
Good Governance

Genese des Begriffs, konzeptionelle Grundüberlegungen und Stand der Forschung

Rudolf Dolzer

Die Forderung nach Good Governance hat im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts Eingang gefunden in die Sprache von Politikern, die Reformen anmahnen und versprechen. Sie findet sich auch in Kommuniqués zu bilateralen und multilateralen Regierungstreffen. Ihren Platz hat die Forderung auch in rechtsverbindlichen Dokumenten als gemeinsames Ziel internationaler Kooperation gefunden, und sie findet sich am häufigsten in entwicklungspolitischen Programmen. Wir wissen, dass Good Governance sich mit einem neuen Leitbild der Staatlichkeit befasst, das aufbaut auf funktionsfähigen staatlichen Institutionen, auf dem Respekt vor den Menschenrechten, auf der Betonung der Rechtsstaatlichkeit, auf wirtschaftlicher Vernunft in der Politik und auf der Notwendigkeit der Partizipation aller Schichten und des sozialen Ausgleichs und Friedens. Der Begriff bündelt also eine Reihe von Themen und Forderungen, die ihrerseits zum klassischen Instrumentarium moderner Staatsziele gehören und nichts staatspolitisch Neuartiges oder gar Revolutionäres beinhalten, jedenfalls nicht auf den ersten Blick.

Die Frage, welcher diese Konferenz nachgehen will, lässt sich so stellen: Handelt es sich um ein Schlagwort, welches sich dekorativ für Sonntagsreden und diplomatische Dokumentationen eignet, weil es alles und jedes umfasst, nichts

Konkretes verspricht und nirgendwo Anstoß erregt, auch weil jeder darunter etwas anderes versteht oder verstehen will? Oder handelt es sich um ein außerordentlich anspruchsvolles Ziel nationaler Politik und internationaler Kooperation, welches geeignet ist zur operativen Umsetzung und, wenn es ernst genommen wird, innerstaatliche und internationale Politik entscheidend umgestalten und prägen kann? Inhaltsloses unverbindliches Schlagwort also oder wirkkräftiges Instrument staatlicher Politik? Die Antwort fällt nicht leicht, auch nach dem ersten Jahrzehnt praktischer Erfahrungen im Umgang mit dem Konzept.

Die Ambivalenz unseres Themas lässt sich vielleicht am besten vor dem Hintergrund der entwicklungspolitischen Dimension des Konzepts aufzeigen. In kaum einer Rede zur künftigen Gestalt und Reform der Entwicklungspolitik fehlt der Hinweis auf die Notwendigkeit der allseitigen Akzeptanz und Implementation dieses Begriffs der nationalen und internationalen Politik. Wer sich jedoch umhört und umsieht in der Entwicklungspolitik wird entdecken, dass sich diese kaum in nennenswertem Maße ausrichtet daran, ob ein Empfängerstaat sich um Good Governance bemüht oder nicht. Die Geberseite setzt also – vielleicht mit Ausnahme der US-Politik – keine maßgeblichen Anreize durch die Entscheidung über die Verteilung ihrer Hilfsmittel.

Man mag dies damit erklären, dass es der Entwicklungshilfe in erster Linie um konkrete Hilfe in der gegebenen Situation und erst in zweiter Linie um Anreize für eine Neuausrichtung der innerstaatlichen Reformpolitik geht. Trifft freilich diese Annahme zu, so wird die zu Recht immer wieder hervorgehobene Rede von der Entwicklungshilfe als einer Hilfe zur Selbsthilfe nicht ernst genommen, sondern dient nur als *façon de parler*.

Zwei weitere Aspekte mögen hier vorab aufzeigen, an welchen Punkten die Frage nach der praktischen Bedeu-

tung und der Sinnhaftigkeit des Konzepts besonders offenkundig werden. Zum einen ist zu erörtern, ob Good Governance weitgehend identisch ist mit der Forderung nach dem kontinuierlichen Abbau staatlicher Bürokratie als Folge der Postulate der Reduzierung staatlicher Budgets und der Privatisierung, ja der starken Staatlichkeit im Allgemeinen.

