

Good Governance

Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung?

Franz Nuscheler

INEF-Report
96/2009

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN



Institut für Entwicklung und Frieden

AUTOR:

Franz Nuscheler, Prof. em. Dr. phil., Senior Fellow des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), geb. 1938 in Bad Wörishofen; Studium der Politikwissenschaft, der Geschichte und des Öffentlichen Rechts in Heidelberg; Promotion über die englische Verfassungstheorie (bei Dolf Sternberger); 1969-74 Wiss. Assistent und Oberrat an der Universität Hamburg; seit 1974 Ordentlicher Professor für Vergleichende und Internationale Politik an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg; Sommersemester 1985 Visiting Fellow am Nuffield College/Oxford; 1987/88 Gastprofessor an der Dokkyo-University/Japan; von 1990 bis Mai 2006 Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF); seit 01.08.2003 emeritiert; seit Wintersemester 2004/5 Gastprofessor an der Johannes Kepler Universität Linz. U.a. ausgezeichnet mit dem Gustav Heinemann Friedenspreis (1985); dem Preis für das „Politische Buch von 1995“ (Handbuch der Dritten Welt); dem Verdienstorden des Bundeslandes NRW.

E-Mail: franz.nuscheler@inef.uni-due.de

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Franz Nuscheler: Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung? Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 96/2009).



Impressum

Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Universität Duisburg-Essen

Logo design: Carola Vogel

Layout design: Jeanette Schade, Sascha Werthes

Cover photo: Jochen Hippler

© Institut für Entwicklung und Frieden

Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISSN 0941-4967



Franz Nuscheler

Good Governance

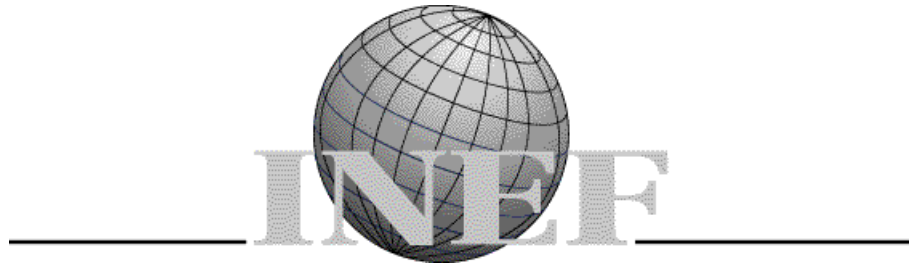
Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung?

Dieser INEF-Report beruht auf einem Studienbrief
für das Fernstudium „Nachhaltige Entwicklungs-
zusammenarbeit“ an der TU Kaiserslautern

INEF-Report 96/2009

Universität Duisburg-Essen
University of Duisburg-Essen

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Institute for Development and Peace



ZUSAMMENFASSUNG

Franz Nuscheler: Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung? Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 96/2009).

Die Weltbank lastete die zunehmend in Frage gestellte Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), speziell in Subsahara-Afrika, einer „crisis of governance“ an. Nach dem Ende des Kalten Krieges machte deshalb die westliche Gebergemeinschaft Good Governance (d. h. Rechtsstaatlichkeit, Respektierung grundlegender Menschenrechte, Korruptionsbekämpfung) zur Voraussetzung einer Erfolg versprechenden EZ. Gleichzeitig vollzog sich in der Wirtschafts- und Entwicklungstheorie ein Paradigmenwechsel jenseits des Washington-Konsensus. Die Neue Institutionenökonomik setzte dem Mainstream der Neoklassik die Erkenntnis entgegen: Institutions matter. Good Governance wurde zum Leitbild von funktions-tüchtiger Staatlichkeit und Entwicklung. Dieses normative Leitbild blieb nicht von Kritik verschont, da ihm unterstellt wurde, mittels ordnungspolitischer Konditionen die westlichen Vorstellungen von „guter Regierungsführung“ verbreiten zu wollen. Als schwieriger erwiesen sich jedoch die Probleme, von außen den Aufbau demokratischer Strukturen zu fördern.

Dieser INEF-Report rekonstruiert nicht nur die internationale Debatte über Good Governance, sondern auch die Versuche, durch die Konstruktion von Indices Fort- und Rückschritte auf dem schwierigen Weg zu Good Governance zu messen.

ABSTRACT

The World Bank blamed a „crisis of governance“ for the increasingly challenged success of international development cooperation, in particular in Sub-Sahara Africa. After development cooperation got rid of the burden of the Cold War the international donor community consequently made Good Governance (i.e. rule of law, respect for basic human rights, fighting corruption) a precondition for effective development cooperation. At the same time economic and development theory underwent a change of paradigm beyond the neoliberal Washington Consensus taking up the insight of institutional economics: Institutions matter. Good Governance became the universal model for efficient government and development. This normative model was not spared ideological criticism, because it was suspected of paving, the way for Western concepts of „Good Governance“ by means of external subsidies and political conditionalities. What proved to be much more difficult were the problems with promoting the establishment of democratic structures from outside, especially in fragile states.

This INEF Report recapitulates not only the international debate on Good Governance, but also the attempts to develop indices to measure steps forward and backward on the difficult road to Good Governance.

Inhalt

1.	Der Neue Institutionalismus: Die Konjunktur des Governance-Begriffes	5
1.1	Disziplinäre Besonderheiten und interdisziplinäre Gemeinsamkeiten	6
1.2	Definitionsversuche von „governance without government“	7
1.3	Auf dem Weg zum Good Governance-Diskurs	8
2.	Von Governance zu Good Governance	10
2.1	Lehren der Weltbank aus der afrikanischen „crisis of governance“	11
2.2	Die zögernde Politisierung von Good Governance	13
2.3	Die normative Profilierung von Good Governance durch die im DAC organisierte Gebergemeinschaft	15
2.4	Die schrittweise Universalisierung eines normativen Leitbildes.....	17
2.5	Die Vereinten Nationen als Promotoren von Good Governance.....	19
2.6	Good Governance und das „zivilisatorische Hexagon“	22
2.7	Afrikas Schwüre und Rückfälle in Bad Governance	23
2.8	Abschied von Good Governance in den fragilen Staaten?	25
2.9	Misstöne und Konkordanzen im Good Governance-Wunschkonzert.....	27
3.	Erfolgskontrolle von Good Governance.....	29
3.1	Die ökonometrische Wirkungsforschung mit doppeldeutigen Erkenntnissen.....	30
3.2	Das Messungs- und Bewertungsproblem: Wie können Fortschritte oder Rückschritte bei der Förderung von Good Governance gemessen und bewertet werden?	32
3.3	Vergleich der Indexkonstruktionen zur Messung des Entwicklungsstandes von Good Governance.....	33
3.4	Der Bertelsmann Transformation Index (BTI)	37
3.5	Übersicht über die internationalen Index-Konstruktionen.....	42

4.	Good Governance in der internationalen und deutschen Entwicklungszusammenarbeit	43
4.1	Die EU auf der „Suche nach einem Phänomen“	46
4.2	Absichtserklärungen und Schwachstellen der Pariser Erklärung	48
4.3	Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	50
4.4	Blinde Flecken im Good Governance-Diskurs	54
4.5	Der nicht verstummende Chor kritischer Stimmen.....	57
5.	Zusammenfassung.....	58
6.	Literaturverzeichnis	61



1. Der Neue Institutionalismus: Die Konjunktur des Governance-Begriffes

Dem vom Ende des Kalten Krieges eingeleiteten Aufstieg des normativen Konzepts von Good Governance zum Schlüsselbegriff des internationalen Entwicklungsdiskurses ging eine Konjunktur des Governance-Begriffes in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen voraus. Der *Social Science Citation Index* belegt seit Mitte der 1990er Jahre eine steil ansteigende Häufigkeit der Nennung des Begriffs in sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Publikationen. Eine Google-Recherche förderte im Jahr 2007 zutage, dass der Governance-Begriff in der Produktion verschiedener Wissenschaftsdisziplinen und im politischen Journalismus sogar häufiger auftauchte als der ebenfalls inflationierte Begriff der Globalisierung. Es gab schon damals 60 Millionen Quellenhinweise auf Governance oder Good Governance.

