

## «Good Governance» – Ziel westlicher Politik?

*Fachtagung über die Rolle des Staates auf dem Petersberg bei Bonn*

In den letzten Jahren hat die Vorstellung, dass der Westen bei der Entwicklungszusammenarbeit auf gewissen Grundprinzipien der Staatsführung bestehen müsse, an Boden gewonnen. «Good Governance» als Ziel macht sich auch in andern Bereichen der Politik bemerkbar.

*H. K. Bonn, im November*

Im Kampf gegen die Armut auf der Welt, aber auch bei der staatlichen Entwicklungshilfe und selbst bei Reformen in entwickelten Staaten des Westens hat sich seit einigen Jahren der Begriff «Good Governance» eingebürgert. Umschrieben ist damit die Idee des verantwortungsbewussten Handelns von Regierungen und Verwaltungen. Er betrifft den Umgang mit politischer Macht und öffentlichen Ressourcen. Auch im Zeichen der Abwehr des globalisierten Terrorismus spielt die Vorstellung davon, wie sich Staaten generell verhalten sollen, eine zunehmende Rolle. Westliche Wunschvorstellungen und globale Realitäten sind zwar bei weitem nicht deckungsgleich. Die Konrad-Adenauer-Stiftung stellte deshalb das Thema ins Zentrum ihrer vierten Völkerrechtskonferenz, die auf dem Petersberg bei Bonn eine Reihe von Fachleuten und Politikern vereinte.

### Begrenzte Entstaatlichung

Mit der Beschleunigung der wirtschaftlichen Globalisierung ist die Rolle des Staates unschärfer geworden, und die Rede von einer schleichenden Entstaatlichung, einer Erosion von innen und aussen, kam in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts en vogue. Die sogenannte Bürgergesellschaft, völkerrechtliche Normen und neue internationale Organisationen, wirtschaftliche Notwendigkeiten und die grössere Unabhängigkeit global agierender Unternehmen schränken den staatlichen Handlungsspielraum auch heute noch ein. Doch der Völkerrechtler Rudolf Dolzer verwies an der Tagung zu Recht darauf, dass die grossen Entscheidungen von Krieg und Frieden, in der internationalen Wirtschaftspolitik, aber auch etwa in der Umweltpolitik immer noch von Staaten gefällt oder bestimmt werden. Der Trend geht nach ihm zurzeit eher in Richtung einer Modifizierung des staatlichen Handelns, nicht einer Entstaatlichung. Auch führt nach seiner Meinung eine eurozentrische Sicht in die Irre. «Good Governance» ist ein Schlagwort, das zuerst im Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik aufgetaucht ist. Die offizielle Übersetzung der Europäischen Union, die den Begriff in vielen ihrer Deklarationen und Communiqués aufgenommen hat, lautet: verantwortliche Führung der Staatsgeschäfte.

Ob der Begriff jedoch mehr ist als ein unverbindliches Leitmotiv, wurde an der Konferenz nicht ganz klar. Die Verteilung von Entwicklungs-

geldern wird zwar immer mehr an Bedingungen eben einer «Good Governance» im Empfängerland geknüpft. Doch die westlichen Budgets für Entwicklungshilfe werden kaum von solchen Abwägungen entscheidend geprägt. China betreibt überdies Entwicklungspolitik in Afrika, wie vor kurzem erneut demonstriert, ohne Bedingungen dieser Art, aber natürlich im klaren Eigeninteresse.

### Die sichtbare Hand

Der Begriff taucht auch beim Wiederaufbau von «gescheiterten Staaten» nach einer Invasion oder einem militärisch erzwungenen Regimewechsel auf. Zwar wurde und wird der Aufbau im Irak und auch in Afghanistan nach westlichen Prinzipien einer «Good Governance» versucht, doch bis jetzt mit höchst marginalem Erfolg. Das Ziel dieser Anstrengungen in Sachen «nation building» – darum geht es in diesen Fällen – wird von der deutschen Regierung als «selbsttragende Stabilität» beschrieben, die erreicht werden müsse, bevor man wieder abziehen könne. Gemeint ist unter anderem die Beachtung eines Mindeststandards von Menschenrechten, eine funktionierende Verwaltung und Besoldung der Staatsbeamten, eine geregelte Erziehung der Kinder in einer Umgebung der Sicherheit, nebst anderem mehr. Ob dieses ambitionöse Ziel je erreicht wird, steht in den Sternen.