Der zweite Aspekt betrifft die Universalität der Forderung nach Good Governance. Folgen die Antworten nach Aussehen und Inhalt der Good Governance einem abstrakten Leitbild der Staatlichkeit, welches im Prinzip umfassend in allen Staaten auf allen Kontinenten Geltung beansprucht, oder geht es lediglich darum, gewachsene Strukturen in ihrem herkömmlichen Bestand gemäß dem Muster eines vernünftig geführten Staates punktuell zu modifizieren?

Immerhin hat die Idee des Staats als solche nach 1945 einen universalen Siegeszug angetreten, indem weit mehr als 100 neue Einheiten sich gemäß dem herkömmlichen Muster territorial-hoheitlich als Staaten konstituiert und organisiert haben. Handelt es sich bei der Idee der Staatlichkeit nur um eine substanzlose Hülse, die nach beliebigen inhaltlichen Mustern und Werten in den verschiedenen Richtungen vernünftig und sinnvoll ausgestaltet werden kann? Historisch ist der moderne Staat jedenfalls so gewachsen, dass der Staat als Herrscher und Monopolist von Zwangsgewalt die Befolgung seiner Entscheidungen erwartet, und im Gegenzug die Adressaten staatlicher Gewaltausübung von der verantwortlichen Ausübung dieser Staatsgewalt zum Wohle des Staatsvolkes ausgehen. Die Ausübung der Staatsgewalt und der Inhalt staatlicher Entscheidung hängen also im modernen Staat eng miteinander zusammen, ja bedingen sich gegenseitig. Dieser moderne Staatsbegriff wird denaturiert, wenn die Existenz staatlicher Gewalt abgekoppelt wird von der Verantwortlichkeit

ihrer Ausübung. In diesem Fall wird die Idee der staatlichen Gewalt, ja des Staats selbst missbraucht.

Auf diese Fragen wird am Ende der Konferenz zurückzukommen sein, wenn Bilanz gezogen wird über die bisherigen Erfahrungen mit dem Verständnis und der Implementation des Konzepts der Good Governance. Im Folgenden soll in diesem ersten Beitrag kurz aufgezeigt werden, an welcher Stelle der Entwicklung des modernen Nachdenkens über den Staat sich die Forderung nach Good Governance herausgebildet hat und welchem Wandel das Konzept in der zugestandenermaßen kurzen Praxis bisher ausgesetzt war. Dabei sind auch aktuelle Fragen der Tagespolitik am Rande anzusprechen.

Ausgehend vom hohen Rang der Rechtsstaatlichkeit und des Staats als Garant der Interessen aller Schichten des Staatsvolkes ließe sich vermuten, dass Good Governance als Ausdruck dieser Werte staatlicher Existenz schon lange im Blickpunkt des Denkens über den Staat im Allgemeinen und die Entwicklungspolitik samt dem Handeln von internationalen Finanzinstitutionen steht. In Wirklichkeit trifft dies nicht zu. Die Genesis und die Metamorphosen des Begriffes und seiner Bedeutung in der Praxis sprechen eine andere Sprache.

In einer ersten Phase ist die Entwicklungspolitik der Nachkriegszeit bis in die 1990er Jahre hinein davon ausgegangen, dass die Finanzierung einzelner Projekte im Vordergrund zu stehen hat. Allmählich wurde dann zwar die Konzentration auf Einzelprojekte abgelöst vom Akzent auf die Entwicklung robuster makroökonomischer Konzepte. Erst diese Hinwendung zu Abläufen, Prozessen und Strukturen der Politiken öffnete allmählich den Blick auf die Bedeutung staatlicher Institutionen und Strukturen für die Entwicklung der Gesellschaft und insbesondere die Armutsbekämpfung. Damit erst ging jene Phase zu Ende, welche die staatlichen Institutionen und Strukturen als

Reflexion und Korrelat bestehender gesellschaftlicher, ökonomischer und sozialer Gegebenheit in das dritte Glied der Prioritäten praktischer Politik verwies. Auch die Notwendigkeit der Umsetzung makroökonomischer Konzepte konnte nur durch funktionsfähige staatliche Institutionen gewährleistet werden. Allgemeiner formuliert lässt sich Good Governance also so charakterisieren: Die enormen Herausforderungen praktischer Entwicklungspolitik sind ohne handlungsfähige staatliche Träger des Gemeinwohls nicht zu bewältigen.