Der Verdacht drängt sich schnell auf, dass hier wieder einmal – wie nicht selten in dem auf Profilierung bedachten Wissenschaftsbetrieb – ein Modebegriff, eine „*Catch-All-Phrase*“ oder ein Container-Begriff mit vagen Bedeutungen geboren wurde. Alle diese Vorwürfe und Vermutungen tauchten in der kritischen Auseinandersetzung mit der Begriffskonstruktion auf, die den umstrittenen Governance-Begriff mit einer noch umstritteneren qualitativen Bewertung verknüpft. Zutreffend ist der Hinweis, dass Good Governance nach dem Ende des Ost-West-Konflikts im Trend der internationalen Transformationsdebatte lag und deshalb keine sonderliche Originalität beanspruchen kann (vgl. Goerlich 2006). Die Sprachfigur war plakativ und positiv besetzt, aber das Gute lässt sich mit vielen und verschiedenen Wunschvorstellungen assoziieren.

Eine zusätzliche Sprach- und Verständnisverwirrung stiftete die Schwierigkeit einer adäquaten deutschen Übersetzung und die etymologische Nähe zum Government-Begriff, der eine hierarchische Steuerung von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft impliziert. Wenn das *Oxford Dictionary* Governance als „*the act or manner of governing*“ definiert, dann wird diese Nähe und Verwechselbarkeit nicht aufgehoben. Dies gilt auch für die häufige Übersetzung von Governance mit „Regierungsführung“ und für die spätere Übersetzung von Good Governance mit guter oder „verantwortungsvoller Staatsführung“. Die akademische Begriffs- und Definitionsakrobatik konnte auch nicht verhindern, dass in der politischen Alltagssprache die beiden Begriffe häufig synonym gebraucht wurden und Bürokrationen weiterhin den Government-Begriff bevorzugten (vgl. Fuster 1998: 67 ff.). Der Grund ist offensichtlich: Hierarchien wollen sich zum Zweck der Status- und Machtsicherung nicht selbst in Frage stellen.

Zur vorläufigen Begriffsklärung, die noch durch die Rekonstruktion der Governance-Debatte erhärtet werden muss: Government bezieht sich auf die Gesamtheit staatlicher Institutionen und Gesetze und auf das staatliche Monopol der Rechtsetzung, also auf das staatliche Gewaltmonopol und auf die hierarchischen Entscheidungskompetenzen des formal legitimierten Staatsapparates. Governance dagegen erfasst auch Entscheidungsprozesse jenseits des staatlichen Institutionensystems und von Aktivitäten, die nicht aus formellen und gesetzlich definierten Zuständigkeiten hergeleitet werden können, vor



allem die Beteiligung privater Akteure an kooperativen Entscheidungsverfahren.

In der politikwissenschaftlichen Diskussion bildet Governance gelegentlich einen Gegenbegriff zu Government, der auch die staatstheoretische Orthodoxie durcheinander wirbelt. Der Verwaltungswissenschaftler Klaus König (2002: 37 f.) verdichtete die Kritik an dieser Romantisierung von Governance in den folgenden Dichotomien:

„Unter Governance stehen dann Steuern gegen Rudern, Ermächtigen gegen Dienen, Wettbewerb gegen Monopol, Mission gegen Rolle, Kunden gegen Bürokratien, Partizipation gegen Hierarchie, Markt gegen Organisation usw. Andere assoziieren Governance von vorneherein mit einer hyperpluralistischen Welt der Auflösung aller Angelegenheiten in einem Netzwerk staatlicher, marktlicher und privat-gemeinnütziger Organisationen.“

Eine Verwaltungswissenschaft, die sich als Staatswissenschaft versteht, denkt so abwehrend gegen die Erosion staatlicher Hierarchie und Autorität. Die Kontrastierung zwischen Government und Governance ist jedoch irreführend, weil staatliche Institutionen mit ihren Hoheitsrechten Governance-Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse mit Durchsetzungsfähigkeit und Legitimität ausstatten. Der Staat ist eben nicht nur „*policy-taker*“, sondern bleibt ein „*policy-maker*“. Dies war auch ein Grund, warum sich Staatstheoretiker und Bürokraten nicht mit dem Governance-Begriff anfreunden konnten und der Verwaltungswissenschaftler Klaus König erhebliche Vorbehalte gegen die systemtheoretische „Entzauberung des Staates“ (so Willke 1987: 293 ff.) begründete.

Die Häufigkeit der Begriffsverwendung war also begleitet von einer Vieldeutigkeit des Begriffsinhaltes. Die Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie die theoretisch fundierte Wirtschaftswissenschaft hatten zwar ein gemeinsames Erkenntnisinteresse, das nach der Steuerungs- und Regelungsfähigkeit des Staates in kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen nach der ordnungspolitischen Erosion des Staatsinterventionismus fragte, lieferten aber unterschiedliche Antworten.

1.1 Disziplinäre Besonderheiten und interdisziplinäre Gemeinsamkeiten

Das aus dem Master-Studiengang an der FernUniversität Hagen hervorgegangene „*Handbuch Governance*“ verdeutlicht die unterschiedlichen disziplinären Zugänge zu einem interdisziplinären Studiengang (Benz u. a. 2007). Eine am Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin durchgeführte Studie zur „*Interdisziplinarität in der Governance-Forschung*“ rekonstruierte die Begriffsgeschichte und die unterschiedliche Verwendung des Governance-Begriffes in der Politik- und Wirtschaftswissenschaft (Brunnengräber et al. 2004). Die Studie förderte nicht nur disziplinäre Besonderheiten, sondern auch interdisziplinäre Gemeinsamkeiten zutage. Governance wurde deshalb auch als „Brückenbegriff“ bezeichnet, der eine problemorientierte Kommunikation zwischen verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen sowie zwischen Teildisziplinen der Politikwissenschaft ermöglicht (so Schuppert 2005: 373).