Enrique Iglesias, Generalsekretär der ibero-amerikanischen Staatengemeinschaft, machte auf den Ursprung von «Good Governance» aufmerksam, auf Adam Smith, der in seinen früheren Werken vor allem auch auf politische und ethische Komponenten der Wirtschaftspolitik von Nationen Wert gelegt hatte. Iglesias liess eindrücklich die Erfahrungen Lateinamerikas mit Theorien und Praktiken in den letzten Jahrzehnten Revue passieren. «Wir haben fast alles versucht», stellte er leicht resigniert fest. Gegenwärtig sei der Versuch zur Stärkung von Institutionen das Gebot der Stunde. Die unsichtbare Hand des Marktes müsse von der sichtbaren Hand eines funktionstüchtigen Staates wieder mehr unterstützt werden.

### Korruptionsbekämpfung

Peter Eigen, Gründer von Transparency International, gab interessante Einblicke in die Werkstatt der Korruptionsbekämpfung. Früher hätten die Wirtschaftsführer und Politiker in Deutschland geglaubt, man müsse im Ausland Bestechungsgelder zahlen, wenn man Aufträge hereinholen und Arbeitsplätze im eigenen Land sichern wolle. Dies im Gegensatz zu den Amerikanern, die schon 1977 die Foreign Corrupt Practices Act verabschiedet hatten und sie in der Folge auch anwendeten. Inzwischen betriebe, meinte Eigen, die Weltbank unter Paul Wolfowitz eine fast schon rabiate Korruptionsbekämpfung, die bereits in die Kritik geraten sei.

Eigen nahm diese Kritik aufs Korn und meinte etwas maliziös, der ehemalige Präsident Clinton habe ihm, Eigen, letzten Frühling in Davos öffentlich vorgeworfen, er richte grossen Schaden im Krieg gegen die Armut an, weil er mit der Korruptionsbekämpfung die Entwicklungshilfe indirekt in Verruf bringe. Später habe Clinton seine Äusserung im privaten Gespräch korrigiert. Eigen betonte aber, das Thema werde aktuell bleiben und seine Organisation werde ihre Aktivitäten noch ausweiten. Was Russland betrifft, ein an sich dankbares Objekt für alle Korruptionsbekämpfer, so blieb er ziemlich ratlos. Bei den Verhandlungen über den russischen Beitritt zur Welthandelsorganisation seien Chancen verpasst worden.

Sicherheitspolitik und «Good Governance» war der Themenkomplex zum Abschluss. Karl Lamers, der ehemalige CDU-Aussenpolitiker im Bundestag, ritt ein leidenschaftliches Plädoyer für gemeinsame neue Strukturen, Organisationen und Foren, die in der «Einen Welt», wie er sie nannte, Konflikte entschärfen und Lösungen generieren könnten. Das ist auch der traditionell europäische Ansatz, wobei das «Wie» und der Weg zum Ziel eigentümlich verschwommen blieben. Überhaupt war etwas unklar, ob die westlichen Ideale der Staatsführung tatsächlich in allen Weltgegenden zum Besseren führen.

# Souveränität auf Bewährung

**ENTWICKLUNGSPOLITIK** Das Verteilen von Wohltaten war gestern.

Wer Staaten voranbringen will, muss sie von innen verändern

*Mit den Grundsätzen  
der guten  
Regierungsführung  
dringt die moderne  
Völkerrechtsordnung  
weit in den inneren  
Bereich staatlicher  
Selbstorganisation und  
Herrschaftsausübung  
vor. Dies gilt vor  
allem für die  
menschenrechtlichen  
Gehalte.*

Von Rudolf Dolzer und Matthias Herdogen

In den USA wird zunehmend Kritik laut an der chinesischen Praxis zur Kreditverleihung an Entwicklungsländer, die – anders als Darlehen der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und westlicher Geberländer – keine Bedingungen an die Empfänger stellt. Dass diese Praxis in Europa zwar wahrgenommen wird, aber auf keine explizite Kritik stößt, hängt zusammen mit der allgemeinen Haltung zu Peking. Die amerikanische Öffentlichkeit betrachtet den wirtschaftlichen und politischen Aufstieg Chinas eher kritisch. Dort wird auch die prinzipielle Frage nach einer globalen Verantwortung Chinas schärfer gestellt – in der Klimapolitik etwa und bei der Rüstungskontrolle. Peking, so scheint es, konterkariert globale Anliegen wie die Armutbekämpfung, den Umweltschutz und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten.

