



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

(Good) Governance. Der Versuch einer
ideologiekritischen Analyse des Governance-Konzepts
der Weltbank

Verfasser

Markus Glatz

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. Phil.)

Wien, im Dezember 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuerin: Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Birgit Sauer

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen.....	1
Vorwort.....	3
1. Einleitung.....	7
2. Überblick über die Entstehung, Ziele und Organisationsstruktur der Weltbank	13
3. Die Verortung von (Good) Governance.....	19
3.1 Good Governance in der Governance-Forschung.....	19
3.1.1 Herkunft des Governance-Begriffs.....	19
3.1.2 Systematisierung von Governance.....	20
3.1.3 Die Ebenen von Governance mit speziellem Fokus auf Global Governance....	22
3.1.4 Demokratietheoretische Überlegungen in der Governance-Forschung.....	24
3.1.5 Normative Konzeptionen von Governance und Good Governance.....	26
3.2 Governance als Querschnittskonzept in der Politik der Weltbank.....	28
3.2.1 Die Definition von Governance im Governance-Index der Weltbank.....	29
3.2.2 Die „Governance and Anticorruption Strategy“.....	31
3.3 Good Governance im Kontext des Entwicklungsdiskurses.....	32
3.3.1 Wie Good Governance und der Entwicklungsdiskurs zusammenhängen.....	32
3.3.2 Die Anfänge des „Entwicklungsdenkens“ und der Entwicklungspolitik.....	34
3.3.3 Der Staat als Träger von Entwicklung.....	35
3.3.4 “Development as Markets”.....	37
3.3.5 “Development as Governance”	40
3.3.6 Bedeutung des geopolitischen Umfelds zu Beginn der 1990er Jahre.....	43

4. Forschungsansatz.....	45
4.1 Stand der Debatte.....	45
4.1.1 Good Governance und die Repolitisierung von „Entwicklung“.....	45
4.1.2 Good Governance und die Depolitisierung von „Entwicklung“.....	46
4.1.2.1 Kritik am Staatsverständnis des Good Governance-Konzepts.....	49
4.1.2.2 Kritik am Demokratieverständnis des Good Governance-Konzepts.....	53
4.1.3 Good Governance als Ideologie.....	55
4.2 Ideologiekritik und Diskursanalyse.....	59
4.2.1 Die Wurzeln des modernen Ideologiebegriffs.....	59
4.2.2 Vom „negativen“ zum „positiven“ Ideologiebegriff.....	60
4.2.3 Auf dem Weg zu einem diskursanalytischen Ideologiebegriff.....	62
4.2.4 Von der klassischen Ideologiekritik zur ideologiekritischen Diskursanalyse....	65
4.2.5 Die Rolle von Institutionen und professionalisierten Diskursen.....	70
4.3 Kritische Diskursanalyse.....	74
4.4 Konkretisierung des ideologiekritischen Zuganges.....	78
4.4.1 Definition von Ideologie.....	79
4.4.2 Definition von Ideologiekritik.....	80
4.5 Ideologische Diskursmechanismen	81
4.5.1 Verallgemeinerung.....	82
4.5.2 Technisierung.....	84
4.5.3 Harmonisierung.....	85
4.5.4 Polarisierung.....	87
4.6 Methodische Vorgehensweise.....	88
4.6.1 Analysemodell.....	88
4.6.2 Analyseschritte.....	89
4.6.3 Auswahl des Untersuchungsmaterials.....	91

5. Textanalyse.....	93
5.1 Kontextualisierung und Darstellung des Analysedokuments.....	93
5.1.1 Kontext.....	93
5.1.1.1 <i>Die Rolle von Analysen und Konditionen in der „Governance and Anticorruption Strategy“</i>	93
5.1.1.2 <i>Die „Neue Politische Ökonomie“</i>	95
5.1.2 Inhalt und Textaufbau.....	97
5.1.3 Argumentationsstruktur.....	100
5.1.3.1 <i>Anspruch der GPE-Analyse</i>	100
5.1.3.2 <i>Reformorientierung</i>	102
5.2 Ergebnisse der Analyse	104
5.2.1 Verallgemeinerung	104
5.2.3 Technisierung	109
5.2.4 Harmonisierung.....	111
5.2.5 Polarisierung.....	112
6. Schlussfolgerungen.....	119
7. Bibliographie.....	123
Zusammenfassung.....	133
Summary.....	135
Lebenslauf.....	137

Abkürzungen

BWIs	Bretton Woods Institutions
CAS	Country Assistance Strategy
CDA	Critical Discourse Analysis
CommGAP	Communication for Governance and Accountability Program
DfID	Department for International Development (United Kingdom)
GAC	Governance and Anticorruption Strategy
GATT	General Agreement on Tarrifs and Trade
GPE	Governance and Politcal Economy (Analysis)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association
IWF	Internationaler Währungsfond
MDB	Multilateral Development Bank
NGO	Non Governmental Organisation
NPE	New Political Economy of Development
PGPE	Problem Driven Governance and Political Economy (Analysis)
PREM	Poverty Reduction and Economic Management Network
SAPs	Structural Adjustment Programes
WDR	World Development Report

Vorwort

An dieser Stelle möchte ich mich bei meiner Familie, meinen FreundInnen, meinen „LeidensgenossInnen“ beim Verfassen der Diplomarbeit, meiner Diplomarbeitsbetreuerin, den Angehörigen des Instituts für Internationale Entwicklung und des Instituts für Politikwissenschaft sowie denjenigen AutorInnen, die mir indirekt dabei geholfen haben, meinen Blickwinkel herauszuarbeiten, bedanken, mich auf dem Weg der Verfassung meiner Abschlussarbeit begleitet und unterstützt zu haben. Mein besonderer Dank gilt dabei meinem Vater, meiner Mutter und ihrem Mann, meinem Bruder, meinen engen FreundInnen, Dr. Aram Ziai, aufgrund seiner sehr interessanten Seminare und Denkanstöße und schließlich Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Birgit Sauer aufgrund ihrer ebenfalls sehr bereichernden Seminare sowie ihrer Unterstützung bei der Konzeptfindung und Überarbeitung meiner Diplomarbeit.

Gegen Ende des Studiums stehen alle Studierenden vor der Entscheidung, ein Diplomarbeitsthema zu wählen. Viele wissen gar nicht genau, wie sie schlussendlich zu ihrem Untersuchungsgegenstand und ihrer Fragestellung gekommen sind. Häufig, und so auch in meinem Fall, handelt es sich um einen spezifischen Ausschnitt eines bestimmten Themengebiets, das mit einem ebenso spezifischen Erkenntnisinteresse verbunden ist. Wie weit man sich dabei in den Gängen der eigenen wissenschaftlichen Disziplin oder einer bestimmten Theorie befindet, zeigt sich an der Reaktion auf die Beantwortung der von Mitmenschen gestellten Frage, „über was man denn eigentlich schreibe“. Oft bekam ich ein simples „Aha.“ oder ein „Hört sich kompliziert an.“, in manchen Fällen aber auch ein wohlmeinendes „Klingt interessant.“ zu hören. Als ich mir die Frage stellte, wie ich in den Teil des wissenschaftlichen Denkbäudes gekommen bin, in dem ich das Thema meiner Arbeit gefunden habe, musste ich nicht lange überlegen, um zu der Schlussfolgerung zu gelangen, dass sich das Thema letztlich relativ deutlich auf mein Interesse vor und während des Studiums sowie auf dessen Verlauf zurückführen lässt.

Nach der Matura fasste ich den Beschluss, etwas sinnvolles studieren zu wollen. Sinnvoll bedeutete dabei für mich nicht, möglichst gute Jobaussichten durch mein Studium zu

erlangen, sondern etwas zu studieren, das mich wirklich interessiert. Ich wollte Antworten auf Fragen finden, die ich mir über die Gesellschaft schon seit längerer Zeit gestellt habe. Mir ging es darum, die für mich damals noch sehr abstrakt wirkenden Ursachen für die vielen (globalen) gesellschaftlichen Ungleichheiten verstehen zu lernen, um mit den offensichtlichen und versteckten Widersprüchlichkeiten umgehen zu können, mit denen ich mich konfrontiert sah und um selbst einen Beitrag für eine lebenswertere Welt leisten zu können. Das Studium der Internationalen Entwicklung sollte mir eine Grundlage zur Ordnung und Umsetzung meines Impulses geben, und ich hoffte Antworten auf meine Fragen zu finden. Mit der umfassenden Kritik an der Entwicklungspolitik und den Vorstellungen über „Entwicklungshilfe“ konfrontiert, dauerte es nicht lange, bis ich feststellte, dass sich die Suche nach Antworten schwieriger erweisen dürfte, als ich dachte. Ich begann mich für grundlegende Fragen der Gesellschaft und für das Politische an den bestehenden Strukturen und gesellschaftlichen Beziehungen zu interessieren. Mein Interesse galt fortan den Gründen für die verschiedenen Formen, die Entstehung und Aufrechterhaltung von Macht- und Herrschaftsverhältnissen sowie Überlegungen über die Möglichkeiten diese zu überwinden. Inzwischen begann ich auch, Politikwissenschaft zu studieren. Sowohl im Studium der Internationalen Entwicklung als auch im Studium der Politikwissenschaft besuchte ich Lehrveranstaltungen, die diese Themen im engeren oder weiteren Sinne behandelten. Ich belegte Seminare zur Betrachtung von Armut in verschiedenen Disziplinen, zur Kritik des Entwicklungsgedanken, zur Migrationspolitik, zu Geschlechterverhältnissen, zu verschiedenen politischen Theorien, zur Geschichte und Theorie des postkolonialen Staates, zu modernen Staatstheorien und schließlich zu neueren theoretischen Überlegungen bezüglich Regierung und Staatlichkeit, die sich unter dem Begriff „Governance“ vereinen lassen. Dieser „Werdegang“ prägte schließlich die Wahl meines Themas.

Indem vorgegebene Strukturen untersucht und sich darin findende Widersprüche und Machtverhältnisse aufgezeigt und thematisiert werden, kann „Ungleichheit“ oder „Ungerechtigkeit“ in einem ersten Schritt begegnet werden. Aus diesem Gedankengang heraus entstand die Motivation für meine Diplomarbeit und das Interesse an der näheren Auseinandersetzung mit der Ideologie- und Diskurstheorie. Es handelt sich dabei um Ansätze, die sich mit der Partikularität und Konstruiertheit der Auffassungen über die Welt beschäftigen und den Blick auf interessengeleitete und wahrnehmungsbestimmte Repräsentationen der Wirklichkeit werfen. Diese Aspekte erscheinen deshalb relevant, da diese Auffassungen selbst wiederum Materialität erlangen, gerade durch die Verbindung

mit Macht und „Einfluss“, aber auch allein durch ihr sprachliches Erscheinungsbild, das potentiell auf andere Menschen und deren Handlungen und somit auch auf deren Umwelt einwirkt. Wieso gerade das Governance-Konzept der Weltbank aus einer Ideologie- und herrschaftskritischen Perspektive so relevant erscheint, dass ich meine Diplomarbeit diesem Gegenstand gewidmet habe, wird in der nachfolgenden Einleitung der Arbeit erklärt.

1. Einleitung

Good Governance ist ein normatives entwicklungspolitisches Konzept, das seinen Ursprung in den späten 1980er bzw. frühen 1990er Jahren hat. Federführend in dessen Formulierung und Einführung in der Entwicklungspolitik war die Weltbank, die als zentrale internationale Geberorganisation eine wichtige Rolle als „agenda setting agency“ spielt. Darin trug sie entscheidend zu sogenannten Paradigmenwechseln in der Entwicklungspolitik bei. Die Beschäftigung mit den Hintergründen, der Kritik und der Analyse des Good Governance-Konzepts der Weltbank erscheint deshalb wichtig, weil es während der 1990er Jahre zu einem vielversprechenden Leitkonzept der Entwicklungspolitik wurde und in den alltäglichen Sprachgebrauch einiger entwicklungspolitischer AkteurInnen und Organisationen übergegangen ist, wobei dessen normativer und politischer Charakter oft nicht berücksichtigt wurde. Die Weltbank stellt bedingt durch historische Entwicklungen eine tragende Säule der internationalen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit dar und als Geldgeberin für „Entwicklungsländer“ kommt ihr durch die Vergabe von Krediten und Zuschüssen eine einflussreiche Position in der Gestaltung der polit-ökonomischen Prozesse in den Nehmerstaaten zu. Diese nimmt sie aktiv ein, indem die Kredite an gewisse Konditionen geknüpft werden. Dies wird einerseits mit den Sorgen der Geberländer begründet, dass Gelder in korrupten Regierungssystemen versickern könnten. Andererseits gibt es den Grund zur Annahme, dass es auch darum geht, die (wirtschaftlichen) Interessen der Industrienationen in den entsprechenden Ländern zu wahren. Der Weltbank wird auch eine starke Rolle in der Wissensproduktion über die „Dritte Welt“ zugeschrieben.

Das Good Governance-Konzept entstand als Antwort auf den Misserfolg der so genannten Strukturanpassungsprogramme der 1980er Jahre, erhielt jedoch nicht nur Zuspruch, sondern geriet von Beginn an in Kritik und wurde somit Bestandteil heftiger Diskussionen. Der Vorwurf lautete, dass mit Good Governance westliche Normen, Werte und Interessen unter dem Vorwand wirtschaftlicher Notwendigkeit den Nehmerländern aufgezwungen werden. Die Kritik richtete sich auch gegen die Unreflektiertheit des Ansatzes. Es wurde

kritisiert, dass auf der einen Seite versucht werde, das Konzept als neutral und unpolitisch darzustellen, wodurch gesellschaftliche Probleme und Entwicklungsprozesse als rein technisch-administrative Aufgaben erscheinen. Andererseits deute jedoch schon allein die Verwendung des Attributs „good“ darauf hin, dass es sich dabei um ein normatives Konzept handle, mit dem eine Entpolitisierung gesellschaftlicher Prozesse einhergeht. Verbunden mit den Anschuldigungen, dass versucht werde, mit Good Governance eigene Interessen durchsetzen und den „westlichen“ Entwicklungsweg universalisieren zu wollen, lief die Kritik mancher AutorInnen darauf hinaus, Good Governance aufgrund der selektiven Darstellung der „Wirklichkeit“ und dem Verdacht versteckter Interessen als ideologisches Konzept zur Durchsetzung westlich geprägter Formen der Demokratie und Marktwirtschaft zu bezeichnen, dem ein technisch-objektiver Deckmantel verpasst wurde.

Aus dieser Kritik und dem Interesse daran, sie anhand eines konkreten Beispiels zu überprüfen, ergibt sich das Ziel der vorliegenden Arbeit: Es soll aufgezeigt werden, dass mit dem Good Governance-Konzept bestimmte normative Denkbilder verbunden sind, die eine spezifische Position im Entwicklungsdiskurs darstellen. Dafür wird auf die vorhandenen Überlegungen über Governance, die Verortung von Good Governance im Entwicklungsdiskurs und die Debatte über das Konzept eingegangen. Mit der Analyse von ideologischen Diskursmechanismen in einem Weltbankdokument, in dem ein Ansatz zur Analyse von Governance und den polit-ökonomischen Gegebenheiten einzelner Länder vorgestellt wird, soll herausgearbeitet werden, welche normativen Begründungen und Vorannahmen mit dem Governance-Konzept verbunden sind und welche Form diese Mechanismen im Text vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Formulierung des Konzepts in der „Governance and Anticorruption Strategy“ und in den „Governance Matters“-Indikatoren der Weltbank annehmen.

Mit diesem Erkenntnisinteresse sind einige Vorüberlegungen bezüglich eines geeigneten ideologiekritischen Ansatz verbunden: Zuerst stellt sich die Frage, wie die von den KritikerInnen ausgemachte „Ideologiekritik“ des Governance-Konzepts der Weltbank anhand eines konkreten Beispiels analysiert werden kann. In der politischen Debatte wird der Ideologievorwurf oft gegenüber dem politischen Gegner erhoben, um dessen falsches Bewusstsein oder dessen Versuche die „wahren“ Verhältnisse zu verschleiern, zu entlarven. In der Governance-kritischen Literatur fällt auf, dass der verwendete Ideologiebegriff nicht näher offen gelegt bzw. nicht genau definiert wird. Er wird zum Teil jedoch

angedeutet und ergibt sich auch implizit aus der Beschreibung davon, worin das Ideologische im Governance-Konzept liegt. Dabei zeigt sich, dass dieser in den meisten Fällen über den im alltäglichen Gebrauch verwendeten Begriff hinausgeht. Um der Frage nach einem geeigneten Analysebegriff des Ideologischen mit klarer theoretischer Verortung zu begegnen, widmet sich ein Teil dieser Arbeit der theoretischen Auseinandersetzung mit dem Ideologiebegriff und der Herausarbeitung eines geeigneten Forschungsansatzes. Ideologien spielen auf Vorstellungssysteme an, die sich in der Sprache und in Handlungen ausdrücken. Deshalb stößt man bei der theoretischen Auseinandersetzung mit dem Ideologiebegriff früher oder später auf diskurstheoretische Überlegungen. Aus diskursanalytischer Perspektive wird nach der Art und Weise, wie über ein Thema gesprochen und geschrieben wird gefragt. Es wird davon ausgegangen, dass es verschiedene Arten gibt, die Wirklichkeit zu beschreiben, und dass die Art wie über ein Thema gesprochen wird, wiederum Auswirkungen auf Handlungsweisen, oder allgemeiner formuliert, auf die materiellen Verhältnisse hat (Ziai 2006, 2). Die Verbindungslinie zwischen einem ideologiekritischen und einem diskursanalytischen Zugang besteht in der kritischen Betrachtungsweise des Gegenstandes, der Analyse der Repräsentation der Wirklichkeit, in diesem Fall im Kontext des Good Governance-Konzepts, vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Verhältnisse. Die KritikerInnen des Konzepts richten sich letztlich gegen den unreflektierten Standpunkt und die Art der sprachlichen Konstruktion und Formulierung mittels derer Objektivität signalisiert wird. In dieser Arbeit wird eine ideologiekritische Methode verfolgt, die sowohl ideologietheoretische, als auch diskursanalytische Aspekte mit einbezieht. Es soll untersucht werden, welche ideologischen Diskursmechanismen sich im Good Governance-Konzept der Weltbank in der Analyse eines bestimmten Dokumentes, das sich dem Konzept zuordnen lässt, ausfindig machen lassen.

Um die Arbeit leichter zugänglich zu machen, soll nun deren Aufbau dargestellt und eine Zusammenschau über den Inhalt der einzelnen Kapitel gegeben werden. Im, der Einleitung folgenden zweiten Abschnitt der Arbeit, werden die Entstehung, die Ziele und die Organisationsstruktur der Weltbank vorgestellt, um die Rolle der Weltbank in der Entwicklungspolitik deutlich zu machen und auf den institutionellen Hintergrund des Governance-Konzepts einzugehen. Dabei wird auch auf das unpolitische Mandat der Weltbank eingegangen, das gerade in Bezug auf das Governance-Konzept relevant erscheint.

Das dritte Kapitel widmet sich der Verortung von (Good) Governance in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Governance-Begriff, dem gegenwärtigen Zugang zu Governance der Weltbank und der Verortung des Konzepts und dessen Einführung im Entwicklungsdiskurs bzw. in der historischen Abfolge bestimmter entwicklungspolitischer Positionen. Bezüglich der Verortung des Konzepts in der Governance-Forschung lässt sich vorwegnehmen, dass es wichtig erscheint, einen analytischen von einem normativen Governance-Begriff zu trennen. Im Gebrauch des Begriffs durch die Weltbank geschieht dies nicht, weshalb abwechselnd von Good Governance und Governance die Rede ist, obwohl meistens der normative Begriff gemeint ist. Um dieser Vermischung zu begegnen und gleichzeitig darauf hinzuweisen, wird in dieser Arbeit das Attribut „good“ zum Teil in Klammer gesetzt. Durch die Vorstellung des gegenwärtigen Governance-Konzepts der Weltbank wird der genau Zugang der Weltbank zum Thema Governance verdeutlicht. Mit der Beschreibung des Konzepts im Kontext des Entwicklungsdiskurses wird ersichtlich, welche Position „Good Governance“ in den Überlegungen zu den Rollen des Staates und des Marktes im „Entwicklungsprozess“ von verschiedenen AutorInnen zugewiesen und welche Auffassungen von „Entwicklung“ mit dem Konzept dabei vertreten werden.

Im vierten Kapitel wird der Forschungsansatz herausgearbeitet. Dazu wird zuerst auf den Stand der Debatte über Good Governance eingegangen. Dabei wird nach der Darstellung von Überlegungen darüber, ob mit Good Governance eine Repolitisierung oder eine Depolitisierung des Entwicklungsdiskurses einhergeht, eine Linie der Kritik nachgezeichnet, die bei der einseitigen Zuweisung der Verantwortung für gescheiterte „Entwicklungsmaßnahmen“ anfängt, in die Kritik der Entpolitisierung von gesellschaftlichen und ökonomischen Prozessen übergeht, und in dem Postulat oder der These mündet, dass es sich bei Good Governance um ein ideologisches Konzept handelt. Auf der Suche nach einem geeigneten Ideologiebegriff und einem geeigneten theoretisch-methodischen Ansatz erfolgt anschließend eine theoretische Auseinandersetzung mit dem Ideologiebegriff und der Versuch, eine ideologiekritische Position mit einer diskursanalytischen zu verknüpfen. Es werden auch Überlegungen über die Rolle von Institutionen und professionalisierten Diskursen in der (Re-)Produktion von ideologischen Diskursen angestellt. Die kritische Diskursanalyse stellt den Hintergrund für die methodische Vorgehensweise dar, weshalb auf sie näher eingegangen wird. Aufbauend auf den theoretischen Vorüberlegungen wurde ein ideologiekritischer Analyseansatz erarbeitet, bei dem die ideologischen Diskursmechanismen der Verallgemeinerung, Technisierung,

Harmonisierung und Polarisierung herangezogen und als Analysekatoren verwendet werden. Abschließend wird die methodische Vorgehensweise im Umgang mit dem Analysetext beschrieben.

Im fünften Kapitel erfolgt die nähere Bearbeitung des Analysetextes mit dem Titel „Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis. Good Practice Framework.“ (World Bank 2009b). Zuerst wird der Text beschrieben und auf dessen Kontext eingegangen. Dabei wird der nähere Zusammenhang des Textes als Teil von Analysebemühungen innerhalb der „Governance and Anticorruption Strategy“ beleuchtet, die Verbindung des Analyseansatzes zur „Neuen Politischen Ökonomie“ aufgezeigt sowie auf den Inhalt bzw. den Verlauf der Argumentation näher eingegangen. Darauf folgend werden die Ergebnisse der Analyse entlang der Analysekatoren vorgestellt, wobei auf einzelne Textbeispiele näher eingegangen wird.

Im sechsten Kapitel werden Schlussfolgerungen aus der Analyse vor dem Hintergrund der gesamten Arbeit gezogen, wobei auch das Ergebnis der Analyse vor dem Erkenntnisinteresse der Arbeit beleuchtet wird.

2. Überblick über die Entstehung, Ziele und Organisationsstruktur der Weltbank

Die Gründung der Weltbank ist vor dem Hintergrund der Folgen des Zweiten Weltkrieges sowie der Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre zu betrachten. Im Jahr 1944 wurde in Bretton Woods, einem Ort im US-Bundesstaat New Hampshire, eine Internationale Konferenz zur Wiederherstellung des internationalen Wirtschaftssystems und der Stabilisierung des internationalen Finanzwesens abgehalten, an der 44 Regierungen teilnahmen. Das Resultat war das sogenannte „Bretton Woods-System“, bestehend aus dem Internationalen Währungssystem¹, dem Internationalen Währungsfond (IWF) und der „International Bank for Reconstruction and Development“ (IBRD). Der Begriff „Weltbank“ war zu Beginn ein von den US Medien auferlegter Spitzname für die IBRD, wurde aber später zu einem offiziellen Kurznamen der IBRD und der 1956 gegründeten IDA (International Development Association) (World Bank 2005, 6). Die Weltbank ist zu unterscheiden von der Weltbankgruppe, zu der neben der IBRD und der IDA noch drei weitere Organisationen gehören.² Als die IBRD im Jahr 1946 ihre Arbeit aufnahm, hatte sie 36 Mitgliedstaaten. Heute sind mit 187 Mitgliedstaaten die meisten Staaten der Erde in der Weltbank vertreten. Das Hauptquartier der Weltbank ist in Washington D.C., USA, angesiedelt, wobei es Außenposten in über 100 Staaten gibt. Insgesamt hat die Weltbank über 10 000 Angestellte aus 165 Nationen, wobei rund 7000 davon in Washington D.C. arbeiten. Der derzeitige Präsident der Weltbank ist Robert Zoellick, der seinen Vorgänger Paul Wolfowitz im Juni 2007 ablöste (World Bank 2005, 8; World Bank 2010m).

Das ursprüngliche Ziel der IBRD war der Wiederaufbau und die Unterstützung der ökonomischen Entwicklung ihrer Mitgliedsländer. Die Aufgabe der IDA wurde in der „Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Produktivitätssteigerung in den am

1 Das Internationale Währungssystem war ein System stabiler Wechselkurse mit Bindung an den US-Dollar, welches bis 1973 aufrecht erhalten wurde.

2 Zur Weltbankgruppe gehören neben der IBRD und der IDA die „International Finance Corporation“ (IFC), die „Multilateral Investment Guarantee Agency“ (MIGA) und das „International Centre for Settlement of Investment Disputes“ (ICSID)

wenigsten entwickelten Ländern mit dem Ziel einer Anhebung deren Lebensstandards“ gesehen (Fuster 1998, 78).

Die gegenwärtige Formulierung der Ziele der Weltbank steht ganz im Zeichen der Armutsbekämpfung. Auf ihrer Homepage wird es als Aufgabe der Weltbank beschrieben, sich an der Reduzierung der globalen Armut zu beteiligen. Auf dem Weg zur Beseitigung der Armut will die Weltbank globalen Herausforderungen auf eine bestimmte Art begegnen: „We address global challenges in ways that advance an inclusive and sustainable globalization – that overcome poverty, enhance growth with care for the environment, and create individual opportunity and hope“ (World Bank 2010a). Um den globalen Herausforderungen in der Armutsbekämpfung zu begegnen, hat die Weltbank gegenwärtig sechs strategische Themen ausgewählt, auf die ein besonderes Augenmerk gelegt wird. Dazu gehört erstens, die Ankurbelung nachhaltigen Wachstums in den ärmsten Ländern, zweitens, die Begegnung spezieller Anforderungen in Staaten nach Konflikten bzw. „fragilen“ Staaten, drittens, die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Ländern mittleren Einkommens, viertens, ein Fokus auf grenzüberschreitende regionale und globale Angelegenheiten wie Klimawandel, Infektionskrankheiten und internationalen Handel (Globale öffentliche Güter), fünftens, die Stärkung von „Entwicklung“ und ökonomischen Möglichkeiten („opportunity“) in der „arabischen Welt“, sowie sechstens, der Bank das beste „globale Wissen“ zu Nutze zu machen um „Entwicklung“ zu unterstützen (World Bank 2010b).

Die Weltbank definiert sich als lernende Organisation und als „Wissensbank“.³ In dieser Position will sie relevantes und zeitgemäßes Wissen und Bildung zur Verfügung stellen um Entwicklungsprozesse voranzutreiben. Als ein Teil davon werden Daten und Statistiken betrachtet, die den „Fortschritt“ festhalten. Diese würden von den jeweiligen „Entwicklungsländern“ benötigt um ökonomisch wettbewerbsfähiger zu werden. Außerdem bemüht sich die Weltbank darum, weiterhin die größte Quelle für Wissen über Entwicklung („development knowledge“) zu bleiben und dieses durch Reporte, Statistiken und Zahlen, Konferenzen und das Internet zur Verfügung zu stellen (World Bank 2010c).

Die Aufgaben bzw. Tätigkeiten der Weltbank lassen sich in drei Hauptbereiche teilen: die Zurverfügungstellung von Krediten und Zuschüssen, Analyse und Beratung der

3 Die Weltbank definiert den Begriff folgendermaßen: „By knowledge bank we mean the wealth of contacts, knowledge, information and experience we've acquired over the years, country by country and project by project, in our development work. Our ultimate aim is to encourage the knowledge revolution in developing countries.(World Bank 2010e).

Mitgliedstaaten sowie Hilfestellungen beim Aufbau von Fähigkeiten zur Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen („Capacity building“). Die von der Weltbank vergebenen Kredite sind nach eigenen Angaben je nach ökonomischem „Reichtum“ eines Landes mit niedrigen bis gar keinen Zinsen verbunden. Das Geld für die Kredite der IBRD stammt einerseits vom internationalen Finanzmarkt, auf dem die Weltbank verzinste Wertpapiere („bonds“) an Pensionsfonds, (Versicherungs-)Unternehmen, andere Banken sowie Einzelpersonen verkauft. Der größere Teil des finanziellen Einkommens ergibt sich jedoch aus dem Eigenkapital der Bank, das sich aus angesammelten Reserven, Rückzahlungen der Kredit nehmenden Länder, Gewinnen aus Investitionen sowie Zahlungen der Mitglieder zusammensetzt. Die finanziellen Mittel der IDA bestehen aus einem Fond, der alle drei Jahre mit Geldeinlagen von 40 Geberstaaten aufgefüllt wird (World Bank 2005, 6f; 2010e). Im Finanzjahr 2009 hat die Weltbankgruppe insgesamt 58,8 Mrd. US Dollar den von der globalen Finanzkrise am meisten betroffenen Mitgliedstaaten in Form von Krediten und Zuschüssen zur Verfügung gestellt. Die Bank hat dabei über 750 Projekte unterstützt die sich den Bereichen Wirtschaftswachstums, Armutsbekämpfung, Infrastruktur und der Unterstützung privaten UnternehmerInnentums zuordnen lassen (World Bank 2010f). In der Weltbank wird grob zwischen zwei Bereichen unterschieden, für die die vergebenen Kredite verwendet werden. Auf der einen Seite werden sie für Investitionen in Güter, Arbeit und Dienstleistungen verwendet um ökonomische und soziale Entwicklungsprojekte zu unterstützen („investment operations“). Auf der anderen Seite werden die Kredite für die institutionelle Stärkung bzw. Umstrukturierung sowie „Policy“-Reformen innerhalb der einzelnen Staaten verwendet („Development policy operations“) (World Bank 2010e).

In Zusammenhang mit den Finanzleistungen wird der Unterschied zwischen der Weltbank und dem IWF deutlich: Während die Weltbank Unterstützung für „Entwicklungsländer“ anbietet, wobei die Kreditvergabe in erster Linie an Maßnahmen zur Steigerung der ökonomischen Leistung eines Landes geknüpft ist, ist der IWF für die Stabilität des internationalen Finanzsystems zuständig. Um dem System internationaler Zahlungen und Wechselkurse zwischen nationalen Währungen Stabilität zu verleihen, vergibt der IWF kurzfristige Kredite. Mit diesen sollen Währungen einzelner Länder gestützt und gegebenenfalls ein Staatsbankrott verhindert werden, indem bei Schwierigkeiten in der Zahlungsbilanz mit Finanzmitteln ausgeholfen wird. Der IWF übt dabei auch Einfluss auf die Finanzpolitiken der jeweiligen Länder aus: „The IMF aims to prevent crises in the system by encouraging countries to adopt sound monetary policies.“ (World Bank 2005, 9)

Die Mitgliedschaft bei der Weltbank setzt eine Mitgliedschaft beim IWF voraus.

Neben der Vergabe von Krediten und Zuschüssen sind, wie bereits erwähnt, die Beratung und Analyse von Mitgliedstaaten und die Unterstützung des „Capacity building“ in „Entwicklungsländern“ zwei weitere Tätigkeitsbereiche der Weltbank. Die Weltbank stellt nach eigenen Angaben Analysen, Beratung und Information zur Verfügung, um ökonomische und soziale Verbesserungen in den Mitgliedsländern dauerhaft zu unterstützen. Sie tut dies vor allem in Form von ökonomischen Untersuchungen und Datensammlungen. Den Bereich des „Capacity building“ beschreibt die Weltbank als Hilfestellung bei der Verbesserung der Fähigkeiten ihrer Partner, der Menschen in den „Entwicklungsländern“ und des eigenen Personals: „to help them acquire the knowledge and skills they need to provide technical assistance, improve government performance and delivery of services, promote economic growth and sustain poverty reduction programs“ (World Bank 2010e).

Ein wichtiger Aspekt im Zusammenhang mit den Zielen und der Mittelvergabe durch die Weltbank ist deren unpolitisches Mandat, welches besagt, dass die Weltbank sich nicht in die politischen Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten und deren politischen Charakter einmischen und keine außer-ökonomische Kriterien bei deren finanzieller Unterstützung anwenden darf. Was unter dem Begriff Politik genau verstanden wird, wird dabei nicht definiert. Sowohl in den Statuten der IBRD, als auch der IDA sind Artikel enthalten, die ein Verbot politischer Aktivitäten, sowie ein „Verbot der Inbetrachtziehung nicht-ökonomischer Gesichtspunkte bei der Entscheidungsfindung zum Inhalt haben“ (Fuster 1998, 80).

Somit ist eine Logik der Trennung der politischen und wirtschaftlichen Sphäre im Regelwerk der Weltbank enthalten. In Artikel III des Vertrages über die Weltbank ist festgelegt, dass Darlehen nur nach ökonomischen Gesichtspunkten und der ökonomischen Effizienz, nicht jedoch im Hinblick auf politische Einflüsse bzw. Faktoren vergeben werden dürfen:

„The Bank shall make arrangements to ensure that the proceeds of any loan are used only for the purposes for which the loan was granted, with due attention to considerations of economy and efficiency and without regard to political or other non-economic influences or considerations“ (Article III, Section 5(b), World Bank 2010d).

In Artikel IV wird jegliche politische Aktivität der Bank untersagt. Das heißt, dass sich die

Weltbank und ihre MitarbeiterInnen nicht in die politischen Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten einmischen oder die Mittelvergabe nach dem politischen Charakter der einzelnen Länder richten dürfen. Es sollen nur ökonomische Überlegungen in unparteiischer Weise herangezogen werden (Fuster 1998, 81):

„The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I“ (Article IV, Section 10, World Bank 2010d).

Das unpolitische Mandat der Weltbank ist gerade im Hinblick auf das Governance-Konzept interessant, da darin Normen für „gutes“ Regierungshandeln festgelegt werden. Wenngleich dies aus ökonomischen Überlegungen heraus geschieht, scheint es fragwürdig, wie „unpolitisch“ solche Normen sein können. Dieser Aspekt wird in Abschnitt 4.1 dieser Arbeit näher behandelt. Die Bestimmungen über die Kreditvergabe durch die Weltbank sind auch deshalb von Interesse, da die Weltbank ihre Kredite vor allem seit den sogenannten Strukturanpassungsprogrammen (SAPs) der 1980er Jahre an Konditionen bindet.⁴

Vor dem Hintergrund der Weltbankpolitik und der Knüpfung von Kreditvergaben an Konditionen ist der organisatorische Aufbau der Weltbank von Interesse. Das Gremium mit der größten Entscheidungsgewalt ist der Gouverneursrat, in dem alle 187 Mitglieder bzw. Anteilshaber vertreten sind. Die einzelnen Staaten werden üblicherweise durch deren FinanzministerInnen oder LeiterInnen der Zentralbank vertreten. Im Gouverneursrat werden Entscheidungen über die Aufnahme neuer Mitglieder, Veränderungen in der Geschäftsordnung oder über das finanzielle Gesamtvolumen der Bank getroffen. Da der Gouverneursrat nur ein Mal im Jahr tagt, ist das eigentliche geschäftsführende und bedeutendste Gremium innerhalb der Weltbank das Exekutivdirektorium, das mehrmals wöchentlich zusammentrifft. Das Exekutivdirektorium besteht aus 25 Mitgliedern, wobei die USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Japan jeweils ein Mitglied entsenden. Russland, Saudi Arabien und China einigen sich auf ein weiteres Mitglied. Die restlichen 19 Sitze werden von den übrigen Mitgliedstaaten gewählt. Im Exekutivdirektorium werden Entscheidungen über die Geschäfte der Bank, die Vergabe von Krediten, das administrative Budget, Strategien und Programme bezüglich einzelner

⁴ Zur Analyse und Kritik der gegenwärtigen Konditionen bei der Vergabe von Krediten durch die Weltbank siehe Kovach/Lansman (2006).

Staaten sowie allgemeine Strategien in Politik der Weltbank getroffen. Dem Direktorium sitzt der Präsident (bisher waren es immer Männer) der Weltbank vor.

Traditionell wird der Präsident der Weltbank durch den größten Anteilshaber, den USA, nominiert. Der Präsident oder die Präsidentin muss US-BürgerIn sein. Die Nominierung wird vom Exekutivdirektorium abgesegnet. Die Person ist damit für fünf Jahre gewählt. Der derzeitige Präsident der Weltbank ist Robert B. Zoellick. Dessen Aufgabe besteht darin, die Bank nach Außen hin zu vertreten und das Gesamtmanagement der Bank zu übernehmen (World Bank 2010g, 2010h, 2010i).

Bei Entscheidungen, die im Gouverneursrat und im Exekutivdirektorium getroffen werden, hat nicht jedes Mitglied das gleiche Stimmrecht, sondern die Stimmrechte sind nach den Beitragszahlungen der einzelnen Mitglieder gestaffelt. Die USA besitzen sowohl im Gouverneursrat als auch im Exekutivdirektorium einen vertraglich festgelegten Stimmanteil von über 15%. Da grundlegende Entscheidungen eine Mehrheit von 85% brauchen, kommt den USA als einzigem Mitglied ein Vetorecht zu. Den „entwickelten Staaten“ (World Bank 2010j) kommt zusammen ein Stimmanteil über 50% zu. Im Jahr 2010 wurde eine Stimmrechtsreform durchgeführt, mit der eine Stärkung des Stimmrechts der „Entwicklungs-“ und „Schwellenländer“ erfolgen sollte. An der grundlegenden Struktur, die durch das Vetorecht der USA und die absolute Mehrheit der Industriestaaten gegeben ist, änderte sich damit jedoch nichts (World Bank 2010j).

3. Die Verortung von (Good) Governance

3.1 Good Governance in der Governance-Forschung

3.1.1 Herkunft des Governance-Begriffs

Der Begriff Governance lässt sich auf das griechische Verb „kybernan“ und auf das lateinische Verb „gubernare“ zurückführen, die beide ursprünglich „steuern“, im Sinne der Steuerung eines Schiffes, bedeuteten. Über die metaphorische Verwendung des Begriffs für die Regierung von Menschen gelangte der Begriff schließlich in den englischen Sprachgebrauch, in dem er seit dem 14. Jahrhundert als Bezeichnung für die Art des Regierungshandelns verwendet wird. Governance bezieht sich nicht nur auf die Regierung selbst (Government), sondern vor allem auf das „Zusammenspiel von politisch-administrativer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung“ (Botzem 2002, 16). Dazu zählt, insbesondere im Verständnis der Weltbank wie sich zeigen wird, auch das Zusammenspiel zwischen politisch-administrativer Steuerung und der ökonomischen Sphäre, die sich je nach Sichtweise, durch das Marktgeschehen selbst reguliert oder einer institutionellen Verankerung mit gewissen Regelungsstrukturen bedarf.

In den letzten Jahren hat der Governance-Begriff in verschiedenen wissenschaftlichen Kontexten zunehmend an Popularität gewonnen. Um Klarheit über die verschiedenen Ausprägungen des Begriffs zu bekommen, ist es sinnvoll, sich mit der wissenschaftlichen Diskussion um den Governance-Begriff zu befassen. Er ist in verschiedenen (Teil-)Disziplinen verwurzelt, womit verschiedene Entwicklungsstränge und Schwerpunktsetzungen in der Auseinandersetzung mit Governance einhergehen. In seiner gegenwärtigen Verwendung stammt der Begriff ursprünglich aus der Neuen Institutionenökonomie, einer wirtschaftswissenschaftlichen Teildisziplin (Benz/Lütz/Schimanek/Simonis 2007b, 11; Schuppert 2008, 16f.). In der Politikwissenschaft wurde

der Governance-Begriff zuerst im Bereich der Internationalen Beziehungen und in der Policy-Forschung verwendet. Daneben hatte, wie bereits erwähnt, die Weltbank mit der Verwendung des Konzepts der Good Governance einen starken Einfluss auf die Ausbreitung des Begriffs in seiner normativen Ausprägung und als entwicklungspolitisches Reformkonzept.

Die Verbindung des Begriffs mit politischen Prozessen ist auf die Steuerungsdebatte zurückzuführen, aus der auch die Governance-Forschung entstand. Im Zentrum steht dabei die Beschäftigung mit „veränderte[n] Prozesse[n] der Koordinierung sozialer Mechanismen“ (Seifert 2009, 11). Anders formuliert, wird mit Governance versucht, neue Phänomene im Prozess des Regierens bzw. der Steuerung der Ökonomie und der Gesellschaft zu erfassen (Peters, Pierre 2006, 215). Diese neuen Formen der Koordinierung in den Sphären der Politik und Ökonomie bzw. der Gesellschaft im Allgemeinen sind als Antwort auf die veränderte Realität in diesen Sphären zu betrachten. Als Schlagwörter können hierbei die Globalisierung oder das veränderte Verhältnis zwischen Staat und Markt genannt werden. Es geht aber nicht allein um die veränderte Realität, sondern auch um die veränderte Perspektive auf diese Prozesse. Deshalb wird in der Auseinandersetzung mit dem Thema auch darauf hingewiesen, dass mit Governance „keine vollkommen neuen Phänomene beschrieben, sondern bereits seit längerem abgelaufene oder noch ablaufende Veränderungen ‚auf den Begriff gebracht [werden]‘“ (Benz 2004, 13, Seifert 2009, 12).