Die Rekonstruktion der Begriffsgeschichte belegte auch, dass die Weltbank, wie gelegentlich in Rückblicken auf die Entstehungsgeschichte des Good Governance-Konzepts behauptet wird, mit ihrer im Jahr 1989 vorgelegten Studie



über die „*crisis of governance*“ im subsaharischen Afrika keineswegs den „Ausgangspunkt der Governance-Debatte“ lieferte (so Adam 2000: 273). Vielmehr konnte die nun einsetzende Konjunktur des Begriffs auf die bereits in den 1970er Jahren in der Wirtschaftswissenschaft geführte Diskussion über die Steuerungs- und Regelungsfähigkeit des Staates, vor allem auf Forschungsansätze und Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik und Neuen Politischen Ökonomie, zurückgreifen. Besonders die sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Organisationstheorien holten sich bei den institutionenökonomischen Theorien der Institutionen viele Einsichten und empirische Befunde (vgl. Ebers/Gotsch 1998). Die Governance-Diskussion überbrückt disziplinäre Gewanderteilungen. Die Pflege disziplinärer Biotop verfährt sich in der intellektuellen Verarmung von Monokulturen.

1.2 Definitionsversuche von „governance without government“

Es gibt inzwischen zahlreiche Definitionsversuche von Governance, die in der Regel erstens auf die Erosion des staatlichen Entscheidungsmonopols in komplexen Regelungssystemen und zweitens auf die Koordination und Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren zur Erarbeitung kollektiver Entscheidungen, die unterschiedliche Interessen auszugleichen vermögen, abheben. Besonders auf dieses kooperative Handeln von öffentlichen und privaten Institutionen hob, ganz im Einklang mit Argumenten der Institutionenökonomik, auch die von der *Commission on Global Governance* (CGG) im 1995 vorgelegten Bericht „*Nachbarn in Einer Welt*“ im Konsens von politischen und akademischen Repräsentanten aus allen Weltregionen vorgeschlagene Definition ab. Die vom Kommissionsmitglied Kurt Biedenkopf vorgeschlagene deutsche Übersetzung von Governance mit „Ordnungspolitik“ blieb jedoch in akademischen Kreisen umstritten, weil ihr ein Verhaftetbleiben in hierarchischen Denkmustern oder gar ein hegelianisches Politikverständnis unterstellt wurde:

„Ordnungspolitik bzw. Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden“ (CGG 1995: 4).

Auf die inhaltlichen Diskussionen und auf diesen Definitionsversuch der CGG, der auf das Zusammenwirken von formellen Institutionen und informellen Regelungen abhebt, hatte der US-amerikanische Politologe James N. Rosenau erheblichen Einfluss genommen. Er hatte 1992 zusammen mit dem deutschen Politologen Ernst-Otto Czempiel ein Pionierwerk in der Governance-Diskussion mit dem richtungsweisenden, aber allerhand Missverständnisse auslösenden Titel „*Governance without Government*“ vorgelegt. Die beiden Autoren präzisierten den wesentlichen Unterschied zwischen den verwandten und häufig miteinander vermengten Begriffen Government und Governance und beugten zugleich einem doppelten Missverständnis vor: Erstens bedeute „*governance without government*“ nicht das schon häufig konstatierte „Ende des Nationalstaates“ mit seiner alleinigen Kompetenz, verbindliche Rechtsakte zu setzen. Zweitens könne Global Governance nicht, wie es häufig im irreführen-



den Rückgriff auf Kants Figur der „*Föderation freier Republiken*“ geschieht, mit „Weltstaat“ übersetzt werden.

Die beiden in der Disziplin der Internationalen Beziehungen renommierten Autoren unterschieden Government, das auf gesetzlich definierter und mit polizeilicher Gewalt ausgestatteter hierarchischer Autorität beruhe, von Governance, die sie als ein von formellen und informellen, öffentlichen und privaten Institutionen in einem ständigen Diskussions- und Willensbildungsprozess hervorgebrachtes „*system of rules*“ bei Abwesenheit einer zentralen und omnipotenten Durchsetzungsgewalt definierten. Es ging Rosenau/Czempiel um die Analyse von Strukturveränderungen der Weltpolitik und der Herausbildung einer multizentrischen Welt, in der auf der Makroebene eine Autoritäts- und Kompetenzverlagerung von den Nationalstaaten zu multilateralen und supranationalen Institutionen und auf der Mikro-Ebene eine Kompetenzaufwertung von zunehmend transnational organisierten und interagierenden privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren stattfand.

Das Sonderheft 41 der *Politischen Vierteljahresschrift* (PVS) rekonstruiert in vielen theoretisch tieferschürfenden Beiträgen den Stand der vorwiegend politikwissenschaftlichen Governance-Forschung, die Erkenntnisse des Neuen Institutionalismus aufgriff und mit dem Globalisierungsdiskurs verknüpfte (Schuppert/Zürn 2008). Michael Zürn, der Mitherausgeber dieses Sonderheftes, hatte mit dem Titel seines Global Governance-Klassikers „*Regieren jenseits des Nationalstaates*“ (1998) eine gute Übersetzung von „*governance without government*“ geliefert.

Um zu verstehen, was die Weltbank unter Governance verstand, muss auf die mit Nobelpreisen ausgezeichneten Klassiker der Neuen Institutionenökonomik, also Oliver E. Williamson und Douglas C. North, zurückgegriffen werden (vgl. Richter/Furubotn 2003). Was die Institutionenökonomien unter Institutionen verstanden, fand sich dann wieder im Weltentwicklungsbericht 2002 der Weltbank (S. 7), der das institutionenökonomische Denken ihres Chefökonom Joseph Stiglitz auf den Punkt brachte: *Institutions matter*. Die Weltbank unterscheidet formelle Institutionen, zu denen sie weit ausholend Regeln zählt, die von Regierungen in Gesetze gefasst werden oder von privaten Institutionen kodifiziert wurden, sowie öffentliche und private Organisationen, die im Rahmen des öffentlichen Rechts arbeiten, von informellen Institutionen, die außerhalb des formellen Rechtssystems operieren, aber ungeschriebene soziale Verhaltensnormen widerspiegeln. Dieser weit gefasste Institutionenbegriff sprengt Definitionen, die sich in Staats- und Politiklexika finden lassen.

1.3 Auf dem Weg zum Good Governance-Diskurs

Die Rekonstruktion der Governance-Debatte zeigt, dass der Governance-Begriff in verschiedenen Begründungszusammenhängen, Bedeutungen und Anwendungsfeldern auftauchte. Governance-Konzepte fanden sich in den Theorien der internationalen Beziehungen und in den Konzepten von Global Governance, in den Steuerungsdebatten, in Organisations- und Netzwerktheorien oder in dem wichtigen Weißbuch der EU mit dem Titel „*Europäisches Regieren*“ (2001). Gleichzeitig bildeten sich in den aufblühenden Managementtheorien sektorale Anwendungsbereiche aus, die den Governance-Begriff für Reform-

strategien sowohl im privatwirtschaftlichen Unternehmensbereich als auch in der öffentlichen Verwaltung einsetzen.