„Gute Regierungsführung“ (Good Governance) als Maßstab für eine verantwortungsvolle Staatsführung ist zu einem Schlüsselbegriff der Entwicklungspolitik westlicher Geberländer, der Europäischen Union, der Weltbank und des Inter-

nationalen Währungsfonds geworden. Auch die Vereinten Nationen und die Afrikanische Union bekennen sich heute zum Zusammenhang von „guter Regierungsführung“ mit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Nachhaltige Armutbekämpfung sowie ein erfolgreiches Werben um ausländische Investitionen und Wohlstandssteigerung durch Kapitalzuflüsse sind untrennbar mit einer verantwortlichen Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz verbunden. Ohne diese Standards verantwortungsvoller Staatlichkeit vermögen noch so großzügige Entwicklungshilfe und ausländische Investitionen letztlich keine dauerhafte Hebung des Lebens- und Bildungsniveaus bewirken. Die Kapitalflüsse führen dann an den ärmsten Bevölkerungsschichten vorbei.

Neue Erfahrungen beflügeln das Leitbild guter Staatsführung: die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus, der Griff nach Atomwaffen und die Herrschaft unberechenbarer oder instabiler Regime über einen Großteil der natürlichen Ressourcen dieser Welt. So wird gute Regierungsführung zum Ziel der Sicherheits-, Umwelt- und Energiepolitik. Diese alten und neuen Herausforderungen haben den Blick für das So-Sein eines Staates und seine Binnenstrukturen geschärft – im Interesse der dort lebenden Bevölkerung und der gesamten Staatengemeinschaft. Die Zeit geht zu Ende, in der sich jedes autokratische Regime hinter dem Schild staatlicher Souveränität und formaler Gleichheit der Staaten verschancen konnte.

## *Zu guter Regierungsführung gehört Marktwirtschaft*

Gute Regierungsführung ist nicht nur Auftrag für Entwicklungsländer. Vielmehr stehen auch die Industriestaaten in der Verantwortung. So lässt sich der Kampf gegen Korruption und Amtsmissbrauch nur dann erfolgreich führen, wenn Investoren und andere Geschäftspartner aus den Industrieländern bestimmte Verhaltensstandards einhalten. In diesem Sinne haben etwa die UN-Konvention gegen Korruption und das OECD-Übereinkommen gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger eine nach innen und nach außen gerichtete Dimension.

Das moderne Völkerrecht hat vor al-

lem mit menschenrechtlichen Garantien und mit Standards des Wirtschafts-Völkerrechts der zunächst recht vagen Form von guter Regierungsführung griffige Konturen gegeben. Heute gehören nicht bloß Effizienz und Transparenz der Verwaltung dazu. Unentbehrliche Elemente sind vielmehr auch der Kernbestand rechtsstaatlicher Grundsätze wie verlässliche Inhalte der gesetzlichen Ordnung, Willkürfreiheit der Verwaltung und eine unabhängige Justiz. Die weltweit eingerichteten Rechtsstaatsprogramme etwa der Konrad-Adenauer-Stiftung und anderer Einrichtungen leisten unmittelbar einen Beitrag dazu.

Zu klären bleibt, inwieweit verantwortungsvolle Regierungsführung das Bekenntnis zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung einschließt, wie es etwa die Charta von Paris von 1990 proklamiert. Während in der Europäischen Union die Verknüpfung mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen favorisiert wird, sind andere Bestimmungen guter Regierungsführung im Hinblick auf die Wirtschaftsordnung zurückhaltender. Letztlich liegt eine freie – und dies heißt eine marktwirtschaftliche – Wirtschaftsordnung in der Logik verantwortlicher Regierungsführung.

Die Empirie zeigt, dass langfristig politische Offenheit und Pluralismus mit marktwirtschaftlicher Freiheit des Einzelnen einhergehen. Umgekehrt erzwingt die volle wirtschaftliche Betätigungsfreiheit des Einzelnen auf Dauer die Öffnung des politischen Systems und eine „offene Gesellschaft“. Auch die Entwicklung der Menschenrechte auf regionaler wie universaler Ebene stärkt die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit des Einzelnen. Zum Siegeszug marktwirtschaftlicher Grundsätze gehört es, dass sich das neue Eigentumsgesetz der Volksrepublik China ausdrücklich als Vehikel einer (wenn auch sozialistischen) Marktwirtschaft versteht.