Eine allgemeine Definition des Begriffes gestaltet sich aufgrund seiner Breite schwierig. Ihm wird deshalb auf der einen Seite mangelnde Präzision und Kontingenz vorgeworfen (Kersting 2009, 151). Auf der anderen Seite wird auf die Offenheit und Anschlussfähigkeit des Begriffes auch sein Erfolg bzw. seine Verbreitung zurückgeführt: „Governance is a useful concept not least it is sufficient vague and inclusive“ (Pierre/Peters 2000, 37). Eine entscheidende Funktion, die Governance zugeschrieben wird, ist die eines „Brückenbegriffs“ zwischen verschiedenen Disziplinen (Schuppert 2008, 18; Benz u.a. 2007b, 16).

3.1.2 Systematisierung von Governance

Aufgrund der Breite des Governance-Begriffs wurde in der Literatur versucht, den Begriff anhand verschiedener Ausprägungen bzw. Verwendungsweisen zu systematisieren und zu unterscheiden. Eine grundlegende Unterscheidung ist die Trennung normativer

Governance-Konzepte von analytischen.

In der Einleitung des Buches „Handbuch Governance“ wird für die Verwendung von Governance als Analysebegriff plädiert, welcher nicht für eine konkrete Realität steht, sondern für eine bestimmte Perspektive auf die Realität. Dabei gehe es in erster Linie darum, bestimmte vorfindbare Governance-Strukturen zu identifizieren und zu analysieren (Benz u.a. 2007b, 14; Schuppert 2008, 32). Im Kern des Governance-Konzepts liegt die veränderte Rolle der Regierung in der Gesellschaft, bedingt durch gesellschaftliche Transformationen auf nationaler und internationaler Ebene sowie veränderte Formen der Entscheidungsfindung in und Regelung der Angelegenheiten zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren (Peters, Pierre 2000, 7). Auf nationalstaatlicher Ebene wird beispielsweise thematisiert, dass der Staat in Form von „Private Public Partnerships“ immer mehr Funktionen auslagert, und in der Entscheidungsfindung zu einem Akteur unter vielen geworden ist. Dabei stellt sich die Frage, ob der Staat dadurch, dass er bestimmte Aufgaben bzw. Entscheidungsgewalt abgibt, „schwächer“ wird, oder nicht, da er noch immer selbst entscheiden kann, welche Bereiche er abgibt und welche Entscheidungen weiterhin reine Staatsangelegenheit bleiben (Peters, Pierre 2006, 214).

Der Blickwinkel, der mit Governance eingenommen wird, wird auch mit einem Übergang zu einem institutionalistischen Ansatz in den Überlegungen zum Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Politik in Verbindung gebracht: Seit den 1960er Jahren könne ein Dreischritt von Planung über Steuerung hin zu Governance ausgemacht werden. Die Planungstheorie gilt als etatistisch, mit dem Fokus auf hierarchische Strukturen, die Steuerungstheorie als akteurszentriert, mit dem Blick auf (kooperative) Akteure und ihr Handeln gerichtet, während in der Governance-Theorie Institutionen, die Regelungsstruktur und ihre Leistungsfähigkeit im Vordergrund stehen (Schuppert 2008, 19,23; Mayntz 2006, 11,16).

Für die konkrete Analyse von Governance kann eine Unterscheidung zwischen Governance-Strukturen und Governance-Mechanismen getroffen werden. Zu den Governance-Strukturen gehören die Idealtypen Markt, Netzwerk und Hierarchie, die in der Realität meistens in Mischformen auftreten. Preis, Weisung, Vertrauen, Verhandlung und Wettbewerb sind die Governance-Mechanismen, die mit diesen Idealtypen in der Literatur in Verbindung gebracht werden (Wald/Jansen 2007, 94).

Eine weitere Unterscheidung die getroffen werden kann, ist jene danach, welche Rolle Regierungen und klassische, formale Entscheidungsstrukturen in den verschiedenen Ausprägungen von Governance einnehmen. Michael Zürn hat dabei eine Unterscheidung

von Governance „by“, „with“ und „without government“ getroffen. „Governance by government“ bezeichnet dabei die Regelung und Gesetzgebung durch eine übergeordnete Zentralinstanz, die hierarchisch geordnet ist. Dies entspricht der klassischen Form staatlichen Regierens. Bei „Governance with government“ handelt es sich um eine Form des Regierens bei der Normen und Regeln durch die Abstimmung und Kooperation verschiedener sozialer Akteure entstehen, wobei es zwar Instanzen mit hierarchischen Befugnissen gibt, der Staat jedoch eine verhandelnde Position einnimmt. Diese Form des Regierens habe in den westlichen Nationalstaaten die klassische Form vor allem seit dem 2. Weltkrieg ergänzt. „Governance without government“ schließlich, wird als Akt der Selbstorganisation verstanden, bei dem übergeordnete Zentralinstanzen oder Regierungsstrukturen in der Entscheidungsfindung keine Rolle spielen, von den Beteiligten aber trotzdem bestimmte Verhaltensregeln befolgt werden, um bestimmte Ergebnisse zu erzielen. „Governance without Governance“ bezieht sich vor allem auf die globale Ebene, auf der sich grenzüberschreitende Akteure und Themen den klassischen Regierungsstrukturen entziehen (Zürn 1998, 169ff.).

3.1.3 Die Ebenen von Governance mit speziellem Fokus auf Global Governance

Das Schlagwort der „Transformation des Nationalstaates“ verweist neben den verschobenen Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Formen des Machteinflusses, den veränderten Verhältnissen zwischen Staat und Wirtschaft und veränderten Formen der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Politik auch darauf, dass sich die Grenzen zwischen den verschiedenen Ebenen der Politik zunehmend verschieben (Benz 2007b, 342f.). Mit dem Begriff der Multi-Level-Governance wird versucht, sich mit der Tatsache auseinanderzusetzen, „dass in einem institutionell differenzierten politischen System Akteure unterschiedlicher Ebenen aufeinander angewiesen sind und ihre Entscheidungen koordinieren müssen“ (Benz 2007a, 297). Im Fokus stehen dabei vor allem Mehrebenensysteme, wobei der EU ein besonderes Interesse zukommt. Neben der Analyse von Mehrebenensystemen erfahren auch die einzelnen Ebenen von Governance spezielle Aufmerksamkeit. So steht beispielsweise mit dem Begriff „Local Governance“, die Untersuchung der Bedeutung von Governance auf Ebene der Kommunalpolitik bzw. -verwaltung in Verbindung (siehe dazu etwa Holtkamp 2007). Eine weitere Ebene von Governance, die in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung Aufmerksamkeit erfährt, ist

die der „Regional Governance“, wobei beispielsweise untersucht wird, wie Governance Arrangements in Bezug auf bestimmte Regionen eine vermittelnde Funktion zwischen herkömmlichen Government-Strukturen übernehmen (Fürst 2007). Die Ebene der „Global Governance“ ist für diese Arbeit besonders interessant, da sie einerseits, wie Good Governance eine wichtige Rolle im Feld der Entwicklungspolitik bzw. der Internationalen Entwicklung und Politik spielt. Andererseits wird „Global Governance“ nicht nur als analytischer Begriff, sondern auch als normatives Konzept verwendet.

Als „Global Governance“ kann die Gesamtheit der politischen Aktivitäten und Regelungen betrachtet werden, mit denen staatliche Akteure bzw. staatlich legitimierte Institutionen (wie internationale Organisationen) und nichtstaatliche Akteure (wie NGOs oder Wirtschaftsunternehmen) versuchen, Regelungen und Lösungen für „globale“ Prozesse und Probleme zu finden, die durch die zunehmenden Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen Staaten, Völkern und privatwirtschaftlichen Akteuren entstehen. Aus analytischer Perspektive wird danach gefragt, welche Mechanismen und Arten der Kooperation entstanden oder im Entstehen sind, und wie sie funktionieren: etwa wie dabei Entscheidungsfindungen ablaufen, und in welcher Form dabei die unterschiedlichen Akteure eingebunden sind. Dazu gehört vor allem die bisherige Verrechtlichung der internationalen Kooperation durch Institutionen und Regime in den verschiedenen Bereichen internationaler wirtschaftlicher und politischer Beziehungen (Seifert 2009, 11; Ziai 2006, 72).

Den Hintergrund für normative Überlegungen in Bezug zu „Global Governance“ stellt vor allem die bisherige Form der „Globalisierung“ in wirtschaftlichen Belangen dar. Sie resultierte in einer engen wirtschaftlichen Verflechtung der einzelnen Nationalstaaten und Regionen, aus der sich ein globaler Wirtschaftsraum ergeben hat. Die wirtschaftliche Integration hat sich vor allem durch die Liberalisierung des Welthandels, durch die Deregulierung der Finanzmärkte und die Privatisierung ehemals staatlicher Belange intensiviert. Stoßgebend für ein politisches Konzept der „Global Governance“ ist dabei, dass es neben der wirtschaftlichen Entwicklung keine vergleichbare politische Entwicklung einer „globalen Polity“, bzw. von wirkmächtigen Normen, Institutionen und Prozessen gegeben hat, die den globalen wirtschaftlichen Prozessen und Akteuren Legitimität verleihen (Higgot 2009, 47). Mit der Komplexität, der Größenordnung der globalen Verflechtungen, der Menge an direkt und indirekt beteiligten Akteuren bzw. „Betroffenen“ und deren unterschiedlichen Standpunkten und Interessen ist die Überlegung verbunden, dass ein „Regieren“ auf globaler Ebene, ohne einer „zentralen Weltregierung“ nach

staatlichem Vorbild, funktionieren muss. Vorschläge für die konkrete Umsetzung beziehen sich vor allem auf eine Stärkung und (demokratische) Reformierung internationaler Organisationen und darin getroffener Abkommen unter Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure, insbesondere der „Zivilgesellschaft“ (Ziai 2006, 73).

Richard Higgott macht zwei Zugangsweisen zu normativen Konzepten der „Global Governance“ aus. Die erste Zugangsweise verfolge einen technokratischen Ansatz und orientiere sich vor allem an Fragen der Effektivität und Effizienz in der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter, zu denen in wirtschaftlicher Hinsicht beispielsweise der Freihandel oder stabile Finanzmärkte gezählt werden. Mit dieser Zugangsweise sei ein entpolitisierter Governance-Begriff verbunden, weil angenommen werde, dass es sich bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter um einen politisch und ethisch neutralen Prozess handelt, bei dem es lediglich um die „richtige“ Form kollektiver Handlung und Problemlösung geht (Higgott 2009, 48).

Demgegenüber stehe die zweite Auffassung von „Global Governance“, bei der es um mehr institutionelle Rechenschaft und Legitimität in der Gestaltung globaler Beziehungen geht. Damit sei die Forderung nach Repräsentationssystemen verbunden welche eine Gestaltung der Politik im globalen Kontext ermöglichen. Dieser Auffassung lässt sich auch das Bild von Governance als hoffnungsvollem Ordnungsprinzip hinzufügen, in dem etwa auch durch Partizipation gekennzeichnete „bottom-up“-Prozesse Platz finden (Holland-Cunz 2000, 28). Ein Problem dabei ist, dass es zwar bestimmte Anzeichen einer institutionellen Ordnung auf globaler Ebene gibt, jedoch keine globale öffentliche Sphäre, auf die sich bestimmte Demokratieforderungen stützen könnten oder die ein demokratisches System auf globaler Ebene ermöglichen und es demnach andere Formen der Rechenschaft und Legitimation geben muss (Higgott 2009, 48f.).

Zudem seien die Forderungen nach mehr Legitimität auf der globalen politischen Ebene auf eine Zurückweisung der asymmetrischen Machtstrukturen in der globalen wirtschaftlichen und politischen Ordnung zurückzuführen, wobei es fraglich erscheine, ob sich durch eine verstärkte Rechenschaftspflicht globaler Akteure, etwas grundlegendes an den globalen Machtverhältnissen ändern würde (Higgott 2009, 60).

3.1.4 Demokratietheoretische Überlegungen in der Governance-Forschung

Wie eben am Beispiel der Global Governance ersichtlich wurde, legt es die Analyse von

veränderten Entscheidungsstrukturen und -mechanismen, die teilweise fernab der klassischen Regelungsstrukturen des Staates zu verorten sind, nahe, demokratietheoretische Überlegungen der Legitimation dieser Strukturen- und Mechanismen anzustellen. Die neuen und nicht institutionalisierten Verhandlungs- und Koordinationsmechanismen sind nicht unbedingt bewusst entstanden, sondern lassen sich auf veränderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen zurückführen. Die Vorstellung eines einzigen (staatlichen) Zentrums, das die Spitze der politischen Willensbildung bildet, greift unter diesen Bedingungen nicht mehr oder nur bedingt. Manche sprechen deshalb von der Notwendigkeit, polyzentrale politische Ordnungen zu konzeptionieren, weil es den klassischen linearen Pfad der politischen Meinungsbildung und Verantwortung nicht mehr gebe (Blatter 2007, 275). Im globalen Kontext beispielsweise lassen sich idealtypische demokratische Ordnungen nicht umsetzen: Souveräne Nationalstaatlichkeit weicht dem transnationalen Raum, der Gleichheitsuniversalismus steht einer „differenten Vielfalt“ gegenüber und klassisch demokratische Entscheidungsverfahren, wie der parlamentarische Mehrheitsentscheid, werden von neuen Entscheidungsformen abgelöst (Holland-Cunz 2000, 25). Ein wichtiger Gedanke dabei ist, dass es andere Formen der demokratischen Legitimation geben muss, wenn die klassischen unter den veränderten Bedingungen nicht mehr greifen. Mit Governance ist zum Teil ein instrumentelles Verständnis von Demokratie verbunden. Es wird etwa darauf hingewiesen, dass in der „mainstream“ Governance-Literatur eine Verschiebung von „input“- zu „output“-orientierten Legitimationsweisen auszumachen ist (Döhler 2007, Holland-Cunz 2000). Dabei wird mit einem erweiterten Demokratieverständnis argumentiert, in dem darauf hingewiesen wird, dass Koordinationsmechanismen mit geringer „Input“-Legitimierung (Partizipation) durch die Qualität ihrer „Outputs“ (Effizienz) an Legitimität gewinnen. Zur Verbesserung der „Outputs“ werden beispielsweise Effizienzgewinne durch Hierarchieverzicht gezählt (Döhler 2007, 50). Auf nationalstaatlicher Ebene werde in einer wohlwollenden Sichtweise eine Verschiebung zur integrativen Verhandlungsdemokratie ausgemacht, die durch ihre Problemlösungskompetenz an Legitimität gewinne (Holland-Cunz 2000, 35). Barbara Holland-Cunz weist jedoch darauf hin, dass neue Steuerungsformen „keinen demokratietheoretischen Wert an sich“ darstellen (Holland-Cunz 2000, 43). In Zusammenhang mit Verhandlungsbedingungen sei es notwendig, Macht- und Herrschaftsverhältnisse zu thematisieren. Gerade weil bei den neuen Governance-Strukturen nicht an den Idealen der neuzeitlichen Demokratietheorie⁵ festgehalten werden

5 Holland-Cunz nennt in diesem Zusammenhang parlamentarische Verfahren, die Mehrheitsregel für

kann und ohne Regelungen eine ideale Verhandlungssituation, in der sich alle Akteure gleichberechtigt gegenüberstehen unwahrscheinlich ist, sei es notwendig, institutionelle Arrangements zu konzeptionalisieren und Grundregeln für Verhandlungssituationen zu formulieren (Holland-Cunz 2000, 37-43).

Das Good Governance-Konzept geht mit (impliziten) Forderungen der Demokratisierung auf nationalstaatlicher Ebene einher. Dabei stehen aber mit der Forderung nach mehr Verantwortlichkeit der Riegerungshandelnden, einem funktionierenden Rechtssystem und der Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess eher traditionelle Strukturen im Vordergrund. Es gibt in Zusammenhang mit der Forderung nach mehr Partizipation der „Zivilgesellschaft“ am politischen Prozess auch Überlegungen über die Stärkung politischer Legitimität durch die Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen und Entscheidungsprozessen. Dezentralisierung ermögliche mehr Partizipation und eine effizientere Verteilung öffentlicher Güter. Der Zentralstaat hat in diesem Modell vor allem die Aufgabe die rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen zur Verfügung zu stellen (Nuscheler 2009, 52). Zur Kritik demokratiepolitischer Forderungen bzw. Implikationen im Good Governance-Konzept siehe Abschnitt 4.1.2.2.

3.1.5 Normative Konzeptionen von Governance und Good Governance

In den Überlegungen zu Global Governance und der demokratischen Legitimierung von Governance-Strukturen und -Prozessen, abseits klassischer Regierungsstrukturen und Hierarchien wurden bereits normative Komponenten ersichtlich, die sich mit der analytischen Herangehensweise überschneiden. Claus Offe verortet eine allgemeine normative Ausrichtung des Governance-Konzepts, die einerseits in der Idee eines „schlankeren“ sowie leistungsfähigeren Staates, unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure, begründet ist. Andererseits sei Governance auch mit der Vorstellung der Beschränkung staatlicher Fähigkeiten und Regulierungen, sowie des Hierarchieabbaus verbunden, wobei die Idee autonomer gesellschaftlicher Selbstregulation eine Norm darstelle (Offe 2008, 68f.). Die mit Governance oftmals verbundenen normativen Prämissen werden nach Offe jedoch durch die vertretene Analyseperspektive und scheinbare Neutralität verdeckt. Am Begriff Governance selbst wird bemängelt, dass dieser

Entscheidungen, eine gewählte Vertretung der BürgerInnenschaft und die Übereinstimmung zwischen Territorium und Entscheidungsgeltung (Holland-Cunz 2000, 34).

offenbar etwas bezeichne, das analysiert werden kann, aber scheinbar von niemandem getan wird. Für Governance gibt es beispielsweise kein Verb, im Gegensatz zum Begriff „Regierung“, der mit dem Verb „regieren“ verbunden ist. Deshalb könne Governance auch niemandem erfahren, womit auch ein eindeutiger Gegenbegriff ausbleibt. Governance scheine ohne Opposition auszukommen. Damit sei auch die Logik und Sichtweise des Politischen im Governance-Konzept verbunden, wonach alle relevanten Akteure durch ein kooperatives Netzwerk einbezogen sind. Machtverhältnisse, worunter die Macht verstanden wird, die von bestimmten Akteuren über andere ausgeübt wird, blieben jedoch ausgespart. Offe schreibt deshalb dem Governance-Begriff eine ideologische bzw. „undifferenziert harmonisierende Funktion“ zu (Offe 2008, 62f.). Des Weiteren mache es die Vieldeutigkeit des Konzepts möglich, „es mit allerlei positiven Prädikaten werbend in Verbindung zu bringen und es in eine harmonisierende Rhetorik einzubetten“ (Offe 2008, 71). Offes Einschätzung von Governance läuft darauf hinaus, dass Governance mit einer gewissen Entpolitisierung verbunden ist. Es bestehe eine tendenzielle Blindheit gegenüber Macht- und Verteilungsfragen (Offe 2008, 72f.).

Bei Good Governance lässt sich die normative Perspektive leichter ableiten, da sie sich schon aus dem Attribut „Good“ selbst ergibt. Im Kontext der Weltbank wird der Governance-Begriff jedoch auch in seiner normativen Ausprägung verwendet, wenn das Attribut „Good“ weggelassen wird. Good Governance und Governance werden meistens synonym verwendet.

Während in der Governance-Debatte neue Formen des Managements sozialer Interdependenzen im Mittelpunkt stehen, sind es im Good Governance-Konzept die Modernisierung der Verwaltung in „Entwicklungsländern“, sowie normative Aspekte guter Regierungsführung (Seifert 2009, 14). Gunnar Folke Schuppert, ein Sozialwissenschaftler, der sich an der deutschen Governance-Diskussion beteiligt, beschreibt in dem Text „Governance – auf der Suche nach Konturen eines 'anerkannt uneindeutigen Begriffs'“ (Schuppert, 2008) in Anschluss an Hermann Hill, drei Grundelemente des Good Governance-Konzepts: Das erste Element, ein „gutes Regierungssystem“, stehe für eine bestimmte Qualität politisch-administrativer Rahmenbedingungen und beziehe sich auf die Erfüllung von Staatsaufgaben und die Leistungsfähigkeit öffentlichen Verwaltungshandelns.

Zweitens, diene Good Governance der Bezeichnung der Fähigkeit zu entwicklungsorientierter staatlicher Steuerung, sprich einer „guten Regierungsführung“. Das dritte

Element von Good Governance, „gute Politik“, verweise auf die Qualität der Politikinhalte einer entwicklungsorientierten Regierung, beispielsweise Korruptions- oder Armutsbekämpfung (Schuppert 2008, 35).

Governance wird im Konzept der Weltbank im Sinne der Governance-Performance von Regierung und Verwaltung verstanden. Damit steht in erster Linie „Governance by Government“ im Blickpunkt, wenn die weiter oben bereits erwähnte Typologie der Governance „with“, „without“ oder „by government“ herangezogen wird (Zürn 1998, 169-171). Dass der Governance-Begriff trotzdem jenem des Government (welcher wortwörtlich mit Regierung übersetzt werden kann) bevorzugt wird, verweist auf den Fokus auf das Handeln und die Strukturen von Staat und Verwaltung unter veränderten Vorzeichen. Im Good Governance-Konzept wird eine Veränderung des Staates und der Verwaltung durch die Entkopplung von Staat und Markt und der Steigerung von Effektivität und Effizienz von Regierung und Verwaltung aktiv angestrebt.

In der Politikwissenschaft gibt es im Bereich der Friedens- und Konfliktforschung bzw. der internationalen Beziehungen und Entwicklungsforschung auch VertreterInnen eines normativen Good Governance-Konzepts. So beschreibt beispielsweise Franz Nuscheler in einer Publikation des „Instituts für Entwicklung und Frieden“ (INEF) neben der Entstehung und den Kritikpunkten an Good Governance, auch Möglichkeiten der Messung von Good Governance und plädiert selbst für dessen normative Anwendung (Nuscheler 2009, 61).

3.2 Governance als Querschnittskonzept in der Politik der Weltbank

Die Begriffe Governance und Good Governance werden von der Weltbank zumeist synonym verwendet, was aufgrund der Vermischung der normativen und analytischen Bezugnahme auf Governance problematisch ist.

In diesem Abschnitt soll auf die gegenwärtige Verwendung des Governance-Begriffs durch die Weltbank eingegangen werden. Dies erscheint insbesondere deswegen notwendig, da das Governance-Konzept der Weltbank nicht einheitlich ist, und keine präzise Definition von (Good) Governance erfolgt. Das Governance-Konzept der Weltbank kann als Querschnittskonzept betrachtet werden, das in den meisten Bereichen der Weltbankpolitik

eine Rolle spielt. Dies zeigt sich beispielsweise in der Bezugnahme auf Governance im jährlichen World Development Report. Obwohl dieser jedes Jahr ein anderen thematischen Schwerpunkt hat, finden sich darin Bezugnahmen auf die Bedeutung von Governance.⁶

Im folgenden werden zwei zentrale „Säulen“ des gegenwärtigen Governance-Konzepts der Weltbank kurz beschrieben. Zuerst wird der „Governance Matters“-Index vorgestellt, in dem über die Indikatoren von (Good) Governance eine indirekte Definition des normativen Governance-Konzepts erfolgt. Diese fällt umfangreicher aus als beispielsweise die Governance-Definition in der danach beschriebenen Governance and Anticorruption-Strategy (GAC).

3.2.1 Die Definition von Governance im Governance-Index der Weltbank

Mit den „Worldwide Governance Indicators“ wurden in der Weltbank bislang die größten Bemühungen unternommen Governance messbar zu machen. Der Index wurde 1996 entwickelt, wobei ein Forschungsteam des Entwicklungskomitees jährlich einen Bericht mit dem Titel „Governance Matters“ herausgibt, worin die Messmethoden bzw. -kriterien dargestellt und reformuliert werden (World Bank 2009a). Die genau Definition von Governance steht dabei eigenen Angaben zufolge weniger im Vordergrund, als die einzelnen Indikatoren. Dennoch richten sich die Indikatoren nach folgender Definition von Governance:

„[...] to define governance as “the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (a) the process by which governments are selected, monitored and replaced; (b) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and (c) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them” (Kaufmann/Kraay/Mastruzzi 2010, 4).

Eine theoretische Verortung und Abgrenzung eines analytischen von einem normativen Governance-Begriff lassen sich bei den „Worldwide Governance Indicators“ nicht finden. Zur Messung von Governance werden im Governance-Index der Weltbank folgende Kriterien herangezogen, wobei sich den AutorInnen zufolge die ersten zwei Indikatoren Punkt (a), der dritte und vierte Indikator Punkt (b) und der fünfte und sechste Indikator

⁶ Siehe dazu beispielsweise „World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography“ (World Bank 2009c) oder „World Development Report 2010. Development and Climate Change“ (World Bank 2010n).

Punkt (c) aus der obigen Definition zuordnen lassen (Kaufmann u. a. 2010, 4):

- *Partizipation und Verantwortlichkeit (Voice and Accountability)*:⁷ Partizipation bezieht sich auf die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess. Verantwortlichkeit bezieht sich auf die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der Regierenden gegenüber der Bevölkerung eines Staates.
- *Politische Stabilität und Gewaltkontrolle (Political Stability and Absence of Violence)*: Dieses Kriterium bezieht sich auf die Stabilität des politischen Systems und der Regierung einerseits, und die Abwesenheit von Vorgehensweisen im politischen Prozess, die nicht der Verfassung entsprechen (besonders die Anwendung von Gewalt zur Erlangung politischer Ziele) andererseits.
- *Effektivität des Regierens (Government Effectiveness)*: Die Effektivität des Regierens bezieht sich auf die Qualität der Verwaltung und deren Unabhängigkeit von politischem Druck. Damit verbunden ist der Aufbau von funktionierenden Verwaltungsstrukturen sowie die Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns.
- *Qualität regulativer Politik (Regulatory Quality)*: Bei diesem Kriterium stehen weniger die Strukturen, als vielmehr die „Policies“, in Bezug auf regulierende Maßnahmen des Staates im Vordergrund. Dazu zählen „markunfreundliche“ Politiken, wie Preiskontrollen, die inadäquate Kontrolle von Banken oder exzessive Regulation im Außenhandel (World Bank 2003, 3).
- *Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law)*: Als Kriterien für Rechtsstaatlichkeit zählen in erster Linie die Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Effektivität der Justiz. Dazu zählt auch die Durchsetzbarkeit von Verträgen, die für die Weltbank vor allem in Bezug auf die Rechtssicherheit bei ausländischen Investitionen relevant ist (World Bank 2003, 4)
- *Korruptionskontrolle (Control of Corruption)*: Unter Korruptionskontrolle fallen die Mittel zur Wahrnehmung und Bekämpfung von Korruption. Korruption wird breit, als die Verwendung öffentlicher Macht und Mittel zur privaten Bereicherung definiert.

In den Kriterien für Good Governance anderer Organisationen werden die Respektierung

⁷ Die Übersetzung der Benennung der einzelnen Indikatoren wurde von Roland Czada (2009) übernommen.

von Menschenrechten und Demokratie oft als eigene Punkte angeführt. Aufgrund des „unpolitischen“ Mandats der Weltbank werden diese Kriterien nicht direkt angesprochen, sind im Konzept aber implizit enthalten (Nuscheler 2009, 14).

3.2.2 Die „Governance and Anticorruption Strategy“

Neben den „Worldwide Governance Indicators“ gibt es gegenwärtig noch einen zweiten Bereich, in dem versucht wird die Relevanz von (Good) Governance hervorzuheben und das Governance-Konzept der Weltbank als Leitkonzept der Entwicklungspolitik umzusetzen: die „Governance and Anticorruption Strategy“ (GAC-Strategie). Die Initiative wurde im Jahr 2006 durch das Entwicklungskomitee eingeleitet und mit einem Beschluss des Exekutivdirektoriums im Jahr 2007 zur offiziellen Strategie der Weltbank (World Bank 2007).

Das Dokument „Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption“ (World Bank 2006) stellt mit über 70 Seiten die erste umfangreiche Formulierung der GAC-Strategie dar. Darin wird der Versuch der Stärkung ihrer Arbeit in den Bereichen Governance und Korruptionsbekämpfung damit begründet, dass „poor governance“ und Korruption einen entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung eines Landes hätten, sie die Mission der Armutsbekämpfung unterliefen und überproportional die Armen trafen. Daneben habe die Bank die Pflicht gegenüber den Anteilshabern und Geschäftsbeteiligten, dafür zu sorgen, dass die vergebenen Gelder für den vorgesehenen Zweck ausgegeben werden (World Bank 2006, i). Governance wird in der GAC-Initiative folgendermaßen definiert:

„Governance refers to the manner in which public officials and public institutions acquire and exercise the authority to provide public goods and services, including the delivery of basic services, infrastructure, and a sound investment climate. Corruption is one aspect of weak governance“ (World Bank 2006, 65).

GAC wird als Strategie formuliert, die auf drei Ebenen umgesetzt werden soll. Die erste ist die Ebene der einzelnen Staaten. Auf dieser sollen Überlegungen und Strategien der GAC in die Programme und Projekte, die Geldvergabe, und den direkten Umgang mit den Regierungen, einfließen. Die zweite Ebene ist die Projektebene. Die einzelnen Projekte sollen stärker geprüft werden, um deren Integrität und Wirksamkeit zu verbessern. Auf Globaler Ebene schließlich soll das Bemühen um Good Governance und Maßnahmen

gegen Korruption in bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren gestärkt werden (World Bank 2006, ii-v). In der GAC-Strategie haben sich verschiedenen Teilstrategien herausgebildet und bestimmte Schwerpunkte ergeben. Dazu zählen etwa das „Communication for Governance and Accountability Program“ (CommGAP) und der Fokus auf „Political Economy Analysis“, die Analyse der politischen Ökonomie vor dem Hintergrund geeigneter Maßnahmen zur „besseren“ Regierungsführung (World Bank 2010k). Auf den Ansatz der polit-ökonomischen Analyse wird im Analyseteil noch näher eingegangen, wobei das Dokument mit dem Titel „Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis. Good Practice Framework“ (World Bank 2009b) den Kern des Analysematerials in Kapitel 5, dem empirischen Teil dieser Arbeit ausmacht.

3.3 Good Governance im Kontext des Entwicklungsdiskurses

3.3.1 Wie Good Governance und der Entwicklungsdiskurs zusammenhängen

Da es sich bei Good Governance um ein entwicklungspolitisches Konzept handelt, ist es wichtig, das Konzept im Kontext des Entwicklungsdiskurses zu betrachten. Als solcher wird in der Entwicklungsforschung der Diskurs um den Begriff „Entwicklung“ sowie über die damit zusammenhängenden Strategien der Entwicklungspolitik bezeichnet. Die Bedeutung des Diskursiven in Bezug auf den Entwicklungsbegriff liegt darin, dass die Bestimmung des Begriffs vom räumlichen und zeitlichen Kontext, sowie von individuellen und kollektiven Wertvorstellungen abhängig ist. Es handelt sich um einen normativen Begriff, in den „Vorstellungen über die gewünschte Richtung gesellschaftlicher Veränderungen, Theorien über die Ursache von Unterentwicklung, Aussagen über die sozialen Trägergruppen und Ablaufmuster sozioökonomischer Transformationen, Entscheidungen über das Instrumentarium ihrer Ingangsetzung und Aufrechterhaltung etc. einfließen“ (Nohlen/Schultze 2005, 196).

Die Vorstellung von „Unterentwicklung“ ergibt sich aus der Wirklichkeitskonstruktion, die dem Entwicklungsdiskurs zugrunde liegt. In ihr werden soziale, politische und wirtschaftliche Probleme, insbesondere in den postkolonialen Staaten, mit einem „Mangel

an Entwicklung“ in Verbindung gebracht und somit als „Entwicklungsprobleme“ angesehen. Die Problemlösungskompetenz wird dabei ExpertInnen aus „entwickelten“ Ländern zugeschrieben, die über das notwendige „Entwicklungswissen“ verfügen (Ziai 2006, 50). Aram Ziai bringt die Funktion dieser Wirklichkeitskonstruktion prägnant auf den Punkt:

„Die Wirklichkeitskonstruktion des Entwicklungsdiskurses verleiht entsprechenden auf der Basis von Expertenwissen durchgeführten Interventionen in die weniger entwickelten Gesellschaften und das Verhalten der dort lebenden Menschen eine hohe Legitimität: Diese Handlungen sind ihr zufolge Teil einer notwendigen und nützlichen, eventuell sogar unvermeidlichen gesellschaftlichen Transformation hin zu einem evolutionär höherem Zustand oder schlicht einer besseren Gesellschaft“ (Ziai 2006, 51).

Mit dem Entwicklungsdiskurs hängt auch eine bestimmte Vorstellungsweise über die Objekte der „Entwicklung“ zusammen. Nach Ziai sind dies im gängigen Diskurs nationalstaatlich verfasste und abgegrenzte Gesellschaften, wobei die Gefahr bestehe, „dass die extremen Unterschiede in den Lebensbedingungen innerhalb dieser Einheiten aus dem Blick geraten“ (Ziai 2006, 44). Gesellschaften würden als Einheiten mit bestimmtem Entwicklungsstand konstruiert, bei denen „entwickelte“ Länder als Referenzpunkt hergenommen und zur Norm werden.

Wie alle Diskursordnungen ist auch der Entwicklungsdiskurs von dominanteren und schwächeren (Teil-)Diskursen geprägt. Dabei lassen sich in der Geschichte der Entwicklungspolitik verschiedene Entwicklungstheorien, -strategien und -konzepte ausmachen, die zu Leitbildern von Entwicklung avancierten. Manchmal werden in der Literatur auch verschiedene Phasen oder Paradigmen in der Geschichte der Entwicklungspolitik ausgemacht, in denen eine bestimmte Vorstellung von „Entwicklung“ dominant war.

In der Beschreibung des Untersuchungsgegenstandes wurde dargelegt, dass die Weltbank in der Etablierung des Good Governance-Konzepts eine zentrale Rolle spielte. Dass das Good Governance-Konzept in den 1990er Jahren zunehmend an Popularität gewonnen hat, liegt nicht allein in der Attraktivität des Konzeptes an sich begründet, sondern hängt mit verschiedenen historischen Prozessen zusammen, mit denen auch eine Abfolge verschiedener Entwicklungsstrategien verbunden ist. Wo genau das Governance-Konzept der Weltbank dabei zu verorten ist, bzw. in welchem Kontext es entstanden ist, wird in den folgenden Abschnitten versucht darzustellen. Die Darstellung der einzelnen „Phasen“ bzw. der jeweiligen Auffassungen von „Entwicklung“ richtet sich dabei vor allem nach der

Rolle, die jeweils dem Staat und dem Markt im Entwicklungsprozess zugeschrieben werden. Die ausführliche Darstellung der einzelnen Modelle bzw. widersprechender Ansätze, wie beispielsweise die Dependenztheorie einen darstellt, müssen Aufgrund des beschränkten Rahmens dieser Arbeit ausgespart bleiben.

3.3.2 Die Anfänge des „Entwicklungsdenkens“ und der Entwicklungspolitik

Die Geschichte des Entwicklungsbegriffs lässt sich bis zur deutschen Philosophie des 17. Jahrhunderts zurückverfolgen. Gottfried Wilhelm Leibniz verwendete den Begriff im Sinne der „Auswicklung und Entfaltung von verborgenem, aber bereits gegebenem Potential“ (Ziai 2004, 94). Eine zunehmende Bedeutung erlangte der Begriff zur Zeit der Aufklärung und der Entstehung der philosophischen Geschichtstheorien, wie in Hegels teleologischer Auffassung der Geschichte der Menschheit. Evolutionäre Modelle von einer „natürlichen“ Entwicklung der Gesellschaft haben ihren Ursprung im 18. Jahrhundert und wurden vor allem im 19. Jahrhundert formuliert. Von manchen AutorInnen wird Karl Marx die Formulierung der ersten expliziten Entwicklungstheorie zugesprochen, da er eine Theorie über die Abfolge verschiedener gesellschaftlicher Entwicklungsstufen entworfen hat. Demgegenüber wird ein frühes Beispiel einer klassischen Theorie der Entwicklungspolitik in Friedrich Lists ökonomischer Theorie verortet, da darin die Rolle des Staates in der Schaffung von funktionierenden Märkten, sowie die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe, etwa durch „Schutzzölle“ im Aufbau einer wettbewerbsfähigen Industrie formuliert wurden. Es kann auf die Anfänge des Entwicklungsdenkens in dieser Arbeit nur schemenhaft eingegangen werden. Deshalb sei auf die Gemeinsamkeit früher Entwicklungstheorien verwiesen, die in der Vorstellung eines allgemeingültigen Entwicklungsweges liegt, auf dessen Pfad sich alle Gesellschaften bewegen (Ziai 2004, 93-101). Die Anfänge der Entwicklungspolitik werden in den Vorstellungen kolonialer Entwicklung, die etwa mit dem Konzept der Treuhandschaft einhergingen, im 19. Jahrhundert verortet.⁸ Ein neuer Aspekt gegenüber den davor bestehenden Theorien über gesellschaftliche Entwicklung war, dass „Entwicklung“ mit aktiven Handlungen verknüpft wurde. Gesellschaften entwickelten sich nunmehr nicht nur selbst, sondern wurden, etwa durch Maßnahmen der Kolonialherrschaft, „entwickelt“ (Ziai 2004 102f.).

⁸ Aram Ziai verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass „[m]it kolonialer Entwicklung [...] hier jedoch die Formen der Ausbeutung der dort vorhanden natürlichen Ressourcen gemeint [sind] und nicht etwaige materielle Verbesserungen für die dort lebenden Menschen“ (Ziai 2004, 103).

Der Beginn der „klassischen Entwicklungsära“ und die Entstehung der modernen Entwicklungspolitik wird in den 1950er Jahren ausgemacht. Die Nachkriegsordnung wurde jedoch bereits 1941 in der Atlantik Charta vorstrukturiert. Diese war einerseits ein vorbereitendes Dokument für die Gründung der Vereinten Nationen, da darin Formulierungen über die Notwendigkeit einer bessere Weltordnung getroffen wurden, andererseits wurde mit der Einigung auf eine auf Freihandel basierenden Weltwirtschaft der Grundstein für das Bretton Woods-System gelegt (Ziai 2004, 106f.; siehe Seite 6).

Ein wichtiger Hintergrund für die Entstehung der Entwicklungspolitik war die Dekolonisierung in den 1950er und 1960er Jahren, als der Großteil der kolonialen Gebiete der europäischen Großmächte die Unabhängigkeit erlangte und vor dem Hintergrund des Ost-West-Konfliktes zur „Dritten Welt“ wurden, in der sich die USA und die Sowjetunion um die Steigerung ihres geopolitischen Einflusses bemühten. Die „Entwicklung“ der „Dritten Welt“ wurde zur internationalen Aufgabe erklärt, wobei der Entwicklungsweg der postkolonialen Staaten, als Weg Industrialisierung nach dem Vorbild der (westlichen) Industriestaaten gesehen wurde (Nohlen/Schultze 2005, 196).

3.3.3 Der Staat als Träger von Entwicklung

Thomas Fuster entwirft in der Analyse der Entstehung des Good governance-konzepts einen Rahmen, mit dem „Good Governance“ im entwicklungstheoretischen Feld eingeordnet werden kann. Er verortet die Entstehung von Good Governance in einer „neoinstitutionellen Synthese“ innerhalb der Entwicklungstheorie, die aus einer „strukturalistischen These“ und deren „neoklassischen Antithese“ hervorging (Fuster 1998, 25-40). Worin genau diese Synthese besteht, wird weiter unten ausgeführt. Die vorgenommene Nachzeichnung des Entwicklungsdiskurses orientiert sich an Fusters Argumentationsstruktur, wobei auch andere Aspekte und parallele Entwicklungen mit einbezogen werden.

In den 1950er und 1960er Jahren dominierten Wachstums- und Modernisierungstheorien die Entwicklungspolitik (Nohlen/Schultze 2005, 196). Mit diesen war auch die Vorstellung eines aktiven Staates verbunden, der in die wirtschaftliche Entwicklung eingreift. Die Entwicklungstheorie und -politik wurde in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg von keynesianischen Modellen geprägt. Fuster versteht diese Phase mit der Bezeichnung „strukturalistische These“. Dieser liegt die Grundannahme von „strukturellen

Rigiditäten“ in „Entwicklungsländern“ zugrunde, welche die aktive Rolle des Staates rechtfertigten (Fuster 1998, 25f.). Zu diesen werden insbesondere imperfekte Kapitalmärkte mit Kapitalmangel, ineffiziente Technologiestrukturen sowie soziokulturelle Normensysteme, die sich nicht mit der orthodoxen Ökonomie der Industrieländer vereinbaren ließen, gezählt. Durch das Vorhandensein dieser Rigiditäten wurde die Funktionsfähigkeiten von Märkten mit freier Preisbildung in Frage gestellt: „Die Lenkung des Entwicklungsprozesses konnte nach strukturalistischer Schule daher nicht vom marktwirtschaftlichen Preismechanismus wahrgenommen werden. An seine Stelle trat vielmehr das Ideal des sogenannten 'Entwicklungsstaates'“ (Fuster 1998, 27). Der Staat wurde als Entwicklungsmotor betrachtet und zeichnete sich durch die „Planung der Wirtschaftsentwicklung, der Allokation von Investitionen, der Bestimmung des aussenwirtschaftlichen Verflechtungsgrades sowie der Korrektur der omnipräsenten Marktversagen auf Güter- und Faktormärkten“ aus (Fuster 1998, 27). Zu den Planungsaufgaben des Staates zählten beispielsweise die Ankurbelung der wirtschaftlichen Leistung und Steigerung der Beschäftigung. Unternehmen und ganze Industriesektoren in staatlicher Hand waren sowohl in Industrie-als auch Entwicklungsländern üblich. In den 1960er und vor allem in den 1970er Jahren nahmen viele Entwicklungsländer verstärkt Kredite zur Finanzierung staatlicher Entwicklungsprojekte auf. Es wurde eine Entwicklungsstrategie der Industrialisierung mit einer Binnenmarkt-zentrierten Wirtschaftspolitik der Importsubstitution angestrebt. In der entwicklungspolitischen Fachliteratur wird dieses Modell mit dem Begriff importsubstituierende Industrialisierung benannt. Der Staat greift dabei aktiv in den Wirtschaftsprozess und die Güterproduktion ein. Diesem Modell liegt ein optimistisches Staatsbild zugrunde. Dem Staat wurde vertraut, für das Gemeinwohl zu sorgen. Damit steht auch die Vorstellung eines Wohlfahrtsstaates in Verbindung, der eine distributive Rolle einnimmt und soziale Ungleichheiten ausgleicht (Fuster 1998, 28).

