
Good Governance aus Sicht der Entwicklungspolitik

Christian Ruck

Fünf Dekaden nach Aufnahme der entwicklungspolitischen Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft steht die Entwicklungspolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts im Spannungsfeld zwischen Kritik an ihrer Wirksamkeit und neuen Herausforderungen.

Die derzeitige Bilanz der internationalen Entwicklungspolitik zeigt ein gemischtes Bild. Neben positiven Entwicklungen in einigen Ländern Lateinamerikas und vieler Staaten Asiens haben die Entwicklungsanstrengungen in Subsahara-Afrika und vielen islamisch geprägten Staaten vielfach noch nicht zum Erfolg geführt.

Die gegenwärtige Situation ist zudem dadurch gekennzeichnet, dass sowohl positive Entwicklungen wie auch Fehlentwicklungen in einzelnen Staaten schnell Auswirkungen auf andere Teile der Welt haben. Wie die Migrationsströme aus Afrika nach Europa und aus Lateinamerika in die USA oder der Terrorismus zeigen, sind die reichen Industrieländer ganz unmittelbar in ihrer Sicherheit von den Auswirkungen schlechter Lebensbedingungen in Entwicklungsländern betroffen. Gleichzeitig hat der vor allem von den westlichen Industriestaaten und aufstrebenden Schwellenländern zu verantwortende Klimawandel drastische negative Auswirkungen auch auf viele Entwicklungsländer.

Ausgelöst durch die Finanzierungsdebatte zur Umsetzung der Millenniumsziele hat sich in den letzten Jahren eine lebhafte Diskussion über die Wirksamkeit der Ent-

wicklungszusammenarbeit entwickelt. Die Debatte reicht von der Forderung nach gewaltigen Mittelsteigerungen über ein einfaches „Weiter so“ bis hin zur sofortigen Einstellung wegen hoher Kosten, völliger Erfolglosigkeit und kontraproduktiven Effekten.

Bei der Beurteilung der Wirksamkeit, der Erfolge und Misserfolge ist es wichtig klarzustellen, was Entwicklungszusammenarbeit realistisch leisten kann und was nicht. Entwicklungszusammenarbeit kann Entwicklungsländer nicht im Wege der Ersatzvornahme entwickeln. Entwicklung kann nur durch die Betroffenen selbst geschehen. Die Entwicklungszusammenarbeit kann diesen Prozess nur flankieren, in Teilfragen der Entwicklung Anstöße geben und diesen Prozess als „ehrlicher Makler“ moderieren.

Wenn wir also heute feststellen, dass sich in den letzten vier Dekaden die Weltbevölkerung mehr als verdoppeln konnte, ohne dass wir einen entsprechenden Zuwachs an hungernden Menschen zu verzeichnen haben, wenn wir sehen, dass viele Länder Asiens und Lateinamerikas die Globalisierung als Chance für den wirtschaftlichen Aufstieg und zur Bekämpfung der Armut genutzt haben, so bleibt festzustellen, dass bei den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, in die Entwicklung benachteiligter Staaten zu investieren, Erfolge zu verzeichnen sind. Es ist natürlich auch zu konstatieren, dass für diese Entwicklung nicht allein die Transfers der Entwicklungszusammenarbeit ursächlich waren, sondern diese in Verbindung mit erheblicher Beratungsleistung die Entwicklung katalytisch gestützt und auch beschleunigt hat.

Bei der Diskussion darüber, welche Schlüsselfaktoren ursächlich für die positive Entwicklung in den erfolgreichen Staaten waren, kamen wir zu der Überzeugung, dass dies eigenverantwortlich durchgesetzte positive Veränderungen in der Regierungsführung waren, welche dazu führten, dass die produktiven und schöpferischen Kräfte in den

Ländern erfolgreich freigesetzt und lokale wie internationale Investitionen angelockt werden konnten.

Gute Regierungsführung muss auf zwei Säulen gegründet sein, um erfolgreich zu sein:

Erstens einer auf Entwicklungsorientierung basierenden Mentalität der Eliten, die auf Qualifizierung der Bevölkerung durch Bildung, auf sozialen Ausgleich und auf Freisetzung der kreativen Potentiale abzielt. Dazu gehören die Beachtung der Menschenrechte, Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit, die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen, Förderung und nicht Schwächung von Selbsthilfe und Eigeninitiative, eine marktorientierte Wirtschaftsordnung, die Beseitigung von Korruption und Kleptokratie sowie die soziale und wirtschaftliche Verantwortung der Eliten

Zweitens, mehr im technischen Sinne, auf einer professionellen Verwaltung, Polizei und Justiz, welche die entwicklungsorientierte Politik effizient und bürgerfreundlich umsetzen.

