhaltliche Ausfüllung variiert. Eine präzise Definition erfolgt in der Regel nicht. Vielfach wird der Begriff Good Governance in der Bedeutung von „Good Government“<sup>91</sup> oder als Synonym für „demokratische Reformen“ verwendet. Wobei auch der Begriff „demokratische Reformen“ je nach Benutzergruppe unterschiedlich inhaltlich ausgefüllt wird; nicht selten wird darunter von nicht legalisierten Organisationen und Vereinigungen *primär* die Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten durch Aufhebung der Restriktionen für die Zulassung von Parteien und Vereinigungen verstanden. Dabei treten für die betreffenden Organisationen selbst selten die eigenen innenorganisatorischen Verhaltensweisen, die in der Regel nicht demokratisch sind, auf den Prüfstand.

Im Hinblick auf die zentralen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure der MENA-Staaten und ihr Verständnis von Governance und Good Governance, ihr Verhältnis zu Governance- und Good-Governance-Konzepten im allgemeinen und den an die MENA-Staaten selbst gerichteten Governance- und Good-Governance-Forderungen externer Akteure im besonderen besteht Klärungsbedarf. Nach den Erfahrungen der 1980er und 1990er Jahre hinsichtlich des Umgangs einzelner Staatsführungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost mit Forderungen externer Kredit- und Entwicklungshilfegeber zur Umsetzung nicht nur von wirtschaftlicher, sondern auch von politischer Liberalisierung und zur Respektie-

---

stattdessen auf den Begriff „al-idara al-rashida“ („vernünftige/besonnene/rechtgeleitete Verwaltung“), der im Wirtschaftsleben auch für „gutes Geschäftsgebaren“ steht. Allerdings scheint sich der in den Medien gleichfalls verwendete Begriff „al-hakimiya al-rashida“ (bezogen auf „hakim“ = „Weiser“, also etwa: „rechtgeleitete/weise Herrschaft/Regierungsführung“) derzeit verstärkt durchzusetzen.

<sup>90</sup> Auf dem Gipfeltreffen der Arabischen Liga im Mai 2004 in Tunis fand z.B. der Begriff Good Governance keinen Eingang in die gemeinsame Schlusserklärung, obwohl in Punkt 2, Absatz 3 und 4 zu ergreifende Maßnahmen aufgelistet wurden, die in der Definition von Good Governance durch die internationalen Entwicklungsagenturen und Finanzinstitutionen enthalten sind (s.o.).

<sup>91</sup> Vgl. zu den Unterschieden der Konzepte Abschnitt 2.3. Vgl. exemplarisch für diese Begriffsvermischung in den MENA-Staaten die Ausführungen in: El Moudjahid, Algier, 27.8.2004 (Démocratie et bonne gouvernance).

zung der Menschenrechte betraf, die zu formalen Modifikationen der politischen Systeme, nicht jedoch zum Rückbau autoritärer Strukturen und Kontrollmechanismen führten, drängt sich eine weitere Frage auf: Weist die Verwendung der Begriffe Governance oder Good Governance in den MENA-Staaten und die offizielle Teilnahme einiger Staaten bzw. die staatliche Akzeptanz der Teilnahme wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure an entsprechenden Programmen und Projekten externer Akteure auf eine *tatsächliche* Bereitschaft zur Praktizierung von Governance und Good-Governance hin? Oder anders ausgedrückt:

- Läßt die häufigere Verwendung der Begriffe Governance und Good Governance auf eine sich verändernde politische Praxis oder eine angestrebte Veränderung dieser Praxis schließen? oder
- Ist es lediglich der äußere Druck, der – vergleichbar den Entwicklungen Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre – zur flexiblen, formalen „Anpassung“ an den gegenwärtigen „Trend“ in den einflussreichen internationalen Organisationen und Institutionen führt? Handelt es sich um ein unverbindliches „Einklinken“ in den Trend, mit dem weder eine Auseinandersetzung mit den Konzepten noch eine Adaption der Konzepte angestrebt wird?

Bislang liegen keine Publikationen vor, die sich mit diesen Fragen befassen.

## 5.2. Ausrichtung der Forschung auf Governance oder Good Governance?

Forschung, darüber besteht wohl Einigkeit im Wissenschaftsbereich, soll zum *Erkenntnisgewinn* beitragen. Insofern sind die jeweils zur Auswahl stehenden Forschungsthemen auf dieses Kriterium hin zu überprüfen. Im vorliegenden Fall bedeutet diese Vorgabe, dass abzuklären ist, ob die Forschung über eine Governance- oder eine Good-Governance-Themenstellung für die MENA-Staaten einen Erkenntnisgewinn bringen kann bzw. für welche „weißen Flecken“ die eine oder andere Forschungsausrichtung einen Erkenntnisgewinn verspricht.