In den 1970er Jahren, nach der Aufhebung des Bretton Woods-Systems, das aus einem System fixer Wechselkurse gebunden an den US-Dollar bestand, verstärkte die Weltbank ihre Politik der Kreditvergabe an Entwicklungsländer. Für viele Länder mündete die vermehrte Kreditaufnahme vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise und steigenden Rohölpreisen in den 1970er Jahren in einem Kreislauf, in dem immer größere Kredite aufgenommen werden mussten, um den Zinszahlungen vorangehender Kredite nachzukommen. In den frühen 1980er Jahren erreichte der Kreislauf der Verschuldung der „Entwicklungsländer“ einen vorläufigen Höhepunkt. Die sogenannte „Schuldenkrise“

Anfang der 1980er Jahre wurde durch eine drastische Zinserhöhung durch die USA ausgelöst. Sie nahm mit dem Staatsbankrott Mexikos seinen Anfang, wobei in der Folgezeit einige weitere Länder ihre Zahlungsunfähigkeit erklärten (Goldman 2005, 60-71).

Marode Staatshaushalte und die Krise des Fordismus in der westlichen Staatenwelt ebneten neoliberalen Modellen den Weg. VertreterInnen der Neoklassik gewannen seit den 1970er Jahren zunehmend Einfluss, als Antworten auf die Wirtschaftskrise gesucht wurden (siehe dazu Plehwe/Walpen 1999). Die Kritik am Modell des klassischen Entwicklungsstaates und die Durchsetzung neoliberaler Modelle auf dem Feld der Entwicklungspolitik bezeichnet Fuster als „neoklassische Antithese“, auf die im folgenden Abschnitt näher eingegangen wird.

3.3.4 “Development as Markets”

In den 1980er Jahren löste die “neoklassische Antithese” einen Umschwung in der Politik der Gebergemeinschaft aus. Mit der Realität der hoch verschuldeten Länder konfrontiert und der Einsicht, dass genommen an der weiterhin bestehenden bzw. sich ausbreitenden Armut in den “Entwicklungsländern” bisherige Entwicklungsbemühungen weitgehend erfolglos blieben, wurde die Frage nach den Ursachen des Scheiterns immer häufiger gestellt. Diese wurden vor allem auf die nationalen Politiken zurückgeführt.

Die neoklassische Kritik am Entwicklungsstaat kritisiert das Staatsbild eines „allmächtigen Gemeinwohlmaximierers“ und vertritt ein eher pessimistisches Staatsbild. Einerseits werden die Kosten und die Ineffizienz eines überdimensionierten öffentlichen Sektors bemängelt, andererseits die Vorstellung der individuellen Nutzenmaximierung auch auf die Angehörigen des öffentlichen Sektors und auf RegierungsvertreterInnen übertragen. Die Maximierung des individuellen Nutzens drücke sich dabei auf den Ebenen monetärer Einkünfte, Macht und Prestige aus. Durch irrationale staatliche Eingriffe, wie „Außenhandelskontrollen, Produktionslizenzen, verschiedene Arten von Preiskontrollen und die inflationäre Finanzierung von Budgetdefiziten“ komme es zu Verzerrungen in den Entwicklungsökonomien (Fuster 1998, 29ff.).

Als Voraussetzung für langfristiges Wirtschaftswachstum wurde der Aufbau einer freien Marktwirtschaft mit unverzerrten Marktmechanismen erachtet:

„Der Staat sollte auf kurz- und mittelfristige Interventionen verzichten und sich vielmehr auf

die Schaffung einer marktfreundlichen Wirtschaftsordnung in langer Frist konzentrieren. Die neoklassische Gegenrevolution propagierte mit anderen Worten ein Primat der Ordnungspolitik; mit dem Ideal eines neoliberalen Minimalstaates, der sich darauf beschränkt, die politische Ordnung und die Entscheidungsfreiheit privater Wirtschaftssubjekte zu gewährleisten, die notwendigen Rahmenbedingungen für effiziente Güter- und Kapitalmärkte zu etablieren und das Funktionieren des Wettbewerbssystems zu überwachen“ (Fuster 1998, 31).

Aus dieser neoklassischen Kritik heraus und dem neuen Ideal eines Minimalstaates entstand eine Neuorientierung in der entwicklungspolitischen Praxis. Die hohe Verschuldung vieler Nehmerstaaten bedeutete eine zunehmende Abhängigkeit von den Geberstaaten und -institutionen, welche durch Konditionen in der Kreditvergabe fortan noch stärkeren Einfluss auf die Wirtschafts- und Sozialpolitiken der peripheren Länder nehmen konnten (Goldman 2005, 89). Unter der Führung der Bretton Woods-Institutionen wurde eine Sanierung der Staatshaushalte angestrebt. Kreditvergaben wurden an die Umsetzung von Strukturanpassungsprogrammen (SAPs) gekoppelt. Die SAPs waren Reformprogramme, mit denen die Kreditwürdigkeit, die internationale Wettbewerbsfähigkeit und das Investitionsklima in den einzelnen Ländern verbessert werden sollte. Sie waren mit der Forderung nach mehr Finanzdisziplin sowie Maßnahmen der Liberalisierung, Deregulierung und Monetarisierung verbunden (Nuscheler 2004, 632). Diese neoklassischen Reformansätze in der Entwicklungspolitik, die ein Bekenntnis zu einer marktorientierten Entwicklungsstrategie waren, wurden später mit dem Schlagwort “Washington Consensus” bezeichnet. Der Begriff wurde von John Williamson (1990) geprägt und spielt auf die Führungsrolle der in Washington ansässigen Bretton Woods-Institutionen sowie auf die neoliberale Wirtschaftspolitik der US-Regierung unter Ronald Reagan an (Fuster 1998, 32f, Raffer/Singer 2001, 52).⁹

Die erhofften Entwicklungserfolge der auf neoklassischen Konzepten aufbauenden Reformen fielen sehr unterschiedlich aus. Während in manchen lateinamerikanischen Staaten die SAPs zumindest wirtschaftliche Erfolge mit sich brachten, fiel die Bilanz in den afrikanischen Staaten südlich der Sahara insgesamt negativ aus. Obwohl die SAPs mit strengen Auflagen zur Stabilisierung der Finanzhaushalte verbunden waren, und durch

9 Auch in den Industrieländern erfolgte in den 1980er Jahren unter starkem Einfluss der Regierung Thatcher im Vereinigten Königreich und der Regierung Reagan in den USA, eine Umstrukturierung der Wirtschaftspolitiken. Grob gesprochen lag diese Umstrukturierung in einer Abkehr vom in der Nachkriegszeit dominierenden keynesianischen, hin zu einem neoliberalen Wirtschaftsmodell. Michael Goldman argumentiert, dass die gegenwärtige neoliberale politökonomische Agenda nicht im Westen startete und sich dann auf die restliche Welt ausbreitete, sondern sich von Beginn an in den postkolonialen Nord-Süd Beziehungen konstituierte (Goldman 2005, 8).

Maßnahmen wie der Deregulierung der Wirtschaft ökonomisches Wachstum gefördert werden sollte, konnten in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre lediglich die Hälfte der beteiligten Staaten ihr wirtschaftliches Wachstum steigern, während in den restlichen Staaten ein abnehmendes Wachstum zu verorten war (Fuster 1998, 44).

Die Umstrukturierung des Verhältnisses von Wirtschaft und Staat hin zu einer marktorientierten Politik, brachte nicht den erwarteten Erfolg. Die Schulden der Nehmerstaaten stiegen weiter. In der Erklärung der Ursachen traten Vertreter der „Neuen Institutionenökonomik“ (NIÖ) auf den Plan. Diese hat sich in den 1960er Jahren aus der neoklassischen Mikroökonomie heraus entwickelt, und sich im Laufe der 1980er Jahren vermehrt mit den wirtschaftlichen Problemen der „Entwicklungsländer“ auseinandergesetzt. Die zu einem großen Teil negativen Resultate der SAPs wurden damit erklärt, dass die unterschiedlichen institutionellen Arrangements in den „Entwicklungsländern“ nicht berücksichtigt wurden (Fuster 1998, 33).¹⁰ Damit wurde die Aufmerksamkeit auch auf die Rolle der Regierungen und Verwaltungen gelenkt. Wurde in den SAPs das Hauptaugenmerk aus einer neoklassischen Position heraus noch rein auf die makroökonomische Ebene gerichtet, verortete die Weltbank 1989 in einem Bericht eine „crisis of governance“ im sub-saharischen Raum (World Bank 1989, 60), womit der Blick auf das institutionelle Umfeld und die Rolle politisch administrativer Faktoren im Scheitern der ökonomischen Reformversuche gerichtet wurde (Botzem 2002, 16f.; Nuscheler 2009, 11; Fuster 1998, 5). In diesem Bericht entwarf die Weltbank nicht ein positiv formuliertes Konzept guter Regierungsführung, sondern beschrieb mit den Begriffen „crisis of governance“, „failure of governance“ bzw. „deteriorating governance“ in erster Linie die Mängel in der Regierungsführung (World Bank 1989, 30,60,192). Dazu wurden ein unzuverlässiges Rechtssystem, ein schwaches öffentliches Management, eine schwache Bindung des Regierungs- und Verwaltungshandeln an Gesetze, mangelnde Transparenz der Verwaltung, sowie Rentendenken der Eliten bzw. Korruption gezählt (Nuscheler 2009, 12). Mit diesem Fokus wurde die Schuld für das Scheitern der SAPs und ausbleibender Entwicklungserfolge bei den Nehmerstaaten gesucht, womit die Türen für ein neues entwicklungspolitisches Leitkonzept geöffnet waren, dem der „Good Governance“.

10 Als Institutionen werden in der NIÖ „die Spielregeln einer Gesellschaft“ bzw. „die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion“ bezeichnet. In konkreter Gestalt werden zu den Institutionen formelle Organisationen wie z.B. Ministerien und andere Regierungsorganisationen, Staatsunternehmen oder Banken gezählt (Fuster 1998, 34).

3.3.5 "Development as Governance"

Zu Beginn der 1990er Jahre erweiterte die Weltbank die Analyse negativer Einflussfaktoren auf die (wirtschaftliche) Entwicklung eines Landes um eine positive formulierte Konzeption von Governance, der „Good Governance“. Damit war das normative Governance-Konzept in der Entwicklungspolitik begründet. In einem Diskussionspapier aus dem Jahr 1991 und in dem Dokument „Governance and Development“ aus dem Jahr 1992 wird Governance als „the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development“ bezeichnet (World Bank 1991, 1; World Bank 1992, 3). Macht bezieht sich dabei auf die staatliche Handlungsfähigkeit im Umgang mit den ökonomischen und sozialen Ressourcen eines Landes. Good Governance lässt sich nach dieser Definition als ein „Synonym für solides Entwicklungsmanagement“ (George 1994, 208) bezeichnen. Wil Hout bemerkt in diesem Zusammenhang, dass die Weltbank mit dieser Definition von Governance weiterhin den politischen Aspekt des Entwicklungsprozesses ausklammerte und sich stattdessen allein auf technokratische Aspekte des Regierungs- und Verwaltungshandelns konzentrierte (Hout 2009, 30). Er verweist dabei auf ein Zitat aus dem erwähnten Diskussionspapier in dem argumentiert wird, dass „governance may be relevant to the Bank's work if it is addressed in terms of having good order and discipline in the management of a country's resources“ (World Bank 1991, 3).

Seit dem Aufgreifen des Governance-Begriffs durch die Weltbank avancierte Good Governance zu einem entwicklungspolitischen Reform- und normativen Handlungskonzept, das von der Weltbank, anderen internationalen Geberinstitutionen und nationalen Entwicklungsagenturen gegenüber Empfängerstaaten angewendet wird. Franz Nuscheler bezeichnet die Weltbank in diesem Zusammenhang als Geburtshelferin eines Paradigmas¹¹ der Good Governance: „Die Weltbank war ein Geburtshelfer des Governance Paradigmas. Sie hat einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass Governance in der normativen Erweiterung zu Good Governance in der Folgezeit zu einem Entwicklungs- und transformationspolitischen Reformkonzept avancierte“ (Nuscheler 2009, 15). Good Governance wurde außerdem zu einem Schlagwort, das aus dem Vokabular der Gebergemeinschaft nicht mehr wegzudenken ist (Botzem 2002, 17; Nuscheler 2009, 11). Mit dem Fokus auf Governance erfolgte im entwicklungspolitischen Mainstream ein

¹¹ Zur näheren Erläuterung des Paradigmenbegriffs und dessen Anwendung in der Entwicklungsforschung siehe Ziai (2004, 129-133).

konzeptioneller Wandel von „development as markets“ zu „development as governance“. Der Marktfundamentalismus des „Washington Consensus“ wurde zurückgewiesen und anerkannt, dass auch andere Aspekte für die ökonomische Entwicklung relevant sind, als reine Marktdynamisierung. Die Ansätze, die im Entwicklungsdiskurs der 1990er Jahre immer mehr Einfluss erlangten, werden von verschiedenen Autoren mit einem Wechsel vom „Washington Consensus“ zu einem „Post-Washington Consensus“ in Verbindung gebracht. Darin wird der Fokus auf governance gerichtet, wobei hauptsächlich formelle Institutionen und Mechanismen der Rechenschaft („accountability“) und Transparenz sowie technische Instrumente wie öffentliches Finanzmanagement und Reformen des öffentlichen Sektors zum Thema gemacht werden (Hout 2009, 29).

Die Frage danach, welche Position der Staat im Entwicklungsprozess einnehmen soll, wurde von den neoinstitutionellen Ansätzen neu gestellt. Eine Antwort auf die einseitige Einschränkung des Staates, wie sie in den SAPs erfolgte, war, dass es auf die Qualität des Staates und seiner Institutionen und nicht auf deren Ausmaß ankomme. Es wurde nach Maßnahmen und Kriterien gesucht, nach denen die Qualität auf institutioneller Ebene sichergestellt werden konnte (Fuster 1998, 34).

In der „Neuen Institutionellen Ökonomie“ wurde mit dem Fokus auf „Transaktionskosten“ die Rolle des Staates im Marktgeschehen neu bewertet. Diese werden als entscheidende Kosten der Marktnutzung betrachtet. Die Effizienz einer Volkswirtschaft könne durch eine Reduktion der Transaktionskosten erhöht werden. Der Staat habe die Möglichkeit, die Effizienz einer Volkswirtschaft durch die Reduktion der Transaktionskosten zu erhöhen, beispielsweise durch die Schaffung eines stabilen rechtlichen Rahmens bei der Abwicklung ökonomischer Geschäfte (Fuster 1998, 35). Ein anderes Beispiel für Transaktionskosten, die der Staat verringern könne, seien Informationskosten, die durch Informationsasymmetrien entstünden. Der Staat könne diese Kosten senken, indem er relevante ökonomischen Daten bereitstellt und die eigene Wirtschaftspolitiken transparent, glaubwürdig und prognostizierbar gestaltet (Fuster 1998, 37).

Für den Entwurf entwicklungspolitischer Strategien ließ sich aus diesen Überlegungen die Forderung nach möglichst effizienten institutionellen Arrangements mit formgebundenen Beschränkungen, wie ein wirksames Justizsystem und eine verbindliche Rechtsordnung ableiten. Bei den SAPs der 1980er Jahre wurden die effektiven Institutionen zur Umsetzung der marktorientierten Reformen noch stillschweigend vorausgesetzt und Transaktionskosten nicht beachtet. Das einstige Credo „get the prices right“, was auf den finanzpolitischen Fokus der SAPs verwies, wurde durch eines ersetzt, dass zu einem

Leitgedanken des Good Governance-Konzepts wurde: „get the institutions right“ (Fuster 1998, 35ff.).

Der neoinstitutionelle Ansatz entspricht in weiten Teilen dem Governance-Konzept, wie es von der Weltbank entworfen wurde und seit Beginn der 1990er Jahre die entwicklungspolitische Debatte bestimmt. Die Weltbank berief sich in dem Bericht „Governance and Development“ im Jahr 1992 auch explizit auf die Neue Institutionenökonomik und den Transaktionskostenansatz (Weltbank 1992, 6ff., 39f., 53; Fuster 1998, 38). Der Staat wird im Good Governance-Konzept als Regellieferant betrachtet, wobei der Fokus auf die Rechenschaftspflicht des Staates und der Regierenden, Information und Transparenz, einen stabilen rechtlichen Rahmen sowie ein effizientes Management des öffentlichen Sektors liegt (Fuster 1998, 38). Ziai bemerkt in Anlehnung an den genannten Weltbankbericht, dass beim Weltbank-Konzept von Good Governance deutlich wird, dass Politik in erster Linie als Ressourcenmanagement betrachtet wird. In dieser instrumentellen Haltung sei sie Mittel zum Zweck zur Erreichung von „Entwicklung“ im Sinne der Erhöhung der Produktivität und des Wirtschaftswachstums (Ziai 2006, 74f.).

Fuster geht davon aus, dass der neoinstitutionelle Ansatz einen Brückenschlag, eine Synthese, zwischen der „strukturalistischen These“ und der „neoklassischen Anthithese“ unternahm, die sich in einer Dichotomie mit den Polen Staat und Markt gegenüberstanden. (Fuster 1998, 38) Dabei muss jedoch bedacht werden, dass die NIÖ bestimmte Grundannahmen der neoklassischen Schule, wie die des Eigennutzes, übernahm und in die Überlegungen über den Staat einbaute. Somit war mit der Berücksichtigung institutioneller Arrangements zwar eine gewisse Aufwertung des Staates verbunden. Aber durch die Fixierung auf deren wirtschaftliche Funktion und Rolle in Bezug auf die Transaktionskosten sowie einem negativen Verständnis des Staates als Handlungsfeld von „rent-seeking agents“, die sich versuchen selbst zu bereichern, wurde ein „neoliberales“ Staatsbild beibehalten (siehe Abschnitt 4.1.2.1). Es kam zu einer Reformulierung innerhalb des neoklassischen Spektrums, aber nicht zu einem entscheidenden Wandel: „The difference between the Washington Consensus and the post-Washington Consensus, therefore, is one of degree, not one of kind“ (Hout 2009, 34).

3.3.6 Bedeutung des geopolitischen Umfelds zu Beginn der 1990er Jahre

Dass Good Governance als entwicklungspolitisches Konzept gerade zu Beginn der 1990er Jahre Auftrieb erlangte, hat auch mit den veränderten geopolitischen Verhältnissen zu dieser Zeit zu tun. Auf der einen Seite ging mit dem Ende des „kalten Krieges“ das Ende einer primär an sicherheitspolitischen Interessen orientierten Entwicklungspolitik (vor allem seitens der USA) einher. Bis dahin war sie stark vom Aufbau und der Festigung strategischer Allianzen gekennzeichnet. Dies lag in der geopolitischen Systemkonkurrenz begründet, in der versucht wurde, in der, durch die Dekolonisierung entstandenen „Dritten Welt“, politischen Einfluss bzw. Verbündete zu gewinnen. Damit ging die Nicht-Thematisierung von Fragen der Regierungsführung in den Nehmerstaaten einher: „So sahen Geberländer unter den Vorgaben des kalten Krieges oft kritiklos über ineffiziente, korrupte oder menschenrechtsverletzende Willkürherrschaften hinweg“ (Fuster 1998, 17f., Fuster 1998, 17ff.).

Auf der anderen Seite ist für die Entstehung der Good Governance-Debatte das Ende des Ost-West Konfliktes vor allem deshalb von Bedeutung, weil die politischen Rahmenbedingungen nicht mehr als gegebene, außenstehende Faktoren der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet wurden, sondern vielmehr in den Mittelpunkt des Interesses rückten. Wurde noch in den 1980er Jahren von einem „spill-over“ Effekt von Marktentwicklung zu Demokratie ausgegangen, was sich auch in der Schwerpunktsetzung der SAPs widerspiegelt, wurden mit Good Governance Demokratie und marktwirtschaftliche Entwicklung stärker aneinander gekoppelt und propagiert. Der Zusammenbruch der Sowjet Union stellte nicht nur einen „ideologischen Sieg“ der westlichen Ausprägung von Demokratie und Marktwirtschaft dar, sondern leitete auch ein Umdenken in der Politik der großen Industrienationen, allen voran der USA, gegenüber den Ländern der „Dritten Welt“ ein. Waren diese vormals Austragungsort des Ost-West Konfliktes in dem die Blockzugehörigkeit im Vordergrund stand, konnten sie nun mit Forderungen nach Demokratie konfrontiert werden. Bereits im Jahr 1990, nicht einmal ein Jahr nach dem Fall der Berliner Mauer häuften sich Äußerungen einflussreicher Politiker über eine politische Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit (siehe dazu Fuster 1998, 20ff.).

In den vorigen Abschnitten des Kapitels wurde eine Verortung des Good Governance-Konzepts im Entwicklungsdiskurs bzw. in der Geschichte der Entwicklungspolitik vorgenommen. In Anlehnung an Thomas Fuster (1998) wurde die Entwicklung vom

Leitbild des klassischen Entwicklungsstaates, über die neoklassische Gegentendenz mit der Forderung eines Rückzuges des Staates aus wirtschaftlichen Angelegenheiten und der Konzentration auf „freie“ Märkte, bis hin zur „neoinstitutionellen Synthese“ nachgezeichnet. In dieser wurde mit Good Governance das Hauptaugenmerk auf funktionierende Institutionen gelenkt, die einen effizienten Rahmen für das Marktgeschehen zur Verfügung stellen sollten, um das Wirtschaftswachstum und „Entwicklung“ zu fördern.

Den Hintergrund für den Zeitpunkt der Etablierung des Good Governance-Konzepts bilden einerseits die gescheiterten Strukturanspassungsprogramme und die damit verbundene „Wiederentdeckung“ der Rolle staatlicher Institutionen, andererseits das veränderte geopolitische Umfeld. Das Good Governance-Konzept passt mit den (impliziten) Forderungen nach Demokratie und Marktwirtschaft gut in das Schema der Einflussnahme in die Politiken und Gesellschaften der Nehmerländer, die seit den Anfängen der Entwicklungspolitik mit der Differenzierung zwischen „entwickelten“ und „unterentwickelten“ Staaten legitimiert wurde. Die Frage nach der Legitimität der Einflussnahme durch internationale Geberorganisationen wie der Weltbank wird dabei nicht gestellt. Demgegenüber werden die Regierungen souveräner Nationalstaaten nur bedingt als legitim betrachtet: „Die Souveränität von Staaten wird prinzipiell anerkannt, kann aber aus übergeordneten Gründen (ineffizientes bzw. korruptes oder Eigentumsrechte behinderndes Regieren) durch internationale Institutionen eingeschränkt werden“ (Ziai 2006, 78).

Indem die Vorstellungen darüber, was gutes Regieren ist und wie der Weg der „Entwicklung“ beschritten werden soll, schon festgelegt ist, erscheinen Fragen nach den konkreten Maßnahmen als rein technische. Die Existenz von widersprüchlichen Vorstellungen und Interessen in Bezug auf die angestrebte gesellschaftliche Entwicklung und unterschiedlicher politischer Optionen, wie sie etwa Modelle der marktwirtschaftlich-kapitalistischen oder planwirtschaftlich-sozialistischen Entwicklung darstellen, werden ausgeblendet (Nohlen/Schultze 2005, 196). Mit diesen Überlegungen ergibt sich eine Überleitung zum Gegenstand des ersten Abschnitts des nächsten Kapitels, der Debatte um das Good Governance-Konzept.

4. Forschungsansatz

In diesem Kapitel wird der Forschungsansatz der vorliegenden Arbeit dargelegt. Zunächst wird die Debatte um das Good Governance-Konzept beschrieben. Die Governance-kritische Literatur bildet in gewisser Weise den Anstoß für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit, das Good Governance-Konzept aus ideologiekritischer Perspektive zu analysieren. Die Verknüpfung einer einseitigen Darstellung mit der Normierung der eigenen Vorstellungen von gesellschaftlicher Entwicklung im Governance-Konzept, wird von den herangezogenen KritikerInnen als „ideologisch“ bezeichnet. Eine Offenlegung des verwendeten Ideologiebegriffs oder die systematische Analyse der Ideologiekritik blieb dabei jedoch weitgehend ausgespart oder wurde nur angedeutet.

In den darauf folgenden Abschnitten erfolgt eine nähere Auseinandersetzung mit dem Ideologiebegriff, die Suche nach einem für die Analyse des Governance-Konzepts geeigneten Zugangs zu Ideologiekritik, sowie die Herausarbeitung eines geeigneten theoretisch-methodischen Ansatzes.

4.1 Stand der Debatte

4.1.1 Good Governance und die Repolitisierung von „Entwicklung“

In der Literatur über das Governance-Konzept wurde zum Teil bereits mit dessen Entstehung Ende der 1980er bzw. Beginn der 1990er Jahre eine gewisse Repolitisierung der Entwicklungszusammenarbeit verortet. Dies wird einerseits auf den geschärften Blick für die Rolle von Institutionen, und die Abkehr vom Marktfundamentalismus nach dem Scheitern der SAPs zurückgeführt, andererseits auf das Ende des Ost-West-Konflikts, durch das bei ehemaligen strategischen Verbündeten wieder leichter die Systemfrage gestellt und Demokratisierung eingefordert werden konnte (Seifert 2009, 14; siehe

Abschnitt 3.3.6). Diesen Überlegungen steht die Sicht entgegen, dass sich der entpolitisierte Zugang zu gesellschaftlichen und ökonomischen Prozessen gerade mit der Formulierung des Governance-Konzepts fortgesetzt hat, da darin der Staat lediglich als Aufseher und Verwalter betrachtet werde und Probleme die sich auf Machtdifferenzen und Klassen-verhältnisse zurückführen lassen als rein technische Angelegenheiten behandelt würden, während der politische Aspekt der Governance-Agenda, der darin liegt, dass die angestrebten Formen von Governance mit der Vorstellung marktgeleiteter Entwicklung verbunden sind, nicht thematisiert wird. Wil Hout zufolge wird jedoch seit der Jahrtausendwende immer mehr Politik-GestalterInnen des Entwicklungsbereiches und BefürworterInnen von Good Governance bewusst, dass die polit-ökonomischen Dimensionen der Governance-Reform nicht unbeachtet bleiben können. Seitdem habe es Versuche gegeben, diese Dimension in die bestehenden Ansätze einzubauen. Mit der Berücksichtigung von polit-ökonomischen Aspekten müssten dem Autor zufolge zwangsläufig auch Machtbeziehungen thematisiert werden. Hout argumentiert, dass daraus Widersprüche mit der herrschenden marktliberalen Einstellung im Governance-Konzept resultieren müssten, was jedoch möglicherweise durch den engen und mechanistischen Fokus auf reine Stakeholderanalyse umgangen werde. Der Autor zieht den Schluss, dass es wahrscheinlich sei, dass der neue polit-ökonomische Ansatz nur auf rhetorischer Ebene Auswirkungen zeigen werde, da die Reformen der Governance-Agenda von vornherein bestimmten politischen und sozialen Ergebnissen dienen (Hout 2009, 29f.).

4.1.2 Good Governance und die Depolitisierung von „Entwicklung“

Von Beginn an sah sich das Governance-Konzept der Weltbank mit Kritik konfrontiert. Es wird kritisiert, dass mit Good Governance der Fokus allein auf die nationale Ebene der „Entwicklungsländer“ gerichtet ist, wobei ein funktionierender Weltmarkt vorausgesetzt wird, dagegen historisch entstandene internationale Abhängigkeitsbeziehungen und ungleiche Verhältnisse in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen unbeachtet bleiben. Des Weiteren wird kritisiert, dass das Scheitern der bisherigen Entwicklungsbemühungen allein in der Regierungsweise der Nehmerstaaten verortet wird und die Herstellung der Voraussetzungen für bessere Lebensbedingungen und weniger Armut als rein technischer Ansatz erscheint, bei dem es um das richtige Management im Umgang mit den Ressourcen

eines Landes geht. Als Maßstab für Good Governance würden dabei die westlichen Demokratien und Marktwirtschaften hergenommen, wobei eine Steigerung des Wirtschaftswachstums als übergeordnetes Ziel über allen Maßnahmen stehe. Diese Kritikpunkte sollen nun näher betrachtet werden, wobei sie darauf hinauslaufen, dass mit Good Governance tendenziell eine entpolitisierte Darstellung der Probleme, Maßnahmen und Ziele in Zusammenhang mit ökonomischen und sozialen Entwicklungen einhergeht. Diese Entpolitisierung wird in zwei darauffolgenden Abschnitten am Beispiel des Staats- und des Demokratieverständnisses im Good Governance-Konzept veranschaulicht.

Im Weltbankbericht von 1989, in dem die „Crisis of governance“ das erste Mal verortet wurde, wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die enttäuschenden Ergebnisse der Strukturanpassungsprogramme auf das Fehlen von Good Governance zurückzuführen sind (World Bank 1989, Demmers/Jilberto/Hogenboom 2004, 4). Von einigen KritikerInnen des Good Governance-Konzepts wird bemängelt, dass mit Good Governance die Schuld am Scheitern der SAPs und den damit verbundenen Entwicklungszielen allein den Entwicklungsländern zugewiesen wird, während sich die Industrieländer und multilateralen Geberorganisationen aus der Verantwortung nehmen. So bemerkt etwa Susan George, eine bekannte Kritikerin der Weltbank: „Governance ist das passende Mittel, um den nächsten Fehlschlag der Weltbank und ihrer Entwicklung zu rechtfertigen. Gerade weil Fehlschläge so gut wie sicher sind, braucht man sehr gute Entschuldigungen, und die Behauptung, die Staaten der dritten Welt hätten sich nicht an die demokratischen Tugenden gehalten, ist eine sehr gute Entschuldigung.“ (George 1994, 208) George spricht im Zitat an, dass die Ursachen für mangelnde Entwicklungserfolge in der undemokratischen Beschaffenheit der betroffenen Länder ausfindig gemacht werden. Bezogen auf die Rhetorik der Weltbank, die sich am „unpolitischen“ Mandat orientiert, zählen dazu etwa mangelnde Verantwortlichkeit der Regierenden, Korruption und marktunfreundliche Politiken (siehe Abschnitt 3.2.1).

Ähnlich wie Susan George, wenngleich in milderem Ton, argumentiert Franz Nuscheler: „Die Kritik ist nicht unbegründet, dass die bi- und multilaterale Gebergemeinschaft mit der Zauberformel Good Governance die geringen Erfolge bei der Armutsbekämpfung ziemlich monokausal auf die „crisis of governance“ zurückführte, damit erstens von eigenen Defiziten in der Entwicklungszusammenarbeit und zweitens von den für die Entwicklungsländer nachteiligen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ablenken sollte“ (Nuscheler 2009, 57).

Es wird bemängelt, dass die Stellung der „Entwicklungsländer“ in der Weltwirtschaft und darin auftretende Abhängigkeitsbeziehungen im Good Governance-Konzept nicht thematisiert werden. Vielmehr wird das Hauptaugenmerk auf Handlungsanweisungen und Messkriterien für Good Governance gelegt. Das Konzept wurde zum Kriterium der Kreditvergabe. Durch Konditionen sei den Entwicklungsländern Good Governance aufgedrängt worden. Mit der Schaffung von quantifizierbaren Messkriterien wurden Daten über einzelne Länder und deren Governance Performance gesammelt. Damit lässt sich in wissenschaftlich anmutender Weise darstellen, welche Länder den Kriterien guter Regierungsführung entsprechen und welche nicht (Nuscheler 2009, 43). Nach Martin Doornbos verbindet das Good Governance-Konzept die Begriffe „Politik“, „Administration“ und „Management“ in einem Wort. Es sollte etwas weiter als Administration und etwas weniger „business-like“ als „Management“ erscheinen und die politischen Anliegen sollten diskreter aber bestimmt formuliert werden. Er verortet dabei eine Depolitisierung an sich politischer Prozesse: „Curiously, though, while thus in principle comprising a political dimension, in actuality the use of 'governance' on the donor front soon seemed to imply a certain depoliticisation of political processes“ (Doornbos 2001, 95, 94f.).

Auch George bemerkt, dass es sich bei den mit Governance verknüpften Fragen nach der Funktionsweise staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen und Prozesse um einen politischen und konfliktreichen Gesellschaftsbereich handelt, dies jedoch durch das Good Governance-Konzept der Weltbank verdeckt werde: „Ein im Kern so politischer Gesellschaftsbereich erscheint jetzt als völlig unpolitisch, eher technisch-administrativ, und wird auf diese Weise der Einmischung der Weltbank geöffnet“ (George 1994, 208). Jolle Demmers, Alex Fernández Jilberto und Barbara Hogenboom (2004) verorten Good Governance in dem Text „Good Governance and democracy in a world of neoliberal regimes“, wie der Titel bereits vermuten lässt, in einer von neoliberalen Positionen geprägten Politik. Sie machen dabei ebenfalls eine depolitisierte Darstellung gesellschaftlicher Entwicklung aus: „Good Governance is a notion that hides important disagreement about the concept and processes of development“ (Demmers u.a. 2004, 6)

Ein weiterer Kritikpunkt am Good Governance-Konzept ist, dass dieses dem modernisierungstheoretischen Pfad vergangener Entwicklungstheorien und -konzepte folge, wobei die gesamte Welt nach dem Vorbild der Industrieländer und Proponenten von Good Governance gestaltet werden soll (Nuscheler 2009, 27). Dieser Verdacht drängt sich auch auf, wenn die Weltkarten auf der Homepage der Governance-Indikatoren der Weltbank

betrachtet werden (World Bank 2010). Darauf sind alle Nationalstaaten dieser Erde abgebildet, wobei jeder Staat eingefärbt dargestellt wird. Das sechsteilige Farbschema reicht von Grün und Hellgrün über Gelb und Orange bis zu Rosa und Rot. Grün bedeutet eine gute Qualität der Governance, Rot eine schlechte. Für jeden der sechs Governance-Indikatoren gibt es eine eigene Weltkarte. Auffällig ist, dass auf jeder Karte die Geberländer unter den OECD Staaten grün oder hellgrün eingefärbt sind, wobei der Rest der Welt bis auf vereinzelte Ausnahmen im gelben bis roten Bereich liegt. Daraus lässt sich die Vermutung ableiten, dass die westliche Staatenwelt als Vorbild genommen wird, an dem sich die restlichen Staaten zu orientieren haben, wobei die erstere anscheinend bereits am „Ziel“ angekommen ist.

Auf die Kritik an der Übertragung westlicher Werte und Erfahrungen auf „Entwicklungsländer“ wird in den folgenden Abschnitten zum Demokratie- und Staatsverständnis im Good Governance- Konzept noch näher eingegangen.

4.1.2.1 Kritik am Staatsverständnis des Good Governance-Konzepts

Ähnlich, wie bei der Kritik des Demokratieverständnisses, wie sich im nächsten Abschnitt zeigen wird, wird auch bei der Kritik des Staatsverständnisses im Good Governance-Konzept bemängelt, dass das westliche Modell des Nationalstaates als Vorbild genommen und auf Entwicklungsländer übertragen wird. Der Staat werde als unpolitischer, konfliktfreier Raum dargestellt, wobei die Frage der staatlichen Steuerung eine rein technische sei (Demmers u.a. 2004, 8). Das seit den Strukturanpassungsprogrammen der 1980er Jahre geltende neoliberale Credo eines schlankeren Staates werde nicht in Frage gestellt. Im Gegensatz jedoch zu den SAPs wird das Schlagwort von weniger Staat mit dem des besseren Staates ausgewechselt. Dies bedeutet keine Rückkehr des starken Staates im keynesianischen Sinne, sondern bezieht sich auf eine „better and transparent governance of what is left of the state after neoliberal restructuring has been implemented“ (Demmers u.a. 2004, 2).

Die Hauptaufgabe des Staates im Good Governance-Konzept ist die Schaffung von guten Rahmenbedingungen für eine funktionierende Marktwirtschaft. Das bedeutet, dass sich der Staat einerseits möglichst aus allen wirtschaftlichen Angelegenheiten zurückzuziehen hat, sich aber andererseits für politische Stabilität, Rechtssicherheit und eine transparente sowie effiziente Verwaltung einsetzen soll, um ein gutes Investitionsklima für ausländische

Investoren zu schaffen. Diese Auffassung spiegelt sich auch in der Einleitung des World Development Reports aus dem Jahr 2007 wider, der den Titel „The State in a Changing World“ trug: „An effective state is vital for the provision of the goods and services – and the rules and institutions – that allow markets to flourish and people to lead healthier, happier lives“ (World Bank 1997, 1).

Dass der Staat primär auf die Funktionalität des Markts und des Kapitals ausgerichtet ist, diese selbst aber als neutrale Sphären angesehen werden, wird von Shirin Rai insofern kritisiert, als dabei ungleiche Beteiligungsmöglichkeiten, die sich durch unterschiedliche Ressourcen und Kapazitäten ergeben, nicht berücksichtigt werden. Die soziale Verankerung von Märkten, dass beispielsweise ungleiche Machtverhältnisse bestehen, die sich aus verschiedenen Unterdrückungsmechanismen in Bezug auf Rasse, Klasse oder Geschlecht ergeben, und zu unterschiedlichen Positionen im Marktgeschehen führen, bleibe unbeachtet (Rai 2008, 25).¹²

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass der Staat entweder als nicht funktionierender neopatrimonialer Apparat, im Idealfall als einwandfreier Verwalter nationaler Ressourcen, aber nicht als Sphäre, in der sich gesellschaftliche und ökonomische Kräfteverhältnisse widerspiegeln, die auch mit internationalen Abhängigkeitsstrukturen zu tun haben, betrachtet wird. Die Kritik am Bild des neopatrimonialen Staates und der darauf Bezug nehmenden Legitimierung des Good Governance-Konzepts, soll nun genauer betrachtet werden. Der erste Autor auf den hier in diesem Zusammenhang verwiesen werden soll, ist Richard Robison, der sich in dem Text „Strange bedfellows: political alliances in the making of neo-liberal governance“ mit der widersprüchlichen Rolle des Governance-Konzepts in „illiberalen Regimen“ auseinandersetzt (Robison 2009). Das Aufkommen bzw. die Festigung dieser Regime, worunter Robison willkürliche, autoritäre und räuberische Formen der Herrschaft zählt, sei gerade in Zusammenhang mit der Durchsetzung von Marktverhältnissen zu betrachten, mit der in manchen Fällen nationale Oligarchien und staatliche Eliten ihren Einfluss ausbauen konnten.¹³ Mit „Good

12 Auf Rais Kritik wird in Abschnitt 4.1.3 noch näher eingegangen. Dass der Text hier herangezogen wird, obwohl die Autorin sich in erster Linie auf das Konzept der Global Governance bezieht, lässt sich damit begründen, dass sie Global Governance und Good Governance im selben normativen Governance-Konzept zu verortet. Dies zeigt sich beispielsweise durch ihre Bezugnahme auf den Zugang der Weltbank zu Governance und die Thematisierung der Rolle nationalstaatlicher Institutionen im Governance-Konzept (Rai 2008, 27-32)

13 Am Beispiel Indonesiens beschreibt Robison wie Marktreformen in den 1980er und 90er Jahren den Aufstieg einer neuen Oligarchie aus Unternehmern und Militärs, ermöglichten. Diese bauten das alte staatskapitalistische System um, profitierten durch die Privatisierungen und stützten ihre Vorherrschaft durch die Beibehaltung des repressiven und patrimonialen Staatsapparates (Robison 2009, 19)

Governance“ wird versucht den einhergehenden Problemen wie Korruption und „Ineffizienz“ durch institutionellen Wandel zu begegnen. Dadurch solle auch individuelles Handeln der Regierenden verändert werden. Macht- und Verteilungskonflikte bleiben dabei aber unangetastet, was die bestehenden Regierungsformen stütze, auch wenn sie autoritär und ausbeuterisch sind (Robison 2009, 16).

Auf der neoliberalen Agenda stehe vor allem die Schaffung freier Märkte und die „Freiheit“ des Eigentums. Die Durchsetzung von Marktmechanismen und Eigentumsrechten, Finanzreformen, sowie die Orientierung an verwaltungstechnischen Rezepten sei in einer Bandbreite politischer Regime und Regierungsformen möglich. Robison weist in diesem Kontext darauf hin, dass es unter den neoliberalen TheoretikerInnen vor nicht allzu langer Zeit zum Teil Affinitäten zu autoritären Regierungsformen gab. Die entsprechenden Systeme und deren Profiteure würden durch die angepeilten Reformen gestützt, da diese „neoliberalen“ Maßnahmen Schutz vor politischer Einflussnahme und kollektiven sozialen Ansprüchen bieten und autoritäre Herrschaft legitimiert werde: „Neo-liberal models of techno-managerial authority have also offered a new means of legitimising authoritarian rule in the name of economic efficiency and the protection of the market from the excesses of representative politics.“ (Robison 2009, 17). In vielen Regimen des sub-saharischen Afrikas und anderen armen Regionen sei der politische und ökonomische Machterhalt das Hauptanliegen der herrschenden Eliten. Programme der Institutionellen Reform und „Good Governance“ würden, sofern sie angenommen werden, für die eigenen Interessen in Anspruch genommen (Robison 2009, 23).

Bezüglich der Neuordnung des Staat-Markt Verhältnisses, zugunsten der Autonomie des Marktes, erwähnt Robison den Begriff der „low intensity democracy“, wobei der Markt von der Arena repräsentativer Politik abgekoppelt wird und innerhalb eines rechtlichen und technokratischen Rahmens abläuft. Dem Staat kommt dabei lediglich die Rolle eines Verwalters und Hüters der Gesetze zu. Demnach werden auch Konzepte von Partizipation und Zivilgesellschaft lediglich im Sinne einer Teilhabe am Marktgeschehen verstanden. Überlegungen bezüglich der Gestaltung des politischen Geschehens und der politischen Teilhabe werden in diesem Kontext nicht angesprochen (Robison 2009, 24).