Bereits der CSU-Minister Spranger hatte schon Anfang der 90er Jahre die zentralen Stichworte in die Entwicklungspolitik eingespeist und die internationale Diskussion bereichert.

Angesichts der Entwicklungen der letzten Jahre um uns herum hat gute Regierungsführung eine noch bedeutendere Schlüsselstellung in unserer entwicklungspolitischen Konzeption eingenommen. Die Überwindung entwicklungs-hemmender Strukturen ist das zentrale Thema. Die große Koalition hat daher gute Regierungsführung in das Zentrum deutscher Entwicklungszusammenarbeit gerückt.

Good Governance als zentrale Zielsetzung:

Belohnen guter Regierungsführung;

Transformation schlechter Regierungsführung.

Good Governance ist für mich der rote Faden für Erfolg und Misserfolg der Entwicklung in Entwicklungs- und

Schwellenländern, auch wenn in den wenigsten Fällen alle Schlüsselfaktoren auf einmal gegeben sind.

Obwohl – insbesondere im Falle Chinas – Kritik an bestimmten Elementen der Regierungsführung, z. B. den Menschenrechten und der Demokratisierung angebracht ist, zeigt eine Analyse der Bestimmungsfaktoren für erfolgreiche Entwicklung, dass ohne positive Veränderungen bei der Regierungsführung und damit bei den Rahmenbedingungen für Entwicklung China, Indien und die asiatischen Tiger, aber auch Chile, Südafrika und Brasilien – von Osteuropa ganz zu schweigen – nicht diese positive Entwicklung hätten nehmen können. Ohne eine kluge und vorausschauende Regierungsführung wären Mauritius und Botswana in einer ähnlich prekären Situation wie die Komoren, Madagaskar, der Tschad oder Äquatorialguinea. Andererseits – ohne die drastische Verschlechterung in der Regierungsführung zu Lasten der schwarzen Bevölkerungsmehrheit wäre Simbabwe neben Südafrika, Namibia und Botswana weiterhin eine aufstrebende Nation im südlichen Afrika. Zum eigenen und zum Vorteil für die gesamte Region.

Vor einer besonderen Fragestellung zu Governance stehen wir in Lateinamerika. Obwohl die Demokratisierung und die Reformprozesse in Lateinamerika zu Wohlstand unter breiteren Bevölkerungsschichten und zum Entstehen einer kaufkräftigen Mittelschicht geführt haben, lebt auch dort ein großer Teil der Bevölkerung in teilweise bitterer Armut. Insgesamt sind Einkommensverteilung und Wohlstandsunterschiede in den Gesellschaften Lateinamerikas in den letzten Jahren noch ungleicher geworden, nicht zuletzt, weil die Bevölkerung in der Regel stärker als die Wirtschaft gewachsen ist. Hieraus entwickelt sich ein immer gefährlicher werdender sozialer Sprengstoff, dessen Risikopotential schwer einschätzbar ist. Insbesondere die politischen und wirtschaftlichen Eliten werden ihrer gesell-

schaftspolitischen und sozialen Verantwortung nicht ausreichend gerecht. Hinzu kommt, dass die demokratischen Strukturen vielfach schwach sind und häufig nicht die Kraft haben, mit diesem Problem fertig zu werden.

Auch in Afrika, wo sich der Reichtum in der Regel auf eine kleine Wirtschafts- und Politikelite konzentriert, kümmern sich diese in der Regel nicht um die Bedürfnisse der Bürger. Laut dem früheren Weltbankvizepräsidenten Richard ist dies die Ursache dafür, dass der höchste Anteil an Staaten mit hohen Defiziten in der Regierungsführung in Afrika zu finden ist.

Es stellt sich vielfach die Frage, ob ein mehr freiheitliches oder ein mehr autoritäres Regierungsmodell für die Entwicklung Erfolg versprechender ist. Da dies im hohen Maße von den historischen und kulturellen Gegebenheiten abhängig ist, möchte ich diese Frage an dieser Stelle nicht vertiefen. Es ist jedoch eindeutig, dass sich die schöpferischen Kräfte der Bürger nicht in einem autoritären Unrechtsregime entfalten werden und auch eine Marktwirtschaft sich auf Dauer nicht mit politischer Unfreiheit verbinden lässt.

