

David Eberhart

**Governance, Systemvertrauen und  
nachhaltige Entwicklung**



David Eberhart

**GOVERNANCE, SYSTEMVERTRAUEN  
UND NACHHALTIGE ENTWICKLUNG**

*ibidem*-Verlag  
Stuttgart

## Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

∞

Gedruckt auf alterungsbeständigem, säurefreiem Papier  
Printed on acid-free paper

ISBN-10: 3-89821-731-0  
ISBN-13: 978-3-89821-731-6

© *ibidem*-Verlag  
Stuttgart 2006  
Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

<b>I. EINLEITUNG</b> .....	<b>9</b>
<b>1. ÜBERBLICK</b> .....	<b>9</b>
<b>2. AUFBAU</b> .....	<b>12</b>
<b>II. BISHERIGE ENTWICKLUNGSPOLITISCHE DEBATTEN: VON DER STAATSGLÄUBIGKEIT ZUR STAATSKRITIK</b> .....	<b>15</b>
<b>1. STAATSZENTRIERTE ENTWICKLUNGSSTRATEGIEN</b> .....	<b>15</b>
<b>2. STAATSKRITISCHE ENTWICKLUNGSSTRATEGIEN</b> .....	<b>18</b>
<b>3. DEFIZITE TRADITIONELLER STAATSZENTRIERTER UND STAATSKRITISCHER ENTWICKLUNGSMODELLE</b> .....	<b>20</b>
3.1 TECHNOKRATIE UND SIMPLIFIZIERUNG .....	20
3.2 STAATSAUFFASSUNG.....	23
3.3 AHISTORISCHE BETRACHTUNGSWEISEN .....	25
<b>4. FAZIT</b> .....	<b>26</b>
<b>III. GOVERNANCE-DEBATTE UND NEOINSTITUTIONALISMUS</b> .....	<b>29</b>
<b>1. DIE GOVERNANCE-DISKUSSION</b> .....	<b>29</b>
1.1 ALLGEMEINE DEFINITION .....	29
1.2 DIE GOVERNANCE-DEFINITIONEN VON WELTBANK UND OECD .....	30
1.2.1 ‚Good‘ und ‚bad‘ governance.....	32
1.2.2 Vertiefung des Weltbankansatzes.....	35
1.3 PERZEPTION DES GOVERNANCE-KONZEPTS .....	36
1.4 BEWERTUNG DES GOVERNANCE-KONZEPTES DER WELTBANK .....	39
1.4.1 Systematisierung.....	39
1.4.2 Zusammenhänge zwischen governance und Wirtschaftsentwicklung.....	42
1.4.3 Widersprüchliche empirische Befunde .....	42
1.4.4 Datengrundlagen.....	45
1.6 ERGEBNIS: DAS GERINGE GEWICHT DES POLITISCHEN UND HISTORISCHEN .....	50
1.7 FAZIT .....	51
<b>2. NEOINSTITUTIONALISMUS UND TRANSAKTIONS-KOSTENANALYSE</b> .....	<b>53</b>
2.1 „RATIONAL CHOICE“ ODER SOZIOLOGISCHER INSTITUTIONALISMUS? .....	54
2.2 NEUE INSTITUTIONENÖKONOMIE .....	62
2.2.1 Definition des Institutionenbegriffs .....	62
2.2.2 Eigentumsrechte, Transaktionskosten und das Funktionieren von Märkten .....	63
2.2.3 Effiziente Institutionen und der Staat.....	67
2.2.4 Trennung zwischen Organisation und Institution.....	69
2.2.5 Institutioneller Wandel und „path dependency“ .....	70
2.3 EMPIRISCHE BEFUNDE ZUR NEUEN INSTITUTIONENÖKONOMIE.....	72
2.4 FAZIT .....	79