Im Gegensatz zu Robison, der im zitierten Text die Weise kritisiert, in der die mit dem Governance-Konzept einhergehenden Reformen „illiberale Regime“ unterstützen, stellt Gerhard Hauck das Bild des neopatrimonialen Staates an sich in Frage.¹⁴ Der Autor stellt

14 Als Neopatrimonialismus wird der „Typus eines Herrschaftssystems [verstanden], in welchem Elemente des Patrimonialismus mit Institutionen liberaler Demokratie in einer Weise koexistieren, daß erstere den letzteren ihre Logik aufzwingen“ (Nohlen/Schultze 2005, 608). Patrimonialismus bezeichnet eine

zuerst die verbreitete Ansicht dar, dass die Folge der Neopatrimonialisierung des Staates, vor allem in Ländern des sub-saharischen Raumes, die Zerstörung seiner eigenen Strukturen war. Diese Auffassung wurde auch in den Konzepten der „gescheiterten“ oder „schwachen“ Staatlichkeit beschrieben. Good Governance, Liberalisierung und Privatisierung der Wirtschaft, solle einerseits zur Minderung von Renteneinkommen und der Verhinderung von Patronagemöglichkeiten in der Politik beitragen, andererseits einen rationalen bürokratischen Staat und zivilgesellschaftlich demokratisches Potential stärken. Beide Argumentationslinien, sowohl „die unausweichliche Selbstzerrüttung der mutmaßlich neopatrimonialen Systeme mit der Konsequenz der Transformation in den schwachen Staat als auch die Wirksamkeit der Gegenmittel von Weltbank und IMF“ (Hauck 2009, 77f.) werden vom Autor in Frage gestellt.

Der Autor führt die fehlende staatliche Regulationsmacht (die Akkumulationsmacht sei übrigens gerade in neopatrimonialen Staaten besonders groß), nicht auf traditionelle Strukturen, wie der Machtkonzentration auf einen Alleinherrscher, wie es im Bild des „neopatrimonialen Paramount Chiefs“ gegeben sei, zurück. Vielmehr sei sie mit den bestehenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen verbunden, denen sich kein Akteur so leicht entziehen könne, „weder der Herrscher, noch die einheimische Bourgeoisie, noch die metropolitanen Konzerne vor Ort, noch auch die Internationalen Finanzinstitutionen“ (Hauck 2009, 82).

Ähnlich wie Robison stellt Hauck fest, dass Good Governance die vermeintlich „neopatrimonialen“ Systeme nicht wirklich gefährde, weil die mit diesen verbundenen ökonomischen Verhältnisse nicht in Frage gestellt werden, denn „die der Good Governance übergeordnet bleibenden Ziele der Liberalisierung, Privatisierung, Deregulierung und Strukturanpassung führen keineswegs notwendig zu einer Schwächung der auf schwacher Regulations-, aber starker Akkumulationssicherungsmacht der Staatsapparate beruhenden Systeme (Hauck 2009, 83, 86).

Norbert Kersting (2009) verbindet mit dem Good Governance-Konzept einen Wandel von Staatlichkeit zur ausschließlich koordinierenden Rolle des Staates. Es sei in einem neoliberalen Anti-Staat-Paradigma verhaftet und stelle eine Fehlentwicklung dar, da es soziale Ungleichheiten durch die Einschränkung der Umverteilungsfunktion des Staates verschärfe und die Entwicklung neuer Sozialpolitiken gefährde. Solange das Governance-

Herrschaftsform, deren Legitimität auf traditionellen Loyalitäten, personalen Beziehungen zwischen Herrscher und politischen Eliten und materiellen Leistungen an die Herrschaftsunterworfenen in der Form des Klientelismus gründet“ (Nohlen/Schultze 2005, 677)

Konzept neben den institutionellen Reformen und dem Fokus auf makroökonomische Politiken und „Poverty-Reduction“-Strategien nicht auch auf eine grundlegende Umverteilungspolitik ausgerichtet werde, blieben die damit verbundenen Strategien der „Entwicklung“ Alibiveranstaltungen (Kersting 2009, 163).

4.1.2.2 Kritik am Demokratieverständnis des Good Governance-Konzepts

Im Zusammenhang mit der Kritik des Demokratieverständnisses im Good Governance-Konzept sollte noch einmal in Erinnerung gerufen werden, dass die explizite Forderung nach Demokratie nicht im Governance-Konzept der Weltbank enthalten ist. Dies liegt darin begründet, dass sich die Weltbank gemäß ihren Statuten nicht in politische Angelegenheiten einzelner Staaten einmischen darf (siehe Kapitel 2). Dennoch lässt sich in den Kriterien für Good Governance eindeutig eine implizite Forderung nach Demokratisierung ablesen. Dazu bemerkt Franz Nuscheler: „Es ist höchst widersprüchlich, die Verantwortlichkeit der Regierenden, rule of law und Respektierung der Menschenrechte zu fordern, ohne die politische Systemfrage zu stellen“ (Nuscheler 2009, 14). Susan George geht überhaupt so weit zu sagen, dass die Weltbank nur deshalb von Good Governance und nicht von Demokratisierung spreche, um ihrem unpolitischen Mandat zu entsprechen, Good Governance und liberal-demokratische Regierungsweise somit synonym verwendet werden (George 1994, 206).

Rita Abrahamsen (2000) widmet sich in dem Buch „Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa“ der Analyse und Kritik des Demokratieverständnisses der Weltbank, mit besonderem Blickpunkt auf die Erfahrungen afrikanischer Länder. Laut Abrahamsen diene der Diskurs um Good Governance dazu, eine bestimmte Form der liberalen Demokratie zu legitimieren, wobei alternative Konzeptionen delegitimiert und marginalisiert werden. Die bestehende soziale Ordnung werde durch diese Form der Demokratie bekräftigt, wobei Eliten weiterhin privilegiert werden, während weite Teile der Bevölkerung unter Mangel leiden. Fragen der Umverteilung und sozialen Wohlfahrt werden ausgeblendet (Abrahamsen 2000, XIII, 119f.). Für die Autorin ist Governance konzeptuell verknüpft mit Liberalisierung. Die Zivilgesellschaft werde nach dieser Auffassung durch die Liberalisierung der Wirtschaft und den Abbau des Staates gestärkt. „Empowerment“ verkomme im Sinne der Selbstverantwortung zur Kostenbeteiligung der Bevölkerung. Das Bürgertum werde als die Quelle ökonomischen

Wachstums und Demokratie betrachtet. Des Weiteren kritisiert Abrahamsen, dass das Postulat kultureller Sensitivität des Good Governance-Konzepts nur für Traditionen gelte, die mit Kapitalismus und modernen Staatsstrukturen vereinbar sind (Abrahamsen 2000, 65).

Im Zusammenhang mit der Kritik an der Auslegung des „Empowerment“-Begriffs, kann auch auf Kerstings Kritik an der Verwendung des Begriffs der Partizipation im Good Governance-Konzept verwiesen werden. Mit den Maßnahmen der Dezentralisierung und der Verwaltungsreform gingen neue Partizipationsinstrumente einher, womit jedoch eine „doppelte“ Interpretation von Partizipation verbunden sei, welche die Gefahr beinhalte, „dass Partizipation den Charakter von Mitentscheidung verliert und nur noch als Mitarbeit und Selbsthilfe gesehen wird“ (Kersting 2009, 163). Nach Kersting reicht die bloße rhetorische Einforderung von Partizipation nicht aus. Er ist der Ansicht, dass nur durch eine Stärkung der repräsentativen Demokratie und einem „Mix zwischen repräsentativer und direkter Demokratie“ Good Governance erreicht werde (Kersting 2009, 164).

Ein anderer Kritikpunkt den Rita Abrahamsen einbringt ist die Verbindung von Demokratie und Strukturanpassung: „The main effect of the discourse is to construct structural adjustment as a force for democracy, and although the discourse does not go all the way towards reducing democracy to economic liberalism it is clear that 'good governance' is impossible without liberal economic policies.“ (Abrahamsen 2000, 65) Auf diese Weise legitimiert Good Governance die Weiterführung von Strukturanpassung unter dem Deckmantel der Demokratie, während Strategien der Staatsintervention und sozialistische Strategien delegitimiert und dem Bereich der „poor governance“ zugeordnet werden. Schließlich kritisiert Rita Abrahamsen auch den verengten Blickwinkel im Good Governance-Konzept, der sich nur auf den nationalen Raum beschränkt. Demokratisierung wird nur als relevant innerhalb der Länder betrachtet, somit schütze der Governance-Diskurs internationale Organisationen und Beziehungen vor demokratischer Kontrolle und „serves to bestow legitimacy on a world order that is essentially undemocratic“ (Abrahamsen 2000, XV).

Demmers, Jilberto und Hogenboom kritisieren in ähnlicher Weise wie Abrahamsen das im Good Governance-Konzept enthaltene Demokratieverständnis. Sie bewerten das Konzept als technokratischen Ansatz, in dem politischen, sozialen und Menschenrechten nur eine instrumentelle Rolle zur Gewährleistung ökonomischer Entwicklung beigemessen wird. So beziehe sich die Forderung nach Partizipation mehr auf das Gelingen von Staatsreformen, als auf die Herstellung eines fundamentalen BürgerInnenrechts (Demmers u.a. 2004, 7f.).

Die AutorInnen verweisen dabei auf ein Zitat aus dem Weltentwicklungsbericht der Weltbank aus dem Jahr 1997, wo postuliert wird, dass Regierungen effektiver seien, wenn sie auf die Wirtschaft und ihre BürgerInnen hörten (Demmers u.a. 2004, 9).

Das Governance-Konzept enthalte in der Weise, wie es die Weltbank verwendet eine funktionalistische Auffassung von Politik. Eine demokratische Politik sei dabei die Voraussetzung für eine freie Marktwirtschaft und umgekehrt. Diese Auffassung ermögliche es, freie Märkte und einen inklusiven und gut organisierten Staat als „Win-Win“-Situation sowohl für die Armen, als auch für das Wirtschaftsleben darzustellen. Aus der Agenda für einen freien Weltmarkt würden sowohl wachsende nationale und internationale Ungleichheiten als auch wirtschaftliche Unbeständigkeit ausgeblendet (Demmers u.a. 2004, 9f.). In Bezug auf die Depolitisierung bemerken die AutorInnen, dass ein widersprüchlicher Zusammenhang zwischen der Forderung nach einer bestimmten Art der Demokratisierung auf der einen Seite und der entpolitisierten Darstellung von Demokratie, des Staates und der Politik auf der anderen bestehe. Die Vereinnahmung bzw. der selektive Bezug auf diese Ebenen erschweren es, Kritik am Konzept zu üben bzw. hätte ehemalige Skeptiker vielleicht sogar „weichgekocht“. Auf diesem entpolitisierten Feld agiere Good Governance als Agent einer neoliberalen Politik, wobei bisherige negative Effekte neoliberaler Reformen allein auf „bad governance“ zurückgeführt werden. Dabei wird die Schlussfolgerung getroffen, dass Good Governance die Rolle einer Sub-Ideologie des Neoliberalismus übernimmt: „[...] in reality Good Governance often serves as a sub-ideology to further enhance the neoliberal agenda“ (Demmers u.a. 2004, 12).

4.1.3 Good Governance als Ideologie

Aus der entpolitisierten Darstellung von Fragen der Gestaltung gesellschaftlicher Beziehungen auf der einen Seite und der Normierung der eigenen Vorstellungen von richtiger „Entwicklung“ auf der anderen, ergab sich die Annahme mancher KritikerInnen von Good Governance, dass es sich dabei um „eine Ideologie“ bzw. um ein ideologisches Konzept handelt. So wird das normative Governance-Konzept einfach als Ideologie (Rai, 2008, 20,34), als Ideologie der Transformation (Williams 1997), als eine Sub-Ideologie einer neoliberalen Agenda (Demmers u.a. 2004, 12), im Kontext einer (vermeintlichen) Ideologie der Entwicklung (Goldman 2005, Ziai 2004), oder als „neoliberal ideology with heavy emphasis on government failures and little emphasis on market failures“

(Raffer/Singer 2001, 13) bezeichnet.

Ein Aspekt der Kritik von Good Governance als Ideologie ist, dass das Konzept als unpolitisch und ideologiefrei präsentiert wird, was sich allein in der technisch anmutenden Formulierung widerspiegelt, obwohl damit die politische Forderung ökonomischer Liberalisierung stark vorangetrieben werde. Die Attraktivität des Konzeptes liege in dessen Fähigkeit komplexe Themen überschaubar und kontrollierbar zu machen, Differenzen in den Auffassungen über das Konzept und den Prozess der „Entwicklung“ zu verstecken und eine praktische Lösung für die enttäuschenden Ergebnisse der Strukturanpassungsprogramme der 1980er Jahre zu liefern (Demmers u.a. 2004, 2,6).

David Williams begründet seine Auffassung von Good Governance als Ideologie in dem Text „'Good Governance' and the Ideology of Transformation“ folgendermaßen: „Governance is a 'transformative ideology': it has a clear conception of the desirable future; it provides a way of identifying obstacles to this future; it generates Strategies to overcome these obstacles; and finally it presents this transformation as simply objective“ (Williams 1997, 243). Mit Good Governance gehe eine Konzeption des Guten im politischen, ökonomischen, sozialen und individuellen Leben einher. Hinter der Ideologie der Transformation stehen Vorstellungen von Fortschritt und die dominanten Ideen von Modernität (Williams 1997, 238). Good Governance bietet sowohl das Ziel, als auch Strategien der Transformation an. Als Hindernis wird all jenes identifiziert, das einer funktionierenden Marktwirtschaft, freiem Unternehmertum und Wirtschaftswachstum entgegensteht. Das Versagen, eigenständige Veränderung in die angestrebte Richtung herbeizuführen, rechtfertige Interventionen von Außen: „As we can see from our analysis of governance, respect for the sovereignty of other countries is overridden by the imperative of transformation [...] The failure to achieve self-transformation justifies outside intervention“ (Williams 1997, 245). Die Regierungs- und Verwaltungsreformen für die die Weltbank eintritt, würden als rein pragmatisch ausgegeben. Damit ist nach Williams die liberale Verpflichtung zu Neutralität verknüpft. Den Staaten bleibe die Umsetzung von Good Governance zwar selbst überlassen, die Kriterien darüber, was „gut“ ist, werden aber schon vorher definiert (Williams 1997, 239f.).

Shirin Rais Zugang zu Ideologie ist es, danach zu fragen, wie bestimmte Ideen in den „Alltagsverstand“ übergehen und die damit verbundenen Normen als selbstverständlich erachtet werden. Die Art, wie Governance als Ideologie „funktioniert“, beschreibt Rai

folgendermaßen: „Governance as ideology is produced and circulated through hegemonic discourses, educational institutions and media, both traditional and digital“ (Rai 2008, 33). Die Normalisierung und institutionelle Verankerung der Ideologie erfolge beispielsweise durch internationale politische Strategien, Konventionen und Verträge. Die Funktion der Ideologie liege in der Stabilisierung der im Sinne des hegemonialen Diskurs funktionierenden Märkte und der im Marktgeschehen eingebundenen Institutionen (Rai 2008, 20f.,33).

Governance benötige Bestätigung in einer „epistemischen Gemeinschaft“, einem Netzwerk des Einflusses und der Autorität, bestehend aus WissenschaftlerInnen innerhalb und außerhalb der Universitäten und PolitikberaterInnen, die einen Einfluss auf die einzelnen Disziplinen und über das, was als „möglich“ erscheint ausüben: „What is deemed feasible as an alternative runs the gauntlet of academic scrutiny, research developments and peer-reviewed publications as well as of policy-makers whose presumptions of the 'normal', the self-evident trump alternative visions“ (Rai 2008, 34). Rai verortet das Governance-Konzept in einem neoliberalen Diskurs, der durch Institutionen und die eben beschriebene epistemische Autorität bzw. hegemoniale Dominanz bestimmter professionalisierter Gemeinschaften gestützt wird. Durch den neoliberalen Diskurs würden Auffassungen über die Effizienz, Wohlstand fördernde Wirkung und Freiheit von Märkten sowie Vorstellungen der Selbstverwirklichung durch Konsum normalisiert. Gleichzeitig würden die widersprüchlichen, hierarchischen sowie lebens- und umweltzerstörenden Wirkungen der angestrebten Politiken ausgeblendet. Der Diskurs verfolge die Logik, dass auf dem Markt beruhender Wettbewerb die effizienteste Möglichkeit der Ressourcenverteilung in der Gesellschaft ist, und Versuche in dessen Funktion, beispielsweise durch Regulierungsmaßnahmen einzugreifen, dem übergeordneten Wohl schaden (Rai 2008, 34).

Diese Logik der Dominanz und des Ausschlusses zeigt sich nach Rais Darstellung auch in der Dominanz liberaler, westlicher Werte: Der scheinbare Triumph liberaler Werte über andere, der sich mit dem Ende des Ost-West Konfliktes verstärkte und die Dominanz der westlichen Zivilisation über andere Kulturen hätten zur Folge, dass die Lösung von Problemen innerhalb der Parameter anderer Kulturen, Religionen und Ideologien als zum Scheitern verurteilt angesehen werden, solange nicht die Werte der liberalen Welt mit ihren Vorstellungen der Rationalität, Zivilisation und Demokratie anerkannt werden (Rai 2008, 33).

Michael Goldman liefert mit dem Buch „Imperial Nature -The World Bank and Struggles for Justice in the Age of Globalization“ eine umfangreiche Kritik an der Rolle der

Weltbank in der Umsetzung einer neoliberalen Politik und analysiert die Geschichte, Funktionsweise und Art der Einflussnahme der Organisation. Ein zentraler Schwerpunkt des Buches ist es, zu zeigen, wie die Weltbank mit ihren Vorstellungen von „Entwicklung“ es schafft, ein bestimmtes Regime der „Entwicklung“ durchzusetzen. Goldman betont, dass es zu kurz gegriffen wäre, die Macht der Weltbank allein auf ihre ökonomische Macht in der Kreditvergabe zu reduzieren. Vielmehr müsste auch die Rolle der Weltbank darin berücksichtigt werden, wie sie dabei mithilft, die Projekte Modernisierung, Entwicklung oder neoliberalen Kapitalismus umzusetzen und ihre Macht und Autorität zu stärken und zu normalisieren. Der Autor verweist dabei auf die Ausführungen Antonio Gramscis zum Alltagsverstand und der Rolle von Institutionen in der Formierung eines „historischen Blocks“. Die Weltbank spiele, auch in ihrer selbst auferlegten Rolle als Wissensbank, eine entscheidende Rolle in der Prägung des Alltagsverstands der Menschen (Goldman 2005, 32f.). Ein weiteres Argument auf das Goldman immer wieder zurückgreift, lautet, dass die Weltbank heute viel abhängiger von ihren Kapazitäten der Wissensproduktion ist, als von ihrer Fähigkeit Kapital bereitzustellen. „The Bank has never had trouble raising money; its trouble has always been lending it.“ (Goldman 2005, 34) Der Autor verortet die konkreten Konzepte der Wissensproduktion, er bezieht sich im Buch in erster Linie auf das Konzept „nachhaltiger Entwicklung“, in einer bestimmten Ideologie der „Entwicklung“. Die gängige Art und Weise wie über die Nord-Süd-Beziehungen gedacht wird, sei dabei wesentlich auf den Einfluss der Weltbank in den letzten Jahrzehnten zurückzuführen (Goldman 2005, 6). Dieser Ideologie liege die Grundannahme der Modernisierungstheorie der Entwicklung zugrunde, dass es keine Alternative zur „westlichen“ Entwicklungsweise gäbe, und dass „Entwicklung“ sich in einem Umfeld, dass sich dem Kapital unterordnet und in der Existenz des freien Marktes verdinglicht ist, frei entfaltet.

Dass das Scheitern von Entwicklungsmaßnahmen in Ländern der „Dritten Welt“ liege werde damit begründet, dass die dortigen Institutionen von traditionellen Strukturen bestimmt und schlecht darauf abgestimmt seien, voll von den Vorteilen kapitalistischer Entwicklung zu profitieren. Probleme in Bezug auf „Entwicklung“ liegen dieser Auffassung nach nicht in der kapitalistischen Weltwirtschaft und den Machtbeziehungen im Weltsystem, sondern in den Elementen der Länder des globalen „Südens“. Ähnlich wie Rai, betont Goldman die Rolle von Macht- und Wissensnetzwerken in der Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Form der globalen politischen Ökonomie, in dem die Weltbank tief verstrickt sei (Goldman 2005, 12ff.).

4.2 Ideologiekritik und Diskursanalyse

In der besprochenen Kritik von Good Governance als Ideologie lag dem von den AutorInnen verwendete Ideologiebegriff keine einheitliche Definition zugrunde. Deshalb erscheint die theoretische Auseinandersetzung mit dem Ideologiebegriff und der Diskurstheorie sinnvoll, bevor der ideologiekritische Zugang dieser Arbeit beschrieben wird.

4.2.1 Die Wurzeln des modernen Ideologiebegriffs

Die Wurzeln des modernen Begriffs der „Ideologie“, wörtlich die „Lehre von den Ideen“, sind in der französischen Aufklärung zu finden (Hirsland/Schneider 2006, 377). Seit damals hat der Begriff Wandlungen unternommen, wurde von verschiedenen Seiten aufgegriffen und ging auch in den alltäglichen Sprachgebrauch über.¹⁵ Die Verwendung des Ideologiebegriffes in den Geistes- und Sozialwissenschaften geht auf seine Rezeption in der marxistischen Theorie zurück. Durch die Verknüpfung mit dem Basis-Überbau Modell, wurde des Problemfeld, in dem der Ideologiebegriff zu verorten ist, festgelegt: „Ideologie“ bezieht sich bei Marx auf die Darstellung der (materiellen) „Wirklichkeit“ bzw. der gesellschaftlichen Verhältnisse durch die herrschende Klasse. Marx verwendete den Ideologiebegriff dazu, idealistische, philosophische und religiöse Vorstellungen zu kritisieren, welche anti-materialistische Vorstellungen und bürgerliche Ideen untermauerten (Hall 2004, 12). In marxistischer Tradition war der Ideologiebegriff somit von Beginn an mit Ideologiekritik, der Kritik von Ideologie verbunden.

Die Verwendung des Ideologiebegriffs in der Kritik am Good Governance-Konzept lässt sich insofern auf seine Verwendung in marxistischer Tradition zurückführen, als sie den Fokus von Good Governance, als ein in Macht- und Herrschaftsverhältnissen zu verortendes Konzept lenken. Deshalb wird in dieser Arbeit die theoretische Grundlegung des Ideologiebegriffes auf die Auseinandersetzung in der (neo-)marxistischen Theorie sowie aus daraus hervorgehenden (klassische Ideologiekritik) oder damit in Verbindung

¹⁵ Zur detaillierten Darstellung der Geschichte des Ideologiebegriffs und der Entwicklung der verschiedenen theoretischen Positionen siehe Ritsert (2002) und Ziai (2004).

stehenden Ansätzen (kritische Diskursanalyse) bezogen. Im folgenden Abschnitt soll der Blick auf „negative“ bzw. „positive“ Ideologiekonzeptionen gelenkt werden und die unterschiedlichen Ansätze in der Betrachtung „des Ideologischen“ aufgezeigt werden.

4.2.2 Vom „negativen“ zum „positiven“ Ideologiebegriff

Im alltäglichen Sprachgebrauch ist der Begriff Ideologie in seiner Verwendung meist mit negativen Bedeutungen behaftet. In politischen Auseinandersetzungen beispielsweise wird mit Ideologie oft auf eine verzerrte Darstellung der „Wirklichkeit“ durch das politische Gegenüber hingewiesen, welche auf dessen ideologisch verblendeten Sichtweise beruhe. Besonders in der zugespitzten politischen Polarisierung in Zeiten des „kalten Krieges“ wurde jeweils gegenüber der anderen Seite der „Ideologievorwurf“ erhoben. Diese Verwendung des Ideologiebegriffes wird von der Vorstellung des „falschen Bewusstseins“ getragen, welches (implizit) der wahren Sicht der Dinge gegenübergestellt wird.

In der ursprünglichen Verwendung des Ideologiebegriffs in Frankreich zur Zeit der bürgerlichen Revolution hatte der Begriff eine neutrale Konnotation. Der Philosoph und Politiker Antoine Louis Claude Destutt de Tracy formulierte in der Schrift „Les éléments de l'idéologie“ aus dem Jahre 1796 Ideologie als „Wissenschaft von den Ideen“. Dabei ging es um eine Entkoppelung der Ideen von mystischen und religiösen Vorstellungen. Gemeinsam mit anderen Gelehrten wollte er „eine naturwissenschaftlich exakte Lehre von den geistigen Funktionen des Menschen“ (Ritsert 2002, 9) begründen. Die negative Bedeutung erlangte der Begriff durch seine abschätzige Verwendung durch Napoleon, der in den „Ideologen“ politische Gegner sah, und ihnen somit feindlich gegenüber stand (Garzone/Sarangi 2007, 13).

Der klassisch-marxistische Ideologiebegriff kann auch als negativ bezeichnet werden. Negativ bezieht sich hier einerseits auf das Verhältnis zwischen Ideologie und „Wahrheit“ sowie auf das Verhältnis zwischen Ideologie und Individuum. Bei Marx wird Ideologie begriffen als „System von Ideen und Vorstellungen, das das Bewußtsein eines Menschen oder einer gesellschaftlichen Gruppe beherrscht“ (Althusser 2010). Die Ideologien sind in dieser Vorstellung wiederum durch die materiellen Verhältnisse und der damit verbundenen Klassegegensätze bestimmt. Als Ideologie werden die „Ideen der Herrschenden“

begriffen, welche der eigenen Legitimation und der Aufrechterhaltung der gegebenen Produktionsverhältnisse dienen. Ideologie ist in diesem Verständnis mit einem notwendig „falschen“ Bewusstsein verbunden, durch das der Blick auf die materielle Wirklichkeit verstellt ist (Hirsland/Schneider 2006, 380f.).

Louis Althusser, ein bedeutender neo-marxistischer Theoretiker, hat den marxistischen Ideologiebegriff aufgegriffen und ihn durch die Betonung der Rolle von Ideologie in der Subjektbildung und der Reproduktion gesellschaftlicher Verhältnisse zum positiven gewendet. Ideologie wird bei Althusser nicht auf die Verzerrung der gesellschaftlichen Realität bezogen, da er Ideologie als „Darstellung' des imaginären Verhältnisses der Individuen zu ihren wirklichen Lebensbedingungen“ (Althusser 2010) betrachtet. Demnach ist der Fokus hier nicht auf die Deutung der gesellschaftlichen Wirklichkeit gerichtet, sondern auf die „immer schon imaginäre Vorstellung des jeweiligen Verhältnisses von Subjekten zur gesellschaftlichen Realität“ (Hirsland/Schneider 2006, 386). Der Ideologiebegriff wird dabei als positiv bezeichnet, da Ideologie selbst materielle Existenz erhält. Diese liegt in der materiellen Praxis der Individuen und den Orten der Reproduktion der Ideologie, den ideologischen Staatsapparaten, begründet. Das Subjekt kann bei Althusser durch das Konzept der „Anrufung“ als ideologisch bestimmt gelten. Die Subjektbildung geschieht durch die Ideologischen Staatsapparate, zu denen beispielsweise die Schule oder die Kirche gezählt werden, und denen die Funktion der Reproduktion der gesellschaftlichen Verhältnisse zukommt. Die Frage nach dem Wahrheitsgehalt von Ideologien stellt sich bei Althusser somit nicht mehr, da sie selbst „Wirklichkeit“ werden (Hirsland/Schneider 2006, 386).

Nachdem in diesem Abschnitt der Weg von einer negativen, entlarvenden Sicht von Ideologie als „falsches Bewusstsein“ hin zu einer positiven Konzeption nachgezeichnet wurde, bei der Ideologie die Subjekte konstituiert und selbst materielle Wirklichkeit erlangt, soll im nächsten Abschnitt versucht werden, im Anschluss an die eben nachgezeichneten Überlegungen zu einer diskursanalytischen Betrachtungsweise von Ideologie zu gelangen. Dies erscheint für diese Arbeit deshalb relevant, da sich die in weiterer Folge erarbeitete ideologiekritische Methode an einem diskursanalytischen Ansatz orientiert.

4.2.3 Auf dem Weg zu einem diskursanalytischen Ideologiebegriff

Erfolgte in Althusser's ideologietheoretischen Überlegungen eine Differenzierung des klassisch-marxistischen Ideologiebegriffs, so wurden in seinen Ausführungen dennoch Unzulänglichkeiten ausgemacht, bzw. der Begriff durch die Verbindung mit einer diskursanalytischen Betrachtungsweise erweitert. Bemängelt wurde, dass bei Althusser die Subjekte ideologisch determiniert sind, sie der Ideologie „ausgeliefert“ sind, da sie etwas ist, das den Menschen voran geht. Die Ideologie ergibt sich aus der Interpretation der außerideologischen Welt, der materiellen Basis, wird durch die ideologischen Staatsapparate vermittelt und ruft die Individuen als Subjekte an. Der Fokus liegt in der Aneignung der „einen“ Ideologie durch die Individuen. An dieser ideologischen Bestimmung der Subjekte wird kritisiert, dass diese Sichtweise „keine empirisch zu klärende Differenz mehr offen läßt zwischen dem Ideologischen und dem Wissen, Bewußtsein von Subjekten und deren (Alltags-)Handeln“ (Hirsland/Schneider 2006, 387), der Ideologiebegriff somit zu breit gefasst und keinen Raum mehr für andere Bestimmungsfaktoren der Subjekte offen lässt, die nicht in letzter Instanz auf die materielle Basis zurückzuführen sind. Mit dieser Auffassung gehe ein eindimensionales Grundverhältnis von Herrschaft und Unterwerfung einher, auch wenn bei Althusser die Aneignung der Ideologie durch die Individuen, somit eine freiwillige Unterwerfung in den Blick genommen wird. Dem könne die Auffassung der Vergesellschaftung der Subjekte in einem offenen sozialen Prozess gegenübergestellt werden, bei dem auch Reflexion, Widersprüchlichkeit und selektive Aneignung eine Rolle spielten (Hirsland/Schneider 2006, 387).

Bevor auf die Weiterentwicklung in der Sicht auf das Ideologische noch näher eingegangen wird, soll an dieser Stelle auf die Bedeutung Althusser's Überlegungen für die Diskursanalyse aufmerksam gemacht werden. So bemerkt etwa Stuart Hall, dass Althusser's Revisionen des marxistischen Ideologiebegriffs „den Weg zu einer stärker linguistischen oder 'diskursiven' Ideologiekonzeption geöffnet“ haben (Hall 2004, 14). Mit Althusser wurde der Blick auf die Erhaltung des sozialen Zusammenhalts in einer von Macht- und Herrschaftsverhältnissen geprägten Gesellschaft gelenkt und auf die Art und Weise wie Ideologien auf die einzelnen Menschen wirken.

Michel Pêcheux, ein Schüler Althusser's, hat die Sicht auf die ideologisch erzeugte Subjekt-

position dynamisiert. Ideologie wurde nun als in einem diskursiven Verhältnis stehend betrachtet. Somit ist die Ideologie und ihre Bedeutungen nicht einfach „da“, sondern ist sozial hergestellt und befindet sich in einem diskursiven Feld von Macht und Widerstand, in dem es dominierende und dominierte Ideologien gibt. Dem individuellen Subjekt ergibt sich aus dieser Sicht die Möglichkeit sich in verschiedenen Weisen den herrschenden gesellschaftlichen Ideologien gegenüber zu positionieren. Der Ideologiebegriff ist hier nicht mehr mit einer präkonstituierten Subjektivität befunden, die die Individuen übernehmen, sondern die Sicht wird auf mögliche entgegenlaufende Identifikationen, die nicht der „vorgesehenen“ Subjektivierung entsprechen, erweitert (Hirsland/Schneider, 390f.).

Auf einem erweiterten Feld des Ideologischen, in dem sich Ideologie nicht allein aus einem, durch die materielle Basis bestimmten Überbau ableiten lässt, welche dann wiederum auf die Menschen wirkt, stellt sich die Frage nach den Konstitutionsbedingungen von Ideologie und der Subjektivität der Individuen. Diese Frage wurde in diskurstheoretischen Überlegungen gestellt, wobei sich in weiterer Folge auch die Frage nach dem Verhältnis von Diskurs zu Ideologie stellt.

Bei Laclau und Mouffe, wird das „Ideologische“ als „mögliche Tendenz eines jeden Diskurses“ begriffen (Hirsland/Schneider 2007, 392). In deren Diskursverständnis wird Wirklichkeit durch die diskursive Erzeugung von Bedeutungen hergestellt. Diskurs bezieht sich dabei nicht bloß auf die sprachliche Ebene, sondern auch auf die sozialen Handlungen und Objekte, denen im Diskurs Bedeutung gegeben wird. Die Bedeutungen stehen aber immer in Bezug zu anderen Bedeutungen und sind erst in Beziehung zu diesen zu begreifen. Diskurse werden somit als Systeme von Bedeutungen und den Verhältnissen zwischen diesen Bedeutungen begriffen, wobei das Soziale unter dem Aspekt der Sinnerzeugung betrachtet wird. Dies eröffnet die Sicht auf verschiedene, sich ergänzende, überlagernde und widersprechende Diskurse: Diskurse stehen zueinander in Beziehung. Im Diskurs wird den Elementen der erfahrbaren Wirklichkeit Bedeutung gegeben, diese Bedeutungen zueinander in Beziehung gesetzt, wobei der Diskurs selbst auch mit anderen Diskursen in einem Verhältnis steht (Hirsland/Schneider 2007, 392).

Der Diskurs- und der Ideologiebegriff lassen sich nicht komplett voneinander trennen, da sie sich überlagern. Gemeinsam ist den Begriffen, dass sie sich auf die Repräsentation der Wirklichkeit beziehen (wobei sie selbst wiederum Wirklichkeit schaffen). Stuart Hall (1983) definiert Ideologie folgendermaßen:

„By ideology I mean the mental framework -the languages, the concepts, categories, imagery of thought, and the systems of representation which different classes and social groups deploy in order to make sense of, define, figure out and render intelligible the way society works” (Hall 1983, 29).

Wird diese Definition von Ideologie betrachtet, wird die Ähnlichkeit zu den vorangehenden Überlegungen über den Diskursbegriff deutlich. Der Zusammenhang zwischen Diskurs und Ideologie wird durch den Bezug auf Machtverhältnisse verständlich. Durch Diskurse hergestellte Ordnung wird bei Laclau und Mouffe immer als politisch betrachtet. Dies ergibt sich aus der Überlegung über die Unmöglichkeit einer dauerhaften Sinnfixierung. Diskurse verändern sich. Sie stehen in einem Spannungsverhältnis der „Gleichheit und Verschiedenheit“ in Bezug auf das Verhältnis der Bedeutungen und der Diskurse zueinander. Zudem werden Diskurse als „artikulatorische Praxis“ begriffen, die sich aus der Veränderung der sozialen Wirklichkeit und neu auftauchenden Problemlagen ergibt. In Diskursen werden die verschiedenen Elemente neu in Beziehung zueinander gesetzt. Ein Konzept wie Good Governance lässt sich als neuer Knotenpunkt in einem sich verändernden Feld begreifen, um den herum eine neue diskursive Formation entsteht. Hier kommt die Frage nach der Macht ins Spiel. Wenn das Diskursive als sich verändernder, widersprüchlicher und umstrittener Raum gesehen wird, muss es auch stärkere und schwächere Diskurse geben. Diskurse, die sich in der Erklärung einer neuen Problemlage durchsetzen und eine zentrale Stellung einnehmen, können als hegemoniale Diskurse bezeichnet werden (Hirsland/Schneider 2007, 394f.).

Aus diesen Überlegungen geht eine diskurstheoretische Reformulierung des Ideologiebegriffs hervor, wobei Ideologie als der Versuch begriffen wird, „die zwangsläufig partikulare Perspektive jeder Diskursformation mit dem (hegemonialen) Anspruch zu versehen, einen totalisierenden und universalisierbaren Sinnhorizont aufzuspannen, [...]“ (Hirsland/Schneider 2007, 396), somit versucht wird, den Diskursen Stabilität zu verleihen. Mit diesem Ansatz ist die anti-essentialistische Sicht verbunden, dass die Welt und die Beziehung der Menschen zur Welt, den Menschen nur in und durch Diskurse verständlich wird. Diese Annahme verstärkt die Rolle hegemonialer Diskurse bzw. dominanter Ideologien. Das Ideologische im Diskurs ist die Art und Weise wie versucht wird, durch (implizite) Normen, Werte und Vorannahmen „Objektivität“ und universelle Gültigkeit zu generieren.

Ideologie kann in Anlehnung an das obige Zitat von Stuart Hall als ein Vorstellungssystem bezeichnet werden, das sich in der Sprache, in den Konzepten, den Kategorien und dem

Denken einer bestimmten Personengruppe ausdrückt. Als Ideologie bezieht sich dieses Vorstellungssystem auf eine materielle Wirklichkeit und wird selbst zur materiellen Kraft. Ideologien erfüllen des Weiteren eine gesellschaftliche Funktion. Sie spiegeln den Standpunkt wider, der sich aus dem sozialen Interesse der jeweiligen Personengruppe ergibt (Ziai, 2004, 82). Ideologien können die Funktion haben, gesellschaftliche Prozesse und Herrschaftsverhältnisse zu legitimieren, indem die eigene Sicht nicht als partikulär und diskursiv hergestellt betrachtet, sondern Wahrheit beansprucht wird. In Anlehnung an Althusser und Hall kann gesagt werden, dass Ideologien versuchen, in den Alltagsverstand der Menschen einzudringen (Hall 1983, 29). In der dargelegten diskurstheoretischen Sichtweise sind solche Ideologien mit hegemonialen Diskursen verbunden. Die einzelnen Individuen sind diesen aber nicht „ausgeliefert“, eine Annahme, die an früheren marxistischen Ideologietheorien kritisiert wurde. Diskurse verändern sich und stehen in einem ständigen Wechselspiel mit anderen, zum Teil widersprüchlichen Diskursen. Auf der Seite der Aussagesubjekte müssen Ideologien nicht wissentlich als solche entworfen oder betrieben werden. Es reicht, wenn ein wirkmächtiges Konzept wie Good Governance nicht der Reflexion unterworfen wird, denn „[i]deologisch ist die Ignorierung der Konstruiertheit, Partikularität und Kontingenz des eigenen Wissens.“ (Ziai 2004, 81) Als ideologisch können demnach Annahmen und Konzepte gelten, bei der eine „mangelnde Reflexivität gegenüber den eigenen partikularen Prämissen und ihrer unbegründeten Verallgemeinerung“ (Ziai 2004, 9) ausgemacht werden kann.

Diskurse sind soziale Praktiken (Titscher 2000, 145), wobei sich der Begriff auf die „Herstellung von Bedeutung einschließlich der mit ihr einhergehenden sozialen Beziehungen, Subjektformen und Objekte“ (Hirsland/Schneider 2006, 397) bezieht. Ideologie bezieht sich auf die sozialen Interessen und die gesellschaftliche Funktion, die sich in diesen Diskursen ausdrücken, sowie auf die Mechanismen, mit denen im Diskurs „Wahrheit“ hergestellt wird (Ziai 2004, 9).¹⁶

4.2.4 Von der klassischen Ideologiekritik zur ideologiekritischen Diskursanalyse

Die in den letzten beiden Abschnitten erfolgten Überlegungen mündeten in der Darstellung eines diskurstheoretisch orientierten Ideologiebegriffs. In diesem Abschnitt wird versucht zwei praktische Ansätze der Ideologie-kritischen Analyse miteinander in Verbindung zu

¹⁶ Eine Präzisierung des in dieser Arbeit herangezogenen Ideologiebegriffs erfolgt in Abschnitt 4.4.1.

bringen.

Die Analyse ideologischer Aspekte im Good Governance-Konzept der Weltbank benötigt einen geeigneten Forschungsansatz. Auf der Suche nach praktischen Konzepten einer ideologiekritischen Vorgehensweise liegt es nahe, sich im theoretischen Umfeld der Kritischen Theorie der Frankfurter Schule umzusehen. In der Kritischen Theorie wurde eine Art der Kultur-, Wissenschafts- und Gesellschaftskritik begründet, die auch als Ideologiekritik bezeichnet wurde. Während sich viele Texte auf theoretischem Niveau bewegen, gab es auch Versuche, die ideologiekritische Betrachtung von Gesellschaft in empirischen Untersuchungen umzusetzen.¹⁷

Ein Ansatz, der hier näher vorgestellt werden soll, wurde von Jürgen Ritsert (1975) in dem Buch „Inhaltsanalyse und Ideologiekritik“ in Anschluss an die Kritische Theorie entworfen. Da es sich bei der in dieser Arbeit vorgenommenen Analyse um eine Textanalyse handelt, erscheint dieses Werk prinzipiell geeignet, für theoretisch-methodische Überlegungen herangezogen zu werden. Ausgangspunkt bei Ritsert war der Versuch, einen Ansatz der qualitativen Inhaltsanalyse zu entwerfen, der sich einerseits von den positivistischen Verfahrenstechniken der statistischen Semantik, bzw. quantitativen Inhaltsanalyse abgrenzt: „Sie ist der Ausgangspunkt dafür, Inhaltsanalysen über die 'Datenanalyse' und den Hypothesentest hinaus zu einem ideologiekritischen Instrument zu erweitern“ (Ritsert 1975, 19) Auf der anderen Seite wollte Ritsert nicht in der Kontroverse um das Verhältnis von quantitativer zu qualitativer Inhaltsanalyse verharren, sondern einen Ansatz begründen, der von einem ideologiekritischen Erkenntnisinteresse getragen wird (Ritsert 1975, 19). Der Ansatz orientiert sich an der Frage, wie der gesellschaftliche Gehalt von Texten aufgezeigt und analysiert werden kann: „Dem entspricht Adornos Aussage, die qualitative Inhaltsanalyse habe den 'gesellschaftlichen Gehalt' von Texten zu 'dechiffrieren“ (Ritsert 1975, 30).