Ich möchte im folgenden sowohl zu Governance-Themen als auch zu Good-Governance-Themen das Für und Wider im Hinblick auf die MENA-Staaten erörtern, um in einem nächsten Schritt Schlussfolgerungen für eine Forschungsorientierung zu ziehen, die m.E. für die Forschung zu den MENA-Staaten einen Erkenntnisgewinn erwarten lässt.

### *Was spricht für oder gegen eine Forschungsorientierung auf Good-Governance-Themen?*

Publikationen, in denen es angeblich um Good-Governance-Aspekte in den MENA-Staaten geht, sind relativ selten und bislang unbefriedigend ausgefallen: Der *MENA Development Report* der Weltbank von 2003 steht z.B. unter dem Motto: „Better Governance for development in the Middle East and North Africa“. Im Textteil dieses Entwicklungsberichts wird dann Better Governance zu Good Governance, verstanden in letzter Konsequenz als die Umsetzung von Demokratie und liberaler Marktwirtschaft, die als Schlüssel für die Förderung der

wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gelten und deswegen gefördert werden sollen.<sup>92</sup> Für die Weltbank und ihr Selbstverständnis ist dieser Ansatz nachvollziehbar. Unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten indessen ist der Ansatz nicht vertretbar (s.u.). Ein wissenschaftliches Forschungsvorhaben zur Good-Governance-Thematik stößt wegen der überwiegend politischen Instrumentalisierung in der Praxis zudem zwangsläufig auf Vorbehalte. Mit dem normative Akzente setzenden Good-Governance-Konzept, das in die entwicklungspolitische Praxis eingegangen ist, sollen deswegen auch die Ausführungen zum Für und Wider der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Governance- oder Good-Governance-Themen beginnen.

Wie problematisch die wissenschaftliche Forschung zu Good-Governance in den MENA-Staaten ist, zeigt beispielhaft die von Tom Pierre Najem herausgegebene Publikation *Good Governance in the Middle East oil monarchies*. Es handelt sich hierbei um eine der wenigen Publikationen, die nicht von der Weltbank und entwicklungspolitischen Agenturen herausgegeben wurde, und sich laut Titel mit dem Thema Good Governance in ausgewählten MENA-Staaten auseinandersetzt. Die hier vorgetragene Kritik an der Publikation gilt nicht den einzelnen Beiträgen, sondern dem im Titel suggerierten und nicht eingelösten Anspruch, Good Governance in den erdölexportierenden Monarchien des Nahen Ostens zu untersuchen. Das Ergebnis enttäuscht: Die länderbezogenen Beiträge des Sammelbandes befassen sich u.a. ganz allgemein mit politischen Reformen in den Mitgliedsstaaten des Golfkooperationsrates, mit der politischen Partizipation der Bevölkerung, der Beziehung der Staatsführung zur Presse und der Haltung der Staatsführungen zum internationalen Klimaregime. Diese disparat wirkenden Beiträge behandeln knapp und eher deskriptiv denn analytisch vereinzelte Reformen oder Positionsveränderungen der Staatsführungen. Die Ausführungen erfassen zudem keine Governance-, sondern Government-Aspekte. Das Schlagwort „Good Governance“ im Titel ließ dagegen erwarten, dass um normative Gesichtspunkte erweiterte Governance-Aspekte im Zentrum der einzelnen Beiträge stehen und die behandelten Problemstellungen einmal unter Governance-Gesichtspunkten und schließlich unter normativen Vorzeichen untersucht werden. Diesem Anspruch werden die einzelnen Beiträge nicht gerecht, die auch in anderer Hinsicht keine neuen Erkenntnisse bieten.

Bei den allgemeinen Ausführungen zu Good Governance<sup>93</sup> wurde hervorgehoben, dass Good Governance

- kein wissenschaftlicher Begriff ist und

---

<sup>92</sup> Einige der 2003 publizierten Länderstudien der Weltbank zu den MENA-Staaten behandeln laut Titel Governance-Aspekte; so z.B. die Studie von Ahmed Mahiou zu Algerien (Analyse et bilan de la gouvernance en Algérie), von Saeed Ali zu Ägypten (Governance in Egypt) oder von Paul Salem zum Libanon (Lebanon: Governance reform and development). Der Haupttenor liegt hier jedoch ebenfalls auf dem Aspekt Entwicklungsförderung und den Maßnahmen, die seitens der jeweiligen Staatsführungen zu diesem Zweck ergriffen werden. Der Begriff „Government“ anstelle von Governance wäre in den meisten Fällen korrekter.