Nach Angaben der VN gibt es weiterhin rund 60 Länder, deren Entwicklung sich trotz beträchtlicher Finanztransfers und Beratungsleistungen mit erheblichen Verzögerungen vollzieht, oder die sich in einem mehr oder minder stark ausgeprägten Desintegrationsprozess befinden. Wir müssen dabei selbstkritisch feststellen, dass auch die Entwicklungszusammenarbeit – trotz guter Intentionen – dazu beigetragen hat, dass die Regierenden in diesen Ländern gerade nicht den Weg der Eigenverantwortung, sondern den Weg in die Hyperverschuldung und die Abhängigkeit von Transferleistungen gewählt haben. Einerseits wurden vielfach westliche Lösungen für afrikanische, asiatische oder lateinamerikanische Probleme umgesetzt, welche nicht angepasst und damit nicht nachhaltig waren. Andererseits

bedrängte der Kalte Krieg über drei Dekaden die entwicklungsorientierte Ausrichtung der Zusammenarbeit. Die wichtigen Schlüsselfaktoren der Regierungsführung wurden zum Teil durch geostrategische Aspekte überlagert. Es wurden Finanzierungen gewährt, die aus rein entwicklungspolitischen Überlegungen heraus vielfach nicht zum Tragen gekommen wären.

Trotz dieser selbstkritischen Erkenntnis fehlt uns bisher eine schlüssige Strategie zur friedlichen Transformation von schlechter Regierungsführung zu guter Regierungsführung. Schlechte Regierungsführung resultiert in Perspektivlosigkeit für die Bürger und führt zu Destabilisierung und Migration. Damit – siehe der Fall Simbabwe – hat schlechte Regierungsführung auch negative Rückwirkungen auf benachbarte Staaten und – siehe Somalia – wegen dem Verlust der Staatlichkeit und der damit einhergehenden Entwicklung zum Rückzugsraum für den Terrorismus auch darüber hinaus. In weiteren Staaten ist ein hohes Risiko des staatlichen Zerfalls gegeben. Im Hinblick auf die Migrations- und Sicherheitsrisiken wird – auch in unserem eigenen Sicherheitsinteresse – eine wirksame Strategie daher zunehmend wichtiger.

Die bisherigen Instrumente, wie die Resolutionen des Sicherheitsrates der VN, die so genannten „smart sanctions“ (Einfrieren der Konten, Einreiseverbote für Politiker), das Instrumentarium des Cotonou-Vertrages zwischen den AKP-Staaten und der EU, sowie der regionale „Peer-Ansatz“ der NEPAD-Initiative sind wichtige Beiträge, schlechte Regierungsführung öffentlich zu machen und die Verantwortlichen für schlechte Regierungsführung moralisch und finanziell unter Druck zu setzen. Bisher haben diese Instrumente aber nicht signifikant dazu beigetragen, die Situation grundlegend zu verändern. Die Entwicklungspolitik steckt in dem Dilemma, dass gegen schlechte Regierungsführung das letztentscheidende Druckmittel

fehlt. Ein Stopp der Entwicklungszusammenarbeit geht in letzter Konsequenz nicht auf Kosten der kooperationsunwilligen Eliten, sondern auf Kosten der armen Bevölkerungsschichten. Die Einstellung der humanitären Hilfe ist nicht zu verantworten, obwohl dadurch die schlecht regierende Staatsführung stabilisiert wird.

Wichtigster Eckpfeiler im Kampf gegen schlechte Regierungsführung ist die Stärkung der Zivilgesellschaft. Dort sind unsere Stiftungen, NRO und Kirchen bereits sehr aktiv. Sehr wichtig ist auch die Unterstützung der Parteien und der Parlamentsarbeit durch Aus- und Fortbildung und die Förderung des parlamentarischen Erfahrungsaustauschs. Auch dort leisten insbesondere die Stiftungen Vorbildliches.

Wir benötigen ein Anreizsystem, das die flexible Reaktion auf positive Entwicklungen bei der Regierungsführung erlaubt. Wir benötigen Instrumente, um schneller und gezielter auf „Windows of opportunity“ eingehen zu können und für positive Entwicklungen Anreize zu schaffen. Wir benötigen auch Instrumente, um indirekt z. B. über wirtschaftspolitische Beratung und Bildungsförderung zu entwicklungsfreundlicheren Strukturen zu kommen, welche den Menschen Perspektiven geben und damit radikalen Kräften, insbesondere Islamisten, den Boden entziehen. Ein weiterer Ansatzpunkt sind Transparenzinitiativen für den Rohstoffsektor, wie zum Beispiel die EITI-Initiative. Wir müssen zu einem internationalen Ehrenkodex kommen und, sofern dies nicht greifen sollte, sogar eine international gültige Rechtsgrundlage schaffen.