Merkmale von Texten, denen der Autor hierfür besondere Aufmerksamkeit schenkt werden mit den Begriffen Kontext, Latenz, Singularität und Präsenz gefasst. „Kontext“ bezieht sich auf den Sinnzusammenhang von Texten, in Bezug auf Ideologie insbesondere auf das ideologische Muster, mit dem bestimmte Aussagen in Verbindung stehen (Ritsert 1975, 28). Dabei wird auch die Wichtigkeit des latenten Sinngehalts von Texten betont, von dem was „zwischen den Zeilen“ steht. Dieser wird als Bestandteil der Texte betrachtet, und nicht etwa auf unbeabsichtigte Folgen im Laufe der Textinterpretation bezogen (Ritsert

17 Dabei sei z.B. auf Adornos Auseinandersetzung mit der Qualitativen Inhaltsanalyse verwiesen (siehe Ritsert 1975).

1975, 32, 43). „Singularität“ bezieht sich auf die mögliche Relevanz von Einzelfällen, die bei quantitativen Analysen zu kurz komme. Mit „Präsenz“ wird darauf verwiesen, ob sich etwas, zum Beispiel ein bestimmter Begriff, im Text findet oder nicht. Diesbezüglich bemerkt Ritsert, dass es „zum relevanten Thema eines ideologiekritischen Ansatzes werden [kann], beispielsweise Motive dingfest zu machen, die im Text durchgehend ausgeblendet oder nur einmal kurz berührt werden, obwohl man sie zum Merkmalskomplex der behandelten Sachverhalte rechnen muß“ (Ritsert 1975, 25).

Die Verortung eines Textes oder bestimmter Aussagen in einem ideologischen Muster, die festgestellten latenten Sinnzusammenhänge und die Bedeutung der Präsenz oder Nicht-Präsenz bestimmter Themen oder Begriffe müssten sich aber erst am Text bewähren, weshalb es notwendig erscheine, die Analyse nachvollziehbar zu machen. Deshalb stellt Ritsert auch Überlegungen zur methodischen Umsetzung des ideologiekritischen Ansatzes an, welche in dieser Arbeit zum Teil in die methodische Vorgehensweise der Kategorienbildung eingeflossen sind (Ritsert 1975, 45-78).

Nun wurden in den Ausführungen dazu, was Jürgen Ritsert unter einer ideologiekritischen Inhaltsanalyse versteht, zwar schon Aspekte der inhaltlichen Betrachtung von Texten beschrieben, die für die Analyse ideologischer Muster relevant sind. Es wurde aber noch nicht darauf eingegangen was der Autor genau unter Ideologie und ideologiekritik versteht und wie sich sein Ansatz mit einem diskursanalytischen Ideologiebegriff verbinden lässt. Nach Jürgen Ritsert sind Ideologien „gesellschaftlicher Geist als Ungeist“, was bedeutet, dass sie „Muster zur Verschleierung bestehender Herrschaft [umfassen], die als solche nicht das bewußte Produkt jenes Individuums sein müssen, das einen Text hervorbrachte, die aber, weil der Text durch das Medium der Sprache an allgemeine, wirksame und tradierte Situationsdeutungen, Normen und Denkhaltungen anschließt, in ihm nachgewiesen werden können.“ (Ritsert 1975, 96). Ideologiekritik wird somit als Nachweis der ideologischen Denkmuster in der Sprache bzw. im Text betrachtet. Er nennt aber auch die Untersuchung der gesellschaftlichen Entstehungsbedingungen und der Wirkung von Ideologien (Ritsert 1975, 101). Zur Ideologie zählt Ritsert Kernlegenden, Legitimationsmuster und Rationalisierungen sowie, mit dem Verweis auf Marx, Empfindungen, Anschauungen und Illusionen (Ritsert 1975, 96). Dieser unbewusste Charakter von Ideologien drücke sich auf Ebene der Sprache als „meist unbewusst entworfene Sprachsysteme“ (Ritsert 1975, 44) aus.

Werden Ritserts ideologietheoretischen Überlegungen näher betrachtet, fällt auf, dass der

Autor in der Vorstellung des klassischen Basis-Überbau-Schemas verhaftet bleibt (siehe beispielsweise Ritsert 1975, 102). Daraus ergibt sich auch die Vorstellung davon, dass es ein aus den materiellen Verhältnissen ableitbares Klassenbewusstsein gibt, welches den „objektiven Interessen“ (Ritsert 1975, 104) einer Klasse bzw. Gruppe¹⁸ und deren Individuen zugrunde liegt. Auf dieser Annahme beruht auch das Bild eines „wahren“ oder „falschen“ Bewusstseins. Ritsert sieht es auch als Aufgabe der Ideologiekritik, nach den Konstitutionsbedingungen „richtigen Bewußtseins“ zu fragen und spricht in diesem Zusammenhang vom „verstellten Bewusstsein“¹⁹ (Ritsert 1975, 103). Es verwundert auch nicht, dass Ritsert es dabei als Aufgabe der Ideologiekritik sieht, durch eine „detaillierte Kenntnis der wirksamen Ideologien“, das „falsche Bewusstsein praktisch an[zu]greifen“ (Ritsert 1975, 96). Er geht davon aus, dass sie dazu in der Lage sei, „fungierende Ideologien in all ihren Ausprägungen systematisch zu erfassen“ (Ritsert 1975, 100).

Auf die Erweiterung der klassisch-marxistischen Vorstellung von Ideologie wurde im Abschnitt 4.2.2 bereits eingegangen. Nun stellt sich die Frage, welche Implikation ein erweiterter Ideologiebegriff auf die Ideologiekritik hat. In Bezug auf die Beschäftigung mit Ideologie in der Diskursanalyse machen Hirsland und Schneider eine Wende zum Begriff der Repräsentation aus. Die kritische Sicht zielt dabei „nicht mehr auf eine Wahrheit jenseits [...] der Deutung von Wirklichkeit, sondern auf die soziale Konstruktion der Repräsentation“ (Hirsland/Schneider 2006, 389). Damit wird auch die Annahme überwunden, in der das Subjekt als ideologisch determiniert betrachtet wird. Die zitierten Autoren gehen davon aus, dass die soziale Wirklichkeit den Individuen nur durch diskursive Formationen zugänglich ist. „Das Soziale“ wird in diesem Zusammenhang als Wissen und Handeln im Alltag bzw. als gesellschaftliche Praxis verstanden. Es gehe darum, „'das Soziale' -in einer Weise mit einem Konzept 'des Ideologischen' zu verbinden, die letztlich keine außerdiskursive Determiniertheit von Ideologien mehr braucht“ (Hirsland/Schneider 2006, 389).

Ideologiekritik im Sinne der bei Ritsert beschriebenen ideologiekritischen Inhaltsanalyse und der ideologiekritischen Diskursanalyse in Anlehnung an Hirsland und Schneider unterscheiden sich insofern voneinander, als es bei der letzteren nicht darum geht, „falsches Bewusstsein“ aufzuzeigen, da sie die Annahme nicht teilt, dass es eine hinter

18 Ritsert verweist kurz auf die Problematik des Klassenbegriffs ohne jedoch näher darauf einzugehen, und verwendet die Begriffe Klasse und Gruppe zum Teil nebeneinander (Ritsert 1975, 101, 103)

19 Ritsert stellt die beiden Begriffe an der zitierten Stelle auch unter Anführungszeichen.

dem diskursiv formulierten eine dem Individuum zugängliche Wahrheit gibt. Es geht vielmehr darum, die Partikularität der Annahmen aufzuzeigen und darum, wie versucht wird, dem Diskurs „Wahrheit“ zu verleihen. In Abschnitt 4.2.3 wurde festgehalten, dass Diskurse in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Sie ergänzen, überlagern und widersprechen sich. Dabei kommt auch die Frage der Macht ins Spiel, die Frage danach, welche Diskurse eine hegemoniale Stellung einnehmen können. Dazu gehört, wie sie sich in diesem Spannungsverhältnis durchsetzen können, beispielsweise bestimmte Diskurse bzw. Diskurselemente ausblenden oder an den eigenen Diskurs anpassen.

Ein weiterer Unterschied betrifft die Rolle des Wissenschaftlers oder der Wissenschaftlerin als Aussageobjekt: Wurde beim Ansatz der ideologiekritischen Inhaltsanalyse nach Ritsert der Anspruch gestellt, Ideologien aufzudecken und in all ihren Facetten darzustellen, geht ein diskurstheoretischer Ansatz der Ideologiekritik davon aus, dass es sich auch bei der Darstellung des ideologischen Diskurses durch die analysierende Person, „nur“ um einen speziellen Diskurs handelt, der nicht als universell betrachtet werden kann, sich jedoch von einem ideologischen Diskurs dadurch unterscheidet, dass versucht wird, eine dialogische, reflexiv-kritische Positionierung einzunehmen (Hirsland/Schneider 2006, 402).

Überschneidungen der beiden Ansätze zeigen sich im Augenmerk auf den sozialen und historischen Kontext sowie auf die Offenlegung von Latenz. Hirsland und Schneider bemerken, dass die partielle Sinnfixierung und der politische Charakter von Diskursen aufgezeigt werden kann, wenn sie in einen erweiterten Kontext gestellt und auch vor dem Hintergrund von Gegendiskursen und anderen Diskursformationen betrachtet werden. Somit können auch latente Bezüge aufgedeckt werden. Zwei weitere Aspekte der Analyse, die in diesem Zusammenhang erwähnt werden, sind die Betrachtung davon, wie von Diskursen Macht zwischen Subjekten oder zwischen Subjekten und Objekten konstituiert und strukturiert wird und wie Diskurse bestimmte Subjektpositionierungen produzieren. Zur diskursanalytischen Rekonstruktion des Subjekts gehöre jedoch auch die Betrachtung von Gegenidentifikationstendenzen (Hirsland/Schneider 2006, 399f.). Der von Ritsert eingebrachte Aspekt der Präsenz (siehe Seite 67) spielt im diskursanalytischen Ansatz der Ideologiekritik ebenfalls eine Rolle, weil es beispielsweise auch darum geht, was in Diskursen thematisiert wird und was nicht, oder welche gegenläufigen Diskurse ausgeschlossen werden.

In diesem Abschnitt wurde versucht, einen Ansatz der Ideologiekritik in Tradition der Kritischen Theorie darzustellen und ihn mit einem diskursanalytischen Verständnis in

Verbindung zu bringen. Bevor im sechsten Kapitel die eigene methodische Vorgehensweise beschrieben werden soll, wird nun auf den Ansatz der kritischen Diskursanalyse eingegangen, in dem sich das oben dargelegte diskursanalytische Ideologieverständnis und Verständnis von Ideologiekritik wieder findet.

4.2.5 Die Rolle von Institutionen und professionalisierten Diskursen

Nachdem in den letzten Abschnitten versucht wurde, einen für diese Arbeit praktikablen Zugang zum Ideologischen zu umreißen und einen geeigneten Zugang zur Analyse darzustellen, soll nun noch ein Aspekt besprochen werden, der gerade in Zusammenhang mit der Analyse des Governance-Konzepts der Weltbank von Bedeutung ist: die Rolle von Institutionen in Verbindung mit ideologischen Diskursen.

Bei der Befassung mit dem Ideologiebegriff von Louis Althusser ist bereits der Begriff der „Ideologischen Staatsapparate“ gefallen (siehe Seite 61). Althusser bezeichnete damit diejenigen gesellschaftlichen Institutionen, wie zum Beispiel die Kirche, die Schule, die Parteien oder die Informationsmedien, denen eine wichtige Rolle bei der Reproduktion der herrschenden Ideologie zukommt. Sie rufen die Individuen als Subjekte an, womit diesen ihre Rollen oder Positionen in der Gesellschaft zugewiesen werden. Diesen stellt Althusser den „repressiven Staatsapparat“ gegenüber, zu dem er etwa die Regierung, Verwaltung und Polizei zählt (Althusser 2010). Im Abschnitt 4.2.2 wurde die Diskussion um die Determination der Individuen durch eine „herrschende Ideologie“ bereits kurz dargestellt. Auch wenn der Ideologiebegriff bei diskursanalytischen Zugängen eine Erweiterung erfahren hat, fließen die Annahmen über die Rolle von ideologischen Institutionen²⁰ in die ideologietheoretischen Überlegungen der kritischen Diskursanalyse ein (Van Dijk 1998, 186). Teun van Dijk bezeichnet Institutionen oder Organisationen als „praktische Entsprechung“ von Ideologien. In der Weise, wie Ideologien die Wahrnehmung von Gruppen organisieren, organisieren Institutionen soziale Praktiken und soziale Akteure. Institutionen übernehmen eine wichtige Rolle in der Realisierung einer gemeinsamen Ideologie: Sie können gemeinsame Ziele und Handlungen formulieren und koordinieren bzw. umsetzen, Ressourcen anbieten oder verteilen und sind mit Bedingungen und Zwängen verbunden (Van Dijk 1998, 186). Institutionen werden in der kritischen

20 Van Dijk verwendet die Begriffe ideologische Staatsapparate und ideologische Institutionen synonym (Van Dijk 1998, 334).

Diskursanalyse auch definiert als „complex of relationships, roles, and norms, which constitute and regulate recurring interaction processes among participants in socially defined settings and domains“ (Burns/Carson 2005, 284).

Institutionen stehen untereinander, aber auch mit verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und deren Diskursen und anderen sozialen Praktiken in einem wechselseitigen Verhältnis. Anders ausgedrückt, üben Institutionen Zwang auf die Praktiken innerhalb und außerhalb der Institutionen aus, wobei eine Wechselwirkung zwischen Institutionen und Diskursen besteht (Bloor/Bloor 2007, 29f.). Der Überlegung über diese Wechselwirkung lässt sich die Annahme hinzufügen, dass jedes Diskursfragment, beispielsweise ein bestimmter Text, in einem unmittelbaren institutionellen Kontext steht (Jäger 2000, 176). Institutionen übernehmen eine vermittelnde Rolle zwischen dem „Makrobereich“ der gesellschaftlichen Formation bzw. Verhältnisse und dem „Mikrobereich“ konkreter und partikularer sozialer Interaktion (Fairclough 1995, 37).

Des Weiteren beeinflussen mächtige und stark strukturierte Institutionen durch Diskurse und sprachlich formulierte Regeln und Normen das Denken und Leben der mit der jeweiligen Organisation innerhalb oder außerhalb in Verbindung stehenden Menschen. Damit geht die Vorannahme einher, dass Sprache ein wesentlicher Bestandteil sozialer Kontrolle ist (Bloor/Bloor 2007, 5). Mit jeder Institution geht eine eigene Diskursordnung einher, in der sich das soziale Verhältnis widerspiegelt und die verschiedenen Teildiskurse strukturiert und zueinander in Beziehung gesetzt werden (Fairclough 1995, 38). Institutionen können auch als autoritative Regelkomplexe oder Regelregime bezeichnet werden (Burns/Carson 2005, 284). Es gibt unterschiedliche Faktoren dafür, wie sehr eine Institution die soziale Wirklichkeit gestalten oder beeinflussen vermag. Zentral ist die Position die der Institution durch historische, materielle und kulturelle Bedingungen zukommt. Wichtig, im Zusammenhang mit den Überlegungen über die Rolle von Institutionen in der Ordnung und Wirkung auf die soziale Wirklichkeit ist, dass Institutionen nicht als monolithisch aufgefasst werden, sondern äußerst differenziert und in sich widersprüchlich sein können, und verschiedene Zusammenstellungen (Sets) von Diskursen und ideologischen Positionen anbieten (Fairclough 1995, 40).

Im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit wird nun der Blickwinkel eingeschränkt auf einen Begriff von Institutionen im Sinne ihrer Verkörperung durch Organisationen. Im vorliegenden Fall, der Weltbank, handelt es sich um eine Institution, die als „internationale Finanzinstitution“ und internationale „Institution der Entwicklungs-

politik und -zusammenarbeit“ gelten kann. In ihrer konkreten Gestalt und Funktionsweise ist sie eine internationale Organisation multilateralen Charakters.

Organisationen sind mit einem spezialisierten Diskursumfeld verbunden. Spezialisierte Diskurse sind dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht nur soziale Wirklichkeit strukturieren, sondern auch die Beziehungen zwischen den Angehörigen der Organisation und der Außenwelt durch verschiedene Ansichten und Programme gestalten, womit potentiell ideologische Mechanismen einhergehen. Die „professionelle Dominanz“, die in solch einem Umfeld herrschen kann, muss den einzelnen Teilhabenden nicht bewusst sein. Naturalisierte Praktiken etwa können unbewusst sein bzw. als selbstverständlich aufgefasst werden (Garzone/Sarangi 2007, 22).

Ähnlich wie im wissenschaftlichen Diskurs ist die Sprache in vielen Organisationen durch einen formalen Stil geprägt, der die Funktion hat, den Aussagen Objektivität und Gültigkeit zu verleihen. Aus linguistischer Sicht gelten als mögliche Eigenschaften eines professionalisierten Diskurses dieser Art etwa der Nominalstil, eine hohe lexikalische Dichte²¹, und ein passiver Ton, die allesamt syntaktische Optionen darstellen, die einen Text objektiver erscheinen lassen und de-personalisieren (Garzone/Sarangi 2007, 23). Den Grund für diese Form des Sprachgebrauchs sehen Garzone und Sarangi in der dominanten Rolle wissenschaftlicher Wissensproduktion und dem damit verbundenen Wahrheitsanspruch in den „westlichen“ Gesellschaften: „Such a style succeeds in conveying an impression of objectivity, stability and applicability of specialized knowledge, representing the discursive 'objective correlative' of the notion of the absolute truthfulness and impartiality of scientific knowledge predominating in Western society“ (Garzone/Sarangi 2007, 23).

Was bedeuten die vorangehenden Überlegungen nun für den Hintergrund der Analyse des Governance-Konzepts der Weltbank? Einerseits wird mit der Bezugnahme auf die Rolle der Institutionen in der Reproduktion von Diskursen und Ideologien, deren Bedeutung in der Gestaltung von „Wirklichkeit“ hervorgehoben. Auch die Weltbank steht in einem wechselseitigen Verhältnis mit verschiedenen Akteuren sowie deren Interessen und Diskursen. Sie steht etwa in einem engen Verhältnis zum Entwicklungsdiskurs, der einerseits durch die eigene Wissensproduktion mitbestimmt wird, andererseits heterogen und von anderen Akteuren, Institutionen und Diskursen beeinflusst wird und wieder auf die Diskurse und die Politik der Weltbank zurückwirkt. Ein wichtiger Aspekt ist die Macht, die der Weltbank und mit ihr in Verbindung stehenden Organisationen in der Entwicklungs-

21 Mit lexikalischer Dichte ist die verwendete Anzahl von Inhaltswörtern bzw. Fachbegriffen gemeint.

politik zukommen. Im spezialisierten Diskurs der Weltbank finden sich Denkweisen, Begriffe und Konzepte, mit denen die soziale Wirklichkeit in einer bestimmten Weise repräsentiert wird. Gerade im Hinblick auf den gesellschaftlichen Einfluss der Organisation und ihrer Rolle in der Wissensproduktion auf dem Feld der „Entwicklung“ erscheint es als wichtig, nach der oben erwähnten „professionellen Dominanz“ in den sozialen Praktiken zu fragen. Der Analyseteil dieser Arbeit knüpft an diese Überlegung an, indem eine Beschäftigung mit ideologischen Diskursmechanismen (wobei in diesem Kontext jener der Technisierung von besonderem Interesse ist) erfolgt, die sich im Governance-Konzept der Weltbank ausfindig machen lassen.

Die wissenschaftlich anmutenden Formulierungen und der ihnen Neutralität vermittelnde Schein in spezialisierten Diskursen können dazu führen, dass auf den ersten Blick keine Darstellungen ersichtlich sind, denen wertende Annahmen oder bestimmte Interessen zugrunde liegen. In Bezug auf die Identifizierung ideologischer Diskursmechanismen kann auf die Überlegung von Garzone und Sarangi zurückgegriffen werden, wonach es zumindest drei verschiedene Ebenen gibt, auf denen sich diese nachweisen ließen: auf der Ebene von Aussagen, die auf das Verständnis der eigenen Autorität der jeweiligen Institution hinweisen, diskursive Muster der Rechtfertigung aufweisen, und in denen der ideologische Rahmen sichtbar wird, auf dem sich die Existenz der jeweiligen Institution begründet (Garzone/Sarangi 2007, 24).

Die zum Teil unreflektierten, naturalisierten Praktiken, die sich aus dem spezialisierten Diskurs einer Organisation ergeben, können umgangssprachlich mit dem Begriff der „Betriebsblindheit“ erfasst werden. Er umfasst die Möglichkeit, dass partikuläre Annahmen und daraus entstehende Strukturen und Vorgehensweisen nicht ausreichend reflektiert und als selbstverständlich erachtet werden. Bloor und Bloor weisen in diesem Zusammenhang auf die Vorgehensweise des „making strange“ hin. Sie machen dabei einen anschaulichen Vergleich: Werden alle Vorannahmen in Bezug auf normalisierte institutionelle Praktiken hinterfragt, sei es möglich, die Welt vom Standpunkt eines Außerirdischen zu betrachten. Damit spielen sie in weiterer Folge darauf an, dass etwas das normalisiert wurde, auch wieder verändert werden kann, es aber vorher notwendig ist, das spezifische oder die Einschränkungen einer vorhandenen Darstellung zu erkennen (Bloor/Bloor 2007, 5f.).

4.3 Kritische Diskursanalyse

Die kritische Diskursanalyse (CDA) ist ein etablierter diskursanalytischer Ansatz²² und stellt in dieser Arbeit einen fixen Bezugspunkt für die empirische Analyse dar. Deshalb soll der Vorstellung dieses Ansatzes an dieser Stelle genügend Platz eingeräumt werden.

Die CDA entstand in den frühen 1990er Jahren aus einem Netzwerk von WissenschaftlerInnen, dem Ruth Wodak, Norman Fairclough, Teun van Dijk, Gunther Kress und Theo van Leeuwen angehörten (Wodak/Meyer 2009, 3).²³ Es dauerte nicht lange, bis sich Weiterentwicklungen des ursprünglichen Ansatzes ergaben, oder manche dem Ansatz wieder ihren Rücken kehrten. Die weitere Bezugnahme auf die CDA in dieser Arbeit baut zum Großteil auf Texten der drei erstgenannten AutorInnen auf. Zu deren Umfeld können auch Stefan Titscher und durch die Bezugnahme auf sie Thomas und Meriel Bloor (2007) gezählt werden. Siegfried Jäger (2004) wird im methodischen Teil dieser Arbeit ebenfalls herangezogen. Er ist auch ein Vertreter der CDA, wobei seine Arbeit durch eine besondere Bezugnahme auf Foucault geprägt ist. CDA wird als inter- bzw. multidisziplinärer Ansatz beschrieben, wobei die Wurzeln unter anderem in den wissenschaftlichen (Teil-)Gebieten der Textlinguistik, Anthropologie, Philosophie, Sozialpsychologie, Kognitionswissenschaft, Literaturwissenschaft und Soziolinguistik liegen. Den theoretischen Rahmen der CDA bilden Annahmen in der philosophischen Tradition der Frankfurter Schule und Antonio Gramscis, Louis Althusers Ideologietheorie, Mikhail Bakhtins Genre-Theorie, Michel Foucaults Diskurstheorie und der Ansatz der systemisch-funktionalen Grammatik von Michael Halliday (Titscher/Meyer/Wodak/Vetter 2000, 144; Wodak 2001, 8). Der Ansatz der CDA kann als neo-marxistisch bezeichnet werden. Das Präfix „neo“ bezieht sich dabei einerseits auf die veränderte Auffassung, dass soziale bzw. kulturelle Faktoren, nicht allein ökonomische, eine entscheidende Rolle in der Erzeugung und Aufrechterhaltung von Machtbeziehungen spielen. Andererseits wird keine strikte Trennung zwischen Basis und Überbau angenommen (Titscher u.a. 2000, 145).

Der Unterschied zur klassischen Diskursanalyse liegt darin, dass sich die CDA als problemorientiert und interdisziplinär definiert und nicht daran interessiert sei, eine

22 Die kritische Diskursanalyse (Critical Discourse Analysis – CDA) will sich auch als Schule oder Forschungsprogramm verstanden wissen, jedoch nicht als geschlossene Theorie (Wodak/Meyer 2009, 5).

23 Die zitierten AutorInnen verweisen auf die Bedeutung eines Symposiums, das im Jahr 1991 in Amsterdam stattfand und an dem die aufgezählten WissenschaftlerInnen teilnahmen (Wodak/Meyer 2009, 3).

linguistische Einheit für sich zu untersuchen, sondern komplexe soziale Phänomene zu erforschen (Wodak/Meyer 2009, 1). Die CDA ist durch das gemeinsame Interesse charakterisiert, „Ideologien“ und „Macht“ durch systematische und nachvollziehbare Analyse zu de-mystifizieren. Dabei sei es wichtig, die eigene Position und das Interesse des Forschers oder der Forscherin explizit zu machen und die eigenen Methoden und Annahmen kritisch zu hinterfragen (Wodak/Meyer 2009, 3).

Der Anspruch ist, das kritische Sprachbewusstsein in einem interdisziplinären Ansatz insofern zu erweitern, als die Wechselwirkung von Diskursen mit der gesellschaftlichen Entwicklung adäquat beschrieben werden kann. Das Augenmerk ist auch auf die Rolle von Diskursen in der Reproduktion von Macht- und Herrschaftsverhältnissen gerichtet. So bemerkt etwa Norman Fairclough: „Die 'kritische Diskursanalyse' zielt auf die Entwicklung eines Analyserahmens, der in systematischer Weise die Eigenschaften diskursförmiger Interaktion und Texte mit Merkmalen der jeweiligen sozialen und kulturellen Kontexte verknüpft (Fairclough 2006, 351).

Das Themenfeld der CDA ist weitläufig. Ein Überblick kann in den Ausgaben der von Van Dijk im Jahr 1990 gegründeten Zeitschrift „Discourse and Society“ gewonnen werden (Wodak/Meyer 2009, 3). Beispiele für behandelte Themengebiete der CDA sind Rassismus im medialen Diskurs (Van Dijk 1991), Antisemitismus im öffentlichen Diskurs (Wodak 1991) oder die Veränderungen des politischen Diskurses unter veränderten ökonomischen Vorzeichen (Fairclough 2000).

Für die Analyse ideologischer Aspekte im Governance-Konzept zeigt sich die CDA insbesondere deswegen geeignet, weil sie ein spezielles Interesse an den Verschränkungen von Macht, Ideologie, Gesellschaft und Sprache bzw. Diskurs hat. Des Weiteren besteht ein Forschungsgebiet der CDA darin, den Effekt der „Knowledge-based Economy“²⁴ auf die verschiedenen gesellschaftlichen Sphären und deren Übertragung in „nicht-westliche“ Gesellschaften zu analysieren. Damit hängt auch das Interesse an neuen Phänomenen zusammen, die unter anderem auf transnationale, globale und lokale Entwicklungen und den damit verbundenen Institutionen zurückzuführen sind. „Depolitisierung“ und „Partizipation“ werden in diesem Kontext als Beispiele genannt (Wodak/Meyer 2009, 11).

Nachdem zunächst ein erster Überblick über den Ansatz gegeben wurde, soll nun ein

24 Mit dem Begriff der „Knowledge-based Economy“ wird die Instrumentalisierung und Verwertung von Wissen für wirtschaftliche Belange, wie der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, verstanden. Wodak und Meyer sprechen in diesem Zusammenhang auch von der Ökonomisierung und Quantifizierung von Wissen (Wodak/Meyer 2009, 12).

Einblick in das Verständnis von Diskurs und Ideologie in der CDA gegeben werden. Fairclough und Wodak definieren in dem Text „Critical Discourse Analysis“ (Fairclough/Wodak 1997) Diskurs als Form sozialer Praxis. Sie beziehen sich in erster Linie auf den Begriff Diskurs im Sinne von Sprachgebrauch in mündlicher und schriftlicher Form. Mit der Sicht, Diskurse als soziale Praxis zu begreifen geht die Annahme einher, dass es eine dialektische Beziehung zwischen diskursiven Ereignissen und bestimmten Situationen, Institutionen und sozialen Strukturen gibt. Sie bilden den Rahmen für diskursive Ereignisse, werden durch sie aber wiederum bestimmt und verändert. Anders ausgedrückt: „[D]iscourse is socially constitutive as well as socially conditioned – it constitutes situations, objects of knowledge, and the social identities of and relationships between people and groups of people.“ (Fairclough/Wodak 1997, 258). Dazu passt auch die von Hirsland und Schneider beschriebene Betrachtung des Diskursiven als „Herstellung von Bedeutung einschließlich der mit ihr einhergehenden sozialen Beziehungen, Subjektformen und Objekte“ (Hirsland/Schneider 2006, 397). Durch die Rolle in der Herstellung von Bedeutung können Diskurse auch als strukturierte Form von „Wissen“ bezeichnet werden (Wodak/Meyer 2009, 5). Die Gesamtheit der Diskurse bzw. diskursiven Praktiken einer Institution werden als Diskursordnung bezeichnet. Dabei stehen die Diskurse in einem bestimmten Verhältnis zueinander. Die Grenzverschiebungen innerhalb und zwischen Diskursordnungen werden als Teil sozialer und kultureller Veränderungsprozesse begriffen (Fairclough 2006, 351, Titscher u.a. 2000, 148).

Die Frage nach der Beziehung zwischen Text und Diskurs stellt sich ebenfalls. Texte sind Teile von Diskursen, letztere gehen aber über erstere hinaus. Texte können als festgehaltenes Sprechen oder geschriebene Sprache bezeichnet werden, die in diskursiven Ereignissen entstehen. Diskurs bezieht sich auf den gesamten Prozess der sozialen Interaktion, wobei Text nur ein Teil davon ist (Titscher u.a. 2000, 147f).

Wie weiter oben schon erwähnt wurde, versteht sich die CDA als problemorientierter Ansatz mit kritischem Blick auf die diskursive Konstruktion von Wirklichkeit und der Rolle von Diskursen in Herrschaftsbeziehungen. Dieser Anspruch wird in folgendem Zitat beschrieben: „CDA can be defined as being fundamentally interested in analysing opaque as well as transparent structural relationships of dominance, discrimination, power and control as manifested in language. In other words, CDA aims to investigate critically social inequality as it is expressed, constituted, legitimized, and so on, by language use (or in

discourse)“ (Wodak/Meyer 2009, 10). Diskurse werden als Form der sozialen Repräsentation in der Konstruktion von Wirklichkeit betrachtet. Weil Diskurse nicht in einem „leeren Raum“ entstehen, sondern sich auf Bestehendes beziehen, ist es von Bedeutung, sie in ihrem sozialen und historischen Kontext zu betrachten. Im Feld der sozialen Repräsentation in der Konstruktion von Wirklichkeit ist auch die Frage nach dem Ideologiegehalt bestimmter Repräsentationen zu verorten (Fairclough 2006, 352; Garzone/Sarangi 2007, 10; Titscher u.a. 2000, 146).

Auf der einen Seite werden Ideologien dadurch definiert, dass sie der (Re-)Produktion von Macht- und Herrschaftsverhältnissen dienen. Diese Definition eröffnet den Weg für den herrschaftskritischen Anspruch, wie er in der CDA verfolgt wird. Auf der anderen Seite wird darauf verwiesen, dass jede sprachliche Äußerung potentiell ideologisch ist, da es ebenso wenig wie es objektive Erkenntnis gibt, auch keine neutralen Äußerungen in der Repräsentation von Wirklichkeit geben kann. Es wäre aber nicht zielführend, jede sprachliche Äußerung als von vornherein ideologisch zu betrachten²⁵, da es den Ideologiebegriff ad absurdum führen würde, bzw. keine klare Unterscheidung zwischen dem Ideologie- und Diskursbegriff möglich wäre. Ein gangbarer Weg ergibt sich aus dem Standpunkt, dass es nicht darum geht, eine Aussage als ideologisch im Gegensatz zu nicht-ideologisch zu bewerten, sondern die Funktionsweise und den Mechanismus des Ideologischen in einer Aussage zu analysieren. Es geht eben nicht darum, eine Aussage oder einen Diskurs als nicht-ideologisch zu bestätigen, sondern aus einem diskursanalytischen Standpunkt heraus ideologische Praktiken und Annahmen zu erforschen (Degano 2007, 120).²⁶

Im Ideologieverständnis von Teun Van Dijk sind Ideologien nicht auf Diskurse von „Gruppen“ beschränkt, die sich gesamtgesellschaftlich betrachtet in einer hegemonialen Position befinden. Ideologien seien in den verschiedensten gesellschaftlichen Zusammenhängen zu finden. Er verweist dabei auf „professionelle Ideologien“, die mit dem Blickwinkel bestimmter Berufsgruppen zusammenhängen (Van Dijk 1995, 140). Dass sich Ideologien in allen gesellschaftlichen Bereichen finden lassen, begründet Van Dijk über den Machtbegriff. Wenn Macht als Kontrolle einer Gruppe über die Handlungen der

25 Nach der linguistischen Theorie über Ideologie von Mikhail M. Bakhtin und Valentin N. Volosinov ist jede Form sprachlichen Gebrauchs ideologisch (Titscher 2000, 145).

26 Zur Problematik der klaren Trennung ideologischer Diskurse von nicht ideologischen Diskursen bemerken Garzone/Sarangi (2007, 30): „[I]t can be stated, that the boundary between ideology, as a structured system on the one hand and as a cluster of non-organized cultural values interfering in discourse on the other hand, is inherently fuzzy, and so is the demarcation between ideological and non-ideological discourse.“

Mitglieder einer anderen Gruppe betrachtet werde, sei es die Funktion der Ideologie diese Machtbeziehung auf mentaler Ebene zu strukturieren (Van Dijk 2000, 35). Durch die spezifische Form der sozialen Repräsentation werden bestimmte Machtbeziehungen legitimiert, akzeptiert oder angefochten. Zu diesem Zugang zum Ideologischen passt die Ideologiedefinition von Fairclough: „In critical approaches to discourse analysis, ideology is defined as a system of values, beliefs and assumptions shared by social groups, resulting in certain representations of aspects of the world, which in turn shape the understanding of reality and consequently social action” (Fairclough 2003, 9).

Nach diesen Überlegungen zum Ideologischen und der Definition von Ideologie, die potentiell alle Teile der Gesellschaft einschließt, stellt sich die Frage nach der Rolle verschiedener Ideologien. Van Dijk verwendet für die Bezeichnung von Ideologien die mit der Reproduktion oder Legitimation der Macht „dominanter Gruppen“ verbunden sind, den Begriff „dominante Ideologien“ (Van Dijk 2000, 35). Dieser Begriff passt zu den Überlegungen über „hegemoniale Diskurse“ auf die in der Beschäftigung mit dem diskursanalytischen Zugang zur Ideologiekritik verwiesen wurde (siehe Seite 64).

Die Lenkung der Aufmerksamkeit auf „dominante Ideologien“ bzw. „hegemoniale Diskurse“ ergibt sich auch durch die klare Positionierung der CDA: „Instead of focusing on purely academic or theoretical problems, it starts from prevailing social problems, and thereby chooses the perspective of those who suffer most, and critically analyses those in power, those who are responsible, and those who have the means and the opportunity to solve such problems (Wodak 2001, 1). Durch den Fokus auf vorherrschende soziale Probleme und der perspektivischen Bezugnahme auf jene, die darunter leiden, rechtfertigt sich das Interesse an der Darstellung und Analyse ideologischer Merkmale in hegemonialen Diskursen. Die Beschäftigung mit Ideologie macht deutlich, dass der in der CDA geforderte bzw. praktizierte selbstreflexive Zugang eine Voraussetzung ist, um Ideologien adäquat analysieren zu können.

4.4 Konkretisierung des ideologiekritischen Zuganges

In den vorhergehenden Abschnitten des Kapitels wurde versucht, den ideologietheoretischen Rahmen dieser Arbeit zu setzen und nach einem geeigneten Forschungsansatz gesucht. Die kritische Diskursanalyse scheint geeignet, bei dem Versuch

das Governance-Konzept einer kritischen Analyse zu unterziehen, herangezogen zu werden. In diesem Abschnitt wird der Ideologiebegriff, wie er sich aus den bisherigen Überlegungen herauskristallisiert hat, zusammengefasst und das hier verfolgte Verständnis von Ideologiekritik dargelegt.

4.4.1 Definition von Ideologie

Die vorliegende Definition von Ideologie baut auf den oben nachgezeichneten theoretischen Vorüberlegungen auf. Diese mündeten in der Beschreibung der Rolle von Institutionen in der Reproduktion von Diskursen und in der weiteren Folge von Ideologien sowie in der Darstellung des Ansatzes der kritischen Diskursanalyse.

Ideologien sind Systeme von Ansichten, Werten und Annahmen, die von einer sozialen Gruppe geteilt werden. In Ideologien spiegeln sich die Ansichten über die Stellung der eigenen Gruppe innerhalb der Gesellschaft, über das Verhältnis gegenüber anderen Gruppen, sowie der Gruppenmitglieder zueinander, wider. Ideologien strukturieren Machtbeziehungen auf mentaler Ebene. Aus der diskurstheoretisch fundierten Annahme, dass sich die Wirklichkeit den Menschen nicht „objektiv“ erschließt, sondern erst durch die Sprache Bedeutung erlangt und in Diskursen strukturiert wird, geht die Sicht hervor, dass Repräsentationen der „Wirklichkeit“ sozial konstruiert sind. Diskurse sind Bedeutungssysteme, die durch die Herstellung von Bedeutungen über soziale Beziehungen, Subjektformen und Objekte entstehen. Diskurse sind soziale Praxis. In ihnen wird die Wirklichkeit geordnet und deren Bestandteile zueinander in Beziehung gesetzt.

Ideologien entstehen einerseits aus gesellschaftlichen Strukturen, Verhältnissen und Praktiken sowie aus den Diskursen darüber. Sie sind durch die soziale Stellung und Interessenlage der jeweiligen Gruppe geprägt. Andererseits wirken Ideologien, durch Diskurse vermittelt, wieder auf die gesellschaftlichen Strukturen, Verhältnisse und Praktiken ein. Institutionen sind eine vielschichtige Struktur aus Beziehungen, Rollen und Normen, durch die soziale Interaktion organisiert wird. Sie nehmen eine zentrale Rolle in der Vermittlung zwischen gesellschaftlichen Mikro- und Makrostrukturen sowie in der Reproduktion und Umsetzung von Diskursen in sozialen Interaktionen ein.

In Diskursen spiegeln sich Ideologien durch die spezifische Repräsentation und Ordnung der gesellschaftlichen Strukturen und Beziehungen wider, die sich aus dem sozialen Interesse und den Standpunkten der Gruppe ergeben. Ideologien wirken in Diskursen durch

ideologische Diskursmechanismen, die der partikularen Sicht der Dinge und den eigenen Interessen Stabilität, Legitimation und „Wahrheit“ verleihen. Den ideologischen Diskursmechanismen kommt die gesellschaftliche Funktion zu, die gruppenspezifischen Vorstellungen über die Funktionsweise der Gesellschaft und die damit zusammenhängenden Interessen durchzusetzen bzw. zu reproduzieren. Ideologien werden nicht als notwendig bewusstes Gedankensystem betrachtet, wodurch auch die ideologischen Diskursmechanismen nicht notwendig bewusst angewendet werden. Somit werden in Diskursen die eigenen ideologischen Annahmen nicht notwendig explizit gemacht, sondern können auch implizit vorausgesetzt und als selbstverständlich erachtet werden. Durch die Verneinung der Zugänglichkeit zu einer objektiven Wirklichkeit sowie der Betonung unbewusster ideologischer Positionen werden Aussagen über ein in Ideologien vorherrschendes „falsches Bewusstsein“ ausgeschlossen und die Frage nach der bewussten Verschleierung gesellschaftlicher Verhältnisse obsolet, da sie nicht nachweisbar und standpunktabhängig ist und nicht im Erkenntnisinteresse dieser Arbeit liegt.

4.4.2 Definition von Ideologiekritik

Mit Ideologiekritik wird in der vorliegenden Arbeit die kritische Betrachtung und Analyse von Ideologien, deren Entstehung sowie deren Verortung und Wirkung in der Gesellschaft im Allgemeinen und in Diskursen im Speziellen, bezeichnet. Ideologiekritik geht von der sozialen Konstruktion und der Partikularität von Annahmen in der Repräsentation von Wirklichkeit aus. Es erfolgt ein kritischer Blick auf die diskursive Konstruktion der Wirklichkeit und auf die gesellschaftliche Funktion ideologisch geprägter Diskurse, die darin liegt, die gesellschaftlichen Verhältnisse zugunsten bestimmter sozialer Gruppen aufrecht zu erhalten bzw. durchzusetzen. Die ideologischen Diskursmechanismen laufen darauf hinaus, dass der partikularen Repräsentation allgemeine Gültigkeit verliehen wird und dadurch bestimmte Macht- und Herrschaftsverhältnisse legitimiert werden.

Dass gerade ein bestimmtes Konzept wie jenes der Good Governance als ideologisch kritisiert wird, hat damit zu tun, dass der Blick für einseitige, verallgemeinernde Sichtweisen gesellschaftlicher Realität vor allem dann geschärft wird, wenn es um soziale Probleme, Kräfteverhältnisse, Unterdrückung und divergierende Interessen geht. Gerade durch dessen Präsenz im Entwicklungsdiskurs und der Wirkmächtigkeit in der Praxis der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit, kann das Governance-Konzept der Weltbank

als in einem hegemonialen Diskurs verortet gelten. Das in der Einleitung formulierte Erkenntnisinteresse ergibt sich aus einer kritischen Position gegenüber gesellschaftlichen Verhältnissen, in denen Ungleichheiten sozialer und ökonomischer Art ausgemacht werden können, die auf Unterdrückungsmechanismen entlang der sozialen, ethnischen, religiösen oder kulturellen Zugehörigkeit oder des Geschlechts zurückgeführt werden können. Die „negative“ Position der Ideologiekritik ergibt sich nicht aus der Kritik an einem „falschen Bewusstsein“, sondern aus der Kritik an der Reproduktion gesellschaftlicher Ungleichheitsstrukturen und Unterdrückungsmechanismen.