Tabelle 1: Anwendungsbereiche des Governance-Begriffs

Sectoral Governance	Corporate Governance	Public/administrative Governance
<ul style="list-style-type: none"> - Fokus auf einzelne Sektoren: - Umweltpolitik - Energiepolitik - Gesundheitspolitik - Forschungspolitik 	<ul style="list-style-type: none"> - effiziente Unternehmensführung - Transparenz gegenüber Shareholdern - Unternehmenskodex - OECD-Guidelines - Sozial- und Umweltstandards 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschlankung bürokratischer Abläufe - Einbindung der Adressaten - neue Bürgernähe - „Budgetierung“ - Orientierung an interorganisatorischen Problemlösungen
Quelle: Brunnengräber u.a. 2004: o.S.		

Das „Regieren in komplexen Regelsystemen“ findet mehr oder weniger ausgeprägt auf allen politischen Handlungsebenen statt, von der lokalen über die nationale und regionale bis zur globalen Ebene. Es gibt bereits eine umfangreiche Literatur über *Local Governance*, wo sich bürgerschaftliches Engagement in vielfältigen Formen entfalten kann (vgl. Holtkamp 2007), über die in der EU am weitesten entwickelte, aber auch in anderen regionalen Organisationen praktizierte *Regional Governance* (vgl. Fürst 2007), sowie über das System von *Global Governance*, das Dirk Messner/Franz Nuscheler im INEF-Report 67/2003 analysierten und interpretierten.

Auch methodologische Zugänge können unterschieden werden. Der Governance-Begriff wurde erstens als deskriptiver Begriff verwendet, der auf sozioökonomische und politische Strukturveränderungen und Regelungsmechanismen zu reagieren und die Tatsache zu erfassen versuchte, dass kollektive Entscheidungen in modernen Gesellschaften in nicht-hierarchischen Formen der Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren zustande kommen; er diente zweitens als analytisches Konzept, um diese neuartigen Koordinations- und Interaktionsformen systematisch erfassen zu können. Drittens bekam der Begriff eine besondere Prominenz als strategisches Konzept, das – dann in der normativen Erweiterung zu Good Governance–Anleitungen zum politischen Handeln begründen sollte.

Diese strategische Funktion wurde besonders in der begrifflichen Verknüpfung mit Global Governance deutlich. Dieses Konzept wertete die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zum Königsweg im Bemühen um eine politische Gestaltung der Globalisierung auf (Deutscher Bundestag 2002). Im Mittelpunkt aller Diskussionen stand die Frage, wie politisches Handeln in komplexen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen, die zunehmend in Globalisierungsprozesse und transnationale Interaktionen eingebunden sind, gesteuert werden kann, um Problemlösungen zu erreichen.





Die Komplexität der Governance-Prozesse erschwerte allerdings die Entwicklung einer empirisch fundierten Theorie. Es gab Versuche, die Komplexität zu reduzieren, zentrale Begriffselemente zu identifizieren und sie für die Empirie zu erschließen. Jan Kooiman (2002), ein methodologischer Virtuose im Governance-Diskurs, unternahm diesen Versuch. Aber die von ihm entdeckten neuen Arrangements und Methoden der Kooperation in einer „*social-political governance*“, die alle Sektoren und Gruppen, öffentliche und private, formelle und informelle, organisierte und unorganisierte, in Strukturen und Prozesse von Governance einbindet, dienen nicht gerade der Reduktion von Komplexität und der empirischen Operationalisierung. Die Debatte produzierte viele Definitionen und begriffliche Konstruktionen, hinterließ aber viele empirische Lücken, die auch den Vorwurf einer durch die Empirie nicht untermauerten Kopfgeburt aufbrachten.

2. Von Governance zu Good Governance

Governance gilt seit dem Ende des Kalten Krieges im internationalen Entwicklungsdiskurs als Schlüsselbegriff für die Erklärung von Erfolg oder Versagen der Entwicklungspolitik. Es gibt einen Zusammenhang zwischen der weltpolitischen Zeitenwende, die sich auch auf die Nord-Süd-Beziehungen auswirkte, und dem Tatbestand, dass die internationalen Entwicklungsorganisationen – im Unterschied zu den *development sciences* – bis in die späten 1980er Jahre politische Faktoren bei der Analyse von Entwicklungsprozessen weitgehend ausblendeten.

Dies lag nicht nur am Statut, das die Weltbank zur politischen Neutralität anhielt und sie z. B. daran hinderte, die ihr bekannten Korruptionspraktiken von Regierungen offen zu kritisieren, oder am diplomatischen Zögern von UN-Organisationen, die Staatenmehrheit in den Vereinten Nationen mit Kritik zu brüskieren. Es lag vielmehr auch an der vom Ost-West-Konflikt diktierten und korrumpierten Haltung vieler Geberländer, die mit einer Politik der „doppelten Standards“ auch kleptokratische Regime von Kritik oder gar dem Entzug von Subsidien verschonten, wenn sie sich in der geostrategischen Systemkonkurrenz als „Freunde des Westens“ gerierten.

Das sich abzeichnende Ende des Kalten Krieges befreite die Entwicklungspolitik, die immer in außen- und sicherheitspolitische Interessen eingebettet war, von diesen Zwängen und diplomatischen Rücksichtnahmen. Die Dissertation von Thomas Fuster (1998) über die Good Governance-Diskussion an der Wende und zu Beginn der 1990er Jahre ergänzte dieses geopolitische Umfeld mit einem von der „*neoinstitutionellen Synthese*“ geprägten entwicklungstheoretischen Umfeld sowie mit einem von Pessimismus geprägten entwicklungspolitischen Umfeld.

Es gab damals eben keine aus der „Friedensdividende“ gespeiste „Entwicklungsdividende“ und kein Umschmieden von Schwertern zu Pflugscharen, wie viele Friedens- und Entwicklungsforscher erhofft hatten. Vielmehr nahm die Überwindung der auch in der weltpolitischen Peripherie ausgetragenen Ost-West-Konfrontation der Entwicklungspolitik die sicherheitspolitische Schubkraft, mit der Folge, dass die Entwicklungshaushalte erheblich gekürzt



wurden. Auch dieses Umfeld beförderte ein neues Denken und Planen, das darauf abzielte, die knapper werdenden ODA-Mittel nicht weiter in den berüchtigten „Fässern ohne Boden“ versickern zu lassen. Hier diente die Governance-Debatte auch als Rechtfertigung für das Abschmelzen von Entwicklungshaushalten.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 verliehen der westlichen Entwicklungspolitik wieder eine sicherheitspolitische Schubkraft und dem Konzept von Good Governance eine sicherheitspolitische Präventivfunktion, weil Bad Governance als Brutstätte des Terrorismus und als Ursache für neue Bürgerkriege mit ihren Auswirkungen auf die Destabilisierung von Regionen ausgemacht wurden. Die entwicklungs- und sicherheitspolitische Konjunktur des Konzepts ist also nicht einem Siegeszug der „idealistischen Schule“ in den Theorien der Internationalen Beziehungen, sondern eher der Einbettung in das realistische Konzept der „erweiterten Sicherheit“ zu verdanken.

Der „Krieg gegen den Terror“ hatte zur Folge, dass in der Menschenrechtspolitik wieder doppelte Standards gepflegt wurden, d. h. ein Paktieren mit autokratischen Regimen, die mit geostrategischen Pfunden wuchern konnten. Die weltweite Konkurrenz um Energiequellen verschonte auch die Anbieter dieses nachgefragten „Schmieröls der Weltwirtschaft“ von politischen Bekehrungsversuchen zu Good Governance. Die meisten der Erdöl exportierenden Staaten in Westafrika, am Golf und in Zentralasien sind vom energiehungrigen Westen umworbene Autokratien. Hier öffnet sich die Glaubwürdigkeitslücke eines entwicklungspolitischen Paradigmas.