Aber erst die Konvergenz mehrerer Faktoren und Entwicklungslinien hat diese Einsicht in den Vordergrund gerückt, Jahrzehnte nach Beginn der Entwicklungspolitik. Wissenschaftlich haben hier die Arbeiten mehrerer Ökonomen (also nicht Politologen oder Juristen) ihren Beitrag geleistet; insbesondere der Nobelpreisträger Douglas North hat mit einer Studie aus dem Jahr 1990 die zentrale Bedeutung der Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen für wirtschaftliches Wachstum hervorgehoben. Das Leitbild besteht nicht im übermächtigen Staat, der mit seiner Regulierung private Initiative abwehrt und erstickt. Wichtig war aber auch die Erkenntnis, dass ein fortschreitender Abbau staatlicher Strukturen ab einem bestimmten Punkt zum Problem wird für die Handlungsfähigkeit des Staats und damit auch für die Belange des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Entscheidend ist also hier die gesunde Mitte, der funktionsfähige Staat, weder der übermächtige noch der schwache bzw. handlungsunfähige. Die Entwicklung dieser Leitlinien fiel zeitlich zusammen mit dem Zusammenbruch des Kommunismus und damit dem Wegfall der Notwendigkeit, Ost-West-Politik mit den Mitteln der Entwicklungspolitik zu gestalten und Entwicklungspolitik in erster Linie als Instrument der Abwehr kommunistischer Strukturen mittels der Erhaltung des Wohlwollens von Regierungen der Dritten Welt zu verste-

hen. Erst jetzt also ging es um Entwicklungspolitik als eigenständige Zielsetzung unabhängig von außenpolitischen Determinanten.

Dass es sich trotz der Konvergenz dieser Entwicklungslinien nicht um eine abrupte Neuausrichtung, sondern um einen graduellen Prozess des Umdenkens handelte, wird daran deutlich, dass noch die viel zitierte Studie von Williamson über den so genannten Washington Consensus aus dem Jahre 1990 zwar die Krise der governance in Afrika beschworen hat, dabei aber immer noch nicht die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen und ihr Handeln am Maßstab der Rechtsstaatlichkeit in den Mittelpunkt der Kriterien für eine Reformpolitik der Weltbank gestellt hat. Immerhin haben die Überlegungen aus jener Zeit doch schon 1992 dazu geführt, dass die Weltbank eine eigenständige Studie „Governance und Development“ vorgelegt hat, die im Nachhinein als Wiege des neuen Denkens in den Bahnen der Good Governance zu bezeichnen ist. Die Studie macht deutlich, dass die endogenen Strukturen der Good Governance den Prozess der Entwicklung entscheidend beeinflussen und lenken. Hilfe zur Selbsthilfe bedeutet demnach in erster Linie die Hilfe zum Aufbau gesunder staatlicher Struktur und nicht die Förderung isolierter Projekte. Betont werden muss insoweit, dass die Weltbank die Ausrichtung ihrer Arbeit auf endogene institutionelle Strukturen der Empfängerländer zu keinem Zeitpunkt direkt oder indirekt als Ermunterung für die Rückführung der Entwicklungshilfe verstanden hat und im Gegenteil die Notwendigkeit verstärkter Unterstützung im Rahmen der neu ausgerichteten Arbeitsweise hervorgehoben hat.

Im Laufe der 1990er Jahre haben die Weltbank und dann auch der IWF das Konzept der Good Governance an zwei wesentlichen Punkten verdeutlicht und ergänzt. Zum einen hat die Überprüfung des Washington Consensus dazu