4.5 Ideologische Diskursmechanismen

In diesem Abschnitt wird die Grundlage für die empirische Analyse gelegt, indem die ideologischen Diskursmechanismen beschrieben werden, deren Untersuchung im Analyseteil erfolgt. Die Definition der einzelnen Mechanismen erfolgt in Anlehnung an Aram Ziai (2004, 2006). Es wurden jedoch Überlegungen aus der kritischen Diskursanalyse eingebaut, wodurch die Beschreibung mancher Mechanismen erweitert, und andere zusammengelegt wurden. Diese Vorgehensweise ging aus eigenen Schlussfolgerungen hervor, die sich durch die Bezugnahme auf Van Dijk (2000), Fairclough (1995) sowie Hodge und Kress (1993) ergaben. Die Diskursmechanismen werden zum Teil auch mit den in Abschnitt 4.1 behandelten Kritikpunkten in Verbindung gebracht.

Bevor die einzelnen ideologischen Diskursmechanismen beschrieben werden, werden Überlegungen über deren allgemeine Bedeutung und deren Verortung in dieser Arbeit angestellt. Entsprechend der Bezugnahme auf Aram Ziai kann die Definition übernommen werden, dass ideologische Diskursmechanismen als „Strategien der Wahrheitsproduktion, des diskursiven Ausschlusses sowie der Einengung oder Ausweitung von Sagbarkeitsfeldern angesehen werden“ (Ziai 2004, 274). Ideologische Diskursmechanismen beruhen auf der Verallgemeinerung partikularer Annahmen und sind mit einem gesellschaftlichen Interesse und bestimmten gesellschaftlichen Funktionen verknüpft (Ziai 2006, 141). Im Zusammenhang mit der Weltbank könnte die gesellschaftliche Funktion darin liegen, den Fokus auf die Handlungsorientierung der Entwicklungspolitik zu lenken, Akzeptanz dafür

zu schaffen und Reformen zu legitimieren. Damit verbunden wäre die Integration und Sinnstiftung für die Weltbank selbst (Ziai 2006, 141). Durch die Verallgemeinerung partikulärer Annahmen beispielsweise, werden divergierende Interessen und Ungleichheitslagen nicht reflektiert bzw. entpolitisiert dargestellt und somit bestehende Macht- und Herrschaftsbeziehungen „ausgeblendet“ oder als gegeben hingenommen.

Im Text drücken sich die ideologischen Diskursmechanismen durch bestimmte Formen und Strategien inhaltlicher Darstellung aus, die zum Teil durch bestimmte sprachliche Mittel verstärkt werden.

In den ideologischen Diskursmechanismen laufen die kritisierten Merkmale des Governance-Konzepts zusammen, die in der Beschreibung von Good Governance als Entpolitisierung von Entwicklung, als ideologisches Konzept und in der Betrachtung im Kontext des Entwicklungsdiskurses aufkamen.

4.5.1 Verallgemeinerung

Aram Ziai (2004, 2006) beschreibt ideologische Diskursmechanismen der Universalisierung und Naturalisierung. Aufgrund der starken Überschneidung dieser Mechanismen, die im Analyseteil als Analysekatoren herangezogen werden, wurden in dieser Arbeit die beiden Mechanismen im Mechanismus der Verallgemeinerung zusammengeführt.

Durch die Verallgemeinerung partikulärer Erfahrungen und Annahmen werden konkurrierende Erklärungsansätze ausgeschlossen. Das eigene Wissen wird als neutral und wissenschaftlich dargestellt (Ziai 2004, 273f.; 2006, 141). In Bezug auf Good Governance bedeutet dies, dass die spezifischen Erfahrungen der westlichen Staatenwelt generalisiert werden. Eine verallgemeinernde Annahme ist es beispielsweise, dass die liberale Form der Demokratie und Marktwirtschaft in allen Ländern zu „Entwicklung“ führen wird. Hier werden die Erfahrungen des Westens und dessen Entwicklungsmodell auf die restliche Welt übertragen. Die mit dem Good Governance-Konzept angestrebte Transformation enthält, wie auch im Kritikteil argumentiert wurde, westliche Vorstellungen von Modernität und Fortschritt (u.a. Williams 1997, 238f.). Der Verallgemeinerung entspricht auch das Prinzip der Marktorientierung jeglicher Entwicklungsmaßnahmen, wobei Wirtschaftswachstum, Marktintegration und Armutsorientierung miteinander verknüpft werden (Ziai 2006, 138).

Durch die Naturalisierung gesellschaftlicher Verhältnisse oder Institutionen wird der Mechanismus der Verallgemeinerung verstärkt. Indem diese als natürlich gegeben dargestellt werden, wird deren Übertragung auf andere Zusammenhänge legitimiert und ermöglicht. Diskurse erscheinen dann nicht als geografisch und historisch verankert, sondern losgelöst vom gesellschaftlichen Rahmen und von spezifischen Interessen. Bestimmte Handlungen und Verhältnisse werden erscheinen als in der „Natur der Sache“ liegend und bleiben dabei unhinterfragt. Nach Fairclough werden naturalisierte Vorstellungen zum Teil der „Wissensbasis“ für soziale Praxis und den dazugehörigen Diskursen (Fairclough 1995, 35). Dominante Strukturen, Verhältnisse und die damit verbundenen Praktiken werden durch Naturalisierungen stabilisiert, wobei die damit verbundenen Machteffekte und die Ideologiekraftigkeit der Annahmen verborgen bleiben: „the effects of power and ideology in the production of meaning are obscured and acquire stable and natural forms: they are taken as 'given'“ (Wodak 2001, 3). Hirsland/Schneider verwenden für Naturalisierung den Begriff Mythos. Dieser bezeichnet das Bestreben, „einer vorherrschenden diskursiven Ordnung den Anschein von Dauerhaftigkeit zu verleihen“ (Hirsland/Schneider 2006, 396). Bestimmte Verhältnisse oder Gegebenheiten werden dabei als „immer schon gegeben“ dargestellt, wobei der politische Charakter, die historische Verankerung sowie divergierende Positionen und Optionen unerwähnt bleiben. Wenn beispielsweise der Markt und „seine Gesetze“ als natürliches Element der Gesellschaft betrachtet werden, erscheinen Marktformen zugunsten eines besser funktionierenden Marktes als unvermeidlich, selbst wenn sie mit „schlimmen Folgen“ verbunden sind, da die Reformen sowieso irgendwann durchgeführt werden müssten und ein Ausbleiben noch gravierendere Folgen hätte (Ziai 2006, 144).

Verbunden mit dem Mechanismus der Verallgemeinerung ist eine Einengung des Sagbarkeitsfeldes. Ein Effekt davon kann zum Beispiel eine einseitige Darstellung kapitalistischer Entwicklung als positive Erfolgsgeschichte mit dem Vorbild westlicher Industriestaaten sein. Alternative gesellschaftliche Entwicklungswege erhalten in dieser Vorstellung keinen Raum. Auch die Verknüpfung von Demokratie und Marktwirtschaft, wie sie Rita Abrahamsen kritisiert, ist mit einer Einengung des Sagbarkeitsfeldes verbunden, weil alternative Formen oder bestimmte Aspekte von Demokratie ausgeklammert werden.

Inhaltliche bzw. sprachliche Merkmale denen hinsichtlich der Verallgemeinerung besonderes Augenmerk geschenkt wird, sind implizite Vorannahmen (Van Dijk 2000, 46f.,

82), Modalität (Van Dijk 2000, 51), Euphemismen (Van Dijk 2000, 68f.), Vagheit (Van Dijk 2000, 52) und Evidentialität (Van Dijk 2000, 52).

4.5.2 Technisierung

Ein weiterer ideologischer Diskursmechanismus ist die Technisierung gesellschaftlicher Probleme und damit verbundener Handlungen. Die Technisierung beinhaltet die Rationalisierung des Diskurses. Dadurch wird Werturteilsfreiheit und Wissenschaftlichkeit vermittelt. Gesellschaftliche Probleme werden nicht im Kontext gesellschaftlicher Strukturen und Konflikte gesehen, sondern als eindeutig und rational erklärbar behandelt, wobei die Lösung der Probleme als Frage der richtigen Maßnahmen und des richtigen Managements erscheint (Ziai 2006, 75, 142). Die Bewertungsmaßstäbe, dass zum Beispiel ökonomische Effizienz als Grundlage für die Beurteilung staatlichen Handelns hergenommen wird, werden dabei nicht hinterfragt.

Diese Art der „Verwissenschaftlichung“ wurde bereits in den Überlegungen über Institutionen und professionalisierte Diskurse angesprochen (siehe Abschnitt 4.2.5). Fairclough beschreibt mit der Technologisierung von Diskursen eine bestimmte Art der Durchsetzung von Diskursordnungen, die durch die Verknüpfung von Wissen mit Wahrheit ermöglicht wird. Sie sei durch eine Standardisierung von Diskurspraktiken gekennzeichnet, die einerseits kontextfrei sind und andererseits vom konkreten Problem abgehoben erscheinen, sozusagen wissenschaftliche Distanz vermitteln. In Anlehnung an Foucaults Begriff der Bio-Macht beschreibt Fairclough den Bereich der Messungen und Berechnungen sozialer Aspekte als Mittel um Macht, Kontrolle und die Transformation des Sozialen zu ermöglichen (Fairclough 1995, 102f.)

Für Williams ist das Wissen, das in der Weltbank am meisten geschätzt wird, quantifizierbar, technisch und empirisch messbar, oder allgemeiner ausgedrückt, positivistisch (Williams 1997, 243). Die Regierungs- und Verwaltungsreformen für die die Weltbank eintritt werden als rein pragmatisch ausgegeben. Sie sollen zu Wirtschaftswachstum und einer Senkung von Armut führen. Die geeigneten Ziele und Mittel stehen jedoch von Beginn an mit den Indikatoren von Good Governance fest. Darüber, was „gut“ ist, wird schon im Vorhinein entschieden. Somit ist es nicht verwunderlich, dass darauf folgende Prozesse, zumindest in der Theorie, konfliktfrei erscheinen (Williams 1997,

239f.).

Für die konkrete Analyse bedeuten diese Überlegungen, danach zu fragen, inwiefern sich die beschriebene Technisierung gesellschaftlicher Probleme im analysierten Text wiederfinden lässt. Inhaltliche und sprachliche Merkmale die dabei besonders relevant erscheinen bzw. den ideologischen Diskursmechanismus verdeutlichen, sind die Definition und Auswahl bestimmter Begriffe und Synonyme (Van Dijk 2000, 49,77), die Art der Bezugnahme auf wissenschaftliche Messkriterien und Zahlen (Van Dijk 2000, 79), die Art wie Verantwortlichkeit argumentiert wird (Van Dijk 2000, 63), die Konstruktion von Legalität (Van Dijk 2000, 76) und wie sich in objektivierten Aussagen normative Elemente ausdrücken (Van Dijk 2000, 79).

4.5.3 Harmonisierung

Mit dem ideologischen Diskursmechanismus der Harmonisierung werden harmonisierende Darstellungen der gesellschaftlichen Wirklichkeit bezeichnet. Divergierende Interessen, gesellschaftliche Widersprüche und Konflikte sowie Machtverhältnisse werden dahingehend „ausgeblendet“, dass eine Interessensidentität zwischen gesellschaftlichen Akteuren unterstellt wird, in Zusammenhang mit dem Governance-Konzept der Weltbank zwischen „Armen und Nicht-Armen, zwischen Privatsektor und Zivilgesellschaft, letzten Endes zwischen allen Akteuren im gesellschaftlichen Prozess“ (Ziai 2006, 142).

Durch Harmonisierung wird im Entwicklungsverständnis der Weltbank das Spannungsverhältnis zwischen partizipativ-armutsorientierter und marktorientierter Entwicklung gelöst: „Das Problem der Armut wird so konzeptualisiert, dass die Armen durch schlechte Regierungsführung oder soziale, politische, oder anderweitige Ausgrenzung an einer effektiven Teilnahme an der Marktwirtschaft [...] gehindert werden, so dass marktorientierte Reformen, die ihnen diese Teilnahme ermöglichen, ihnen zugute kommen“ (Ziai 2006, 139). Damit werden Synergieeffekte zwischen Armutsbekämpfung und marktorientierter Entwicklung angesprochen, die in einer harmonisierenden Vorstellung nur sich verstärkenden positiven Einfluss aufeinander ausüben. Dem entspricht die bereits beim Mechanismus der Verallgemeinerung angedeutete Logik, dass Wirtschaftswachstum der Armutsbekämpfung dient, und umgekehrt auch Armutsbekämpfung dem Wirtschaftswachstum (Ziai 2006, 139, 141).

In diesen Überlegungen spiegelt sich die Vorstellung wider, dass durch partnerschaftliche

Zusammenarbeit wirtschaftliche und soziale Entwicklung vorangetrieben werden kann, die allen zugute kommt. Dabei profitierten von einer Liberalisierung des Handels und des Finanzsektor eines Landes ausländische Unternehmen gleichermaßen, wie die Bevölkerung des Landes, die gemeinsam von den positiven Effekten des wirtschaftlichen Prozesses einen Gewinn davontragen. Nach dieser Vorstellung ist Good Governance ein Konzept von dem alle Menschen gleichermaßen profitieren, wobei sich die Akteure in einer „Win-Win“ Situation befinden (Ziai 2006, 142; siehe Abschnitt 4.1.2.2). Ein mit der Interessensidentität zusammenhängender Aspekt eines ideologischen Diskurses ist die Gemeinwohlunterstellung. Sie entspricht in diesem Fall der Vorstellung, dass die Geberländer, Internationale Organisationen und andere Akteure der Entwicklungspolitik, sowie die „guten“ Regierungen der Empfängerländer das Interesse der Armen verfolgen. Mögliche andere Motive, beispielsweise wirtschaftliche Interessen der Geberländer, werden ausgeblendet (Ziai 2006, 145f.).

Die Harmonisierung drückt sich auch in der Sprache aus, einerseits in der lexikalischen Auswahl, andererseits in der Integration bestimmter Begriffe, die zum Teil mit neuen Bedeutungen besetzt werden. Ziai nennt das Beispiel der Verwendung von „marktorientiert“, anstatt „neoliberal“ oder „kapitalistisch“, für wirtschaftliche Reformen, die sich am neoklassischen Wirtschaftsmodell orientieren (Ziai 2006, 147). „Marktorientiert“ richtet sich an die naturalisierende Vorstellung des Marktes. In dieser spielen Interessensgegensätze keine Rolle, weil den Anforderungen des Marktes sowieso entsprochen werden müsste. Ein Beispiel für eine Vereinnahmung und Umdeutung von Begriffen wäre der Begriff Empowerment. War Empowerment ursprünglich ein Begriff mit einer radikalen Konnotation, zur Bezeichnung von Prozessen der kollektiven Selbstermächtigung im Widerstand gegen Herrschaftsverhältnisse, wurde er von der Weltbank aufgegriffen und umgedeutet. Spricht die Weltbank von Empowerment, ist der Begriff vor dem Hintergrund der Bestrebung zu sehen, Entwicklungsprogramme kosteneffizienter zu machen, indem die Menschen das Gewicht selbst auf sich nehmen und als Unternehmer betrachtet werden. Empowerment wird so zur „Ermächtigung zum Wettbewerb“ (Abrahamsen 2000, XII; Ziai, 2006, 147). Weitere relevante Aspekte in Bezug zur Harmonisierung sind die Konstruktion von Humanitarismus (Van Dijk 2000, 73) und von Offenheit und Ehrlichkeit (Van Dijk 2000, 79f.)

4.5.4 Polarisierung

Ein weiterer ideologischer Diskursmechanismus, der mit der Harmonisierung in Verbindung steht, ist jener der Polarisierung. Wie Hodge und Kress (1993) beschreiben, sind Ideologien nicht mit singulären und konsistenten Erklärungsmustern verbunden, sondern enthalten Widersprüche, die der Funktion von Ideologien zugrunde liegen. Eine Komponente des „ideologischen Komplexes“, wie ihn Hodge und Kress beschreiben, wurde bereits mit dem Mechanismus der Harmonisierung dargestellt: Sie bezeichnen die Art und Weise, wie in der Darstellung der sozialen Wirklichkeit Differenzen, Gegensätzlichkeiten und Interessenskonflikte verwischt werden als „Solidaritätsfunktion“ von Ideologien. Die zweite Komponente, die mit dem Mechanismus der Polarisierung zusammenfällt, wird als „Machtfunktion“ bezeichnet: In ihr werden Gruppeninteressen gegenübergestellt, Differenzen unterstrichen, sowie Gefühle der Feindseligkeit und Vorstellungen der Überlegenheit gefördert (Hodge/Kress 1993, 157).

Die Mechanismen der Harmonisierung und Polarisierung sind nicht nur widersprüchlich: In der diskursiven Anwendung erfolgt eine vermischte Anwendung von Harmonisierung und Polarisierung, mit der die rhetorische Funktion der Vereinfachung gesellschaftlicher Komplexität einhergeht. Sie ermöglicht, die gesellschaftliche Position und Rolle der eigenen Gruppe zu formulieren, zu legitimieren und sie den Positionen anderer Gruppen oder gesellschaftlichen Akteuren gegenüberzustellen.

Für Van Dijk bildet die Positionierung und Definition der Gruppe ein grundlegendes Element ideologischer Diskursstrukturen. Dazu zählen die Kriterien für die Zugehörigkeit, die Handlungen der Gruppe, die Normen und Ziele, die Beziehung zu anderen Gruppen bzw. gesellschaftlichen Akteuren und die verfügbaren Ressourcen der Gruppe. Als übergreifende Strategie ideologischer Diskurse sieht Van Dijk die Betonung positive Aspekte der eigenen Gruppe, bzw. allem, dass der Gruppe zugehörig ist („In-Group“) und die Betonung negativer Aspekte „des Anderen“, anderer Gruppen und der Gruppe nicht Zugehörigem („Out-Group“) (Van Dijk 2000, 42ff., 80).

Ein Beispiel für eine Polarisierung wäre die Bezeichnung der eigenen, angestrebten Aspekte als „gut“, wie es dem Governance-Konzept der Weltbank durch die normative Ausrichtung auf Good Governance zugrunde liegt. Alles, was nicht innerhalb des angestrebten Konzepts liegt wird als schlecht bezeichnet, wofür der Begriff „weak“ oder „poor“ Governance Verwendung findet. Ein weiteres Beispiel kann in Zusammenhang mit

dem positiv besetzten Begriff der Demokratie genannt werden. Im Governance-Konzept erfolgt eine positive Verknüpfung von Kapitalismus und Demokratie auf der einen Seite, und eine Verbindung von Eingriffen in den Markt mit eher undemokratischen Regimen auf der anderen (Ziai 2006, 145). Durch Polarisierung kann auch das eigene Handeln legitimiert werden, wenn zum Beispiel eine einseitige Zuweisung der Verantwortung für verfehlte Entwicklungsziele an einzelne Nationalstaaten bzw. deren Regierungen erfolgt, durch die sich eine Intervention von Außen für „den Westen“ rechtfertigen lässt (Williams 1997, 245).

Zu den wichtigsten sprachlichen Merkmalen in Bezug auf die Polarisierung gehören Kontrastierung (Van Dijk 2000, 49), Vergleiche und die Zuordnung von gesellschaftlichen Akteuren mittels Kategorisierung und Distanzierung (Van Dijk 2000, 64, 67). Van Dijk nennt noch eine Reihe weiterer rhetorischer Mittel, wie Unter- und Übertreibungen oder Wiederholungen, die zur Polarisierung beitragen bzw. diese verstärken (Van Dijk 2000, 58f, 83).

4.6 Methodische Vorgehensweise

4.6.1 Analysemodell

Die methodische Vorgehensweise im Analyseteil dieser Arbeit orientiert sich an den Modellen wie sie bei Ritsert (1975), Mayring (2000) und Jäger (2004) formuliert werden. Die Art der Analyse ist eine ideologiekritische Textanalyse, die an einen diskurstheoretischen Ideologiebegriff gebunden ist. Der mit diesem Ideologiebegriff einhergehenden diskursanalytischen Perspektive im Umgang mit dem Analysetext wird durch die Einbeziehung diskursanalytischer Methoden, wie sie bei Van Dijk (2000) und Jäger (2004) beschrieben werden, Rechnung getragen.

Durch die Untersuchung eines konkreten Textes unter der Heranziehung von Analysekatoren lässt sich die vorliegende Analyse eher dem Modell der qualitativen Inhaltsanalyse als der Diskursanalyse zuordnen. Um den Anspruch einer Diskursanalyse gerecht zu werden, müsste das Analysematerial aus verschiedenen Quellen bestehen, um einen synchronen Schnitt oder eine diachrone Betrachtungsweise zu ermöglichen. Erst

durch die intertextuelle Betrachtung von diskursiven Verschränkungen können Diskursstränge, deren Teil- und Nebendiskurse sowie deren Veränderungen, adäquat analysiert werden (Jäger 2004, 166ff.). Da es in dieser Arbeit jedoch darum geht, die Partikularität des Good Governance-Konzepts in der Behandlung von Fragen über gesellschaftliche Entwicklung aufzuzeigen, und zur Analyse dafür die beschriebenen ideologischen Diskursmechanismen als Analysekatoren herangezogen werden, lässt sich die vorgenommene Analyse in Mayrings Terminologie als qualitative Inhaltsanalyse mit der Interpretationstechnik der „Typisierenden Strukturierung“ bezeichnen (Mayring 2000, 90).

Mit der „Typisierenden Strukturierung“ wird die Aufmerksamkeit auf markante Bedeutungsgegenstände gelenkt, die als „typische Merkmale“ in Typisierungsdimensionen formuliert bzw. definiert werden. Diese werden in dieser Arbeit als Analysekatoren bezeichnet. Die Verbindung des theoretischen Vorverständnisses mit der konkreten Analyse durch Dimensionierung findet sich auch bei Ritsert (1975, 50f.).

Dem Erkenntnisinteresse, normative Denkbilder und Vorannahmen sowie die Partikularität des Governance-Konzepts der Weltbank aufzuzeigen, wird mit der Analyse der Diskursmechanismen im Analysetext begegnet. Das Kriterium für „markante Ausprägungen“ richtet sich an Textstellen, die von besonderem theoretischen Interesse sind.²⁷ In der Arbeit mit dem Text geht es darum, „besonders anschauliche, für die Ausprägung besonders repräsentative Beispiele oder 'Prototypen'“ (Mayring 2000, 90) auszuwählen, die dann zur näheren Analyse herangezogen werden. Daraus lässt sich auch der Anspruch der in dieser Arbeit erfolgten Analyse ableiten: In ihr geht es nicht darum, einen Diskurs oder das vorhandene Textmaterial umfassend und von allen Seiten beleuchtet darzustellen. Es geht in erster Linie darum, aufzuzeigen, dass der Text die ideologischen Diskursmechanismen enthält und welches Bild von „Entwicklung“ dabei erzeugt wird. Aufgrund des beschränkten Rahmens einer Diplomarbeit erfolgt die Darstellung eher exemplarisch und verfolgt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.

4.6.2 Analyseschritte

Die vorgenommene Analyse gliedert sich in folgende Schritte:

²⁷ Mayring nennt neben dem theoretischen Interesse das Interesse an besonders extremen oder besonders häufig vorkommenden Ausprägungen (Mayring 2000, 90).

- Durchsicht des Analysedokuments mit besonderem Augenmerk auf die Gliederung des Textes, behandelte Themen, Argumentationslinie, Ziel des Textes und auf das Zielpublikum
- Untersuchung des Kontextes in dem der Text verortet werden kann
- Durchsicht des Textes auf markante inhaltliche und sprachliche Merkmale
- Zuordnung von Textstellen zu den einzelnen Diskursmechanismen, die als Analysekatoren dienen; dieser Punkt benötigt eine nähere Beschreibung: Im Abschnitt 4.5 wurde dargelegt, was unter den einzelnen Diskursmechanismen verstanden wird. In der konkreten Arbeit mit dem Text wird versucht, inhaltliche Entsprechungen ausfindig zu machen bzw. implizite Annahmen herauszufinden, die sich aus der Argumentation des Textes ergeben und den Diskursmechanismen zuordnen lassen. Dabei wird auch auf sprachliche Merkmale geachtet, die als relevant für die einzelnen Mechanismen beschrieben wurden und durch die sich die Wirkung bestimmter Aussagen und der damit verbundenen Mechanismen verstärken.

Die Auswertung der Analyse wird im fünften Kapitel dargestellt:

- *Abschnitt 5.1 Kontextualisierung und Darstellung des Analysematerials:* Die Darstellung des Hintergrundes bzw. des allgemeinen Kontextes und der Debatte des Governance-Konzepts der Weltbank erfolgte bereits im zweiten, dritten und zu Beginn des vierten Kapitels. Im empirischen Teil wird deshalb in erster Linie der nähere Kontext beschrieben, in dem sich das Untersuchungsmaterial verorten lässt. Die Beschreibung des Textes besteht im Wesentlichen in der Darstellung des Inhaltes, der Argumentationsstruktur und der Besonderheiten, die im Umgang mit dem Text ersichtlich wurden.
- *Abschnitt 5.2 Ergebnisse der Analyse:* In diesem Abschnitt wird die Interpretation des Textes in Bezug zu den einzelnen Diskursmechanismen dargestellt und anhand der Auswertung einzelner Textstellen aufgezeigt, die zu den einzelnen Mechanismen zugeordnet wurden. Die Beschreibung bezieht sich dabei einerseits auf die inhaltlichen Ausprägungen, die sich mit den Diskursmechanismen in Verbindung bringen lassen, andererseits aber auch auf die mit ihnen zusammenhängenden sprachlich-rhetorischen Merkmale, soweit sich diese ausfindig machen ließen.
- *Kapitel 6 Schlussfolgerungen:* In den Schlussfolgerungen aus der Analyse erfolgt eine Beurteilung des Gesamtbildes, das sich aus den einzelnen Analyseschritten

ergeben hat, sowie eine Einschätzung der Ergebnisse im Kontext der gesamten Arbeit und vor dem Hintergrund des Erkenntnisinteresses.

4.6.3 Auswahl des Untersuchungsmaterials

Die Kritik an der depolitisierten Darstellung von gesellschaftlichen und ökonomischen Prozessen im Governance-Konzept und das jüngste Bestreben der Weltbank, polit-ökonomische Aspekte stärker in den Blickpunkt zu nehmen, haben den Anstoß geliefert, das Dokument „Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis. Good Practice Framework“ (World Bank 2009b), in dem ein Ansatz zur Analyse von Governance und der polit-ökonomischen Gegebenheiten in einzelnen Nehmerstaaten entworfen wird, zur näheren Analyse heranzuziehen. Gerade der Zugang der Weltbank zum Politischen könnte Auskunft über (implizite) Grundannahmen im Governance-Konzept der Weltbank geben. Deshalb sollen die Diskursmechanismen, die in diesem Dokument vorkommen, untersucht werden.

Beim Analysedokument handelt es sich um eine Publikation der Weltbank, genauer der IBRD, die im September 2009 erschien. Die AutorInnen des Textes, Verena Fritz, Kai Kaiser und Brian Levy sind wissenschaftliche MitarbeiterInnen der Weltbank und im „Poverty Reduction and Economic Management Network“ (PREM) im Teilbereich „Public Sector Management“ tätig. Obwohl die Publikation mit den Namen der AutorInnen versehen ist, kann sie als Weltbankdokument und Teil der GAC- Strategie betrachtet werden, da die Weltbank als Herausgeberin fungiert und Inhaberin der Rechte ist, die mit dem Text zusammenhängen. Zudem entstand das Dokument im institutionellen Kontext der Bank und ist ein Ergebnis der Auseinandersetzung mit Fragen der Analyse von Governance und polit-ökonomischen Aspekten innerhalb des PREM. Darüber hinaus kann bemerkt werden, dass selbst beim jährlichen World Development Report (WDR) der Weltbank die Namen der einzelnen AutorInnen angeführt werden. Sowohl in den WDRs, als auch im analysierten Dokument findet sich im Impressum der Hinweis, dass die im Text enthaltenen Erkenntnisse, Interpretationen und Schlussfolgerungen nicht unbedingt der Sicht des Exekutivdirektoriums der Weltbank oder der einzelnen Regierungen, welche darin vertreten sind, entsprechen müssen. Dies kann als Absicherung der Organisation gegenüber Kritik und Bemängelungen am jeweiligen Text betrachtet werden, ändert aber nichts daran, dass der analysierte Text einen Teil der GAC-Strategie darstellt, nicht zuletzt

weil der Text explizit einen Beitrag zu deren Umsetzung leisten will (World Bank 2009b, vii, 2).

5. Textanalyse

5.1 Kontextualisierung und Darstellung des Analysedokuments

5.1.1 Kontext

Das Dokument „Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis. Good Practice Framework“ richtet sich vor allem an ein „Weltbankpublikum“, Personen, die im Bankmanagement tätig sind, eine Projektgruppe leiten, oder an der Formulierung von Weltbankstrategien beteiligt sind. Es ist jedoch öffentlich zugänglich und richtet sich in weiterer Folge auch an Akteure in den Nehmerländern sowie an andere Entwicklungsagenturen und -banken (World Bank 2009b, vii). Die polit-ökonomische Analyse mit dem Fokus auf Governance ist ein Schwerpunkt der GAC-Initiative. Andere Schwerpunkte sind etwa „GAC in Public Institutions“, „Demand for Good Governance“ oder das „Communication for Governance and Accountability Program“ (CommGAP) (World Bank 2010k). Der Fokus auf „Political Economy Analysis“ kann auf das Bestreben der Weltbank zurückgeführt werden, politische Strukturen und Voraussetzungen in den einzelnen Ländern stärker in den Blick zu nehmen.

5.1.1.1 Die Rolle von Analysen und Konditionen in der „Governance and Anticorruption Strategy“

Die GAC- Strategie und die WGIs sind die wichtigsten Standbeine der Weltbank im Engagement rund um das Thema „Governance“. Die analysierte Publikation kann selbst als Teil des Konzepts betrachtet werden, da sie sich der GAC-Strategie zuordnen lässt. Im Abschnitt 3.2 wurden die Definitionen von Governance bei den WGIs und in der GAC-Strategie bereits beschrieben. Um die Relevanz des nun analysierten Dokumentes

hervorstreichen, soll an dieser Stelle auf die Rolle von bankinternen Analysen in der Mittelvergabe und in den sogenannten Country Assistance Strategies (CAS) hingewiesen werden, die ihnen in der GAC-Strategie beigemessen wird.

Im Dokument „Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption“, in welchem die GAC-Strategie formuliert wurde, wurde festgehalten, dass die CASs der Ausgangspunkt sind, Ländern dabei zu helfen, die Themen Governance und Korruption zu behandeln. Eine zentrale Priorität dabei sei es, einen systematischen und disziplinierten Ansatz zu entwickeln, der die CAS an die Herausforderungen anpasst, die Governance und Korruption für Armutsbekämpfung, das treuhänderische Risiko und die Reputation der Bank darstellen. Deshalb werden Angelegenheiten rund um das Thema Governance in der Formulierung und Reformulierung der Strategien speziell bemessen, indem Diagnosen über den Level von Korruption und die Unzulänglichkeiten auf dem Feld der Governance erstellt werden (World Bank 2006, 6f.).

Umgekehrt wird im ersten Satz des Analysedokuments der Standpunkt festgehalten, der im weiteren Verlauf des Textes einige Male wiederholt wird, dass die Analyse von Governance und der politischen Ökonomie eine entscheidende Rolle in der Verbesserung der Effektivität von „Entwicklung“ spielt (World Bank 2009b, vii). Es wird auch auf die Rolle der Analysen für die Anpassung der Weltbankstrategien an die jeweiligen Länder eingegangen (World Bank 2009b, 17f.). In diesem Zusammenhang ist der Aspekt der Konditionen von Bedeutung, die die Weltbank bei der Vergabe von Krediten stellt. Im Dokument zur Formulierung der GAC- Strategie (World Bank 2006) wird unter Punkt Zwei, über das Design und die Implementierung von Weltbank Strategien, dazu Stellung genommen:

All Bank strategies link levels of financial assistance and modes of engagement to progress on key obstacles to development effectiveness, which frequently include weak governance and corruption. For IDA-eligible countries, good governance is highly rewarded through the performance-based allocation system (PBA), which includes a heavy weight on a country's governance as measured by the Bank's Country Policy and Institutional Assessment and by portfolio performance. [...] Starting from the financial envelope set by the PBA for IDA-eligible countries or derived from the Bank's creditworthiness analysis for IBRD-eligible borrowers, the Bank considers a lending program. If the Bank determines governance and anticorruption to be fundamental to a country's further development but the government involved has little interest in such reform, or there is the risk of a high probability of

deterioration in the governance environment, the strategy may develop a “low-case” scenario that may involve highly restricted financing, a shift to non-lending activities, or, very unusually, a break in financing support. When the Bank cannot reach agreement with the government over priorities, a shorter-term Interim Strategy Note may be prepared, typically with curtailed or no financing (World Bank 2006, 8f.).

In diesem Zitat drückt sich noch einmal die Rolle von Analysen für Strategien im Umgang mit den Empfängerländern und den dabei erfolgenden Finanzausschüssen aus. Zusätzlich wird der Einfluss deutlich, den Weltbankstrategien auf die Regierungen und Verwaltungen der Empfängerländer durch Konditionalitäten nehmen können, wenn die Aussage betrachtet wird, dass eine Nichteinhaltung der Vorgaben, beispielsweise in Bezug auf Governance-Reformen, zu einer Streichung der Zuschüsse oder Kredite zur Folge haben kann. Das Analysedokument richtet sich auch explizit an Arbeitsgruppen, die an der Erarbeitung einer CAS oder eines bedeutenden „development policy loan“²⁸ beteiligt sind (World Bank 2009b, xi).

5.1.1.2 Die „Neue Politische Ökonomie“

Die Kontextualisierung des im Dokument bzw. mit dem Governance-Konzept verfolgten polit-ökonomischen Ansatzes erscheint vor allem in Bezug zu den Überlegungen über eine mögliche Repolitisierung des Entwicklungsdiskurses durch das Good Governance-Konzept interessant (siehe Abschnitt 4.1.1).

Der polit-ökonomische Ansatz des analysierten Dokumentes, kann vor dem Hintergrund der „New Political Economy of Development“ (NPE), wie sie John Toye (1993) beschreibt, betrachtet werden. Der Autor verwendet auch die Bezeichnung „The Political Economy of the New Right“ für diesen Ansatz, wobei er innerhalb der orthodoxen Ökonomie einen Wechsel von wohlfahrtsökonomischen Betrachtungsweisen im Verhältnis von Wirtschaft und Staat zur neoliberalen Vorstellung eines Übel wollenden („malevolent“) Staates ausmacht. Anders als bei (neo-)marxistischen Ansätzen, wird die politische Komponente des Staates dabei nicht auf Klassenverhältnisse oder auf die Macht einer „herrschenden Klasse“ zurückgeführt, sondern auf die persönlichen Interessen der Regierenden oder bestimmter Interessensgruppen. Diese Interessen werden als

28 „Development Policy Loans“ ist die neue Bezeichnung für Strukturanpassungskredite (World Bank 2010o).

„unökonomisch“ in gesamtgesellschaftlichem Sinne dargestellt, weil sie rationalen ökonomischen Überlegungen über die Herstellung eines Marktgleichgewichts widersprechen (Toye 1993, 133ff.) . Damit wird eine Differenz des Ökonomischen und des Politischen konstruiert, die auch im Governance- Konzept der Weltbank enthalten ist. Das Politische bezieht sich in dieser Sicht auf die Störung ökonomischer Effizienz, durch auf verschiedenen Interessen beruhendes Handeln und durch Missbrauch von Regierungsmacht zur individuellen Bereicherung. Damit lässt sich begründen, dass politische Einflüsse auf ökonomische Prozesse möglichst zu vermeiden sind. Ein von Haus aus politischer Charakter ökonomischer Modelle oder Grundannahmen wird dabei nicht angenommen (siehe Abschnitt 3.3.4).

Der neue polit-ökonomische Ansatz im Governance-Konzept der Weltbank kann jedoch nicht mit der in den späten 1970er und 1980er Jahren angesiedelten NPE gleichgesetzt werden. Es sollte nur auf die Tradition verwiesen werden, in der dieser Ansatz steht. Während aus den negativen Annahmen über den Staat in der neoliberalen Theorie die Schlussfolgerung gezogen wurde, dass wirtschaftliche Angelegenheiten möglichst vom staatlichen Einfluss befreit werden und der Staat zur Effizienzsteigerung abgebaut werden muss, kamen mit dem Einfluss der neuen Institutionenökonomie Überlegungen über die Rolle von Institutionen in der Gewährleistung eines funktionierenden wirtschaftlichen Rahmensystems hinzu, wobei die Forderung nach „weniger Staat“ durch die Forderung nach einem „besseren Staat“ ersetzt wurde (siehe Abschnitt 3.3.5).

Was jedoch erhalten blieb, ist die Verankerung des polit-ökonomischen Ansatzes in der Rational Choice Theorie, genauer der Public Choice Theorie²⁹. Dies zeigt sich einerseits im Fokus auf die Beschränkung der individuellen Bereicherung durch die Stärkung von nationalen Aufsichtsbehörden im Governance-Konzept, andererseits auf die Bezugnahme auf die Theorie des „rent-seeking“. Im Analysetext verweisen die AutorInnen direkt auf einen Text von Anne Krueger, der neoliberalen Ökonomin und ehemaligen Vize-Chefökonomin der Weltbank (1982-1987), mit dem Titel „The Political Economy of the Rent-Seeking Society“ (World Bank 2009b, 48). Ein weiteres Kennzeichen der NPE, dass den Analyserahmen in erster Linie einzelne Länder und deren nationale Ökonomien darstellen (Toye 1993, 137), findet sich auch im Governance-Konzept und dem polit-ökonomischen Ansatz des Analysedokuments wieder. Es wird zwar im Rahmen der GAC-Strategie auf die Rolle internationaler Geber und Partner sowie internationaler Normen und

29 Die Begriffe Neue Politische Ökonomie und Public Choice werden zum Teil synonym verwendet (Nohlen/Schultze 2005, 611).

Verträge in der Realisierung von Good Governance und der Umsetzung bestimmter Policies in den einzelnen Ländern verwiesen, jedoch nicht auf internationale ökonomische Verstrickungen und Abhängigkeitsverhältnisse eingegangen (World Bank 2006; World Bank 2009b, 43, 59).

5.1.2 Inhalt und Textaufbau

Mit dem analysierten Dokument versuchen die AutorInnen im Rahmen der GAC- Strategie einen Ansatz für die Analyse von Governance und der politischen Ökonomie zu entwerfen (World Bank 2009b, vii). Zunächst soll dessen Aufbau und die in den einzelnen Textteilen besprochenen Themen kurz zusammengefasst werden. Der Text ist in sechs Kapitel und zwei Textanhänge gegliedert. Zusätzlich enthält er eine Zusammenfassung, eine Einleitung, eine Bibliografie, eine Danksagung und eine Abkürzungstabelle. Darüber hinaus finden sich in den sechs Kapiteln und den Anhängen insgesamt siebzehn Textboxen und neun Grafiken.

In der Einleitung mit dem Titel „Why Governance and Political Economy Analysis“ wird die Relevanz der Analyse von Governance und polit-ökonomischen Aspekten, sowie der damit zusammenhängenden Überlegungen für die Strategien, Programme und Aktivitäten der Weltbank verdeutlicht (World Bank 2009b, 1-3). Im *ersten Kapitel* des Textes wird der problemorientierte Ansatz der GPE-Analyse, wie er weiter unten beschrieben wird, dargelegt (siehe Seite 99). Daneben wird beschrieben, dass es notwendig sei, die Frage nach umsetzbaren Reformen zu stellen und auf dem Weg zur Good Governance, die Zwischenlösung der „good enough governance“ anzustreben (World Bank 2009b, 5-13). Das *zweite Kapitel*, „Translating Analysis into Action“, beschreibt, wie die problemorientierte GPE-Analyse bei der Verbesserung von Operationen und Strategien der Weltbank behilflich sein kann. In erster Linie gehe es darum, den Blick nicht allein auf Hindernisse zu richten, sondern auf Lösungen zu lenken. Dabei wird zwischen Maßnahmen unterschieden, die im bestehenden Raum für Veränderung, wie bereits laufenden CASs, realisierbar sind, Maßnahmen zur Verbesserung des Politikdialogs zwischen den beteiligten Akteuren und der Verbesserung der Governance- Reformen, sowie Maßnahmen zur Entwicklung von „proaktiven“ Strategien für Veränderung. Zu letzteren werden Informations- und Kommunikationsstrategien, intensivierte Arbeit mit entscheidenden Stakeholdern und die Unterstützung der Koalitionsbildung zwischen den Akteuren durch

die Weltbank gezählt (World Bank 2009b, 15-21). Die verschiedenen Analyseebenen, die für die GPE-Analyse als relevant erachtet werden, werden im *dritten Kapitel* näher beschrieben, wobei die Bedeutung des Vergleichs verschiedener Studien zu den die einzelnen Ebenen betreffenden Themen hervorgehoben wird (World Bank 2009b, 23-25). Das *vierte Kapitel* mit der Überschrift „Evidencing Problem-Driven GPE Analysis“ hat die „Beweisführung“ in der Analyse zum Thema. Besonders wichtig sei es dabei, auf bestehenden „Diagnosen“ aufzubauen, das institutionelle Feld komplett darzustellen und zu verstehen, sektorspezifische Daten zu sammeln, Umfragen durchzuführen und „gute“ lokale Berater heranzuziehen, welche etwa den Zugang zu wichtigen Beweisquellen („sources of evidence“) schaffen können (World Bank 2009b, 27-29). Im *fünften Kapitel* werden notwendige Aspekte im Zusammenhang mit der Nützlichkeit und Effizienz der Analyse behandelt. Dazu werden die Planung der Analyse, die Bestimmung und Bereitstellung der benötigten Fachkenntnisse auf den verschiedenen Analyseebenen, die Frage nach der Implementierung der „Diagnosen“ in den verschiedenen Strategien sowie in der Zusammenarbeit mit der jeweiligen Regierung und anderen Akteuren gezählt. Des Weiteren werden die Relevanz der Verbreitung der Analyse-Outputs betont und Überlegungen über die Verbindung der Analyse mit dem nachfolgenden Prozess (in Strategien und Operationen) angestellt (World Bank 2009b, 31-37). Das sechste Kapitel ist eine einseitige Schlussbemerkung, in der noch einmal auf das Endziel („ultimate objective“) der Analyse von Governance und der politischen Ökonomie hingewiesen wird, die Effektivität von „Entwicklung“ zu verbessern (World Bank 2009b, 39). Steht im Haupttext die konkrete Vorgehensweise der GPE-Analyse im Vordergrund, wird im ersten Anhang der politökonomische Zugang und der theoretische Hintergrund näher dargelegt. Zuerst werden die bereits erwähnten, treibenden politökonomischen Faktoren (Strukturen, Institutionen, Akteure) beschrieben. Danach wird auf die Rolle des „historischen Erbes“ für die politische Ökonomie beschrieben. Der Kern des im Dokument verfolgten Analyseansatzes wird unter den Überschriften „Mapping Institutions“ und „Stakeholder Analysis“ beschrieben. Im restlichen Teil des Abschnittes werden Überlegungen zu den Theorieansätzen der „political economy of rents“, bezüglich Patronage-Netzwerken, Klientelismus und Neo-Patrimonialismus angestellt sowie Schlüsselkonzepte der institutionellen und politischen Spieltheorie kurz vorgestellt (World Bank 2009b, 41-52). Im zweiten Anhang werden Details für die Analyse auf den verschiedenen Ebenen (nationalstaatliche Ebene, Sektor- bzw. thematische Ebene, und Projektebene) ausgearbeitet, und auf besondere Aspekte in den einzelnen Bereichen hingewiesen (World Bank

2009b, 53-70).