Der Kampf gegen Korruption, die in manchen Ländern volkswirtschaftliche Größenordnungen erreicht, ist ein wesentlicher Beitrag für eine dem Gemeinwohl verpflichtete Verwaltung. Korruption führt immer wieder dazu, dass nicht nur kostenträchtige oder überflüssige Vorhaben verwirklicht werden, sondern dass durch Entscheidungen ohne Rücksicht auf die Belange der Bevölkerung oder der Umwelt nachhaltig die Entwicklungschancen eines Landes beeinträchtigt werden. Zu Recht stellt das heutige internationale Wirtschaftsrecht die Wirksamkeit von Verträgen infrage, die durch Bestechung herbeigeführt worden sind. Der Korruptionsindex etwa von Transparency International ist ein guter Gradmesser für die rechtsstaatliche Entwicklung und das Ethos im öffentlichen Dienst.

Einen wesentlichen Beitrag für verantwortungsvolle Staatsführung und Verwaltung leistet das moderne Völkerrecht mit dem Schutz der Menschenrechte. Menschenrechtliche Verträge gebieten faire, unparteiliche und zügige Verfahren vor Gericht, wirksamen Schutz von Leib und Leben (bis hin zur strafrechtlichen Verantwortung von Angehörigen des staatlichen Herrschaftsapparates für schwere Menschenrechtsverletzungen), Achtung der Privatsphäre, freie Meinungsäußerung und Garantie des Eigentums.

Standards guter Verwaltung sind kein starres Konzept. Sie lassen für soziokulturelle Besonderheiten eines Landes und daraus erwachsende politische und wirtschaftliche Präferenzen Raum. Aber sie sind nicht mehr mit jedem politischen System kompatibel. So verlangt gute Regierungsführung heute ein Mindestmaß an politischer Teilhabe des Einzelnen, wie sie auch universellen und regionalen Menschenrechtsinstrumenten entspricht. Dabei geht es nicht bloß um formale-demokratische Mechanismen. Eine funktionsfähige demokratische Ordnung ist ohne Pluralismus und staatlich gewährleistete Meinungsvielfalt undenkbar.

Dies hat etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte für die Auseinandersetzung des weltanschaulich neutralen Staates mit fundamentalistischen Parteien nachdrücklich betont. Dahinter steht der Gedanke einer wehrhaften Demokratie, die sich gegen die Feinde einer pluralistischen, offenen Gesellschaftsordnung zu schützen vermag. Jenseits völkerrechtlicher Forderungen liegt ein Mindestmaß materieller Voraussetzungen für eine funktionierende Demokratie: eine gesicherte Existenz und Zugang zu elementarer Bildung für die Gesamtbevölkerung. Nur so lässt sich der Instrumentalisierung der Mehrheit durch radikale und intolerante Bewegungen, der Niederhaltung von Minderheiten auf Dauer begegnen.

Deshalb ist zu warnen vor Bestrebungen, welche Demokratie unter allen Umständen als Selbstzweck fordern und dabei deren notwendige Einbindung in rechtsstaatlich freiheitliche Strukturen samt dem Prinzip des sozialen Ausgleichs vergessen. Diese Mahnung erscheint auch gegenüber manchen außenpolitischen Ansätzen in den USA zur demokratischen Missionierung der Welt angezeit. Die Ereignisse im Irak sind hier ein besonders schmerzliches Lehrstück.

#### Rohstoffrenditen ernähren Autokraten

Wie schon Immanuel Kant in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ beobach-

tet hat, weisen autokratische Staaten eine erhöhte Bereitschaft zu aggressivem Verhalten nach außen und zur Verletzung elementarer Völkerrechtsregeln auf. Ähnliches gilt für illiberale, das heißt rein formale, radikalisierte Demokratien ohne echte Gewaltenteilung und ohne pluralistische Ordnung mit einem freien Meinungsklima. Ohne verantwortliche Regierungsführung entfällt in solchen Staaten nach innen die Rechenschaft für Verletzungen des Völkerrechts und für die sich daran knüpfenden Folgekosten für das Gemeinwesen und für den Einzelnen.