2.1 Lehren der Weltbank aus der afrikanischen „crisis of governance“

Es war die Weltbank, welche die Zeichen der Zeit erkannte, Erkenntnisse der Institutionenökonomik aufgriff und den Governance-Begriff in die entwicklungspolitische Diskussion einführte. Sie erwies sich wieder einmal als „agenda setting agency“ mit einer beachtlichen Definitions- und Deutungsmacht. Es ist bemerkenswert, wie schnell das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), die OECD und die EU in entwicklungspolitischen Grundsatzserklärungen sowie einzelne Geberländer auf diesen Governance-Zug aufsprangen und dann die Weltbank mit politischen Reformforderungen sogar überboten. Die Erfindung von Good Governance war eine Reaktion auf das Markt- und Staatsversagen (vgl. Tetzlaff 2008: 131 f.).

Die Weltbank lieferte mit ihrer 1989 veröffentlichten Studie über die Entwicklungskrise im subsaharischen Afrika einen Neuanfang in der Krisendiagnose, indem sie die Fehlentwicklungen, aber auch das Scheitern vieler ihrer eigenen kostenintensiven Projekte, vor allem einer „crisis of governance“ bzw. einer „poor governance“ anlastete. Sie erschwerte damit nicht nur den afrikanischen Regierungen den üblichen Versuch, die Ursachen der Misere den Hypothesen des Kolonialismus und weltwirtschaftlichen Benachteiligungen anzulasten, sondern entlastete auch die westliche Gebergemeinschaft vom Vorwurf der Dependenz- und Imperialismustheoretiker, die Misere verschuldet zu haben.



Die Weltbank identifizierte nun in ihrer Krisendiagnose eine Reihe von hausgemachten politischen Fehlentwicklungen im institutionellen Umfeld von Staat und Verwaltung, welche die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung in vielen afrikanischen Ländern behinderten. Diese Fehlentwicklungen in den postkolonialen Staatsretorten gehörten allerdings in der wissenschaftlichen Afrika-Literatur, die den „schwachen Staat“ und klientelistische Herrschaftsstrukturen als Entwicklungsblockaden entdeckt hatte, schon längst zum Grundwissen.

Die Weltbank betonte die folgenden Erscheinungsweisen von Bad Governance:

- ein unzuverlässiges Rechtssystem, das sowohl Individuen als auch in- und ausländischen Unternehmen keine Rechts- und Investitionssicherheit gewährte;
- ein schwaches öffentliches Management, das die Umsetzung von Entwicklungsstrategien und die zielgerichtete Verwendung externer Subsidien erschwerte;
- die ungenügende Bindung des Regierungs- und Verwaltungshandelns an Gesetze und die nur selten durch gewählte Parlamente und unabhängige Gerichte erzwungene Verantwortlichkeit der Regierenden für ihr Tun oder Lassen;
- die mangelnde Transparenz bei der Verwaltung und Verwendung öffentlicher Mittel und externer Subsidien, die in Einzelfällen bis zu zwei Drittel der öffentlichen Investitionen finanzierten;
- das Rentendenken (*Rent Seeking*) von Eliten und vor allem die aller Orten wie ein Krebsgeschwür wuchernde und lähmende Korruption. Hier wird der Einfluss der Neuen Institutionenökonomik auf das ordnungspolitische Denken der Weltbank besonders deutlich, weil *Rent Seeking* und Korruption die Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen schwächen.

Die Weltbank (1989: 60) definierte Governance zunächst in ziemlich technokratischer und entwicklungsökonomischer Manier als „*the manner in which power is exercised in the management of country's economic and social resources for development*“. Diese Definition war auf den Kernbereich der öffentlichen Verwaltung und auf das *Public Management* der Wirtschaft fokussiert, weil die Weltbank im Einklang mit der Institutionenökonomik davon ausging, dass nur funktionsfähige staatliche Institutionen die notwendigen makro-ökonomischen Reformen umsetzen können.

Die Weltbank ist zwar politischer geworden (so Adam 2000). Dennoch stellte sie weiterhin die ökonomische Dimension von Governance in den Vordergrund. Es gab deshalb auch Kritik, dass sie die politische Dimension von Good Governance weiterhin dem Primat ökonomischer und administrativer Effizienzgesichtspunkte nach- und untergeordnet habe (vgl. Theobald 2002: 78). Bei solchen Einschätzungen muss beachtet werden, dass in ihren Policy-Abteilungen Hegemoniekämpfe zwischen wirtschaftstheoretischen Schulen ausgetragen wurden. In den 1990er Jahren, in denen sich auch ihre eigenen Studien selbstkritisch mit den ambivalenten Resultaten ihrer auf das Markenzeichen des *Washington-Konsensus* verdichteten makro-ökonomischen Strukturanpassungs-



politik auseinandersetzen, verloren die Monetaristen aus der „Chicago-Schule“ von Milton Friedman allmählich ihre Definitions- und Deutungsmacht an die Institutionenökonomien und Keynesianer vom Schlage und der Prominenz des später ebenfalls mit dem Nobelpreis ausgezeichneten Joseph Stiglitz. In der Zuerkennung dieses Preises, die der Verleihung eines Adelstitels gleichkommt, drücken sich Mehrheitsformationen im akademischen Olymp aus.

Die spektakulären Weltkonferenzen der 1990er Jahre forderten im internationalen Konsens entwicklungspolitische Kurskorrekturen hin zu einem Primat der Armutsbekämpfung und nachhaltigen Entwicklung, die auch die Bretton Woods-Institutionen in die Pflicht nahmen (vgl. Fues/Hamm 2001). Beide reagierten mit Eingeständnissen von Fehlentwicklungen und mit neuen Programmen, die zumindest rhetorisch von alten Rezepten Abschied nahmen. UNDP setzte den Weltentwicklungsberichten der Weltbank seine *Human Development Reports* entgegen, die ein anderes Entwicklungskonzept propagierten, das Entwicklung nicht mehr allein mit Wirtschaftswachstum gleichsetzte und soziale Indikatoren (Lebenserwartung bei Geburt, Alphabetisierungs- und Einschulungsraten, Kaufkraft pro Kopf) in den Mittelpunkt rückte.

2.2 Die zögernde Politisierung von Good Governance

Die häufig als Geburtsurkunde von Good Governance gerühmte Afrika-Studie von 1989 erwähnte das normative Attribut „good“ nur am Rande bzw. beiläufig im Vorwort des Präsidenten. Auch eine Publikation zur Rolle des Staates aus dem Jahr 1990 und ihr 1992 veröffentlichtes Grundsatzpapier zu „*Governance and Development*“, das der Staats- und Völkerrechtler Rudolf Dolzer (2007: 18) als „Wiege des neuen Denkens in den Bahnen der Good Governance“ in die Entwicklungsgeschichte eines neuen entwicklungspolitischen Leitbildes einordnete, gingen nur sehr sparsam mit politisch wertenden Prädikaten um. Diese Zurückhaltung kann auch auf das von ihren Statuten (*Articles of Agreement*) geforderte „Politikverbot“ zurückgeführt werden.