Nachdem der Inhalt des analysierten Textes nicht komplett wiedergegeben werden kann, soll nun, bevor die Argumentation des Textes dargestellt wird, der im Text verfolgte Analyseansatz kurz erklärt werden. Wie der Untertitel „Good Practice Framework“ bereits andeutet, soll damit ein Rahmen mit bewährten Verfahrensweisen im analytischen Vorgehen zur Verfügung gestellt werden. GPE-Analyse wird als hilfreich erachtet, machbare Optionen und Reformen herauszuarbeiten. Der Ansatz wird als „problemorientiert“ bezeichnet, womit die Orientierung an konkreten Themen und Herausforderungen hervorgehoben wird. „Problem-driven GPE“ wird in drei Schritten beschrieben.

Im *ersten Schritt* wird die Frage nach konkreten Problemen, Verwundbarkeiten („vulnerabilities“) oder möglichen Optionen gestellt. Die Identifizierung der Probleme ergibt sich einerseits im Rahmen bereits laufender Strategien und Programmen der Weltbank in bestimmten Ländern, oder im Dialog über bestimmte Politiken mit Regierungen oder anderen beteiligten Akteuren („stakeholders“). Im *zweiten Schritt* werden die in Schritt eins ausgemachten Anliegen mit den institutionellen Rahmenbedingungen und den bestehenden Governance-Arrangements in Verbindung gebracht. Dabei werden zuerst die bestehenden politischen Strukturen systematisiert sowie die relevanten Prozesse nachvollzogen und anschließend danach gefragt, wieso bestimmte Policies und institutionelle Ordnungen bestimmte Entwicklungsmaßnahmen nicht hinreichend unterstützen oder umsetzen können. Im *dritten Schritt* werden die polit-ökonomischen Faktoren analysiert und danach gefragt wieso bestimmte Politiken oder institutionelle Arrangements nicht verbessert werden, worin der Grund für „governance weaknesses“ liegt und wieso sich an der Situation nichts verbessert (World Bank 2009b, 7f.).

Die Analyse könne auf drei verschiedenen Ebenen erfolgen, wobei es wichtig sei die gegenseitige Wirkung, welche die Ebenen aufeinander ausüben, zu beachten. Die *erste Ebene*, ist die nationalstaatliche Ebene. Dabei wird der Makrobereich der Gesellschaft in den Blick genommen. Von Bedeutung seien hierbei das soziale Gefüge, die ethnische und religiöse Aufteilung der Gesellschaft, sowie die Geschichte der Entstehung bestimmter Konflikte und des politischen Managements wirtschaftlicher Renten. Betont wird dabei auch die Relevanz des historischen Erbes und die geostrategische Bedeutung des jeweiligen Landes.³⁰ Diese Ebene sei insbesondere für die Ausarbeitung von CAS aber

30 An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass sich im ganzen Text kein konkretes Beispiel findet, in dem diese Relevanz beschrieben wird. In der Textbox zur Reform des öffentlichen Sektors in Afghanistan wird zwar der Kontext der militärischen Interventionen erwähnt jedoch nicht beschrieben, welche Auswirkungen diese auf die polit-ökonomischen Verhältnisse des Landes haben (World Bank 2009b, 63).

auch für spezifischere Analysen auf den anderen Ebenen von Bedeutung. Die *zweite Ebene* stellen bestimmte Sektoren und mit diesen verbundenen Themen dar, beispielsweise der Umgang eines Staates und seiner Regierung mit natürlichen Ressourcen. Auf dieser Ebene ergänze die GPE-Analyse insbesondere technische Analysen, die sich mit den Gegebenheiten und den Notwendigkeiten in den einzelnen Sektoren auseinandersetzen. Die *dritte Ebene* ist die Projektebene. Hier sei die problemorientierte GPE-Analyse hilfreich, die Rahmenbedingungen bei spezifischen Projekte oder einzelnen politischen Entscheidungen zu verstehen (World Bank 2009, 23f).

Neben den drei Analyseschritten und den drei Ebenen werden auch drei Bündel von treibenden Faktoren („drivers“) beschrieben, welche für die Analyse relevant sind: strukturelle Faktoren, institutionelle Variablen, sowie Akteure bzw. Stakeholder. Zu den strukturellen Faktoren werden jene Einflüsse gezählt, die sich entweder der unmittelbaren Kontrolle durch die beteiligten Akteure entziehen oder nur über einen langen Zeitraum verändern lassen. Als Beispiel werden Rohstoffpreise genannt. Als institutionelle Variablen werden die „Spielregeln“ eines Systems bezeichnet. Dazu gehörten Gesetze und Regulierungen sowie informelle Regeln wie ungeschriebene soziale Verpflichtungen. Als Beispiele für Stakeholder werden in diesem Zusammenhang Individuen, organisierte Gruppen mit geteilten Interessen, wie politische Parteien, das Militär, Unternehmensvereinigungen, NGOs, traditionelle Vereinigungen und Gewerbetreibende einer bestimmten Region genannt. Die Aufgabe einer GPE-Analyse sei es, zu untersuchen, wie diese treibenden Faktoren zusammenwirken, bzw. welche Rolle den einzelnen Bestandteilen dabei zukommt (World Bank 2009, viii). Als Ziel der Analyse wird die Unterstützung von Strategien (wie die CASs) und Operationen (z.B. Kreditvergaben) angesehen, wobei die Ziele und Ansprüche der einzelnen Klienten („clients“) beachtet werden müssten. Letztlich soll mit der Analyse die Effektivität von Entwicklung erhöht werden (World Bank 2009b, 1f.).

5.1.3 Argumentationsstruktur

5.1.3.1 Anspruch der GPE-Analyse

In diesem Unterkapitel wird versucht, die Argumentation im Hinblick auf die

Notwendigkeit, die Umsetzung, die Akteure und die Ziele der GPE-Analyse zu beschreiben. Ausgangspunkt ist die Feststellung über die Notwendigkeit eines problemorientierten Ansatzes der Analyse von Governance und der politischen Ökonomie. Die AutorInnen beziehen sich auf den Vorwurf der Nehmerstaaten, die Weltbank hätte sich nicht an konkreten politischen Verhältnissen und Problemen orientiert, sondern allgemeine Notwendigkeiten über Wirtschafts- und Governance-Reformen formuliert. Deshalb würden mit dem im Dokument vorgestellten Ansatz der GPE-Analyse konkrete Themen und Herausforderungen, die sich im jeweiligen Land, Sektor oder Projekt ergeben, in den Blick genommen. Dabei sei es zentral, mögliche Risiken der angestrebten Reformen („risks of reform failure“) zu beachten, wie unerwartete negative Folgen von Reformen oder Risiken die den Ruf der Bank betreffen (World Bank 2009b, 1). Die praktische Orientierung und Konzentration auf Lösungen, anstatt auf Hindernisse sei ebenfalls von Bedeutung: „[...] recent experience shows that GPE analysis can be practically oriented and valuable and can set out options and solutions rather than mainly pointing to obstacles“ (World Bank 2009b, 2). Mit einem problemorientierten Ansatz der GPE-Analyse sei es am besten möglich, für die Praxis nützliche Erkenntnisse zu erlangen und dem übergeordneten Ziel beizutragen, die Effektivität von Entwicklung zu verbessern (World Bank 2009b, 3). Dieser Argumentation folgend, sei es notwendig zu analysieren, in welchen Fällen Governance- und polit-ökonomische Faktoren „Fortschritt“ verhindern, das heißt zu analysieren, „where and when governance and political economy factors appear to prevent progress that is otherwise considered possible from a technical perspective“ (World Bank 2009b, 10). Gerade Probleme in Zusammenhang mit Governance seien zu untersuchen, da diese ein Hindernis für die gesamtheitlichen Länderstrategien der Weltbank darstellen können. Als extreme Ausprägungen werden dabei Staatsstriche und zerbrechliche Staatlichkeit („state fragility“) genannt. Das Hauptthema in der Auseinandersetzung mit Governance-Problemen ist Korruption. GPE-Analyse sei gerade bei der Behandlung von Governance-bezogenen Problemen von Bedeutung (World Bank 2009b, 11).

Mit dem Text soll ein klarer polit-ökonomischer Analyseansatz geliefert werden. Dies spiegelt sich auch in der Gliederung in konkrete Schritte und Ebenen wider. Als Hintergrund werden bestehende polit-ökonomische Ansätze herangezogen. Es sollen „governance weaknesses“ identifiziert werden, und analysiert werden, warum sie existieren (World Bank 2009b, 8). Bei der Analyse davon, weshalb die Lösung bestimmter Probleme nicht erfolgreich verfolgt wird, setzt die Institutionen- und Akteursanalyse an (World Bank 2009b, 9). Die Ergebnisse der GPE- Analyse dienen dem Dokument zufolge

der Formulierung und Reformulierung von Strategien und Reformen. Aus den Ergebnissen könnten abhängig von den konkreten Gegebenheiten, „Wege des Wandels“ innerhalb der bestehenden Möglichkeiten und Strukturen oder „pro-aktive“ Strategien, die mit der Vergrößerung des „Raumes für Veränderungen“ zusammenhängen, abgeleitet werden (World Bank 2009b, x). In bestehenden Weltbankstrategien (z.B. CASs) werde in der Umsetzung oft deutlich, dass die erstrebenswertesten Lösungen („first best solutions“) technisch zwar möglich, aber aufgrund der polit-ökonomischen Rahmenbedingungen oft nicht umsetzbar sind. Der GPE-Analyse komme dabei die Rolle zu, die Sicht auf machbare Lösungen zu ermöglichen, indem „good enough solutions“, die mit einer „good enough governance“ verbunden sind, formuliert werden (World Bank 2009b, 12f.).

Das Dokument richtet sich in erster Linie an Angestellte der Weltbank, die selbst in Frage kommen, GPE-Analysen durchzuführen bzw. heranzuziehen, beispielsweise ManagerInnen von Strategien und Operationen. Es richtet sich aber auch an Task Team-LeaderInnen, BeraterInnen und MitarbeiterInnen einzelner Projekte sowie weitere interessierte Personen der Policy-Forschung in den kreditnehmenden Ländern („client countries“) und an andere Entwicklungsagenturen und -Banken (World Bank 2009b, 3).

Die Motivation GPE-Analysen auszuführen sei dabei, politisches Know-How und Einsichten über das, was für die Weltbankteams und das Management der einzelnen Strategien machbar ist, zu liefern, indem Beratung zur Verfügung gestellt und Strategien und Operationen mitgestaltet werden (World Bank 2009b, 10). Die Weltbank will als „ehrliche Vermittlerin“ zwischen den verschiedenen, am Entwicklungsprozess beteiligten AkteurInnen bzw. „Stakeholdern“ auftreten. Es sei wichtig, die Reformbemühungen der „reformorientierten“ Kräfte zu unterstützen und durch Informationskampagnen der Regierungen die Zivilgesellschaft über die Notwendigkeit bestimmter Reformen zu informieren (World Bank 2009b, 19f.). Um den größtmöglichen Einfluss und Wirkung zu erlangen, sei es von Bedeutung, die Analyse nachvollziehbar zu machen und mit Beweisen zu belegen („evidencing“). Dabei gehe es darum, ein schlüssiges und überzeugendes „analytisches Narrativ“ zu entwerfen, das mit den Erfahrungen und in der Analyse gesammelten Daten und Informationen übereinstimmt (World Bank 2009b, xi).

5.1.3.2 Reformorientierung

In der Darstellung des Textaufbaus, des Analyseansatzes und der Argumentationsstruktur

wurde bereits die Reformorientierung bzw. das Transformationsstreben deutlich, das mit der GPE-Analyse verbunden ist. Die Notwendigkeit dafür lässt sich aus den Formulierungen zur GAC-Strategie ableiten, in der der Wechsel zu einem ergebnisorientierten Zugang zu Governance formuliert wird: „[T]o advance its poverty reduction mission, the World Bank Group must move toward a more consistent and results-oriented approach to governance and anticorruption across projects, sectors, and country programs (World Bank, 2006, 3).

Der problemorientierte Ansatz der GPE-Analyse will für einen ergebnisorientierten Ansatz die Grundlage liefern. Mit dem Fokus auf Probleme und Möglichkeiten in Bezug auf „Governance“ und den Regierungen der einzelnen Länder soll ein Verständnis für die treibenden Faktoren und Dynamiken entstehen, auf dessen Grundlage die Unterstützung und Interventionen durch die Weltbank strukturiert werden sollen:

„A related consideration is the ability of governments to make reform happen, i.e. to manage institutional change as well as different stakeholder interests productively. Especially where experience suggests that this ability is limited and where consequently reforms may be left unaddressed, blocked or mismanaged, it can be crucial for a Bank team to invest in GPE-type analysis in order to gain a better understanding of the drivers and dynamics at play and how the team might best structure its own interventions and support“ (World Bank 2009b, 11).

Die Interventionen werden als Initiator für Reformen gesehen, mit denen versucht werden soll, „proaktiv“ polit-ökonomische Hemmnisse zu überwinden, indem beispielsweise „Koalitionen des Wandels“ („coalitions of change“) unterstützt werden (World Bank 2009b, 13). Der Einsicht, dass der Transformationsprozess nicht in einem Zug von statten gehen kann, wird mit der Formulierung einer „good enough governance“ begegnet: „'Good enough governance' captures the idea of considering the change process as moving from worse to better governance environments, and of focusing on priorities and gradual improvements rather than trying to reform governance wholesale“ (World Bank 2009b, 13). Die problemorientierte GPE-Analyse könne die Gedanken einer „good enough governance“ und machbarer Reformen in ihren Ansatz mit einbeziehen und schließlich Vorschläge formulieren, mit welchen Reformen am besten „weitergegangen“ wird (World Bank 2009b, 13).

Nun wurde die Argumentation in Bezug auf die Notwendigkeit und Rolle der Analyse kurz geschildert und die sich im Text ausdrückende Reformorientierung des Governance-Konzepts der Weltbank behandelt. Im nächsten Kapitel werden die Analyseergebnisse zu der Untersuchung der einzelnen Diskursmechanismen vorgestellt.

5.2 Ergebnisse der Analyse

5.2.1 Verallgemeinerung

Den Überlegungen darüber in welcher Form der ideologische Diskursmechanismus der Verallgemeinerung im Analysedokument vorkommt, werden drei Zitate vorangestellt, deren Bedeutung in weiterer Folge interpretiert wird:

„Governance and political economy analysis has a crucial part to play in enhancing the effectiveness of development“ (World Bank 2009b, i).

„The ultimate goal is to achieve development and improved governance, but the focus is on how to move in this direction rather than on the final goal. 'Good enough governance' captures the notion of focusing on priorities and improvements that are feasible (and affordable) rather than trying to reform governance wholesale – wether at the macro, core, or sector level“ (World Bank 2009b, x).

„'Good enough governance' captures the idea of considering the change process as moving from worse to better governance environments“ (World Bank 2009b, 13).

Im ersten Zitat, das übrigens den ersten Satz des Dokuments darstellt, wird die Rolle der GPE-Analyse für Entwicklung festgelegt, die darin bestehe, entscheidend daran Teil zu haben, die Effektivität von „Entwicklung“ zu steigern. Im zweiten Zitat wird das „Endziel“ an dem sich die GPE-Analyse orientiert, festgelegt, das in der Erreichung von „Entwicklung“ und einer verbesserten Governance besteht. Es solle dabei jedoch nicht das Ziel selbst im Vordergrund stehen, sondern die Richtung bzw. die Art und Weise, welche zu diesem Ziel führt. Gleich darauf folgend wird in der selben Argumentation betont, dass mit dem Fokus auf „good enough governance“ der Blick auf umsetzbare und leistbare Prioritäten und Reformen gerichtet ist, anstatt auf eine gesamte Governance-Reform. Im dritten Zitat wird „good enough governance“ mit einem Transformationsprozess von einer schlechten zu einer besseren Governance in Verbindung gebracht. „Good enough governance“ wird im Text somit als Zwischenschritt auf dem Weg von „weak governance“ zu Good Governance betrachtet.

Die Auffassung der Weltbank über den „richtigen“ Entwicklungsprozesses wird

verallgemeinert. Die eben beschriebenen Zitate können als Ausgangspunkt für die dahinter stehende Argumentation gesehen werden. Im Text wird davon ausgegangen, dass es ein erstrebenswertes Ziel von „Entwicklung“ gibt, wobei nicht näher definiert wird, worin dieses Ziel besteht. Es wird jedoch beschrieben, worin die Rahmenbedingungen für dieses Ziel liegen. Das Entwicklungsziel wird an den Rahmen einer Good Governance gekoppelt, während „good enough governance“ als erstrebenswerter Zwischenschritt zur Ermöglichung von „Entwicklung“ betrachtet wird. Es kann festgehalten werden, dass die Verallgemeinerung des Entwicklungsprozesses mit einer Naturalisierung verbunden ist, die darin besteht, dass Good Governance, in der von der Weltbank definierten Form, als einem übergeordneten Entwicklungsziel zuträglich erachtet wird, das als gegeben gilt und nicht hinterfragt wird. Mit Good Governance sollen die Rahmenbedingungen für Entwicklung geschaffen werden. Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung scheinen Mittel zu sein, um Entwicklung zu erreichen. Dieser Zusammenhang wird auch im ersten Dokument der GAC-Strategie hergestellt:

„Governance and Poverty Reduction. If countries are to make progress in reducing poverty, they need good policies, a workable regulatory framework for markets and private sector development, and reasonably efficient and effective provision of public services—all of which are greatly dependent on the effectiveness of the state. Research and operational experience have shown that the quality of governance, including control of corruption, has a significant impact on economic growth and poverty reduction: on average, countries with better governance grow faster than those with poor governance, and the effectiveness of Bank-funded investment projects is significantly impaired in countries with weak governance and high corruption.“ (World Bank 2006, 1)

Im letzten Teil des Zitates wird darauf verwiesen, dass Forschungen gezeigt hätten, dass die Qualität von Governance einen signifikanten Einfluss auf das Wirtschaftswachstum und die Reduktion von Armut hat. In der Belegung der Aussage, die durch den Doppelpunkt markiert wird, wird jedoch nur auf den Zusammenhang zwischen Good Governance und Wirtschaftswachstum und der Effektivität von Investitionsprojekten verwiesen. Dies kann als weiterer Beleg für die Kopplung von Armutsbekämpfung an Wirtschaftswachstum betrachtet werden. Interessant ist, dass abgesehen von dieser Verknüpfung im Dokument zur GPE-Analyse, keine Konkretisierung davon vorgenommen wird, was genau unter Armutsbekämpfung zu verstehen ist.

Die Verallgemeinerung des Entwicklungsprozesses, welcher in der Ermöglichung von Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum durch Good Governance besteht, drückt

sich durch die Generalisierung der Annahme aus, dass Good Governance zu Wirtschaftswachstum und Wirtschaftswachstum zu Armutsbekämpfung führt. Es wird angenommen, dass eine Analyse der bestehenden Governance Arrangements und treibender politökonomischer Faktoren, die Basis für Reformen bietet, die zur Verbesserung von Governance und Entwicklungsergebnissen führen. Dabei wird zwar auf die Anpassung an das spezifische Umfeld verwiesen, die Bestandteile des Entwicklungsprozesses jedoch nicht in Frage gestellt: „While the ultimate goal is to improve governance and development outcomes, accomplishing that requires carefully understanding the existing governance arrangements and their political economy drivers. Such understanding then allows the design of more feasible, as well as smarter, innovative pathways to reform, adapted to the specific environment“ (World Bank 2009b, 2).

Der Verallgemeinerung des positiven Zusammenhangs zwischen Governance, Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung liegt die implizite Vorannahme zugrunde, dass Wirtschaftswachstum verbunden mit Good Governance allen Menschen, auch den Ärmsten in irgend einer Form zugute kommt. Mögliche Ungleichheiten, die aus dem Wirtschaftsprozess heraus resultieren, werden nicht thematisiert, lediglich Hindernisse bei der Gewährleistung der geeigneten Rahmenbedingungen. Ein Beispiel, das die Verallgemeinerung eines bestimmten Gedankenmodell voraussetzt, ist jenes der „Inseln der Exzellenz“: „Importantly, 'problem-driven' does not mean focusing exclusively on areas of difficulty. For example, in a range of environments much can be learned from an analysis of how islands of excellence have emerged“ (World Bank 2009b, 5). Mit dieser Metapher wird auf Vorbilder verwiesen, an denen sich die GPE-Analyse orientieren kann, und von denen Schlussfolgerungen für andere Länder getroffen werden können. Da mit der Analyse konkrete Erkenntnisse für die Strategien der Weltbank gewonnen werden sollen, können diese Vorbilder dazu dienen, Interventionen zu rechtfertigen.

Wie bereits im vorigen Abschnitt erwähnt wurde, werden Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung als entscheidende Faktoren zur Erreichung von Entwicklung erachtet, wobei die beiden Faktoren aneinander gekoppelt werden. Dies drückt sich darin aus, dass die beiden Begriffe in den meisten Fällen im selben Satz genannt werden (World Bank 2009b, xiv, 8, 42, 43, 47, 49, 50, 56, 58, 62, 67), und explizit auf die Rolle von Wirtschaftswachstum für Armutsbekämpfung hingewiesen wird: „The importance of economic growth for sustained poverty reduction has gained increased prominence among development partners over the past few years“ (World Bank 2009b, 67). Die positive Verbindung von

Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung wird im analysierten Dokument generalisiert, indem deren Gültigkeit per se angenommen wird, ohne hinterfragt zu werden und ohne mögliche negative Effekte wirtschaftlichen Wachstums auf Armutsbekämpfung zu behandeln. Es werden lediglich die erforderlichen Governance-Strukturen in den Blick genommen, die beispielsweise notwendig sind, um Korruption und die ungleiche Verteilung von Renten zu verhindern. Die Marktorientierung von Armutsbekämpfung und Entwicklung wird, wie in den auf Seite 105 zitierten Annahmen zum Zusammenhang zwischen Governance und Armut in der GAC-Initiative deutlich wurde, implizit vorausgesetzt. Diese drückt sich auch in den Governance-Indikatoren aus, bei denen die Qualität regulativer Politik mit der Verhinderung „marktunfreundlicher“ Politiken in Verbindung gebracht wird.

Im Governance-Konzept der Weltbank wird die Naturalisierung eines bestimmten Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft deutlich, welches darin besteht, dass der Staat die Rahmenbedingungen für wirtschaftlichen Wettbewerb zur Verfügung stellt, wobei ein aktives eingreifen des Staates in die Wirtschaft nicht vorgesehen ist. Wenn von Regulation gesprochen wird, ist damit Regulation in Form einer zuverlässigen Regulation von Märkten zum Schutz des Gemeinwohls gemeint, ohne die Kosten um Business zu betreiben unnötig zu erhöhen (World Bank 2006, 40). Der Staat und die Regierung werden als Koordinatoren gesellschaftlicher Prozesse gesehen, wobei die Qualität von Governance auch in der Fähigkeit gesehen wird, Reformen umzusetzen: „A related consideration is the ability of governments to make reform happen, i.e. to manage institutional change as well as different stakeholder interests productively“ (World Bank 2009b, 11). Das Bild des Staates als Koordinator wird auch in der Formulierung des Ziels der Governance-Reform in der GAC-Strategie ersichtlich:

„The principal aim of governance reform is to build capable and accountable states that can devise and implement sound policies, provide public services, set the rules governing markets, provide oversight of how public resources are used, and thus support development. Within this, a critical aspect is to align the incentives of state officials with these goals, through an appropriate combination of rules, restraints, and rewards; competitive pressures; and voice and partnership“ (World Bank 2006, 37).

In diesem Zitat wird auch der Rational-Choice-Ansatz und das prinzipiell negative Staatsbild in der NPE deutlich, dass aus den Annahmen über die Nutzenmaximierung der einzelnen Akteure hervorgeht (siehe Abschnitt 5.1.1.2). Um das Ziel der Governance-Reform zu erreichen, müssten die Anreize von Staatsbediensteten mit dem Ziel fähige und

verantwortliche Staaten durch angemessene Regeln, Verbote, Honorierungen, Wettbewerbsdruck, sowie Mitbestimmung und Partnerschaft in eine Linie gebracht werden. Im Kapitel über die Einordnung des Governance-Konzepts im Entwicklungsdiskurs wurde auf dessen Verortung in der Neuen Institutionenökonomik eingegangen. Diese zeigt sich auch im Analysetext, in dem auf die Rolle von Institutionen für Wachstum und Entwicklung durch die Senkung von Transaktionskosten verwiesen wird: „A general benefit of institutions for growth and development is that they lower transaction costs, ensure that collective action dilemmas are solved and public goods are supplied“ (World Bank 2009b, 45). Dieser Blick auf die Transaktionskosten entspricht dem zuvor beschriebenen Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft.

Ein weiterer Aspekt der sich im Governance-Konzept wiederfindet ist die Naturalisierung der Rolle der Weltbank als Förderin von Entwicklung. Im Analysedokument wird die Notwendigkeit von Entwicklung als gegeben vorausgesetzt, wobei der Weltbank die „natürliche“ Rolle einer Institution zukommt, die Reformen und Interventionen koordiniert und durchführt. Letzteres zeigt sich beispielsweise darin, dass im Abschnitt über die Berücksichtigung des historischen Erbes in der GPE-Analyse, die Rolle der internationalen Finanzinstitutionen oder der Geberländer nicht genannt wird. Somit wird vom Einfluss der GPE-Analyse für notwendige Reformen und Interventionen der Weltbank gesprochen, ohne mögliche Machteffekte oder Abhängigkeitsverhältnisse zu thematisieren. Bei der Durchsicht des Analysedokuments fällt auf, dass bestimmte Informationen in Bezug auf das Ziel der GPE-Analyse sehr oft wiederholt werden. Zu diesen Informationen zählt das Ziel fortschrittlichen Wandels (World Bank 2009b, vii, ix, 7, 19, hinterer Klappentext) und die Effektivität der Entwicklung zu unterstützen (World Bank 2009b, vii, 1, 2, 3, 7, 12, 36, 39, 62, hinterer Klappentext). Letzteres kommt im Text insgesamt dreizehn Mal vor, wobei es auf Seite 2 zwei Mal und auf Seite 12 drei Mal wiederholt wird. Es wird zwar auf die Rolle der Weltbank als „ehrlicher Vermittlerin“ hingewiesen, aber nicht näher beleuchtet, wie sie dieser Rolle gerecht werden kann. Im Text findet sich zwar folgender Hinweis: „[E]valuations of World Bank operations have pointed to the need to take the political economy context of reforms into account more explicitly in order to improve development effectiveness“ (World Bank 2009b, 62). Jedoch werden mögliche Machtverhältnisse, die mit diesen Weltbankoperationen in Verbindung stehen, in keiner Weise behandelt. Zudem werden normative Komponenten des Analyseansatzes, wie beispielsweise das dahinter stehende transformationspolitische Interesse, nicht in Betracht gezogen. Vielmehr ist der Blick auf die Qualität der Analyse gerichtet. Somit werden beispielsweise die Kriterien für

eine „good problem-driven GPE analysis“ (World Bank 2009b, 32) behandelt oder ist von „good diagnostics“ (World Bank 2009b, 2) die Rede. Folgende Schlussfolgerung, lässt sich mit der Naturalisierung der Rolle der Weltbank als Promotorin von Entwicklung in Verbindung bringen: „Therefore, if used wisely, high quality GPE analysis can certainly add to the way the Bank does business and ultimately make a crucial contribution to increasing development effectiveness“ (World Bank 2009b, 2).

5.2.3 Technisierung

Der Diskursmechanismus der Technisierung gesellschaftlicher Probleme findet sich im polit-ökonomischen Ansatz der GPE-Analyse ebenfalls wieder. Der Analyserahmen rund um die GPE-Analyse basiere auf einem eher diagnostischen als normativen Zugang zu Governance: „[T]he framework is primarily based on a diagnostic rather than a prescriptive (or normative) approach to governance“ (World Bank 2009b, 2). Gerade in der Verknüpfung mit Vorstellungen über die Erreichung einer „good enough governance“ kann in dem analysierten Dokument eine Technisierung gesellschaftlicher Probleme bzw. des Politischen ausgemacht werden. Diese Technisierung besteht in einem bestimmten Zugang zum Politischen. In der Beschreibung des Kontextes des Dokuments wurde der Analyseansatz bereits mit dem Public-Choice-Ansatz in Verbindung gebracht. Er steht somit in der Tradition einer bestimmten wissenschaftlichen Theorie, der Rational-Choice Theorie.

Gleich zu Beginn des Textes wird darauf hingewiesen, dass Politik und die politische Ökonomie Einfluss darauf nehmen, ob und wie Reformen stattfinden bzw. ablaufen. Im Anschluss darauf, folgt die Aussage, dass sich die Weltbank und die einzelnen „task teams“ in den verschiedenen Ländern diesem Thema bereits seit vielen Jahren widmen. In einer Fußnote wird an dieser Stelle auf das unpolitische Mandat der Weltbank und deren Umgang damit beschrieben: Obwohl das Mandat der Weltbank politisches Engagement explizit verbiete, sei es weitgehend akzeptiert, dass die Institution den polit-ökonomischen Kontext der Reformen von einer analytischen Perspektiven verstehen müsse, um fähig sein zu können, Länder effektiv beim Design und der Umsetzung von Entwicklungsstrategien und -politiken zu unterstützen. Das heißt, nur der Rahmen wird als politisch betrachtet, aber nicht die Handlungen der Bank selbst und auch nicht die Entwicklungsstrategien und

-programme, die gemeinhin auch als Entwicklungspolitik bezeichnet werden. Diese Bezeichnung würde den Versuch der Weltbank, die eigene Arbeit als unpolitisch darzustellen, von Beginn an obsolet machen (World Bank 2009, 1).

Die GPE-Analyse ist darauf ausgerichtet, die Interessen und Anreize der Stakeholder und die mit ihnen verbundene formelle und informelle politische Landschaft zu verstehen. „GPE analysis [...] allows a clear focus and the exploration of a very specific set of institutions, incentives, stakeholders and interests“ (World Bank 2009b, 69, 18). Auf dieser Grundlage können die Voraussetzungen für die Durchsetzung von Reformen untersucht werden.

„Generally, many of the reforms that project teams seek to achieve – a more meritocratic civil service, better financial sector regulation, more effective management of natural resources, or better access to social services for the poor – involve changes to power relations, rent-seeking opportunities, or to ingrained incentive structures. Consequently, paying attention to GPE related risks and to possible mitigation and management strategies is important“ (World Bank 2009b, 11).

In diesem Zitat wird in der Aufzählung der Reformen der Fokus auf die Steigerung von Effektivität und Effizienz deutlich. Das „meritokratische“ bzw. leistungsorientierte Prinzip zeigt sich auch in folgender Überlegung über Akteure, die bei der Umsetzung von Reformen relevant sind: „Also, some reform champions may be strong individual supporters of reform but be poor at coalition building, which can limit their effectiveness“ (xiv). Der Hinweis auf Machtbeziehungen kommt im ganzen Dokument zwei Mal in Aufzählungen vor (World Bank 2009b, 11, 49), wobei jedoch nicht definiert wird, welche Machtbeziehungen damit gemeint sind. Einmal wird auf die Verteilung der Macht in der Gesellschaft eingegangen. Dabei scheint diese nicht aus politischen Gründen relevant zu sein, sondern im Hinblick auf das Ziel der Erreichung von (wirtschaftlicher) Entwicklung: „Understanding the political economy of rents, how it is linked to the distribution of power in society, and how this interaction in turn affects growth, poverty reduction, and reform processes is a critical part of problem-driven analysis“ (World Bank 2009b, xiv). Die aus der Analyse des polit-ökonomischen Zusammenhanges zwischen Renten und der Verteilung von Macht in der Gesellschaft gewonnenen Erkenntnisse dienen dem besseren Verständnis des Kontexts von Operationen der internationalen Entwicklungsagenturen: „More and more international and aid agencies regard having a good understanding of the context of their operations as an essential part of their business“ (World Bank 2009b, 5). Im Analysetext wird dabei auf die Terminologie „Drivers of Change“ des DfID, dem

britischen Ministerium für Internationale Entwicklung zurückgegriffen. In dieser Logik ist auch die dritte Stufe des GPE-Analysekonzepts bezüglich den „political economy drivers“ zu verorten. Die Aufgabe liege in „both identifying obstacles to progressive change, and in understanding where potentially a 'drive' for positive change could be emerging from“ (World Bank 2009b, 7).

5.2.4 Harmonisierung

Die deutlichste Harmonisierung, die sich im Analysedokument zeigt, ist jene um das Konzept der GPE-Analyse. Mit der GPE-Analyse werde ein „öffentliches Gut“ bereitgestellt, das den verschiedenen Teams, die zu Strategien eines bestimmten Landes arbeiten und der Logik im Text folgend der Entwicklung des Landes zugute kommt (World Bank 2009b, 10). Die Harmonisierung drückt sich auch im Streben nach der Erweiterung des Kreises der beteiligten Stakeholder in der Unterstützung von „development policies“ aus:

„GPE analysis [...] can also pro-actively broaden the circle of stakeholders the Bank seeks to bring together in support of development policies. When GPE analysis can be done in an open manner, it will often involve stakeholders that many task teams do not routinely engage with. As a result, it helps establish expanded relationships and networks for dialogue and for promoting change. [...] Moreover, a deepened understanding based on GPE analysis can be an important boon to working effectively with reform-oriented individuals and groups/coalitions“ (18).

Durch die Offenheit der GPE-Analyse könnten reformorientierte Akteure, wie Parlamentsabgeordnete, involviert werden, mit denen die Bank normalerweise nicht zusammenarbeitet. Dies soll dabei helfen, Netzwerke des Dialogs aufzubauen und Veränderungen voranzutreiben. Wie sich im Abschnitt über den Mechanismus der Polarisierung zeigen wird, ist dabei kein Raum für Konflikte oder divergierende Interessen vorgesehen. Die Richtung der Reformen scheint festzustehen. Die Interessen, die die Weltbank verfolgt sind die „guten Interessen“. Dies lässt sich nicht zuletzt aus den verschiedenen Formulierungen mit dem Attribut „good“ ableiten, die bereits genannt wurden: Good Governance, „good enough governance“, „good diagnostics“ und „good problem-driven GPE analysis“. In der Suche nach Verbündeten nehme die Weltbank die Rolle einer „ehrlichen Vermittlerin“ ein, wodurch die Offenheit und Ehrlichkeit der Bank

betont wird (World Bank 2009b, xi, 21). Dem liegt die Konstruktion oder Idealisierung von „Entwicklung“ als partnerschaftlichem Prozess zugrunde, in dem Entwicklung allen zugute kommt und von dem nur alle überzeugt werden müssten:

„Information and communications strategies: such strategies are intended to inform citizens at large about the potential benefits of change compared to the status quo. Strategies would use media and other outlets that can reach relevant citizens (such as radio stations broadcasting in rural areas or billboards in specific urban neighborhoods). Information campaigns can help governments to move forward with reforms if they are concerned that the reforms may be unpopular; in other situations, such campaigns may also be intended to increase demand for change, or to focus demand on specific policy actions“ (World Bank 2009b, 19f.).

In der zitierten Textstellung liegt eine Harmonisierung zwischen den Interessen der Weltbank, die die Informationsstrategie durchführt, jenen der StaatsbürgerInnen die über den Nutzen der Reformen informiert werden, und jenen der Regierungen, welche die Reformen umsetzen. Wie diese harmonisierte Darstellung Grundlage für eine Polarisierung sein kann zeigt das am Beginn des nächsten Abschnitt dargestellte Beispiel.

Es fällt auf, dass bei den strukturellen Faktoren, hauptsächlich nationale ökonomische Faktoren und der „Level der Entwicklung“ eines Landes in den Blick genommen werden. Obwohl im Dokument mehrmals die Rolle des historischen Erbes und der sozialen Gliederung der Gesellschaft hingewiesen wird und es schließlich um die Analyse von Governance-Strukturen und der politischen Ökonomie geht, werden die Interaktion innerhalb der globalen Ökonomie und gesellschaftliche Ungleichheit nur ein Mal im Dokument als Schlagwörter in einer Grafik genannt (World Bank 2009b, 42).

5.2.5 Polarisierung

Im Text ließen sich neben Harmonisierungen auch Polarisierungen ausfindig machen. Die erste Polarisierung die beschrieben wird, knüpft an die im vorigen Abschnitt dargelegte Harmonisierung in Bezug auf die Informationskampagne an. Im Text wird ein Beispiel zu „öffentlichen Ausschreibungen“ von den Philippinen gebracht. Es handelt von der Implementierung eines Reformaktes bezüglich öffentlichen Ausschreibungen, die im Text als große Governance-Herausforderung („governance challenge“) bezeichnet wird. USAID und die Weltbank waren seit 1998 an einer Kampagne zur Initiierung der Reform beteiligt.

Aus den Mitteln eines Weltbankzuschusses wurde die NGO „Procurement Watch“ gegründet, um der Allianz für den Einsatz für eine Reform im Feld öffentlicher Ausschreibungen mehr Nachdruck zu verleihen. 2003 ist der Reformakt von der Regierung beschlossen worden. Das Ergebnis wird als Erfolg beschrieben. Im Zuge der Reform sei die Ausschreibung in gewissen Bereichen völlig transparent und im Internet überprüfbar geworden. Im Zusammenhang mit diesem Beispiel werden folgende Lehren gezogen:

„The overarching lessons of this project concerned the importance of getting the right people engaged and forming a broad and focused coalition of stakeholders. Proactive and professional civil society engagement, the formation of a tightly knit group of reform-minded government officials, the support of progressive legislators who knew how to traverse the complex legislative maze, the conduct of in-depth technical studies, and the implementation of a well-thought-out communication strategy all contributed to effectively mobilizing public action that led to the adoption of the new procurement legislation and supported its subsequent implementation“ (World Bank 2009b, 20).

Im herangezogenen Beispiel hat die Weltbank aktiv in einen Policy-Prozess eingegriffen. Abgesehen davon, dass eingewandt werden könnte, dass dies nicht dem unpolitischen Mandat der Weltbank entspricht, ist die Parteinahme der Weltbank interessant. Es wird betont, dass es wichtig sei, die „richtigen“ Leute zu mobilisieren und eine breite und zielgerichtete Koalition von Stakeholdern zu formen, zu der zivilgesellschaftliche Akteure, reformorientierte Regierungsangestellte und progressive Abgeordnete gezählt werden. Die erwähnten Personengruppen bilden in diesem Beispiel die In-Group. Definitionskriterium dafür, zur Gruppe zu gehören, ist dabei die (richtige) Reformorientierung. Allen erwähnten Gruppen wird dabei ein Attribut der Veränderung beigelegt: im Fall zivilgesellschaftlichen Engagements „proaktiv“, im Fall der Regierungsangestellten „reformorientiert“ und im Fall der Abgeordneten „progressiv“. Die Richtung der Veränderung wurde von der Weltbank bereits mit der Vergabe des finanziellen Zuschusses an die „richtigen“ Akteure vorgegeben bzw. mit beeinflusst. Die implizite Out-Group wären in diesem Fall Akteure, die die angestrebten Reformen nicht unterstützen, blockieren oder eine andere Reform anstreben.

Das beschriebene Beispiel ist in einer Textbox ausgeführt, die den Haupttext im Unterkapitel „Using GPE analysis to develop campaigns for change proactively“ begleitet. In diesem Unterkapitel wird das übergeordnete Ziel der Öffnung von Räumen für Wandlung besprochen. In einigen Fällen sei es möglich eine proaktive Strategie zur Unterstützung von Reformimpulsen zu betreiben, zu deren Hauptbestandteilen Koalitions-

bildung, Informations- und Kommunikationskampagnen sowie die Zusammenarbeit mit wichtigen Stakeholdern („key stakeholders“) gezählt werden, welche die Forderung für progressiven Wandel stellen können (World Bank 2009b, 19). Bezüglich letzteren wird betont, dass ein Dialog mit ihnen dazu dienen kann, deren Verständnis für Reformthemen zu vertiefen und Unterstützung für bestimmte Reformoptionen zu gewinnen. zum „coalition building“ wird im Text folgendes festgehalten: „Coalition building: working pro-actively with a range of stakeholders interested in change, including seeking to convince undecided/hesitant stakeholders to join a pro-change platform“ (World Bank 2009b, 20). Im letzten Satz des Unterkapitels wird erneut erwähnt, dass das „Schlüsselziel“ („key aim“) die Unterstützung progressiver Koalitionen sei. Im Nebensatz wird schließlich betont, dass akzeptiert werden sollte, dass die Akteure dieser Koalition im Sinne des „ownership“ selbst entscheiden können, welcher Weg des Wandels eingeschlagen werden soll (World Bank 2009b, 20). Dieser Hinweis wirkt vor dem Hintergrund der vorangehenden Ausführungen und Beschreibungen des Textes im Dokument ein wenig widersprüchlich bzw. verändert er nichts daran, dass der Logik des Dokuments folgend, die Weltbank die geeigneten Partner im Vorhinein auswählt.