Viele der „illiberalen Demokratien“ dieser Welt, manche mit westlicher Unterstützung etabliert, mahnen zur Vorsicht. Die sehr facettenreichen Beispiele reichen vom Nahen Osten und einzelnen Nachfolgestaaten der Sowjetunion über Afrika bis zu jüngsten Entwicklungen in Südamerika. Unreflektiert betriebener Regimewandel als isoliertes außenpolitisches Ziel unter dem Schlagwort der Demokratie droht die Welt, in der wir leben, noch unsicherer zu machen.

In der Entwicklungsförderung hat der Aufbau einer transparenten Rechtsordnung, einer verlässlich agierenden Verwaltung und Rechtsprechung für die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung eines Landes nicht geringere Bedeutung als durch äußeren Druck oder ökonomische Anreize motivierte Reformen des wirtschaftlichen Systems. Die Praxis des Internationalen Währungsfonds und anderer Geber macht sich mit der sogenannten „Konditionalität“ bei der Kreditvergabe und anderen Förderungsmaßnahmen diese Einsicht zu eigen.

Jedoch läuft diese Politik der konditionierten Anreize zunehmend leer. Denn eine Reihe rohstoffreicher Entwicklungs- und Schwellenländer kann mittlerweile auf derartige Finanzhilfen ganz verzichten. Manche bis vor kurzem wirtschaftlich instabilen Länder haben ihre Kredite an Geberländer und Finanzorganisationen vorzeitig zurückgeführt. Dies schmälert den Einfluss der Entwicklungspolitik erheblich. Nicht selten nähren Rohstoffrenditen autokratische Regime, befördern eine ausgreifende Korruption und erlauben eine Ruhigstellung der Bevölkerung mit populistischen Wohltaten. Hier droht am Horizont ein neuer Wettbewerb zwischen Geberländern nach dem Muster aus der Zeit des Kalten Krieges. Wurde damals der Vorrang eigentlicher Entwicklungspolitik durch das Blockdenken infrage gestellt, so könnte dies künftig durch das Rennen um Rohstoffe geschehen.

Der moderne Investitionsschutz mit der vertraglichen Gewährleistung von Rechtssicherheit, Vertrauensschutz und

willkürfreier Rechtsanwendung trägt wesentlich zur Verwirklichung guter Regierungsführung bei. Auch die Regeln der Welthandelsorganisation drängen die Mitgliedsstaaten in beachtlichem Umfang zu Diskriminierungsfreiheit, wissenschaftlich abgestützter Rationalität und Beachtung der Verhältnismäßigkeit. Zwar gelten diese Standards nur für grenzüberschreitende Kapitalflüsse und den internationalen Handel. Aber die Beachtung dieser Standards kommt der gesamten Rechtsordnung und damit auch den eigenen Staatsangehörigen zugute. Weitere Impulse gibt die regionale Wirtschaftsintegration. So stellen sich die lang gestreckten Beitrittsprozesse der Europäischen Union als nichts anderes dar denn als Förderung und Überprüfung guter Regierungsführung.

Bei aller Elastizität für politische Optionen liegt heutigen Vorstellungen von guter Regierungsführung ein bestimmtes Leitbild vom Staat zugrunde, das in einem markanten Gegensatz zum oft gehörten Abgesang auf den Staat steht. Der Staat bleibt erster und letzter Garant physischer Sicherheit und des Pluralismus in einer offenen Gesellschaft. Er bestimmt über die soziale Absicherung der schwächeren Mitglieder der Gemeinschaft und über das Niveau der „Daseinsvorsorge“ für seine Bürger. Daneben bleibt ihm die Rolle einer obersten Regulierungsinstanz für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung.

Diese Leistung lässt sich nur mit einer deutlichen Trennung von Staat und Gesellschaft erreichen. Dazu gehört ein öffentlicher Dienst, der einem bestimmten Amtsethos verpflichtet ist und sich jedem Einfluss privater Interessen auf staatliche Entscheidungsfindung versagt. Staatliche Funktionen dürfen nicht zur Beute gesellschaftlicher Gruppierungen werden. Länder mit einer gesetzlich begründeten oder faktischen Einparteiensherrschaft sind besonders anfällig für diese Versuchung. Darüber hinaus bedürfen einzelne Funktionen des Staates wie die Rechtspflege der Abschirmung gegen politische Einflüsse und kurzfristige Renditestrategien. Noch weiter gehende Optionen wie eine unabhängige Zentralbank entspringen nationaler Selbstbestimmung bei der Entfaltung der Staatsordnung.