<b>3. NIÖ-BASIERTE GOVERNANCE-KONZEPTE</b> .....	<b>80</b>
3.1 DARSTELLUNG.....	80
3.2 BEWERTUNG .....	84
3.4 FAZIT .....	95
<b>4. DER „POLITICAL CREDIBILITY“-ANSATZ: GRUNDLAGE EINES UMFASSENDE</b>	
<b>GOVERNANCE-KONZEPTE?</b> .....	<b>96</b>
4.1 „POLITICAL CREDIBILITY“ UND „CREDIBLE COMMITMENTS“ .....	97
4.2 PROBLEME DES „POLITICAL CREDIBILITY“-ANSATZES .....	100
4.2.1 <i>Rolle der Institutionen</i> .....	100
4.2.2 <i>Quellen politischer Glaubwürdigkeit</i> .....	102
4.2.3 <i>Sicht des Staates und zu starke Konzentration auf die Exekutive</i> .....	106
4.4 FAZIT .....	108
<b>5. ERGEBNIS: ENTWURF EINER VORLÄUFIGEN GOVERNANCE-HIERARCHIE</b> .....	<b>109</b>
<b>IV. GOVERNANCE UND SYSTEMVERTRAUEN</b> .....	<b>113</b>
<b>1. VERTRAUEN ALS DETERMINANTE VON TRANSAKTIONSBEZIEHUNGEN</b> .....	<b>114</b>
1.1 NIÖ UND VERTRAUEN.....	114
1.2 VERTRAUEN, TRANSAKTIONSKOSTEN UND ORGANISATIONEN .....	119
1.2.1 <i>Eigentumsrechte und Transaktionsprozesse</i> .....	119
1.2.2 <i>Transaktionen und Vertrauen</i> .....	124
1.2.3 <i>Transaktionen und Macht</i> .....	130
1.2.4 <i>Institutionen und Macht</i> .....	138
1.2.5 <i>Organisationen und Macht</i> .....	140
1.2.6 <i>Systemvertrauen, seine Entstehung und seine Bedeutung</i> .....	148
1.3 FAZIT .....	165
<b>2. DIE BESONDERE ROLLE DES STAATES</b> .....	<b>167</b>
2.1 DER STAAT ALS MACHTGEFÄLLEREGULIERENDE ORGANISATION .....	167
2.2 TRANSAKTIONSRELEVANZ STAATLICHER MACHTGEFÄLLEREGULIERUNGEN.....	170
2.3 DER STAAT ALS TRÄGER VON SYSTEMVERTRAUEN.....	174
2.3.1 <i>Passive Enteignung durch staatliche Implementierungsschwäche</i> .....	175
2.3.2 <i>Aktive Enteignung durch den Staat</i> .....	180
2.4 FAZIT .....	192
<b>3. ENTWICKLUNG EINES SYSTEMVERTRAUENSBASIERTEN GOVERNANCE-KONZEPTE</b> .....	<b>193</b>
3.1 DIE HERSTELLUNG VON SYSTEMVERTRAUEN ALS OBERSTE GOVERNANCE-PRIORITÄT .....	195
3.1.1 <i>Inhalte und Gegenstände des governance-Begriffs</i> .....	196
3.1.2 <i>Governance und Institutionen</i> .....	198
3.1.3 <i>‚Good‘ und ‚bad‘ governance</i> .....	204
3.1.4 <i>Governance und Wirtschaftsentwicklung</i> .....	208

3.2 EINORDNUNG EMPIRISCHER BEFUNDE .....	212
3.3 FAZIT .....	221
<b>V. ZUSAMMENFASSUNG, ERGEBNISSE UND SCHLUSSBEMERKUNG..</b>	<b>225</b>
<b>1. ZUSAMMENFASSUNG.....</b>	<b>225</b>
<b>2. ERGEBNISSE .....</b>	<b>228</b>
<b>3. SCHLUSSBEMERKUNG .....</b>	<b>230</b>
<b>VI. LITERATURVERZEICHNIS.....</b>	<b>233</b>

*Meiner Mutter Lotta und meinem Vater Adolf, in Dankbarkeit*

# **I. Einleitung**

## **1. Überblick**

Welche Faktoren begünstigen die nachhaltig positive Entwicklung von Volkswirtschaften? Welches sind die Bedingungen für Stabilität, steigenden Wohlstand, verbesserte Bildung, wachsenden Lebensstandard? Seit Jahrhunderten beschäftigen diese Fragen Philosophen, Historiker, Soziologen, Wirtschaftswissenschaftler und Politologen. Vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde sie dann insbesondere auch von staatlichen und internationalen Entwicklungshilfeorganisationen gestellt. Sie mussten sich damit auseinandersetzen, mit welchen Strategien nachhaltige Entwicklung induziert und vorangetrieben werden könnte, und wie die wachsenden Ungleichgewichte zwischen den Industriestaaten einerseits und den sog. „Entwicklungsländern“ zustande kommen und wie sie überwunden werden könnten.

In den vergangenen 60 Jahren entfalteten dabei unterschiedliche Strömungen und Ansichten entwicklungspolitische Relevanz. Eher staatszentrierte Ansätze in den 50er, 60er und 70er Jahren wichen in den 80ern und 90ern staatskritischeren Analysen und Auffassungen.