<sup>93</sup> Vgl. Abschnitt 3.

- kein Konzept von Good Governance existiert, das hinreichend theoretisch und empirisch begründet ist.

Zwar beinhaltet der Begriff Good Governance – wird die normative Komponente, die Good Governance mit demokratischen Strukturen und Verfassungen bzw. Demokratisierung und liberaler Marktwirtschaft korreliert, einmal ausgeklammert – Governance-Aspekte, mit anderen Worten: Es geht auch bei Good Governance immer auch um „Governance“, d.h. um „Strukturen und Verfahren der Steuerung und Koordination mittels einer komplexen Kombination von Hierarchie, Verhandlungen und Netzwerken bzw. aus Regulierung, Anreizmechanismen und Vereinbarungen im Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure“.<sup>94</sup> Aber es gilt zu berücksichtigen, dass die normative Determinierung die Forschungsorientierung und damit die Themenstellung eingrenzt. Forschung über Good Governance würde somit logischerweise bedeuten, entsprechend normativ orientierte Forschung zu betreiben, Governance-Themenstellungen unter den normativen (Demokratie-/Demokratisierungs-)Gesichtspunkten zu analysieren. Werden die MENA-Staaten zum Untersuchungsgegenstand einer normativ ausgerichteten Governance-Forschung, so sind Zweifel am Erkenntnisgewinn angebracht, weil der Forschungsgegenstand selbst eine Forschungsorientierung auf Good Governance ad absurdum führt: Denn was soll eigentlich unter Good-Governance-Gesichtspunkten untersucht werden können, wenn – wissenschaftlich untermauert – in diesen Staaten bislang keine Demokratisierung eingeleitet wurde?

Die politikwissenschaftliche Transitionsforschung, die in den 1990er Jahren einen beträchtlichen Aufschwung nahm, und sich sehr schnell ausschließlich auf die Untersuchung des Verlaufs sowie der Erfolgsbedingungen von *demokratischen Systemwechseln* konzentrierte, kümmerte sich folgerichtig nie um die MENA-Staaten als potentielle Forschungsobjekte. Lediglich im Rahmen der Transformationsforschung, die sich der Untersuchung von politischem, wirtschaftlichem und gesellschaftlichen Wandel allgemein widmet, und seit Mitte der 1980er Jahre politische und wirtschaftliche Liberalisierungsprozesse und ihre Reichweite und Auswirkungen auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft untersuchte, band – wenn auch nur vereinzelt<sup>95</sup> – die MENA-Staaten ein. Die im Rahmen dieser Transformationsforschung seit Mitte der 1980er Jahre publizierten Analysen zum politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel in den MENA-Staaten, den Anpassungen der Staatsführungen an veränderte Umfeldbedingungen und zur politischen Orientierung dieser Anpassungen, nahmen den Tenor der *Arab Human Development Reports* von 2002 und 2003 – was die Grenzen des vollzogenen politischen Wandels angeht – lange vorweg.

Wenn also gilt – was die bisherigen Ergebnisse der Transformationsforschung zu den MENA-Staaten bestätigen – , dass es in den 1990er Jahren

---

<sup>94</sup> Benz 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 19.

<sup>95</sup> Zu einer kritischen Betrachtung hierzu vgl. zusammenfassend Faath, Sigrid: Systemtransformation als Forschungsgegenstand. Allgemeine Aspekte und das Fallbeispiel Arabische Welt, in: Wuqûf, Hamburg, Band 12, 1999, S. 189-252, insbesondere S. 226 ff.

- zu keinen effektiven politischen Systemwechseln von autoritären und demokratisch legitimierten Systemen kam und
- ausnahmslos Modifikationen umgesetzt wurden, die den Rahmen des autoritären Herrschaftstypus *nicht* sprengten,

dann bietet sich kein Ansatzpunkt für die Orientierung der Forschung an dem normative Akzente setzenden Good-Governance-Konzept. Ein Erkenntnisgewinn würde ausbleiben; es könnte – nur einmal mehr – im jeweiligen Untersuchungsbe- reich eine fehlende Demokratisierung festgestellt werden.