Die Forderung nach guter Regierungsführung redet also keineswegs dem Ab-

schied vom Staat und seiner Souveränität das Wort. Vielmehr wird die unverändert zentrale Bedeutung des Staates für Stabilität, Sicherheit und Wohlstand unterstrichen. Prognosen vom Ende des Staates werden als substanzlos erkennbar gemacht. Gefordert wird ein steuerungs-fähiger und leistungskräftiger Staat, freilich kein bürokratischer oder dickleibiger.

Zu Ende soll unter dem neuen Leitbild freilich die Zeit wertfreier Souveränität gehen, die Freiraum auch gewährt für das Ignorieren von Armut, für das Marginalisieren von Minderheiten, für die Unterdrückung gesellschaftlicher Freiheit und Kreativität und die der Korruption freien Lauf lässt. Souveränen Freiraum für solche Zwecke soll gute Regierungsführung in der Tat verhindern.

Wer Entwicklungspolitik versteht als bequemes Geschäft der Verteilung von Wohltaten zur allgemeinen Förderung guter diplomatischer Beziehungen, wird sich mit der Forderung nach guter Regierungsführung im Umgang mit den Empfängerländern von Entwicklungshilfe schwertun, wobei Kompromisse zur Förderung anderer Ziele immer wieder erzwungen werden müssen. Die Handschrift der Außenpolitik von Bundeskanzlerin Merkel zeigt, wenn man sich ihren Umgang mit China, Russland, dem Nahen Osten und dem Iran ansieht, durchaus Züge einer am real Machbaren orientierten Politik, die mitgeprägt wird vom Leitbild guter Regierungsführung. Am effektivsten ist eine solche Politik, wenn sie ohne Arroganz und ohne hegemoniale Ansprüche als Ausdruck prinzipiell wertgebundener Politik auftritt. So erwirbt sie sich Respekt und entgeht dem Geruch enger nationaler Interessenpolitik.

Mit den Grundsätzen der guten Regierungsführung dringt die moderne Völkerrechtsordnung weit in den inneren Bereich staatlicher Selbstorganisation und Herrschaftsausübung vor. Dies gilt vor allem für die menschenrechtlichen Gehalte. In anderen Bereichen befindet sich die Entwicklung im Fluss. Der Bereich „innerer Angelegenheiten“, der autonomer Bestimmung des Staates überlassen bleibt, ist jedenfalls empfindlich geschrumpft. Zwar begründen nicht alle Elemente guter Staatsführung schon „harte“, völkerrechtliche Verpflichtungen. Aber mit der Anerkennung bestimmter Standards

in völkerrechtlichen Verträgen, bei der Inanspruchnahme finanzieller Förderung oder auch nicht bindenden Erklärungen etwa in OSZE-Dokumenten kann sich ein Staat gegenüber der Einforderung eben dieser Standards nicht mehr einfach auf das Interventionsverbot berufen. Das Völkergewohnheitsrecht und Verträge zum Menschenrechtsschutz geben internationalen Institutionen oder auch einzelnen Mitgliedern der Staatengemeinschaft eine Grundlage zu Reaktionen auf Menschenrechtsverletzungen bis hin zur Repressalie – und bei genozidartigen Verfolgungen wohl sogar zur gewaltsamen „humanitären Intervention“.

#### *Regimewechsel allein ist kein legitimer Interventionsgrund*

In diesem Zusammenhang hinterlässt die „Nationale Sicherheitsstrategie“ der USA von 2002 und 2006 ein zwiespältiges Bild. Einerseits macht sie den Zusammenhang zwischen staatlichen Binnenstrukturen und internationaler Sicherheit deutlich, andererseits ist die Inanspruchnahme einseitiger Deutungsmacht über die Einstufung einzelner Staaten als *Parias* der Staatenwelt mehr als problematisch. Jedenfalls ist der „Regimewechsel“ zugunsten einer neuen demokratischen Ordnung in der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung kein legitimes Ziel der Anwendung militärischer Gewalt. Jedoch kann bei der Verbindung eines autokratischen Regimes mit schweren Menschenrechtsverletzungen oder mit Gewaltbereitschaft nach außen die Schwelle zur Gefährdung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit im Sinne der UN-Charta überschritten sein und dies dann alle erforderlichen Maßnahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen begründen.