Große internationale Geberorganisationen wie Weltbank, das Development Assistance Committee (DAC) der OECD oder die Interamerikanische Entwicklungsbank mussten im Laufe der Jahrzehnte jedoch immer wieder konstatieren, dass sowohl staatsgeneigte Konzepte wie Strukturalismus als auch staats skeptische wie die Neoklassik vielfach nicht die erwarteten Ergebnisse zeitigten. Denn während sich einige Staaten positiv entwickelten, fielen andere - vor allem in Afrika und Mittelamerika - sowohl relativ als auch absolut immer weiter zurück. Die Staaten Lateinamerikas lassen sich hier als eine Art Mittelgruppe beschreiben: Obschon sie in ihrer volkswirtschaftlichen Entfaltung im Verlauf der letzten sechs Jahrzehnte immer wieder (und oft empfindliche Rückschläge) erfuhren, so sind sie doch nicht durch das tiefe Massenelend und Staatsversagen gekennzeichnet, das etwa für die Staaten südlich der Sahara so oft charakteristisch ist. Besonders interessant ist hier das Beispiel Argentinien. Dieses vormals wohlhabendste und entwicklungsstärkste Land Lateinamerikas erlebte sowohl unter staatszentrierten als auch staatskritischen Entwicklungsmodellen in den vergangenen 60 Jahren einen kontinuierlichen Abstieg, der in der bislang tiefsten Krise der Jahre 2001/2002 kulminierte.

Diese wiederholten und immer wieder auch gravierenden Misserfolge überkommener entwicklungspolitischer Ansätze hatten zur Folge, dass sich im Verlauf der 90er Jahre - zumal unter dem Eindruck des vorübergehenden Zurückweichens ideologischer Beweggründe nach dem Ende des Kalten Krieges und der damit einhergehenden Demokratisierungseuphorie - auch in den großen Geberorganisationen der Fokus der entwicklungspolitischen Debatte weitete. Strikt wirtschaftstheoretische Parameter verschoben sich zu Gunsten stärker prozessbezogener Gesichtspunkte. In der jetzt auch Weltbank und DAC erreichenden und von diesen nun maßgeblich mitgetragenen governance-Debatte wurden nicht mehr nur die Maßnahmen von Wirtschaftspolitik beachtet, sondern verstärkt auch die vielfältigen Rahmenbedingungen ihres Zustandekommens und ihrer Umsetzung.

Die governance-Debatte mit ihren Unterscheidungen zwischen ‚good‘ und ‚bad‘ governance ist zweifellos eine Bereicherung für die Entwicklungspolitik. Besonders ist dabei hervorzuheben, dass sie nachdrücklich nicht nur wirtschaftspolitisch-technische Aspekte in den Vordergrund der Diskussion stellt. Darüber hinaus schafft sie auf diese Weise wenigstens die Möglichkeit, dass - und in dieser Deutlichkeit letztlich erstmals - bei der Formulierung von Entwicklungsstrategien konkreter auf einen jeweiligen Landesfall und seine Besonderheiten eingegangen werden kann. An Stelle einer wirtschaftswissenschaftlichen Doktrin mit ihren vielfach schematisch anmutenden Politikempfehlungen - wie sie der Strukturalismus und, noch stärker, die bis in die Gegenwart hinein verbreitet propagierte neoklassische Wachstumstheorie darstellen - könnte hier eine intensivere Auseinandersetzung mit regionalen Gegebenheiten erfolgen, um auf dieser Grundlage vielleicht nachhaltigere und erfolbringendere Lösungen zu finden.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist die Auseinandersetzung mit der governance-Debatte Hauptgegenstand dieses Buches. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich bei ihr Defizite feststellen lassen, die ihre Fruchtbarkeit beeinträchtigen. Besonders schwer wiegt dabei, dass sie sich aufgrund dieser Schwächen durchaus nicht so sehr von den überkommenen entwicklungspolitischen Strömungen unterscheidet, als dass sie sich von diesen tatsächlich emanzipiert und die Erkenntnisgewinne hemmenden Fesseln betont wirtschaftstheoretischer Betrachtungsweisen abgestreift hätte.