Es gab allerdings inner- und außerhalb der Weltbank auch Kritik an einem wertenden Attribut, das ziemlich beliebig mit politischen Reformforderungen angereichert werden konnte (vgl. Fuster 1998: 72 f.). Es waren dann andere internationale Organisationen wie die OECD und EU und vor allem einzelne Geberländer (wie Deutschland und die USA), die Good Governance offensiv mit politischen Reformforderungen verknüpften.

Die Weltbank mag von einer Politisierung ihres Governance-Konzepts zurückgeschreckt sein und die Begriffskonstruktion von Good Governance aus den genannten Gründen möglichst vermieden haben. Aber ihre aus der „*crisis of governance*“ oder dem Syndrom von *Bad Governance* abgeleiteten politischen Reformforderungen umrissen doch den normativen Kernbestand von Good Governance:

- den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*), dem die Weltbank – dann wieder und ausführlich begründet im *Weltentwicklungsbericht 1997* – höchstes Gewicht einräumt, weil für sie – ganz im Einklang mit der Institutionenökonomik – die Rechtssicherheit für Investoren und gesicherte Eigentumsrechte für die wirtschaftliche Entwicklung eine vorrangige Bedeutung haben;



- den Aufbau von funktionierenden Verwaltungsstrukturen zum verbesserten Management des öffentlichen Sektors;
- die Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns, besonders bei der Verwendung von eigenen und externen Finanzressourcen, die auch eine unabhängige Rechnungsprüfung erfordern;
- die Verantwortlichkeit („*accountability*“) der Regierenden gegenüber den Regierten und ihren gewählten Repräsentanten;
- die Bekämpfung der Korruption als besonders schergewichtiges Systemelement von *Bad Governance*, dem der Weltbank-Präsident Jim Wolfensohn später eine besondere Prominenz verlieh, so dass er den sensiblen und politisch noch sensibleren Good Governance-Diskurs zeitweise in den Hintergrund verdrängte bzw. die Korruptionsbekämpfung neben und zusammen mit der *rule of law* zur Metapher für Good Governance wurde;
- die Respektierung der grundlegenden und im Völkerrecht verankerten politischen und sozialen Menschenrechte, die auch dem Denken und Handeln internationaler Organisationen normative Orientierungen lieferten.

Diese Verknüpfung von Good Governance mit menschenrechtlichen Postulaten und die mögliche Konditionierung von Krediten beschäftigten häufig die Rechtsabteilung der Weltbank, die sich hinter dem Mandat zur politischen Neutralität versteckte, aber sich zunehmend der Kritik aus akademischen Kreisen und von Seiten einiger ihrer Stakeholder erwehren musste. Es ist fast amüsant, ihre argumentativen Verrenkungen zu verfolgen. Der interne Konflikt spitzte sich bei der Frage zu, ob die Weltbank Forderungen nach demokratischen Reformen erheben darf oder Good Governance auf Verbesserungen des ökonomischen und finanziellen Managements beschränken soll (vgl. Theobald 2002: 61 ff.).

Es ist höchst widersprüchlich, die Verantwortlichkeit der Regierenden, *rule of law* und die Respektierung der Menschenrechte zu fordern, ohne die politische Systemfrage zu stellen. Das Statut diente der Führungsetage der Weltbank auch als Ausrede, Good Governance mit politischen Normen aufzufüllen und sich auf ideologische Konflikte mit politischen Regimen einzulassen, in denen ein autokratischer „starker Staat“ für Wirtschaftswachstum und politische Stabilität sorgte. Das „*East Asian Miracle*“ belegte ein gutes Public Management, aber nur eine begrenzte Rechtsstaatlichkeit.

Der Widerspruch wird noch offensichtlicher, wenn man die von der Weltbank verfolgte makro-ökonomische Strukturanpassungspolitik ideologiekritisch analysiert. Die mit Sanktionsandrohungen munitionierten Forderungen nach marktwirtschaftlichen Strukturreformen, nach Deregulierung des Wirtschaftslebens und Privatisierung von Unternehmen waren höchst politisch und griffen tief in das politische Innenleben von politischen Regimen ein. Die Aussage, dass die Weltbank mit der Aufdeckung der „*crisis of governance*“ politischer geworden sei, suggeriert, dass sie jemals unpolitisch gewesen sei.

Hier steht nicht zur Debatte, wie vernünftig und notwendig diese Strukturreformen zur Überwindung von Entwicklungskrisen waren, sondern das Rechtfertigungsmuster der „politischen Neutralität“ wird hinterfragt. Was die PR-Abteilungen der Weltbank dahinter verbargen, provozierte viel Kritik, u. a. in



den Studien von Rainer Tetzlaff (1996) – und verdient auch viel Kritik. Notgedrungen musste die Weltbank (2005) auch das Instrumentarium ihrer makroökonomischen Konditionalitäten überprüfen, die nach ihrer eigenen Einschätzung nur selten so, wie von ihr ausgedacht, funktionierten – einmal abgesehen von einer Interventionspolitik, die souveräne Staaten zu Befehlsempfängern einer internationalen Bürokratie degradierte.

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 zentralen entwicklungs- und transformationspolitischen Reformkonzept avancierte (vgl. König u. a. 2002). Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Neue Institutionenökonomik, bei der die Weltbank viele Anleihen machte, schon viele Vorarbeiten geleistet hatte und weiterhin das ordnungspolitische Credo „*Policy Matters*“ wissenschaftlich untermauerte.

Es bedurfte auch noch einiger qualitativer Nachbesserungen, damit ein „neues Leitbild der Staatlichkeit“ entstehen konnte, das aufbaut auf „funktionfähigen 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 des Friedens“ (Dolzer 2007: 13). Die Weltbank errichtete allenfalls den Rohbau dieses neuen Leitbildes. Darauf beschränkte sich auch der Politologe Roland Czada (2004: 10), für den Good Governance nicht mehr als die „institutionelle Einbettung des Regierungshandelns“ und einen „optimalen, institutionell abgesicherten Entfaltungsraum für gesellschaftliche Individuen“ bedeutet. Diese Studie erfolgte im Auftrag der GTZ.

Die Innenausstattung lieferten andere internationale Organisationen nach, die kein Mandat zur politischen Neutralität verpflichtete. Erinnerungswürdig bleibt die Kritik, die der Direktor des *UN-Research Institute for Social Development* (UNRISD) Thandika Mkandawire auf der Eschborner Fachtagung 2004 der GTZ zu Good Governance vortrug und vor allem der anglo-amerikanischen Sichtweise anlastete:

„Die Frage, wie man Vertrauen bei Investoren aufbauen kann, wurde zum eigentlichen Inhalt von Good Governance ... Es wurde vergessen, dass Good Governance auch etwas mit menschlicher Würde und Werten, mit Staat und Gesellschaft zu tun hat und nicht nur mit Ökonomie“ (GTZ 2004: 28 f.).