Das moderne Völkerrecht sieht nicht mehr jede staatliche Ordnung gleichermaßen als erhaltens- und schützenswert an. Die Souveränität wandelt sich so zu einem mit bestimmten Wertmaßstäben aufgeladenen Konzept. Manches spricht allerdings dafür, dass die Luft für eine Außen- und Entwicklungspolitik nach dem

Leitbild guter Regierungsführung künftig wieder dünner wird. Dies gilt nicht nur für den Einfluss der chinesischen Politik, sondern auch etwa für die Rolle von Petrodollars aus Venezuela. Nach einem Rückzug der USA und ihrer Verbündeten aus dem Irak könnte leicht ein internationales Klima entstehen, in dem sich Washington wieder stärker isolationistisch einrichtet. Im Lichte der Erfahrungen aus dem Irak könnte das Werben um demokratische, rechtsstaatliche und marktwirtschaftliche Strukturen in Entwicklungsländern als kontraproduktiver Idealismus eingeschätzt werden. Dies wäre freilich ein grobes Missverständnis der Abläufe und Vorgänge im Irak, die von einem Vorrang militärischer Elemente beim Aufbau neuer Strukturen geprägt waren.

Der chinesischen Führung muss stärker vorgehalten werden, dass sie mit ihren Krediten im Ausland fundamentale Prinzipien westlich-liberaler Politik unterläuft, die an Frieden und Wohlstand ausgerichtet sind. Sollen Armutsbekämpfung, Umweltschutz und Friedenssicherung als zentrale Elemente der Außenpolitik beibehalten werden, so ist künftig eine Alternative zum Leitbild der guten Regierungsführung nirgendwo sichtbar.

**Rudolf Dolzer** ist Direktor des Instituts für Völkerrecht an der Universität Bonn. Neben zahlreichen Gastprofessuren in den USA war er Mitglied in zwei Enquetekommissionen des Bundestags und von 1992 bis 1996 Abteilungsleiter im Kanzleramt.

**Matthias Herdgen** ist Professor für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Bonn. Er vertrat Deutschland mehrfach vor dem Europäischen Gerichtshof und die Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht. Zusammen mit Roman Herzog gibt er den *Maunz-Dürig-Kommentar* zum Grundgesetz heraus.

## Gut regiert ist halb entwickelt

Die Deutschen machen Good Governance in Afrika zum Thema ihrer G-8-Präsidentschaft

Die Industrieländer haben Afrika 2005 eine Verpflichtung gemacht: Sie dürfen keine schlechte Regierung mehr in den G-8-Gipfel in Deutschland einbringen, wenn sie das Geld besser einsetzen und die Korruption bekämpft werden kann. Das läuft unter dem englischen Schlagwort „Good Governance“.

Von Christopher Ziedler

Der Kähler ist stets giftigheit, wenn Entwicklungspolitik über Good Governance gute Regierungsführung also, debattieren. Ob man denn von Afrika verlangen dürfe, was auch die Berliner Koalition nicht schaffe, lautet im Jahr 2005, hat es einst gemeint. In der G-8-Gipfel in Deutschland im Juli 2005, der Dritten Welt“, stellte der Bonner Vizekanzler Rüdolf Dörzer deshalb zu Beginn einer Veranstaltung der Adenauerstiftung fest: „Besser regiert ist uns schlicht an.“

Was ist das? Die G-8-Länder meinen die acht großen Industriestaaten genau zu wissen, wie sie Afrika helfen können. Nachdem die – noch nicht vollzogene – Ausdehnung der Finanzhilfe und ein

2005 waren, nicht die deutsche G-8-Präsidentin Angela Merkel, sondern die deutsche Regierung, die den G-8-Gipfel in Berlin im Juni 2005 in Zusammenarbeit, allerdings in anderen Zusammenhängen, wie es besser eingesetzt werden kann, spricht von guter Regierungsführung, mehr Vertrauen in den Staat und weniger Korruption.