Der Blick auf umgesetzte oder eingeleitete Maßnahmen, die nicht zwangsläufig, aber möglicherweise längerfristig zu systemischen Veränderungen führen und den Abbau autoritärer Beziehungs- und Handlungsmuster fördern können, würde m.E. durch eine Ausrichtung der Forschung auf Good-Governance-Themen ver- stellt. Zumal gerade für die MENA-Staaten die Behauptung *nicht* gilt, dass gleichzeitig mit dem Globalisierungsprozeß „(...) verstärkt durch das Konzept der good governance und die Konditionalität im Rahmen der Strukturanpassung und entwicklungspolitischer Kooperation sowie den Zusammenbruch des sozialisti- schen Lagers – das Modell des demokratischen Rechtsstaates zunehmend zum un- angefochtenen Modell politischer Transformation geworden ist“.<sup>96</sup> Die Ergebnisse der 2004 abgeschlossenen DOI-Studie *Politische und gesellschaftliche Debatten in Nordafrika, Nah- und Mittelost*<sup>97</sup> lassen vielmehr bei einigen gesellschaftlichen und politischen Akteuren einen Trend zur Abkehr von „westlichen“ Ordungs- vorstellungen erkennen. Das derzeit am DOI laufende Forschungsprojekt mit dem Arbeitstitel *Nordafrika/Nahost zwischen westlichem Demokratisierungsdruck und autochthonen Reformansätzen. Perspektiven politischer Transformation und au- ßenpolitische Rückwirkungen*<sup>98</sup> soll weitere Klarheit über diesen Trend bei strategischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren bringen. In diesem Zu- sammenhang ist die Frage nach den etwaigen Folgen dieses Trends für die Um- setzung und Ausrichtung künftiger politischer und gesellschaftlicher Reformen von Bedeutung.

Die Forschungsansätze und Forschungsmethoden der Transformationsfor- schung und der Transitionsforschung scheinen für den Kontext autoritärer Regime weitaus geeigneter als eine Forschungsorientierung auf Good-Governance, um die tatsächlich stattfindenden Prozesse des Systemwandels in den MENA-Staaten zu erfassen. Diese können indes in Richtung einer weiteren Stärkung des autoritären Regimes als auch in Richtung einer neuerlichen partiellen Öffnung und – theore- tisch auch – in Richtung Demokratisierung gehen; indem ein „offener“, d.h. hier nicht durch normative Vorgaben eingengerter Forschungsansatz gewählt wird, können alle Entwicklungen von Relevanz für die künftige ordnungspolitische Ori-

---

<sup>96</sup> Diese Aussage wurde so apodiktisch formuliert auf dem „Call for Papers“ für die Zeitschrift Nord-Süd aktuell, Hamburg, Nr. 3, 2004, die dem Themenschwerpunkt „Prekäre Staatlichkeit“ gewidmet wurde.

<sup>97</sup> Vgl. Faath, Sigrid (Hrsg.): *Politische und gesellschaftliche Debatten in Nordafrika, Nah- und Mittelost*. Inhalte, Träger, Perspektiven, Hamburg 2004.

<sup>98</sup> Die Ergebnisse dieses Projektes sollen im Mai 2004 publiziert vorliegen.

entierung und die Verfahrensweisen der Entscheidungsfindung in den MENA-Staaten erfasst werden. Somit spricht einiges für die Einbettung der Untersuchung von politischen Prozessen des Wandels in die Transformations- und Transitionsforschung, die zudem – im Gegensatz zum Good-Governance-Konzept – wissenschaftlich anerkannt sind.

*Was spricht für oder gegen eine Forschungsorientierung auf Governance-Themen?*

Bevor diese Frage mit Blick auf die MENA-Staaten beantwortet werden kann, sollen einige wesentliche Fakten zum Begriff Governance und zum inhaltlichen Fokus von Governance-Konzepten und Governance-Themen in Erinnerung gerufen werden:<sup>99</sup>

- Governance ist kein Forschungsansatz, sondern eine *Forschungsperspektive*.
- Es gibt zwar nicht *die* wissenschaftlich verbindliche Definition von Governance, aber – im Unterschied zum Begriff Good Governance – sind wissenschaftliche Definitionen vorhanden und die *Kernelemente* des Begriffs sind klar definiert.
- Mit dem Begriff Governance werden *spezifische* Strukturen kollektiven Handelns, *spezifische* Formen sozialer Handlungskoordination und Arten und Weisen der *Steuerung* erfaßt.<sup>100</sup>
- Governance weist auf eine Stärkung der öffentlich-privaten Handlungskoordination hin, die in netzwerkartigen Strukturen erfolgt.
- Governance hat den *Ausgleich* von Kontroversen oder unterschiedlichen Interessen im Hinblick auf einen spezifischen gesellschaftlichen Sachverhalt zum Ziel.
- Governance findet als Interaktion staatlicher (öffentlicher) und privater Akteure statt und hat Prozesscharakter.