Die Konstruktion der In-Group ist im Analysedokument nicht einheitlich bzw. sind Akteure aus verschiedenen Bereichen eingebunden. Wie im obigen Beispiel, wird die In-Group durch das gemeinsame Interesse definiert, einen fortschrittlichen Wandel für „Entwicklung“ herbeizuführen oder zu unterstützen. Den Kern der In-Group stellen die GPE-AnalysikerInnen dar, da das Dokument die Formulierung der GPE-Analyse zum Inhalt hat, und von dessen MitgestalterInnen geschrieben wurde. Zur In-Group gehören in einem nachgeordneten Bereich die Menschen, an die sich die Analyse richtet, vorwiegend MitarbeiterInnen der Weltbank, bzw. an deren Projekten beteiligte Menschen sowie assoziierte Gruppen und Akteure. Zur In-Group zählen auch diejenigen Akteure, die sich für die Reformen der Weltbank gewinnen lassen, bzw. Reformen anstreben, die im Sinne der Weltbank sind. In einem vorgelagerten Bereich können die Geberländer, die das Entwicklungsmodell der Weltbank unterstützen bzw. mitformulieren, gezählt werden sowie die Teile der Bevölkerung der Nehmerstaaten, beispielsweise Regierungen, die an den angestrebten Reformen mitarbeiten, die dem Fortschritt der Armutsbekämpfung und der „Entwicklung“ in einer bestimmten Auslegung dienen.

Im Fokus der Analyse stehen in Bezug auf die In-Group die Akteure in den Nehmerländern, die sich für bestimmte Reformen einsetzen, diese vorantreiben, oder umsetzen können. In Bezug auf Akteure auf offizieller politischer Ebene wird dabei die Bezeichnung

„Champions of Good Governance“ oder „Reform Champions“ herangezogen. Als Beispielsatz kann folgende Aussage dienen: „Reform Champions are particularly important for promoting change“ (World Bank 2009b, xiii). Eine weitere Bezeichnung, die im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung bzw. Belegung der GPE-Analyse vorkommt, ist jene der „good local consultants“, welche die wertvollsten GesprächspartnerInnen seien, da sie einen Überblick über eine bestimmte Situation haben und die Überzeugung teilen, dass Reformen notwendig sind (World Bank 2009b, 28, 29).

In Bezug auf die Stakeholderanalyse betonen die AutorInnen, dass eine Unterscheidung von AkteurInnen auf der „Angebots-“ gegenüber der „Nachfrage-Seite“, von ReformbefürworterInnen gegenüber ReformgegnerInnen, sowie von GewinnerInnen gegenüber Neutralen bzw. Unentschiedenen und VerliererInnen hilfreich sein kann. In diesem Zusammenhang wird aber eine Relativierung vorgenommen: „Such categories can be useful as long as they do not lose sight of ambiguity and dynamics“ (World Bank 2009b, 47). Beispielsweise könnten Parlamentsabgeordnete in dem einen Fall der Nachfrage-Seite zugeordnet werden und gleichzeitig Teil der „Belieferung“ („supply“) mit „good“ oder „bad“ Governance sein. Bei der Unterscheidung zwischen ReformbefürworterInnen und -gegnerInnen müsse bedacht werden, dass manche Stakeholder zwar eine Veränderung des bestehenden Zustandes anstreben, aber möglicherweise für Policy-Reformen eintreten, die von den von der Bank präferierten Reformen abweichen. Es müssten die Anreize, persönlichen Interessen und die Fähigkeiten der ReformbefürworterInnen untersucht werden. In diesem Zusammenhang wird die „Expected Utility Stakeholder Analysis“ vorgestellt, bei der es darum geht, die erwarteten Verhaltensweisen verschiedener Stakeholder zu verstehen, indem deren persönliches Nutzenkalkül und bisherige Verhaltensweisen untersucht werden (World Bank 2009b, 47). Die GPE-Analyse hat das übergeordnete Ziel, zur Effektivität von „Entwicklung“ beizutragen. Es werden die Rahmenbedingungen untersucht, unter denen bestimmte Reformen und Strategien, die von der Weltbank durchgeführt werden oder an denen sie sich beteiligt, umgesetzt werden können. Die Akteursanalyse passt zu der weiter oben ausgemachten Polarisierung. Mit ihr können die AkteurInnen ausgemacht werden, die zur In-Group gehören und den bestimmten Strategien und Reformen Effektivität verleihen können. „Understanding reform champions [...] can be very important for establishing a relationship that really can bear fruit over time“ (World Bank 2009b, 47). Mit der Analyse könnten bestimmte Probleme in Bezug auf die Akteure festgestellt werden, beispielsweise, dass diese stark in persönlichen Interessen oder Verpflichtungen verhaftet sind (World Bank 2009b, 47).

Neben der Polarisierung der Akteure lassen sich im Text auch Polarisierungen in Verbindung mit der Art der Darstellung des gesellschaftlichen Zusammenhangs bzw. der Probleme rund um Governance und der politischen Ökonomie. Thematisch kann die Polarisierung an der sprachlichen Zweiteilung von Governance und den dazugehörigen Themen in „gut“ und „schlecht“ ausgemacht werden. Damit wird ein Gegensatz zwischen dem Ist-Zustand der „Unterentwicklung“ und dem Soll-Zustand der „Entwicklung“ konstruiert. Die Vorstellungen darüber, wie diese Polarität überwunden werden soll oder kann, können im analysierten Dokument als normativ bestimmt gelten, da sie mit Aussagen über den Soll-Zustand der „Entwicklung“ bzw. der Art, wie der Weg dorthin beschritten werden kann/soll (Good Governance, „good enough governance“) verknüpft sind.

Die als positiv angesehenen Ausprägungen von Governance, die der „Entwicklung“ dienen, werden mit den Attributen „gut“, „reformorientiert“ und „progressiv“ versehen und mit der In-Group oder deren Bestreben in Verbindung gebracht. Die Out-Group bilden dabei implizit Akteure, die den Reformgedanken nicht teilen oder durch ihre Aktivitäten die Veränderungen hin zum positiven blockieren. Sie wird mit Patronagenetzwerken, „rent-seeking“, Klientelismus und Korruption in Verbindung gebracht, und bestehende Probleme, die sich mit dem Governance-Konzept beschreiben lassen, als „weak“, „poor“ oder „bad“ Governance bezeichnet. „Weak“ Governance wird in der GAC-Strategie in manchen Ländern als Haupthindernis für Entwicklung und Armutsbekämpfung betrachtet (World Bank 2006, 6). Mit „rent-seeking“ wird der Blick auf die Selbstbereicherung einzelner Akteure gelenkt und die Ursache dafür in Patronagenetzwerken gesehen. Externe Einflüsse, oder Einflüsse, die sich mit der kapitalistischen Wirtschaftsweise an sich zu tun haben werden nicht behandelt. Es wird zwar von der Notwendigkeit gesprochen, das historische Erbe zu berücksichtigen, aber keine konkreten Beispiele dafür genannt.

Das mit der Polarisierung in Verbindung stehende Differenzsystem im Entwicklungsdiskurs ermöglicht die Legitimation der eigenen Intervention, da die eigenen Normen als erstrebenswert und „gut“ angesehen und nicht hinterfragt werden (Ziai 2006, 39). Die Polarisierung dient dazu, die Dringlichkeit von Reformen zu unterstreichen, aber auch dazu, eine Dynamik der Veränderung zu ermöglichen, ein konkretes Problem mit greifbaren Lösungen zu schaffen. Der Diskursmechanismus der Polarisierung dient dem Transformations- bzw. Reformstreben in der GAC, wie es in Abschnitt 8.3 beschrieben wurde.

6. Schlussfolgerungen

Das Ziel der Arbeit war es, durch eine ideologiekritische Analyse des (Good) Governance-Konzepts der Weltbank die Partikularität des Konzepts in der Behandlung von Fragen über gesellschaftliche Entwicklung aufzuzeigen. In der Analyse des gegenwärtigen Governance-Konzepts, wie es sich im analysierten Dokument und der GAC-Strategie widerspiegelt, wurden ideologische Diskursmechanismen aufgefunden und deren Vorkommen und Funktion im Text beschrieben. Das Konzept wurde im Vorfeld vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Governance, dem Entwicklungsdiskurs, der Geschichte der Entwicklungspolitik und der Debatte um Good Governance beleuchtet. Nach der erfolgten Analyse können im Rückblick auf die gesamte Arbeit folgende Schlussfolgerungen in Bezug auf den spezifischen Zugang zu entwicklungspolitischen Fragen und der Gesellschaft im Allgemeinen im Governance-Konzept der Weltbank gezogen werden:

- Das Konzept bleibt in der *klassischen Formation des Entwicklungsdiskurses* verhaftet, bei der eine Unterscheidung zwischen „entwickelte“ und „unterentwickelte“ Gesellschaften und Staaten getroffen wird. In Bezug auf letztere entspricht diese Unterscheidung jener zwischen „good“ und „weak“ Governance. Mit dem Wissen darüber, was gut ist, und welche Maßnahmen dafür ergriffen werden müssen, werden Eingriffe in die Strukturen der Nehmerländer legitimiert. Diese Eingriffe werden einerseits indirekt durch Konditionen die politischen Druck ausüben vermittelt und andererseits durch bestimmte Strategien und gezielte finanzielle Unterstützung einzelner „Stakeholder“ aktiv vorgenommen.
- Mit dem Governance-Konzept geht eine *spezifische Auffassung von Staatlichkeit und Demokratie* einher. Diese besteht in der (impliziten) Verallgemeinerung liberaler westlicher Demokratien und in der Auffassung des Staates als Verwalter von Ressourcen und Koordinator der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dieser müsse jedoch in seiner Macht eingeschränkt werden wirtschaftliche Prozesse zu beeinflussen, da damit marktunfreundliche Politiken einhergehen könnten und wird

- gerade im Hinblick auf die postkoloniale Staatenwelt als Feld der Bereicherung einzelner Akteure betrachtet.
- Damit verbunden ist der ebenfalls *spezifische Zugang zum Politischen*. In der Darstellung der Diskussion um das Good Governance-Konzept wurde das Spannungsverhältnis zwischen einer vermeintlichen Repolitisierung und Depolitisierung des Entwicklungsdiskurses angesprochen. Die Auseinandersetzung mit dem polit-ökonomischen Ansatz des Analysedokuments hat ergeben, dass es sich um einen Zugang zum Politischen handelt, der in der Tradition der „Neuen Politischen Ökonomie“ steht und sich an Ansätzen orientiert, die der Rational- bzw. Public-Choice Theorie zugeordnet werden können. Bei dem im Analysedokument entworfenen Ansatz der GPE-Analyse, scheint es vor allem darum zu gehen, die polit-ökonomischen Verhältnisse richtig zu verstehen, um das Ziel der Stärkung des Staates in seiner Rolle als Koordinator besser erreichen zu können, Wege für Good Governance zu formulieren und die Effektivität von Maßnahmen der „Entwicklung“ zu steigern.
 - Gleichzeitig werden die *Kriterien bzw. Indikatoren für Good Governance als unpolitisch ausgegeben* um dem unpolitischen Mandat der Weltbank zu entsprechen. Doch gerade durch das unpolitische Mandat wird das Politische am Governance-Konzept, zu dem vor allem die Einflussnahme auf die Politik und der Gestaltung der staatlichen Institutionen in den Nehmerländern gehört, verdeckt. Dies macht es notwendig, den scheinbar neutralen und am Allgemeinwohl interessierten Zugang als politisch und spezifisch offenzulegen.
 - Die Verdeckung der Sicht auf das Politische wird verstärkt durch die *Vermischung eines normativen mit einem analytischen Zugang zu Governance*. Im Analysedokument wird mit der GPE-Analyse auf der einen Seite ein analytischer Zugang zu Governance postuliert, auf der anderen Seite jedoch das Ziel angestrebt, zu einer bessern Governance beizutragen, mit der die Effektivität von Entwicklung gesteigert wird. Zudem können die Kriterien für Good Governance im Governance-Konzept der Weltbank als normativ bestimmt gelten. Wie bei der Befassung mit der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Governance-Begriff deutlich wurde, ist aber auch allein mit der Verwendung des Governance-Begriffs an sich eine bestimmte Sichtweise des Politischen verbunden. Oftmals werden darin alle

relevanten Akteure als durch ein mehr oder weniger kooperatives Netzwerk am politischen Prozess beteiligt betrachtet, wobei jedoch die Befassung mit Machtverhältnissen ausgespart bleibt.

- Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass es sich beim Zugang zu Governance in der GPE-Analyse um einen rein analytischen Zugang handelt, kann allein die bestimmte *Art der Analyse als politisch betrachtet* werden. Dass der Fokus fast ausschließlich auf die nationalstaatliche Ebene gerichtet ist, die Schuld am Scheitern bisheriger Entwicklungsbemühungen in erster Linie mit der Beschaffenheit der Nehmerstaaten in Verbindung gebracht wird, und historisch entstandene Abhängigkeitsbeziehungen nicht ausreichend thematisiert werden, kann als politische Entscheidung betrachtet werden.

Aus der Auseinandersetzung mit dem Ideologie- und Diskursbegriff und der Bezugnahme auf die kritische Diskursanalyse ging ein ideologiekritischer Ansatz hervor, der nicht den „Ideologievorwurf“ erheben, sondern die Partikularität und Konstanz der Repräsentation der Wirklichkeit untersuchen will. Dabei geht es auch um die gesellschaftliche Funktion von Diskursen. Durch Diskurse können bestehende Verhältnisse aufrecht erhalten oder bestimmte Handlungen durchgesetzt und legitimiert werden. In dieser Ordnung der Wirklichkeit werden den einzelnen Bestandteilen der Gesellschaft verschiedene Rollen und Positionen zugewiesen, und bestimmten gesellschaftlichen Verhältnissen Sinn verliehen. In der durchgeführten Analyse wurde der Blick auf ideologische Diskursmechanismen gelenkt, indem sie als Analysekatoren herangezogen wurden. Rückblickend kann beurteilt werden, in welcher Weise sie im untersuchten Beispiel, der GPE-Analyse, mit einer Einengung des Sagbarkeitsfeldes und Legitimierung bestimmter Machtverhältnisse verbunden sind. In der Interpretation des Textes vor dem Hintergrund der GAC-Strategie und den Governance-Indikatoren wurde eine bestimmte Formation des Diskurses deutlich:

- Ausgangspunkt ist die Problemkonstruktion, das Problem der „weak“ oder „poor“ Governance, die als Hindernis für Armutsbekämpfung und „Entwicklung“ betrachtet wird.
- Durch die Technisierung des Problems erscheint dieses als unpolitisch. Die Technisierung besteht darin, dass die Suche nach den Ursachen und Lösungen für

„weak“ Governance als rein technisch-analytische Frage formuliert wird, bei der die institutionellen Strukturen und Voraussetzungen für die Koordination der Interessen der einzelnen „Stakeholder“ im Vordergrund stehen.

- Mit den Mechanismen der Harmonisierung und Polarisierung wird der Interpretationsrahmen für die angestrebten Transformationen abgesteckt. Durch Harmonisierung werden die Interessen der Weltbank als Interessen der reformorientierten Kräfte in den jeweiligen Ländern ausgegeben, die wiederum für Reformen eintreten, die der ganzen Bevölkerung zugute kommen. Polarisierungen lassen sich insofern ausfindig machen, als zwischen reformorientierten Kräften, die für die richtigen Reformen eintreten und Kräften, die diese blockieren unterschieden wird. Durch die konzeptionelle Polarisierung zwischen „weak“ und „good“ Governance ist es möglich, die In-Group, die aus der Weltbank und den anderen reformorientierten AkteurInnen besteht, mit dem Streben nach dem „Guten“ gleichzusetzen.
- Die bei der Transformation angestrebten Ziele werden durch den Mechanismus der Verallgemeinerung festgeschrieben. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Festlegung der Notwendigkeit von Good Governance für Armutsbekämpfung und Entwicklung nach den vorgegebenen Kriterien sowie die Naturalisierung der Weltbank als Förderin von Entwicklung und die Verallgemeinerung des positiven Zusammenhangs zwischen Wirtschaftswachstum und Entwicklung.

Mit den beschriebenen Diskursmechanismen wird ein bestimmtes Narrativ von Entwicklung erzeugt womit durch die Ausgrenzung alternativer Erklärungsansätze eine Einengung des Sagbarkeitsfeldes einhergeht. In Anschluss an Aram Ziai (2006) wurde in Abschnitt 4.5 die Vermutung aufgestellt, dass für die Weltbank die mit den Diskursmechanismen verbundene gesellschaftliche Funktion darin liegen könnte, den Fokus auf die Handlungsorientierung der Entwicklungspolitik zu lenken, Akzeptanz dafür zu schaffen und Reformen zu legitimieren und damit auch eine Sinnstiftung für eigene Politik und den damit zusammenhängenden Handlungen zu liefern. Die Ergebnisse der Analyse weisen in diese Richtung.

Überlegungen über die Normativität der Kriterien für Good Governance bekräftigen diese Vermutungen. Anstatt die Aufgabe des Staates allein darin zu sehen, Institutionen, Regeln und die Infrastruktur für einen geregelten Markt, Wirtschaftswachstum sowie wirtschaftlichen und politischen Wettbewerb zur Verfügung zu stellen um eine möglichst

effektive und effiziente liberale Marktwirtschaft und Demokratie zu ermöglichen, könnten auch andere Indikatoren für eine „gute“ Form der Regierungsführung und der Verwaltung der Ressourcen eines Landes herangezogen werden, beispielsweise in Bezug auf die Fähigkeit des Staates Maßnahmen zur Verminderung von Armut aktiv voran zu treiben, und dabei eine gerechte Verteilung des Wohlstandes und der Ressourcen zu ermöglichen. Bei der GPE-Analyse wird zwar versucht das Augenmerk auf die Rentenverteilung und Korruption zu richten. Diese Themen sind von großer Bedeutung. Jedoch wäre es darüber hinaus wichtig, die Gründe für die ungleiche Machtverteilung zu thematisieren und zu fragen, wie diese mit dem (globalen) kapitalistischen Wirtschaftssystem zusammenhängen. Wenn die Widersprüchlichkeiten des kapitalistischen Systems anerkannt würden, könnte die „Fähigkeit“ eines Staates oder die Qualität der Governance-Strukturen auch darin gesehen werden, den aus diesen Widersprüchlichkeiten resultierenden Ungleichheiten entgegenzuwirken. An diesem Punkt werden Fragen über Macht- und Herrschaftsverhältnisse die mit der Institution des Staates an sich zusammenhängen aufgeworfen, zum Beispiel danach, welche Rolle der Staat bei der Aufrechterhaltung bestimmter gesellschaftlicher Verhältnisse einnimmt. Diese Fragen können erst diskutiert werden, wenn auch im Diskurs der Weltbank der politische Aspekt jeglicher gesellschaftlicher Entwicklung anerkannt und eine Diskussion über die Selektivität des eigenen Standpunktes und den Verbindungen zu entwicklungstheoretischen Modellen und dem Entwicklungsdiskurs zugelassen und reflektiert wird.

Die Strukturen, in denen die Institution verhaftet ist, haben dies bisher verhindert. Der technische Zugang zu Entwicklung und die entpolitisierte Darstellung der eigenen Position und Arbeit hängen nicht zuletzt mit dem unpolitischen Mandat zusammen. Dieses verhindert eine offene Diskussion über das Politische, beim Governance-Konzept beispielsweise über die Frage nach Demokratie und deren Form.

Dabei kommt der Weltbank als einer der zentralen Institution der Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle in der Produktion von Wissen über „Entwicklung“ zu. Diese definiert sich selbst als „Wissensbank“. Sie produziert und organisiert jedoch nicht nur Wissen, sondern schafft auch den Rahmen für Entwicklungsmaßnahmen verschiedenster kleinerer Entwicklungsagenturen und -organisationen. Es wurde auf das Merkmal von Institutionen verwiesen, soziale Praktiken und Akteure zu organisieren. Durch die Sammlung von Daten, die Durchführung von Analysen und Studien sowie der Formulierung von Strategien und Konzepten, ist die Weltbank maßgeblich in der (Re-)Formulierung des Entwicklungsdiskurses beteiligt, mit dem das Feld des Möglichen abgesteckt und die Ziele

von Entwicklung formuliert werden.

Der jüngste Versuch der Weltbank, politische Aspekte in die Analyse von Governance und wirtschaftlichen Strukturen einzuführen, stellt keine gravierende Veränderung dar. In einer wohlmeinenderen Interpretation wären vielleicht andere Aspekte des analysierten Textes herausgestrichen worden, jedoch kann nicht bestritten werden, dass darin grundlegende Fragen des Politischen, wie beispielsweise darüber, wer über den Weg und die Form erstrebenswerter gesellschaftlicher Entwicklung entscheidet, nicht gestellt werden.

7. Bibliographie

Abrahamsen, Rita (2000): Disciplining democracy: development discourse and good governance in Africa. London: Zed Books.

Althusser, Louis (2010): Ideologie und ideologische Staatsapparate. Internetdokument (Zugriff am 20.06.2010): <http://www.b-books.de/texteprojekte/althusser/index.html>.

Benz, Arthur (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur [Hrsg.]: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS-Verlag. 11-28.

Benz, Arthur (2007a): Multilevel Governance. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimanek, Uwe/ Simons, Georg [Hrsg.]: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS-Verlag. 297-310.

Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimanek, Uwe/Simonis, Georg (2007b): Einleitung. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimanek, Uwe/Simonis, Georg [Hrsg.]: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS-Verlag. 9-25.

Blatter, Joachim (2007): Demokratie und Legitimation. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimanek, Uwe/Simonis, Georg [Hrsg.]: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS-Verlag. 271-284.

Bloor, Meriel/Bloor, Thomas (2007): The Practice of Critical Discourse Analysis. An Introduction. London: Hodder Education.

Botzem, Sebastian (2002): *Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion. Steuerung und Selbstregulierung unter den Bedingungen fortschreitender Internationalisierung*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Burns, Tom R./Carson, Marcus (2005): *Social order and disorder. Institutions, policy paradigms and discourses: An interdisciplinary approach*. In: Wodak, Ruth/Chilton, Paul [Hrsg.]: *A New Agenda in (Critical) Discourse Analysis. Theory, Methodology and Interdisciplinarity*. Amsterdam, Philadelphia: John Benjamins Publishing Company. 283-309.

Czada, Roland (2009): *Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen, Anwendungen, Kritik*. In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai [Hrsg.]: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag. Internetdokument (Zugriff am 20.09.2009):

http://www.politik.uni-osnabrueck.de/download/good_governance.pdf

Demmers, Jolle/Jilberto, Alex E. Fernandez/Hogenboom, Barbara (2004): *Good governance and democracy in a world of neoliberal regimes*. In: Demmers, Jolle/Jilberto, Alex E. Fernandez/Hogenboom, Barbara [Hrsg.] (2004): *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism -Conflict and depolitisation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa*. London: Routledge. 1-37.

Doornbos, Martin (2001): 'Good Governance' – The Rise and Decline of a Policy Metaphor? In: *Journal of Development Studies*. 37 (6). 93-108.

Fairclough, Norman (1995): *Critical discourse analysis: the critical study of language*. London, New York: Longman.

Fairclough, Norman/Wodak, Ruth (1997): *Critical Discourse Analysis*. In: Van Dijk, Teun A. [Hrsg.]: *Discourse as Social Interaction*. London: Sage. 258-284.

Fairclough, Norman (2000): *New Labour, New Language?* London: Routledge.

Fairclough, Norman (2003): *Analysing Discourse*. London and New York: Routledge.

Fairclough, Norman (2005): *Critical discourse analysis in transdisciplinary research*. In: Wodak, Ruth/Chilton, Paul [Hrsg.]: *A New Agenda in (Critical) Discourse Analysis. Theory, Methodology and Interdisciplinarity*. Amsterdam, Philadelphia: John Benjamins Publishing Company. 53-70.

Fairclough, Norman (2006): *Globaler Kapitalismus und kritisches Diskursbewußtsein*. In: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöfer, Willy [Hrsg.]: *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*. 2. Auflage. 339-355.

Fürst, Dietrich (2007): *Regional Governance*. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimanek, Uwe/ Simons, Georg [Hrsg.]: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden. 353-365.

Fuster, Thomas (1998): *Die "Good Governance" Diskussion der Jahre 1989 bis 1994 -ein Beitrag zur jüngeren Geschichte der Entwicklungspolitik unter spezieller Berücksichtigung der Weltbank und des DAC*. Bern, Wien: Haupt.

Garzone, Giuliana/Sarangi, Srikant (2007): *Discourse, Ideology and Specialized Communication: a Critical Introduction*. In: Garzone, Giuliana/Sarangi, Srikant [Hrsg.]: *Discourse, Ideology and Specialized Communication*. Bern: Peter Lang. 9-36.

George, Susan (1994): *Die Weltbank und ihr Konzept von good governance*. In: Hippler, Jochen [Hrsg.] (1994): *Demokratisierung der Machtlosigkeit. Politische Herrschaft in der Dritten Welt*. Hamburg: Konkret. 206-211.

Goldman, Michael (2005): *Imperial Nature -The World Bank and Struggles for Justice in the Age of Globalization*. London, New Haven (Conn.): Yale University Press.

Hall, Stuart (1983): *The Problem of Ideology – Marxism without Guarantees*. In: *Journal of Communication Inquiry*. 10 (2). 28-44.

- Hall, Stuart (2004): *Ideologie – Identität – Repräsentation*. Hamburg: Argument.
- Higgott, Richard (2009): *Global governance, global public goods and the WTO. Contradictions between trade liberalisation and development*. In: Hout, Wil/Robison, Richard [Hrsg.]: *Governance and the Depoliticisation of Development*. Abingdon: Routledge. 47-62.
- Hirsland, Andreas/Schneider, Werner (2006): *Wahrheit, Ideologie und Diskurse. Zum Verhältnis von Diskursanalyse und Ideologiekritik*. In: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöfer, Willy [Hrsg.]: *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*. 2. Auflage. 377-406.
- Holland-Cunz, Barbara (2000): *Politiktheoretische Überlegungen zu Global Governance*. In: Holland-Cunz, Barbara/ Ruppert, Uta [Hrsg.]: *Frauenpolitische Chancen globaler Politik*. Opladen: Leske+Budrich. 26-44.
- Hodge, Robert/ Kress, Gunther (1993): *Language as Ideology. Second Edition*. London: Routledge.
- Holtkamp, Lars (2007): *Local Governance*. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimanek, Uwe/ Simons, Georg [Hrsg.]: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden. 366-377.
- Hout, Wil (2009): *Development and governance. An uneasy relationship*. In: Hout, Wil/Robison, Richard [Hrsg.]: *Governance and the Depoliticisation of Development*. Abingdon: Routledge. 30-43.
- Jäger, Siegfried (2004): *Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung*. 4. Auflage. Münster: Unrast Verlag.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo (2010): *The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues*. The World Bank Development Research Group. Macroeconomics and Growth Team. Washington D.C.: The World Bank.

- Kersting, Norbert (2009): Good local Governance und urbane Armutsbekämpfung. In: Weiland, Heribert/ Wehr, Ingrid/Seifert, Matthias [Hrsg.]: Good Governance in der Sackgasse? Baden-Baden: Nomos. 149-166
- Kovach, Hetty/Lansman, Yasmina (2006): Worldbank and IMF conditionality: a development injustice. Eurodad report, June 2006. Brüssel: Eurodad.
- Mayntz, Renate (2006): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnar Folke [Hrsg.]: Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos. 11-20.
- Mayring, Phillip (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Deutscher Studienverlag.
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (2005): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Grundbegriffe. 3. Aufl. Band 1+2. München: C.H. Beck.
- Nuscheler, Franz (2004): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt. 5. Auflage. Bonn: Dietz.
- Nuscheler, Franz (2009): Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung? INEF-Report 96. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Offe, Claus (2008): Governance – „Empty signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm? In: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael [Hrsg.]: Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden: VS-Verlag 61-76.
- Peters, B. Guy/Pierre, Jon (2000): Governance, Politics and the State. New York: St. Martin's Press.
- Peters, B. Guy/Pierre, Jon (2006): Governance, Government and the State. In: Hay, Colin/Lister, Michael/Marsh, David [Hrsg.] (2006): The State. Theories and Issues. Houndmills: Palgrave. 209-222.

Plehwe, Dieter/Walpen, Bernhard (1999): Wissenschaftliche und wissenschaftspolitische Produktionsweisen im Neoliberalismus. Beiträge der Mont Pèlerin Society und marktradikaler Think Tanks zur Hegemoniegewinnung und -erhaltung. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft. 115 (2), 1-34.

Raffer, Kunibert/Singer, Hans W. (2001): The Economic North-South Divide. Six Decades of Unequal Development. Cheltenham, Northampton MA: Edward Elga.

Rai, Shirin M. (2008): Analysing Global Governance. In: Rai, Shirin M./Waylen, Georgina [Hrsg.]: Global Governance. Feminist Perspectives. Houndmills: Palgrave. 19-42.

Reisigl, Martin/Wodak, Ruth (2009): The Discourse-Historical Approach (DHA). In: Wodak, Ruth/Meyer, Michael [Hrsg.]: Methods of Critical Discourse Analysis. Second Edition. London, Thousand Oaks (California), New Dehli, Singapore: Sage. 87-121.

Ritsert, Jürgen (1975): Inhaltsanalyse und Ideologiekritik. Ein Versuch über kritische Sozialforschung. Frankfurt a.M.: Athenäum Fischer.

Ritsert, Jürgen (2002): Ideologie. Theoreme und Probleme der Wissenssoziologie. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Robison, Richard (2009): Strange bedfellows: political alliances in the making of neo-liberal governance. In: Hout, Wil/Robison, Richard [Hrsg.]: Governance and the Depoliticisation of Development. Abingdon: Routledge. 15-28.

Schuppert, Gunnar Folke (2008): Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“. In: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael [Hrsg.]: Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden: VS-Verlag 13-40.

Titscher, Stefan/ Meyer, Michael/ Wodak, Ruth/Vetter, Eva (2000): Methods of Text and Discourse Analysis. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

Toye, John (1993): Dilemmas of Development. Reflections on the Counter-Revolution in Development Economics. Second Edition. Oxford, Cambridge: Blackwell.

Van Dijk (1991): *Racism and the Press*. London: Routledge.

Van Dijk (2000): *Ideology and discourse. A Multidisciplinary Introduction*.

Internetdokument (Zugriff am 25.8.2010):

<http://www.discourses.org/UnpublishedArticles/Ideology%20and%20discourse.pdf>

Van Dijk, Teun A.(1995): *Ideological Discourse Analysis*. In: *New Courant*. 4. 135-161.

Wald, Andreas/Jansen, Dorothea (2007): *Netzwerke*. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimanek, Uwe/Simonis, Georg [Hrsg.]: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden. 93-105.

Williams, David: (1997); ‚Good Governance‘ and the Ideology of Transformation. In: Hale, William /Keinle, Eberhard [Hrsg.] (1997): *After the Cold War. Security and Democracy in Africa and Asia*, Tauris: London. St. Martin's Press: New York. 227-249.

Williamson, John (1990): *What Washington Means by Policy Reform*. In: Williamson, John [Hrsg.]: *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington: Institute for International Economics. 7-38.

Wodak, Ruth (1991): *Turning the Tables: Antisemitic Discourse in Post-war Austria*. In: *Discourse and Society*. 2 (1). 65-83.

Wodak, Ruth (2001): *What CDA is about – a summary of its history, important concepts and its developments*. In: Wodak, Ruth/Meyers, Michael [Hrsg.]: *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: Sage. 1-13.

Wodak, Ruth/Meyer, Michael (2009): *Critical Discourse Analysis: History, Agenda, Theory and Methodology*. In: Wodak, Ruth/Meyer, Michael [Hrsg.]: *Methods of Critical Discourse Analysis. Second Edition*. London: Sage. 1-33.

World Bank (1989): *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-term Perspective Study*. Washington D.C: The World Bank.

World Bank (1991): *Managing Development: The Governance Dimension. A Discussion Paper*. Washington DC: The World Bank.

World Bank (1992): *Governance and Development*. Washington D.C: The World Bank.

World Bank (1997): *The State in a Changing World*. Washington D.C: The World Bank.

World Bank (2003): *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Washington D.C: The World Bank.

World Bank (2005): *Getting to know the World Bank. A Guide for Young People*. Washington D.C: The World Bank.

World Bank (2006): *Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*. Washinton D.C.: The World Bank.

World Bank (2007): *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anti-corruption. Chairman's Summing Up. Meeting of the Board of Executive Directors, March 20, 2007*. Washington D.C.: The World Bank.

World Bank (2009a): *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*. Washington D.C: The World Bank.

World Bank (2009b): *Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis. Good Practice Framework*. Washington D.C.: The World Bank.

World Bank (2009c): *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*. Washington D.C.: The World Bank.

World Bank (2010a): *About Us – Challenge*. Internetquelle (Zugriff am 28.10.2010): <http://go.worldbank.org/DM4A38OWJ0>

World Bank (2010b): *About Us – Global Challenges*. Internetquelle (Zugriff am 28.10.2010): <http://go.worldbank.org/56O9ZVPO70>

World Bank (2010c): About Us – Knowledge and Learning. Internetquelle (Zugriff am 28.10.2010): <http://go.worldbank.org/7MH73WQD30>

World Bank (2010d): Boards of Executive Directors – IBRD Articles of Agreement. Internetquelle (Zugriff am 28.10.2010): <http://go.worldbank.org/WAUZA5KF90>

World Bank (2010e): About Us – Operations. Internetquelle (Zugriff am 28.10.2010): <http://go.worldbank.org/1YXPMBNDO0>

World Bank (2010f): News&Broadcast – World Bank Group Support to Crisis-Hit Countries at Record High. Internetquelle (Zugriff am 28.10.2010): <http://go.worldbank.org/O4729N4MC0>

World Bank (2010g): About Us – Organization. Internetquelle (Zugriff am 28.10.2010): <http://go.worldbank.org/VA8RR1BN41>

World Bank (2010h): About Us – Boards of Governors. Internetquelle (Zugriff am 28.10.2010): <http://go.worldbank.org/L46NF9XJ40>

World Bank (2010i): About Us – Boards of Executive Directors. Internetquelle (Zugriff am 28.10.2010): <http://go.worldbank.org/RRBDU3PQQ0>

World Bank (2010j): World Bank Group Voice Reform: Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Countries in 2010 and Beyond. Development Committee Meeting, April 2010. Washington D.C.: The World Bank.

World Bank (2010k): Governance and Anticorruption. Internetquelle (Zugriff am 01.11.2010): <http://go.worldbank.org/32PINXVIJ0>

World Bank (2010l): Worldwide Governance Indicators. Access Governance Indicators. World Map. Internetquelle (Zugriff am 01.11.2010): http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap_start.asp?allcountries=1

World Bank (2010m): Office of the President. World Bank Group Presidents.
Internetquelle (Zugriff am 01.11.2010): <http://go.worldbank.org/1LTQ6HHZT0>

World Bank (2010n): World Development Report 2010. Development and Climate Change. Washington D.C.: The World Bank.

World Bank (2010o): Investment and Development Policy Lending.
Internetquelle (Zugriff am 15.11.2010):
<http://digitalmedia.worldbank.org/projectsandops/lendingtools.htm>

Ziai, Aram (2004): Entwicklung als Ideologie? Das klassische Entwicklungsparadigma und die Post-Development-Kritik. Ein Beitrag zur Analyse des Entwicklungsdiskurses. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.

Ziai, Aram (2006): Zwischen Global Governance und Post-Development: Entwicklungspolitik aus diskursanalytischer Perspektive. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Denationalisierung und Globalisierung als Chance. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Zusammenfassung

In der vorliegenden Arbeit wird das gegenwärtige Good Governance-Konzept der Weltbank aus ideologiekritischer Perspektive untersucht. Dafür wird die wissenschaftliche Diskussion rund um das Konzept dargestellt, ein ideologiekritischer Forschungsansatz entworfen und ein Dokument mit dem Titel „Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis. Good Practice Framework“ herangezogen, das im Rahmen der „Governance and Anticorruption Strategy“ der Weltbank entstand. Good Governance ist ein reformpolitisches Konzept und wurde in den 1990er Jahren zu einem Leitkonzept der Entwicklungspolitik. Der Weltbank kam eine wichtige Rolle bei dessen Formulierung und Durchsetzung zu. In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema Governance ist die Unterscheidung zwischen einem analytischen und einem normativen Governance-Begriff zentral. Um der Vermischung dieser zwei Zugänge zu Governance durch die Weltbank zu begegnen bzw. um auf diese hinzuweisen, wird in dieser Arbeit zum Teil die Formulierung (Good) Governance verwendet. Das Good Governance-Konzept wird im Kontext des Entwicklungsdiskurses bzw. in der Geschichte der Entwicklungspolitik verortet, wobei es mit der Konstruktion von „Entwicklung“ und „Unterentwicklung“ und der „neoinstitutionellen Synthese“ in der Entwicklungspolitik in Verbindung gebracht wird. KritikerInnen sehen hinter Good Governance das Bestreben der einflussreichen Geberländer, das westliche Modell des Staates, der liberalen Marktwirtschaft und Demokratie in den Nehmerländern durchzusetzen, während das Konzept, dem Mandat der Weltbank folgend, als unpolitisch ausgegeben wird. Das Konzept wird als entpolitisierte Zugang zu gesellschaftlichen Verhältnissen gesehen und wegen der selektiven Darstellung der „Wirklichkeit“ und dem Verdacht versteckter Interessen als Ideologie bezeichnet.

Um die Ideologiekritik bzw. selektive und partikuläre Repräsentation gesellschaftlicher Wirklichkeit im Governance-Konzept der Weltbank untersuchen zu können, ist es wichtig, einen geeigneten ideologiekritischen Ansatz heranzuziehen. Aufgrund der Zentralität von Sprache, der sprachlichen Repräsentation der Wirklichkeit und dem Einfluss von Denkvorstellungen, erscheint auch eine Einbeziehung diskurstheoretischer Überlegungen relevant. Es wird ein Ansatz gewählt, der sich an der kritischen Diskursanalyse und der qualitativen Inhaltsanalyse orientiert. Dabei werden ideologische Diskursmechanismen, zu denen Verallgemeinerung, Technisierung, Harmonisierung und Polarisierung gezählt werden, im Text untersucht, um den partikulären Zugang und die spezifische Repräsentation und Ordnung von Wirklichkeit im Good Governance-Konzept aufzuzeigen. In der Analyse hat sich gezeigt, dass die Diskursmechanismen rund um das Good Governance-Konzept dazu dienen, die Strategien und Interventionen der Weltbank in der Politik der Nehmerstaaten zu legitimieren, indem eine klare Problemkonstruktion vorgenommen wird, in der „weak governance“ ein entscheidendes Hemmnis von Armutsbekämpfung und Entwicklung darstellt, politische Angelegenheiten technisiert werden, und mit Good Governance die Notwendigkeit und ein Weg der Transformation aufgezeigt wird.

Summary

The present thesis outlines an ideology-critical research approach for analysis of the World Bank's current conception of good governance as it is displayed in the "Governance and Anticorruption Strategy". The study refers to the scientific discussion regarding the concept and analyses the World Bank Paper "Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis. Good Practice Framework".

The conception of good governance takes a reform-political stance. It became a key concept in development politics throughout the 1990s. The World Bank played a crucial part in the concept's formulation and enforcement. The scientific discussion of the subject sets out the importance of distinguishing an analytical from a normative approach to governance. In this study the spelling (good) governance is introduced to point out that the World Bank's conception of governance mingles these two approaches. Good Governance can be located in context of the discourse on development respectively in the history of development politics whereas it can be associated with the construction of „development“ and „underdevelopment“ and a „neo-institutional synthesis“ in development politics. Critics bring together the conception of good governance with the donor countries' attempt to spread the western model of statehood, the liberal notion of market-economy and democracy in recipient countries while at the same time good governance is presented as non-political, as the World Bank's mandate demands. The conception is seen as de-politicised representation of social relations. Some critics call it an ideology because of the selectivity in the representation of "reality" and the suspicion of hidden interests.

To be able to analyse the notion of ideology and the particular representation of social reality it seems important to outline an ideology-critical research approach. The centrality of language, the linguistic representation of reality and the influence of thought patterns leads to the integration of discourse-theoretic considerations. The outlined approach refers to "critical discourse analysis" and to qualitative content analysis. The analysis of ideological discourse mechanisms including generalisation, technisation, harmonisation and polarisation in the selected World Bank publication examines the specific approach and representation of reality in the conception of good governance. As a result it could be shown that ideological discourse mechanisms serve to legitimise World Bank strategies and interventions in donor countries through a clear construction of "weak governance" as a major restraint to fight poverty and enhance "development", the technisation of political issues, and the construction of a desirable reform path to good governance.

Lebenslauf

Markus Glatz Geburtsort: Wien

Bildungsweg 1991 – 1995 VS, GTVS Irenäusgasse, Wien
1995 – 2003 AHS, GRG 21 Ödenburgerstraße, Wien
WS 2004 –
WS 2010 Studium der Internationalen Entwicklung
an der Universität Wien
SS 2006 –
WS 2010 Studium der Politikwissenschaft an der
Universität Wien
WS 2009 Erasmus- Auslandssemester in Limerick,
Irland

**Fremdsprachen
kenntnisse** Englisch,
Französisch