Deutschland und die internationale Gebergemeinschaft müssen – auch im eignen Interesse – neue und zusätzliche intellektuelle Anstrengungen unternehmen, um die Problematik konstruktiv anzugehen. Die große Koalition hat daher die Erarbeitung eines neuen Konzepts zu „bad governance“ vereinbart. In Fragen der Unterstützung guter, wie

der Transformation schlechter Regierungsführung wird unserer Auffassung nach den Politischen Stiftungen eine besondere Rolle zukommen.

Ein wesentlicher Gesichtspunkt bei einer zukunftsorientierten Konzeption muss auch die enge Verzahnung von Außen-, Entwicklungs-, und Sicherheitspolitik sein. Die Situation in Afghanistan und anderen Stabilisierungseinsätzen zeigt eindeutig, dass militärische Stabilisierung nur von Dauer sein kann, wenn die Bevölkerung von der neuen Situation auch im Sinne der Verbesserung ihrer Grundbedürfnisse und der erhöhten Zukunftsperspektiven profitiert. In Afghanistan ist es in erster Linie wichtig, für eine professionelle Verwaltung unter Einschluss der Polizei und Justiz sowie für die Sicherstellung der elementaren menschlichen Grundbedürfnisse Sorge zu tragen. Wir dürfen unsere Soldaten da nicht im Regen stehen lassen.

Ohne die geschlossene Flankierung von Konzepten zur friedlichen Transformation schlechter Regierungsführung in gute Regierungsführung, hin zu einer offenen Gesellschaft mit guter interner Kontrolle wird die Umsetzung nicht zu realisieren sein.

Für den erfolgreichen Umgang mit schlecht regierten Staaten sind zwei Voraussetzungen hervorzuheben: Geschlossenheit der Gebergemeinschaft und die Kohärenz der Ziele und Strategien. Nach Untersuchungen der Wissenschaft kann bereits die Drohung mit Sanktionen, sofern Geschlossenheit und Glaubwürdigkeit gegeben sind, wirkungsvoll sein, indem sie Verhandlungsmacht schafft. Erforderlich ist es, dass Sanktionen mit konkreten Politikänderungen verknüpft werden und auch positive Anreize beinhalten.

Durch das zunehmende Interesse wichtiger globaler Mächte wie USA und China, aber auch aufstrebender Schwellenländer wie Indien an den Rohstoffen und insbesondere den fossilen Energieressourcen in Entwicklungs-

ländern wird es zunehmend schwieriger, die verstärkt auf gute Regierungsführung orientierte Politik der Gebergemeinschaft geschlossen umzusetzen.

Es ist zu beobachten, dass die zur Sicherung des Einflusses gewählten Instrumente denen des Kalten Krieges ähneln. Aufgrund der Erfahrungen mit dem Sudan und mit Simbabwe ist zu befürchten, dass es erhebliche Probleme dabei geben wird, die für die Entwicklungsorientierung zentralen Elemente der Guten Regierungsführung als Grundlage der internationalen Entwicklungszusammenarbeit durchzusetzen. Damit wird es schwieriger, dazu beizutragen, den Rohstoffreichtum zum Segen für die betroffenen Länder nutzbar zu machen.

Wenn die internationale Gemeinschaft diesem Trend nicht wirksam begegnet, ist zu befürchten, dass gerade die am meisten von extremer Armut, Hunger und Krankheiten betroffenen Länder, insbesondere in Afrika südlich der Sahara, in den kommenden Jahren keine Fortschritte bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen, insbesondere bei der Regierungsführung, machen werden und damit in ihrer Entwicklung noch weiter zurückfallen.

Hinzu kommt, dass, der Verabschiedung der Paris-Agenda zum Trotz, die internationale Entwicklungsarchitektur sowohl bei der Koordinierung der politischen Ansätze wie auch bei der Umsetzung weiterhin durch ineffiziente Parallelstrukturen und nicht durch sinnvolle Arbeitsteilung gekennzeichnet ist. Die arbeitsteilige Abstimmung zwischen den internationalen Institutionen und bilateralen Gebern muss daher – auch zur Stärkung der guten Regierungsführung – dringend verbessert werden.

Um diese für die nachhaltige und friedliche menschliche Entwicklung grundlegende Agenda voranzubringen, müssen die G8, die EU, aber auch wesentliche globale und regionale Mächte auch im eigenen längerfristigen Interesse an einem Strang ziehen. Dabei müssen dicke Bretter ge-

bohrt werden. Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, dies während ihrer Doppelpräsidentschaft bei G8 und EU voranzubringen. Ich möchte alle hier Anwesenden herzlich darum bitten, unsere Kanzlerin dabei mit Nachdruck zu unterstützen.