Die Governance-Perspektive lenkt somit den Blick der Forschung auf Prozesse des Regierens und Verwaltens bzw. des Steuerns und Koordinierens unter *spezifischen*, durch Globalisierungs- und Internationalisierungsprozesse determinierte Bedingungen, die zu einer Stärkung von Formen sozialer Handlungskoordination führten und damit von den „klassischen“ dirigistischen Top-down-Steuerungen abweichen: Deswegen stehen Netzwerkstrukturen zwischen staatlichen/öffentlichen und privaten Akteuren im Mittelpunkt von Governance-Forschung, wenngleich Governance nicht nur diese Formen der Handlungskoordination umfasst. Mit dem Begriff Governance ist an sich das Zusammenspiel der verschiedensten Formen kollektiven Handelns gemeint; es werden nicht ausschließlich horizontale Regelungsformen erfasst, in denen eine direkte Koordination von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren stattfindet: Die Palette reicht vielmehr vom hoheitvollen Handeln staatlicher Akteure (staatlich-hierarchisches Handeln) über institutionalisierte zivilgesellschaftliche Formen der Selbstregulie-

---

<sup>99</sup> Details vgl. Abschnitt 2.2.

<sup>100</sup> Koordination bedeutet hier in Anlehnung an Benz (2004, a.a.O. Anm. 5, S. 20) die Abstimmung von Handlungen unterschiedlicher Akteure im Hinblick auf ein gemeinsames Ziel. Steuerung wiederum verweist auf eine bewusste Intervention in Handlungsfelder und das Lenken von Verhalten.

rung bis hin zu verschiedenen Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure.<sup>101</sup> Aber innerhalb dieses Spektrums kommt dennoch den Netzwerkstrukturen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, weil sie im modernen Staat eine wachsende Bedeutung erlangt haben und sie charakteristisch für den kooperativen Staat sind, eine zentrale Stellung zu.

Governance-Prozesse in modernen, komplexen Systemen haben das Ziel, einen *partnerschaftlichen Politikmodus* (zwischen staatlichen/öffentlichen und privaten Akteuren) zu etablieren und durch gemeinsame Entscheidungsfindung für gesellschaftliche Sachlagen, die Akzeptanz von Entscheidungen zu erhöhen. Die Governance-Forschung befasst sich dementsprechend mit konkreten Fragestellungen, die einen sehr selektiven Blick auf politische Handlungsformen richten. Die Forschungsfragen lauten z.B.: Wie werden gesellschaftliche Sachverhalte unter Governance-Gesichtspunkten gelöst? Wie wird gemeinsames Handeln unter Governance-Gesichtspunkten organisiert? Wie werden unter Governance-Gesichtspunkten Entscheidungen getroffen? Das Funktionieren bzw. das Nicht-Funktionieren, die Fehlleistungen von Governance-Strukturen und Governance-Verfahren (Governance Failure), sind – vereinfacht ausgedrückt – die zentralen Untersuchungsthemen. Da eine Governance-Forschungsperspektive die Existenz dieser spezifischen Strukturen und Verfahren voraussetzt, muß in Bezug auf die MENA-Staaten zunächst einmal geklärt werden, ob dieses *Forschungsobjekt* in diesen Staaten überhaupt vorhanden ist.

Wie sieht es also mit Governance in den MENA-Staaten aus? Die bisherige Forschung zu den politischen Systemen der MENA-Staaten hat deren anhaltende autoritäre Prägung belegt. Dirigistischer Top-down-Steuerung kommt eine zentrale Funktion zu. Prozesse, die bewusst (demokratischen) Systemwechsel anvisieren, wurden in keinem der Staaten eingeleitet. Dennoch reagieren mit wenigen Ausnahmen die Staatsführungen seit den 1990er Jahren verstärkt sehr flexibel auf inneren Druck und veränderte innere, äußere und wirtschaftliche Umfeldbedingungen. Die Reaktionen reichen von wirtschaftlicher und politischer Liberalisierung (u.a. Zulassung von Parteien- und Vereinigungspluralismus; Ausweitung partizipativer Strukturen; Verwaltungs- und Justizreform) bis zur parallel laufenden Ausweitung und Stärkung des Sicherheits- und Kontrollapparates. Die Ausprägung der autoritären Regime der MENA-Staaten variiert stark, was die sechs „Dimensionen autoritärer Regime“ angeht.<sup>102</sup> Es kann dennoch davon ausgegangen werden, dass alle Regime – wenn auch unterschiedlich weitreichend

---

<sup>101</sup> Vgl. Abschnitt 2.4.