Die GTZ betitelte den Tagungsbericht so: „*Good Governance – Staat und Gesellschaft gestalten Entwicklung*“. Der Ökonomismus der Weltbank hatte diese Banalität verdrängt, dass Staat und Gesellschaft und nicht allein die Ökonomie die Entwicklung gestalten. Aber auch sie lernte aus den Erfahrungen von Bad Governance und wurde auch in ihrer Rhetorik politischer (vgl. Adam 2000).

2.3 Die normative Profilierung von Good Governance durch die im DAC organisierte Gebergemeinschaft

Während sich die Weltbank mit Berufung auf ihr unpolitisches Mandat bei politischen Reformforderungen im Namen von Good Governance zurückhielt, preschten andere internationale Organisationen und vor allem die von den diplomatischen Zwängen des Kalten Krieges befreiten Geberländer mit einer



normativen Erweiterung des Konzepts vor. Sie sorgten dafür, dass Good Governance zum Schlüsselbegriff und handlungsleitenden Programm der westlichen Gebergemeinschaft wurde, die zudem über ihre Stimmrechte auch Einfluss auf das Handeln der Bretton Woods-Institutionen hat.

Eine programmatische Vorreiterrolle spielte dabei der DAC, das *Development Assistance Committee* der OECD, in dem sich die wichtigsten bilateralen Geberländer (unter ihnen allerdings nur 15 der inzwischen 27 EU-Mitgliedsstaaten) zusammenschlossen und zumindest eine Koordination ihrer entwicklungspolitischen Aktivitäten versuchten. Dieser DAC verabschiedete Ende 1993 die „*Orientations on Participatory Development and Good Governance*“. Diese Orientierungen griffen zunächst auf die bereits von der Weltbank definierten Kernelemente zurück: also auf *rule of law*, verbessertes *Public Sector Management* und Korruptionskontrolle. Diesen Kernelementen fügte der DAC vier hochpolitische Forderungen hinzu:

- partizipative Entwicklung
- Respektierung der Menschenrechte
- Demokratisierung
- Verringerung übermäßiger Militärausgaben.

Schon 1989, also zeitgleich mit der Governance-Diskussion innerhalb der Weltbank, hatten die Ministerien und Durchführungsorganisationen der DAC-Länder in einer Resolution zur „*Development Co-operation in the 1990s*“ kundgetan, was sie unter „partizipativer Entwicklung“ verstanden:

„mehr Demokratie, eine bedeutendere Rolle für lokale Organisationen und politische Selbstverwaltung, die Respektierung der Menschenrechte unter Einfluss effektiver und leicht zugänglicher Rechtssysteme, kompetitive Märkte und ein dynamisches privates Unternehmertum.“

„Partizipative Entwicklung“ verknüpfte also Demokratie mit Marktwirtschaft und brachte auf den Begriff, was schon die Modernisierungstheoretiker unter Entwicklung verstanden und damals heftige Kontroversen und Attacken der Dependenztheoretiker auf das „Elend der bürgerlichen Entwicklungstheorie“ ausgelöst hatten (vgl. Hauck 1975). Kapitel 3.4 wird aufzeigen, dass auch dem *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) diese Symbiose von Demokratie und Marktwirtschaft zugrunde liegt. Inzwischen hatten sich die ideologischen Grabenkämpfe zwischen den Modernisierungs- und Dependenztheoretikern versachlicht. Nach dem „Scheitern der großen Theorie“ – so Ulrich Menzel (1992) – fand diese pragmatische Symbiose breite Akzeptanz, in der Francis Fukuyama (1992) sogar das „Ende der Geschichte“ entdeckte.

Allerdings zeichneten sich unter dem Praktikern aus den Ministerien bald Meinungsverschiedenheiten ab, welchen Stellenwert die „partizipative Entwicklung“ im übergeordneten Konzept von Good Governance erhalten soll. Ein Memorandum zu einer im Mai 1992 veranstalteten DAC-Konferenz fasste diese Meinungsverschiedenheiten, welche die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von programmatischer Rhetorik in Handlungskonzepte verdeutlichen, so zusammen:

„Einerseits gäbe es gute Gründe dafür, ‚good governance‘ als einen Teilaspekt von ‚partizipativer Entwicklung‘ zu betrachten, nämlich in dem Masse, in dem ‚good governance‘ ein

günstiges Klima und Rahmenbedingungen hinsichtlich einer dauerhaften Entwicklung mit breiten Folgewirkungen schafft. Andererseits könnte man aber auch der Auffassung sein, dass die Ziele von ‚partizipativer Entwicklung‘ einen wesentlichen Aspekt von ‚good governance‘ konstituieren. Gleichfalls wäre es vielleicht möglich und unter bestimmten Standpunkten nützlich, von einer ‚administrativ/technischen‘ und einer ‚politischen‘ Betrachtungsweise von ‚good governance‘ auszugehen, wobei diese zwei Konzeptionen eng voneinander abhängig sind“ (zitiert nach Fuster 1998: 157).

Es ist bemerkenswert, wie hier mit Begriffen gespielt und mit verbalen Vorbehalten („vielleicht möglich“ ... „unter bestimmten Standpunkten nützlich“) argumentiert wurde, um eine klare Aussage zur „Betrachtungsweise“ von Good Governance zu umgehen. Die Ministerialbürokraten taten sich noch schwer, die neuen politischen Vorgaben zu operationalisieren und mit ihrer administrativen Routine zu versöhnen.

Solche Schwierigkeiten tauchten in der Folgezeit vor allem dann auf, wenn aus dem politischen Imperativ von Good Governance konkrete entwicklungspolitische Maßnahmen und Konditionalitäten bei der Vergabe von Mitteln aus dem Topf der ODA (*Official Development Assistance*) oder des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) abgeleitet werden sollten. Nichtsdestoweniger hat sich Good Governance seit den 1990er Jahren als entwicklungspolitisches Leitbild durchgesetzt und fand durch das im Jahre 2000 abgeschlossene Cotonou-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten nach kontroversen Verhandlungen, die gerade über die Anwendung der Good Governance-Imperative geführt wurden, Eingang in das Entwicklungsvölkerrecht und Völkervertragsrecht (vgl. Herdegen 2007).

2.4 Die schrittweise Universalisierung eines normativen Leitbildes

Nach der weltpolitischen Zeitenwende von 1989/90 rückten alle mit Entwicklung befassten internationalen Organisationen sowie die nationalen Entwicklungsbehörden das vom DAC mit politischen Zielsetzungen angereicherte Leitbild von Good Governance in den Mittelpunkt ihrer Programmatik und Rechtfertigungsrhetorik. Denn die sich verschärfende Kritik an den Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit konzentrierte sich vor allem auf den Vorwurf, dass sie Korruptionspraktiken sogar gefördert und Kleptokratien mit Subsidien gefüttert habe.

Das BMZ goss die Vorgaben des DAC in einen nur wenig veränderten Prinzipienkatalog. Diese „Spranger-Duftmarken“, benannt nach dem damaligen Minister im BMZ, bilden bis heute handlungsorientierende Richtlinien:

- Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Good Governance;
- Förderung der Demokratisierung und Verbesserung der Menschenrechtssituation;
- Partizipation der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen;
- Drängen auf eine stärkere „Entwicklungsorientierung“ der Eliten durch Korruptionsbekämpfung und Verringerung der Rüstungsausgaben;
- Unterstützung von marktwirtschaftlichen Reformen.