Im Wesentlichen handelt es sich bei dieser Schwäche um den Umstand, dass die governance-Diskussion in ihrer derzeit entwicklungspolitisch relevanten Gestalt: nämlich insbesondere in Form der Politikempfehlungen von Weltbank und DAC, sich weiterhin kaum bemüht, die schematisierenden und darüber oft grob vereinfachenden Betrachtungsweisen früherer entwicklungspolitischer Strategien zu überwinden. Historische Hintergründe, vor allem aber die aus diesen resultierenden Erfahrungen der Menschen mit ihrem Staat und seinem Handeln und ihrer sich daraus ergebenden Erwartungen hinsichtlich Qualität und Verlauf wirtschaftlicher, sozialer oder politischer Reformen bleiben deshalb auch bei governance-basierten Analysen meist völlig unberücksichtigt. Auch wenn die Rahmenbedingungen von Politik und entsprechend auch Reformen verstärkt beachtet werden, so wird dem Aspekt der Nachhaltigkeit von Reformen und der mit diesen eventuell erzielten Erfolge - der erst vor dem Hintergrund der mit einem Staat und seinem Handeln gesammelten Erfahrungen verlässlich beurteilt werden kann - auch weiterhin viel zu wenig Beachtung geschenkt.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen muss, über die Beschäftigung mit der governance-Debatte hinaus, die Auseinandersetzung mit der entwicklungspolitischen Rolle des Staates wesentlicher Gegenstand dieses Buches sein. Denn im Verständnis dieser Rolle liegt eine wichtige Wurzel der im vorhergehenden Absatz geschilderten Problematik. Wird die zentrale, weit über das bloße Setzen wirtschaftspolitischer Parameter hinausreichende Schlüsselposition, die der Staat in Entwicklungsprozessen einnimmt, nicht adäquat abgebildet, so ist die Versuchung der Implementierung vermeintlich effizienter technokratischer entwicklungspolitischer Lösungen groß. Denn wie bereits bei strukturalistischen und neoklassischen entwicklungspolitischen Ansätzen, so wird auch bei governance-basierten der Versuch unternommen, durch die Einführung „richtiger“ und „guter“ Gesetze sowohl akute Krisensituationen als auch langfristige Entwicklungsdefizite nachhaltig zu bekämpfen.

Dass solche Strategien oft wenig erfolgversprechend sind und vielfach sogar ganz unerwünschte Resultate erbringen, entspricht nicht nur alltäglichen Beobachtungen, sondern kann auch theoretisch erklärt werden. Dies zu tun, ist Hauptanliegen dieses Buches.

## 2. Aufbau

An diese Einleitung schließt sich in Teil II ein kurzer Überblick über die politikrelevantesten Strömungen der entwicklungspolitischen Diskussionen von den 50ern bis hin zur Vertiefung der governance-Debatte Mitte der 90er an. Auf die Herausarbeitung ihrer wichtigsten Defizite folgt dann im dritten Teil die Darstellung der governance-Debatte, ihrer wichtigsten Inhalte und Hintergründe. In diesem Teil werden ebenfalls ihre Probleme und Schwächen zu thematisieren sein, um im vierten Teil eine eigene governance-Definition zu entwickeln. Im Mittelpunkt werden dabei Arbeiten Putnams und Luhmanns stehen, bei letzterem insbesondere sein Systemvertrauensansatz. In einem fünften Teil werden die Studie und ihre wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

Aufgrund der auffälligen Besonderheiten in seiner wirtschaftlichen Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten und seiner umfangreichen Erfahrungen mit der Applikation unterschiedlicher Entwicklungsmodelle wird dabei an mehreren Stellen auf Argentinien als ein besonders eindrucksvolles Beispiel rekurriert. Wie bereits angedeutet, kamen in diesem Land im Verlauf der letzten 60 Jahre sowohl staatszentrierte als auch staatskritische Entwicklungsmodelle zur Anwendung. Auffällig ist dabei - und darin ist Argentinien stellvertretend für viele andere Fälle -, dass mit diesen entwicklungspolitischen Strategien zwar durchaus immer wieder vorübergehende Wachstumserfolge erzielt werden konnten. Die Initiierung einer nachhaltigen Aufwärtsentwicklung gelang dabei aber (sehr zu Lasten der unteren Gesellschaftsschichten) nicht.

Es sei vorweg geschickt, dass es sich bei diesem Buch um eine theoretische Arbeit handelt. Auch wenn bei der Besprechung aktueller governance-Ansätze und später bei der Erarbeitung eines eigenen Ansatzes immer wieder auch auf die entwicklungspolitische Realität in vielen Staaten der Welt geblickt wird, so handelt es sich dabei doch nur erste Ansätze einer empirischen Überprüfung der Theorie.

Eine solche empirische Verifizierung ist aber auch nicht Ziel dieser Studie. Ihr geht es in erster Linie um eine theoretische Auseinandersetzung mit ihrem Gegenstand, für die es zahlreiche Ansatzpunkte gibt. Dabei ist ebenfalls anzumerken, dass aufgrund der derzeitigen Unschärfe des governance-Begriffs, und hier vor allem seiner Bestandteile ‚good‘ bzw. ‚bad‘ governance, eine quantitative Überprüfung der von ihm

angenommenen Zusammenhänge ohnehin problematisch ist.<sup>1</sup> Zwar versuchen sich mittlerweile etliche Arbeiten in einer solchen quantitativen Absicherung des vorherrschenden governance-Begriffs. Konkrete Wirkungszusammenhänge zwischen angenommenen Merkmalen von ‚bad‘ governance einerseits und beispielsweise negativer Wirtschaftsentwicklung andererseits vermögen sie jedoch letztlich nicht überzeugend zu belegen.

---

<sup>1</sup> Hierauf wird im Verlauf der Diskussion des governance-Ansatzes der Weltbank noch eingegangen.