<sup>102</sup> Vgl. hierzu Nohlen, Dieter: Autoritäre Systeme, in: Nohlen, Dieter u.a. (Hrsg.): Lexikon der Politik, Band 4, München, 1997, S. 67-75. Nohlen differenziert nach:

- sozialer und politischer Basis der autoritären Regime,
- Legitimationsmustern,
- Strukturen politischer Macht,
- Beziehungsmuster zwischen Machthabenden und Herrschaftsunterworfenen,
- Historischer Verortung der autoritären Regime,
- Politikorientierung (Policy-Dimension) der autoritären Regime.

und intensiv – zum Regimeerhalt künftig formale Systemeingriffe vornehmen werden, die eine Absicherung politischer Machtstrukturen und der Stärkung der Legitimität dienen können. Dem gegenwärtigen „Zeitgeist“ entsprechend würde das bedeuten, dass institutionelle Eingriffe erfolgen werden, die darauf abzielen, Gewaltenteilung formal zu verstärken, und dass schließlich auch normativ geprägte Diskurse mit Bezug auf Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (im universalistischen Verständnis oder kulturalistisch uminterpretiert) weiterhin (oder zunehmend) eine Rolle spielen werden. Bislang haben die Staatsführungen der MENA-Staaten jedoch ausschließlich *innerhalb* des bestehenden Systemrahmens Reformen umgesetzt; der Herrschaftstypus an sich wurde – trotz des nicht unbeträchtlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels, der seit den 1980er Jahren zu verzeichnen ist – nicht tangiert.

#### *Exkurs zum autoritären Staat*

Dieter Nohlen weist zurecht auf das hohe Modernisierungsvermögen und die hohe Flexibilität autoritärer Regime hin, auf Anpassungsdruck zu reagieren.<sup>103</sup> Das bedeutet wiederum für die Analyse der politischen und der wirtschaftlichen (Reform-)Maßnahmen der Staatsführungen autoritärer Regime oder für die Analyse der Beziehungsstrukturen zwischen Staat und Bevölkerung, dass auf den *qualitativen* Unterschied zwischen

- Maßnahmen, deren Initiatoren bewußt den Rahmen des autoritären Systems nicht sprengen wollen, und
- Maßnahmen, die auf eine Überwindung autoritärer Strukturen abzielen,

geachtet werden muß. Beschränken sich die Maßnahmen auf Wandel innerhalb des autoritären Systems, wie dies in den MENA-Staaten der Fall ist, dann bleiben die Strukturmuster der stark personalisierten politischen Macht (Machtverteilung, Beziehung Staatsführung-Herrschaftselite) im Wesentlichen erhalten, selbst wenn Institutionenarrangements für den Bestand autoritärer Regime eine größere Bedeutung gewinnen. Ein Beispiel hierfür sind die Reformen der politischen Institutionen in mehreren MENA-Staaten, mit denen die formale Repräsentanz der gesellschaftlichen Gruppen und Interessen erhöht wurde. Mit einem Macht- und Kontrollzuwachs der gesellschaftlichen Akteure oder einer Stärkung partnerschaftlicher Kooperation und Koordination gehen diese Reformen nicht einher. Es sind bislang in der Regel gerade solche Arrangements bevorzugt worden, die keine grundlegenden Veränderungen der Macht- und Kontrollstrukturen notwendig machten bzw. die Staatsführungen schlossen gezielt solche Veränderungen aus.

Die staatliche Willkür gegenüber den Staatsbürgern bzw. fehlende Rechtssicherheit ist in einem solchen System charakteristisch. Dasselbe gilt für die Partizipation der Staatsbürger am politischen Prozeß, die eine begrenzte und kontrollierte ist,<sup>104</sup> selbst wenn die letzten Jahre die partizipativen Strukturen erweitert

<sup>103</sup> Nohlen, Dieter: Systemwechsel, in: Nohlen, Dieter u.a. (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, München 2002, 2 Bände, S. 955.