Schon im Koalitionsvertrag ist von der „Stärkung der guten Regierungsführung“ so-

wie von „konsequenter Korruptionsbekämpfung“ und „Transparenz“. Ein „hohes Maß an Qualität der Gesetzgebung, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle. Und eine ganze Reihe afrikanischer Staaten findet sich am Ende des Rankings wieder (siehe Grafik). Die afrikanischen Staaten sind in der Regel zwischen schlechter Regierungsführung und der Existenz von Rohstoffen her (siehe Text oben). Wenn es nach dem Willen der Bundesregierung geht, wird in Heiligendamm deswegen ein „Good Governance“-Forum für die Industrieländer und die afrikanischen Staaten bisher zu unterstützen. Die 2002 ins Leben gerufene Initiative verpflichtet Öl-, Gas- und Bergbauunternehmen, ihre Zahlungen an das Land, in dem sie tätig sind, offen zu legen. Für man die Zahl der Staaten, die sich dieser Initiative erhalten. Das soll verhindern, dass Despoten oder korrupte Beamte in die eigene Tasche spielen. Bisher haben sich 14 Staaten verpflichtet.

Noch mehr beteiligen sich an der Neuen Partnerschaft zur Entwicklung Afrikas (New Partnership for Africa's Development, Nepad) 2001 von einigen Vorratsstaaten angestiftet und seit 2002 von den G-8 unterstützt.

Die Initiative ist der so genannte Peer-Review-Prozess, der eine Kontrolle der Reformbemühungen und der Governance beinhaltet. Das Bemerkenswerte: 23 afrikanische Staaten haben sich verpflichtet, Partnerstaaten und unabhängiger Experten, die den Prozess inzwischen auch durchführen. Sie werden heute – wie Berichte der Nepad-Experten und der Weltbank belegen –

berlin im Fokus

len, rechtsstaatlichen Geschäftsumfelds sicher sein können. Vom globalisierungsbedingten steigenden Geldfluss in die Schwellenländer profitiert bisher nämlich fast nur Asien. Gerade die afrikanischen Länder sind in der globalen Investitionsströmung in Entwicklungsländern – 2005 rund 648 Milliarden Dollar –

Weniger als das Umfeld mehr nicht zu. So misst etwa die Weltbank die Art der Gover-

nance anhand der sechs Kriterien Verantwortung, Rechtsstaatlichkeit, Effizienz, Transparenz, Qualität der Gesetzgebung, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle. Und eine ganze Reihe afrikanischer Staaten findet sich am Ende des Rankings wieder (siehe Grafik). Die afrikanischen Staaten sind in der Regel zwischen schlechter Regierungsführung und der Existenz von Rohstoffen her (siehe Text oben). Wenn es nach dem Willen der Bundesregierung geht, wird in Heiligendamm deswegen ein „Good Governance“-Forum für die Industrieländer und die afrikanischen Staaten bisher zu unterstützen. Die 2002 ins Leben gerufene Initiative verpflichtet Öl-, Gas- und Bergbauunternehmen, ihre Zahlungen an das Land, in dem sie tätig sind, offen zu legen. Für man die Zahl der Staaten, die sich dieser Initiative erhalten. Das soll verhindern, dass Despoten oder korrupte Beamte in die eigene Tasche spielen. Bisher haben sich 14 Staaten verpflichtet.

Noch mehr beteiligen sich an der Neuen Partnerschaft zur Entwicklung Afrikas (New Partnership for Africa's Development, Nepad) 2001 von einigen Vorratsstaaten angestiftet und seit 2002 von den G-8 unterstützt. Die Initiative ist der so genannte Peer-Review-Prozess, der eine Kontrolle der Reformbemühungen und der Governance beinhaltet. Das Bemerkenswerte: 23 afrikanische Staaten haben sich verpflichtet, Partnerstaaten und unabhängiger Experten, die den Prozess inzwischen auch durchführen. Sie werden heute – wie Berichte der Nepad-Experten und der Weltbank belegen –



SCHWACHE REGIERUNGEN IN AFRIKA

besser regiert als noch vor wenigen Jahren. Entsprechend waren es auf die Einlösung der Schulden. Die meisten afrikanischen Staaten bei der Entwicklungshilfe, besonders Aufmerksamkeitzuteil werden zu lassen.

Es wird also nicht mehr bedingungslos gehalten, für Völkerrechtler hingegen eine Zusage. Die Weltbank hat die Initiative als „Konditionalität“ gedeutet, empfindlich in traditionellen Vorstellungen von staatlicher Souveränität. Das freilich lässt sich ein Despot wie etwa Robert Mugabe nicht gefallen. Die Weltbank hat sich solchen Fällen die Entwicklungshilfe aussprechen soll. „Mit Sanktionen trifft man nicht die kooperationsunwilligen Eliten“, sagt der CDU-Mann Ruck, „sondern die Bevölkerung“. Engleicht herrscht mittlerweile darin gehend,