geführt, dass die programmatische Eigenständigkeit der sozialen Fragen zu speziellen Projekten der Armutsbekämpfung geführt hat, welche neben der Good Governance selbständig entwickelt und ausgerichtet worden sind. Konzeptionell grundlegend für das Verständnis der Good Governance selbst war die zweite Neuerung, nämlich im Fachjargon die Hervorhebung der Frage *ownership* der Good Governance, zu deutsch die Frage nach der Akzeptanz und aktiven Gestaltung der Reformprogramme zu Good Governance durch die jeweilige Regierung und die Bevölkerung und nicht durch ausländische Fachleute und Institutionen. Wie im Falle der Genesis der Good Governance waren es auch an diesem Punkt nicht abstrakte oder ideologische Ansatzpunkte zur Konkretisierung des Konzepts. Vielmehr ging es darum, empirisch die Wirksamkeit der Hilfsprogramme zu erfassen und auszuwerten. Der Octroi von Methoden nach Art von Blaupausen vom Reißbrett, die in jedes Land importiert werden sollten, verspricht danach keinen Erfolg. Freilich ändert dies nichts an den grundsätzlichen Forderungen nach Rechtsstaatlichkeit als Gegensatz zur Willkür, nach institutioneller Effizienz als Gegensatz zur staatlichen Handlungsunfähigkeit. Und nach Partizipation als Gegensatz zu Unterdrückung. In dieser grundsätzlichen Ausrichtung beansprucht die Forderung nach Good Governance universale Geltung.

Der Relevanz und Wirksamkeit des Konzepts sind in Entwicklungsländern jedoch Grenzen gesetzt durch den Umfang der Geschäftstätigkeit der internationalen Finanzinstitutionen, die Good Governance einfordern. Geht diese Tätigkeit zurück – sei es wegen vorzeitiger Zurückzahlung von Krediten oder wegen eines Ausweichens bei neuen Krediten auf den internationalen privaten Kapitalmarkt –, so läuft das Konzept ins Leere. Tatsächlich finden sich in jüngerer Zeit durchaus solche Entwicklungen; dies gilt auch insoweit als etwa China oder Venezuela Kredite

ohne Konditionen gewährt haben und wichtige Schwellenländer vorzeitig ihre Schulden bei der Bank und beim IWF getilgt haben.

Man mag andererseits indes aber auch von einer neuen Form der Konditionalität sprechen, die sich auf anderer Ebene ergibt: die Regeln der WTO und insbesondere die zunehmende Zahl von Investitionsverträgen binden Entwicklungsländer an Verhaltensregeln, die im Sinne der Good Governance wirken. Die Auslegung der Klausel über die „faire und gerechte Behandlung“ des ausländischen Investors zeigt durchaus, dass sich Investitionsschutzverträge als Ausdrucksformen einer Konditionalität („Investitionsschutz als Bedingung für Neuinvestitionen“) begreifen lassen. Man mag in diesem Zusammenhang auch festhalten, dass in jüngerer Zeit auch Entwicklungsländer untereinander solche Verträge geschlossen haben. Was zweitens speziell die Länder in Mitteleuropa betrifft, so haben sich diese im vergangenen Jahrzehnt mittels der Akzeptanz der Beitrittsbedingungen der Europäischen Union einem vertraglich vereinbarten Reformprogramm unterworfen, das sich in seiner Breite und Tiefe als hochpotenzierte Form der Good Governance verstehen lässt. Hier zeigt sich, dass grundsätzlich auch eine rasche Einführung der Good Governance möglich erscheint.

Bevor auf die Universalität zum Schluss noch einmal kurz einzugehen ist, bedarf es freilich der Erörterung der jüngsten Phase der internationalen Politik und ihrer Auswirkung auf die Forderung nach Good Governance. Gemeint ist hier das Thema Regimewechsel kraft militärischer Gewalt und insbesondere der Versuch der USA im Irak, nach einem Regimewechsel mit vorwiegend militärischen Mitteln den Neuaufbau eines militärischen besiegten und okkupierten Landes mit dem Ziel der Good Governance zu betreiben. Wie bekannt, hat sich in den USA vor und nach dem militärischen Angriff auf den Irak eine