<sup>104</sup> Vgl. Nohlen 1997, a.a.O. (Anm. 102), S. 72 zur „vierten Dimension“ autoritärer Herrschaft.

wurden und insbesondere die Einbeziehung wirtschaftlicher Akteure und professioneller Interessen durch institutionelle Arrangements in einigen Staaten zugezogen hat; gleichzeitig wurden jedoch unerwünschte Gruppen oder – im weitesten Sinne – als bedrohlich wahrgenommene Gruppen aus diesen Arrangements ausgeschlossen.<sup>105</sup> Anders ausgedrückt: Während Governance u.a. impliziert, dass Politik eben „nicht einfach unkontrollierbarer Machtausübung von Eliten gleichgesetzt werden kann“,<sup>106</sup> sondern zwischen öffentlichen und privaten Akteuren Steuerung und Interaktion möglich ist, die dafür sorgen, dass der Staat über eine eingeschränkte Durchsetzungsmacht verfügt, gilt für den autoritären Staat und seine Funktionsweise, dass er weder den Aspekt der Willkür ablegt, noch Macht abgibt oder die Kontrolle über die Ressourcen verliert, selbst wenn der autoritäre Staat zeitweise und in Teilbereichen nur über eingeschränkte Durchsetzungsmacht verfügt und gezwungen war (und ist), Regelungsstrukturen (u.a. durch Partizipationserweiterung; Verbesserung der Inklusion der verschiedenen Bevölkerungsgruppen) zu verändern.

#### *Fazit des Exkurses*

Die Organisations- und Beziehungsstrukturen in autoritären Regimen, die mangelhafte bzw. fehlende Entwicklung relativ autonomer zivilgesellschaftlicher Organisationen, die geringen Spielräume für autonomes Handeln von legalen politischen Parteien, Vereinigungen, Berufs- und Wirtschaftsorganisationen, die Dominanz des Staates bzw. der Herrschaftselite, die überwiegend hierarchisch strukturierten Beziehungen schließen bislang die Umsetzung von Governance in den MENA-Staaten im oben definierten Verständnis aus. Die Dominanz des Staates/öffentlichen Akteurs, die reale Macht- und Ressourcenverteilung verhindern, dass z.B. private Akteure von einer relativ autonomen Position aus über kollektive Regelungen mit einem öffentlichen Akteur *gemeinsam* politisch Handeln (Steuern und Koordinieren) und sich dieses u.a. auch verstärkt in Netzwerkstrukturen, die mit dem hierarchischen Steuerungsprinzip brechen, abspielt. Der Modus gesellschaftlicher Problemlösung, der in autoritären Regimen überwiegt, ist jener der hierarchisch-übergeordneten Instanz, die nach Bedarf die Partizipation von Teilen der privaten Akteure an Strukturen oder Institutionen, die zur Problemlösung beitragen sollen, ausweitet. Die zentralistische politische Autorität dominiert in den MENA-Staaten alle Arrangements mit nichtstaatlichen Akteursgruppen, die als Reaktion auf die Auswirkungen von Globalisierungs- und Internationalisierungsprozessen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung staatlichen Handelns oder zur inneren Befriedung (sozialer, politischer Konflikte) und zur Legitimitätssicherung getroffen wurden. Die autoritären Grundstrukturen des politischen Systems drücken dem politischen Handeln und seiner Reichweite im Hinblick auf Veränderungen des Systems den Stempel auf.

---

<sup>105</sup> Vgl. hierzu auch Brynen, Rex: Conclusion: Liberalization, democratization, and Arab experience, in: Korany, Bahgat u.a. (Hrsg.): Political liberalization and democratization in the Arab world, Boulder 1998, Band 2, S. 273 f.

<sup>106</sup> Benz 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 21.

Die MENA-Staaten reagieren zweifelsohne seit den 1990er Jahren auf neue Umfeldbedingungen u.a. mit Maßnahmen zur Verbesserung der *Regierungstätigkeit* (Government). Der Optimierung der allgemeinen Steuerungsfähigkeiten und Steuerungsmöglichkeiten der Regierung<sup>107</sup> kommt in diesem Kontext eine Bedeutung zu. Die ergriffenen Maßnahmen erfolgten aber stets – dies sei nochmals betont – *innerhalb* des bestehenden Systems und die „Verbesserungen“ intendierten keine Sprengung des Systemrahmens. Um auf die eingangs gestellte Frage zurückzukommen: Gegen eine Forschungsorientierung auf Governance-Themen in den MENA-Staaten spricht somit das fehlende Forschungsobjekt.

*Was spricht für eine Government-Forschungsperspektive?*<sup>108</sup>

Eine systematischere Untersuchung der Muster, Mechanismen und Modi politischen Handelns und politischer Steuerung in den MENA-Staaten sowie der Art und Reichweite der Veränderungen, die von ihnen eingeleitet oder – ob intendiert oder nicht – angestoßen wurden, wäre gerade zum gegenwärtigen Zeitpunkt, wo sich der äußere Druck auf die MENA-Staaten zu umfassenden „Reformen“ erhöht, wichtig. Die Ergebnisse einer solchen Analyse dürften nicht nur für die politikwissenschaftliche Transformations- und Transitionsforschung, sondern auch für diejenigen internationalen Organisationen und ausländischen Staaten, die in den MENA-Staaten engagiert sind bzw. vielfältige Beziehungen unterhalten, von Interesse sein.

Zur Untersuchung von politischem Handeln und insbesondere von politischer Steuerung in den MENA-Staaten bietet sich m.E. eine *Government-Perspektive der Forschung* an. Sie geht vom Staat als dem zentralen Akteur aus, was die Realität in autoritären Staaten trifft, und bezieht alle drei Politikebenen ein. Die Government-Perspektive konzentriert sich demnach auf die Untersuchung von Beziehungsstrukturen und Interaktionsmustern sowie die Veränderungen dieser Strukturen und Muster auf Polity-, Politics- und Policy-Ebene:

- Auf Polity-Ebene lassen sich unter diesem Blickwinkel z.B. Interaktionsmuster zwischen Staat, Markt und Gesellschaft untersuchen;
- auf Politics-Ebene können die Modi der Konfliktaustragung und des Konfliktverlaufs zwischen Staat und konkurrierenden Akteuren analysiert werden und
- auf Policy-Ebene kann die Art und Weise der Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme durch Gesetze und die Verteilung öffentlicher Leistungen bearbeitet werden.

Zu keiner Untersuchungsebene liegen derzeit für die MENA-Staaten ausführlichere, systematischere Analysen vor, die mehrere Staaten in die Analyse einbeziehen und eine vergleichende Perspektive anstreben. Analysen, die eine Government-Perspektive einnehmen, könnten dazu beitragen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt dominierenden Interaktionsmuster und -formen politischen Handelns, die zwischen Regierung und verschiedenen nichtstaatlichen Akteuren statt-

---

<sup>107</sup> Der Begriff *Regierung* wird hier umfassend verstanden und schließt Regierung, Parlament, Justiz und Verwaltungsagenturen, die in staatlichem Auftrag auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene handeln, ein.

<sup>108</sup> Vgl. Abschnitt 2.3.

finden, auf den verschiedenen Politikebenen zu erfassen. Als Ausgangspunkt für Analysen von politischem Handeln und politischer Steuerung im Besonderen, um Regelungen um- und durchzusetzen und eine effektive Staatstätigkeit zu erreichen, gesellschaftliche Konflikte usw. zu lösen, scheint die Government-Perspektive für die MENA-Staaten auch deswegen sinnvoll, weil sie den staatlichen Akteur ins Zentrum stellt und sich nicht auf die Untersuchung einer spezifischen Art und Weise der Interaktion konzentriert (wie dies die Governance-Perspektive tut; s.o.), die sich in autoritären Staaten nicht entfalten kann.

Im Zusammenhang mit einer Analyse der Interaktionsmuster und Interaktionsformen politischen Handelns in den MENA-Staaten unter Government-Gesichtspunkten wäre zu fragen, ob die ergriffenen Maßnahmen und umgesetzten Regelungsmechanismen eventuell Strukturen und Verfahren so veränderten, dass in den untersuchten Teilbereichen ein Bruch mit den bisherigen Verfahrensweisen dirigistischer Top-down-Steuerung festzustellen ist und unter Umständen Systemveränderungen erwarten lassen. Die Government-Perspektive erlaubt auf alle Fälle, solche „Brüche“ bei den Steuerungsverfahren zu erfassen, so dass es sinnvoll sein kann, nach Tendenzen z.B. für die Etablierung von Koordination<sup>109</sup> zwischen staatlichem und nichtstaatlichen Akteuren zu fragen. Das heißt zu untersuchen, ob sich Öffnungsprozesse in vorhandenen Verhandlungs- und Entscheidungssystemen gegenüber neuen Akteuren abzeichnen, ob neue Interaktionsmuster – die möglicherweise in Teilbereichen in Richtung Governance tendieren – sich den Weg bahnen und eine effektive Machtabgabe/Machtteilung und Kontrollreduzierung des Staates in Teilbereichen stattfindet. Dabei sollte der Ausgang dieser möglichen Veränderungen nach „zwei Richtungen“ beobachtet werden, denn jede Veränderung in den MENA-Staaten kann sowohl in Richtung einer Liberalisierung des Systems als auch in Richtung einer Stärkung des Autoritarismus gehen.

---

<sup>109</sup> Vgl. Definition Anm. 100.