Schere aufgetan zwischen militärischen Konzepten des Verteidigungsministers und den diplomatischen Ansätzen des Außenministeriums, wobei im Ergebnis die Pläne des State Department für den Wiederaufbau nach Abschluss der Kampfhandlungen gegen das alte Regime zur Seite geschoben worden sind zu Gunsten des Primats eines von Militärs durchgeführten Programms zur Herstellung der Good Governance. Auch wer große Sympathie für die USA und ihre schwierige Lage nach dem 11. September 2001 hat und ebenso für die Entscheidung für die gewaltsame Absetzung von Saddam Hussein, kam und kommt nicht umhin, den Versuch der Herstellung der Good Governance mit vorwiegend militärischen Mitteln als untauglich zu bezeichnen. Das Ziel der USA zur Herstellung von Good Governance wird hier nicht in Frage gestellt, es geht allein um den Weg zum Ziel. Ownership im obigen Sinne, also Akzeptanz und Förderung der neuen Ordnung durch das betroffene Staatsvolk wird mit vorwiegend militärischen Mitteln kaum zu erreichen sein. Dem widerspricht keineswegs die Erfahrung mit Deutschland und Japan nach 1945; in beiden Staaten war der Wille zum Neubeginn durchaus vorhanden. Im Irak hat das oft so glänzend funktionelle Gedächtnis der USA in den Planungen der Militärs zu den Aufgaben in der Zeit des vorgesehenen Postkonflikts keinen wirksamen Niederschlag gefunden. Dies ist, wie betont, unabhängig von der Bewertung des militärisch erzwungenen Regimewechsels festzuhalten. Good Governance bedarf der umsichtigen, antizipierten Hege und Pflege im Lichte der Tradition und der Gegebenheit des jeweiligen Landes, nicht der Befehle der Inhaber der Kommandogewalt. Ich gehe deshalb auf diesen Punkt ein, weil Anlass zur Sorge besteht, dass die Operation im Irak in der Öffentlichkeit nicht hinreichend differenziert erörtert und jeglicher Versuch der Änderung institutioneller Strukturen in einen Topf geworfen wird mit der vorwiegend militäri-

schen Herbeiführung einer Good Governance. In den USA selbst gibt es bereits Anzeichen für eine solche Abkehr vom Prinzip der Gewalt.

Insoweit ist für die kommende Zeit eine differenzierende Betrachtung anzumahnen, welche den berechtigten und unverzichtbaren Wert der Good Governance nicht in Frage stellt oder gar in Misskredit bringt. Wenn hier zum Schluss die Rede ist von Gefährdungen und Missverständnissen des Konzepts der Good Governance, so bedarf es noch zweier weiterer Hinweise. Zum einen habe ich in erster Linie das Verhältnis von Entwicklung und Rechtsstaatlichkeit, also der Abwehr staatlicher Willkür angesprochen, nicht in erster Linie das Verhältnis von Entwicklung und Demokratie. Auch insoweit gilt es – abgesehen vom Thema der illiberalen Demokratie – auf Traditionen und Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen und nicht zu übersehen, dass auch in Europa zwischen der Abkehr von der absoluten Monarchie und der heutigen Demokratie eine längere Phase des Konstitutionalismus und des rechtsstaatlichen Aufbaus lag. Nicht nur dieser Blick auf die Geschichte mahnt Bescheidenheit und Vorsicht im praktischen Umgang mit der Forderung nach Good Governance gegenüber Ländern mit einer anderen Geschichte und Staatsform an. Ebenso wichtig oder noch wichtiger ist das Bewusstsein darüber, dass die wenigsten Staaten Anlass zum Glauben haben, dass ihr Staat und ihre Gesellschaft den einzigen Maßstab dafür abgeben können, wie Good Governance im Einzelnen auszusehen hat. Wer sich in Europa und in den USA im Einzelnen umsieht, wird nahezu überall institutionelle Unebenheiten, fiskalische Defizite und Schwächen des Rechts feststellen. In diesem Sinne stellt sich Good Governance nicht nur als universaler Maßstab, sondern auch als universale Aufgabe dar, und Grund zur Arroganz oder zur herablassenden Attitüde des Besserwissens kann nur der sehen, dem die Distanz zum eigenen

Staat und zur eigenen Gesellschaft abgeht. Good Governance also kann sinnvoll nur als gemeinsame Aufgabe aller Staaten, nicht als Ausdruck moralischer oder politischer Dominanz verstanden werden. Auch diese Mahnung zur Bescheidenheit ändert aber nichts daran, dass die Zeit reif ist für eine Zwischenbilanz und wohl auch für eine neue Initiative und neue Konzepte zur Förderung der Good Governance.