Dieser Zielkatalog setzte keine Prioritäten und gab auch keine Auskunft, wie die Ziele erreicht werden sollen. Wenn das Ziel der Demokratisierung postuliert wird, stellen sich immer zwei grundsätzliche Fragen:

1. Wie kann die Demokratisierung von außen gefördert werden, da weitgehend Konsens besteht, dass sie von innen, von endogenen Demokratiebewegungen und aufgeklärten Eliten kommen muss und deshalb von außen allenfalls unterstützt werden kann (vgl. Hanisch 1996)? Es gibt eine sehr kontroverse Debatte über die Chancen und Grenzen der externen Demokratieförderung (vgl. Nuscheler 1994; Meinhardt 2001). Jochen Hippler (1994) deutete mit dem Buchtitel *„Demokratisierung der Machtlosigkeit“* auch die Schwierigkeiten an, unter den strukturellen Bedingungen vieler Entwicklungsländer funktionsfähige Demokratien aufzubauen. Aber der auf vielen Konferenzen geäußerte Merksatz, dass unter einem Pro-Kopf-Einkommen von 5.000 US-Dollar Demokratie nicht funktionieren könne, wird nicht zuletzt durch die „größte Demokratie der Welt“ in Indien widerlegt. Ein beredter Verteidiger der in diesem Milliardenvolk ermöglichten *„freedom of choice“* ist der Nobelpreisträger Amartya Sen.
2. Können von einer Demokratisierung auch die erhofften Impulse für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausgehen oder muss die Demokratie auch jenseits solcher funktionaler Überlegungen als erstrebenswertes Ziel angesehen werden?

Die Datenkompendien der Weltbank scheinen zu belegen, dass nicht Demokratien, sondern mehr oder weniger autokratische, aber im Public Management gut funktionierende Autokratien, allen voran die ostasiatischen Schwellenländer, in denen die Weltbank das *„East Asian Miracle“* entdeckte, eine relativ gute entwicklungspolitische Performance nachweisen. Die von Richard Löwenthal (1963) schon zu Beginn der 1960er Jahre konstruierte Antinomie zwischen dem Grad der Freiheit und dem Grad der Entwicklung schien sich in den folgenden Jahrzehnten im subsaharischen Afrika zu bestätigen. Allerdings korrigierte Löwenthal (1986: 273) in einem Nachwort die von ihm behauptete Antinomie als nicht mehr *„haltbar“*:

„Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine dogmatisch ausgerichtete Diktatur nicht weniger entwicklungshemmend wirken kann als eine dem Stand der kulturellen Entwicklung vorseilende und daher instabile Demokratie und dass die Erfolgchance der verschiedenen Zwischenformen weniger von der jeweiligen politischen Form als von der intellektuellen und moralischen Qualität der jeweiligen Führung, ihrer wirtschaftspolitischen Konzeption (die bei ähnlichen Verfassungen ganz verschieden sein kann) und der parallelen Forderung ökonomischer und kultureller Entwicklung abhängt.“

Zu Beginn der 1990er Jahre, als die Weltbank die *„crisis of governance“* feststellte, gab Rainer Tetzlaff (1995: 22) der von den Kolonialmächten in Afrika implantierten Formaldemokratie angesichts existentieller Überlebensprobleme wieder nur geringe Erfolgchancen: *„Die objektiven Chancen in Afrika, schrittweise politische Demokratie zu verwirklichen und gleichzeitig sozio-ökonomische Fortschritte zu machen, sind heute ziemlich gering.“*

Die Frage ist also, ob ein mit sehr hohen Zielen angereichertes Konzept von Good Governance nicht den Boden der Realitäten verlässt und das Governance-Konzept der Weltbank, das zunächst auf die Stabilisierung von Rechts- und Verwaltungsstrukturen abzielt, nicht doch mehr Realismus beanspruchen kann.



Es geht auch hier nicht um Gesinnungsethik, sondern um Verantwortungsethik im Kontext realistischer Möglichkeiten.

Wenn hier wieder das subsaharische Afrika im Mittelpunkt steht, dann liegt es erstens daran, dass hier die „*crisis of governance*“ entdeckt wurde und dieser Kontinent zweitens im Besonderen mit den berüchtigten acht K's (Kriege, Katastrophen, Korruption etc.) zu kämpfen hatte. Es gab auch in anderen Kontinenten solche Krisen und „fragile Staaten“ von Haiti über einige GUS-Staaten bis zu den Salomonen. Dies war ja auch ein Problem der Good Governance-Blaupause, dass sie auf sehr verschiedene Problemlagen je spezifische Problemlösungen finden sollte. Und es war auch ein Problem, dass sich ihre Konstrukteure erst auf Grundrisse und Innenausstattungen der Blaupause verständigen mussten.

Die nationalen Entwicklungspolitiken waren zunehmend in multilaterale Koordinationsmechanismen des DAC und der EU eingebunden. Deren Projekt einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik forderte auch eine schrittweise Harmonisierung der Entwicklungspolitik, die am leichtesten in Grundsatzfragen erreicht wurde. Der Rat der EU-EntwicklungsministerInnen verabschiedete am 28. November 1991 eine Entschließung über „*Menschenrechte, Demokratie und Menschenrechte*“, die den Partnerländern eine Reihe „allgemeiner Grundsätze des Regierens“ vorgaben:

„Eine vernünftige Wirtschafts- und Sozialpolitik, demokratische Beschlussfassung, angemessene Transparenz des Regierens und finanzielle Verantwortlichkeit, Schaffung eines mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen kompatiblen Entwicklungsumfeldes, Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption sowie Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte sowie der Presse- und Meinungsfreiheit.“

Solche Prinzipienkataloge wiederholten sich, klärten aber nicht, inwieweit das Bekenntnis zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung oder die „Schaffung eines mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen kompatiblen Entwicklungsumfeldes“ konstitutive Bedingungen von Good Governance bilden. Dann könnte die Kritik z. B. von Susan George (1994) Nahrung halten, dass sich der Wolf wirtschaftspolitischer Konditionalitäten im Schafspelz hehrer politischer Prinzipien versteckte und Good Governance am Ende doch nur auf eine weltweite Verbreitung des Kapitalismus abzielte. Solche Belehrungen hatten auch den ärgerlichen Beigeschmack, dass sie den moralischen Finger nicht an die eigene Adresse richteten und z. B. die diskriminierende Handelspolitik, die viel Schaden anrichtet, nicht anklagen. Sie stellen auch nicht die selbstkritische Frage, wieweit mit „Entwicklungshilfe“ die beklagten Korruptionsstrukturen aufgebaut wurden.

2.5 Die Vereinten Nationen als Promotoren von Good Governance

Die Universalität von Normen wird immer dann unterstellt, wenn sich UN-Organisationen oder gar die UN-Generalversammlung programmatisch positionieren. Letztere wiederholte in ihrer Resolution 50/225 von 1996 zu „*Public Administration and Development*“ viele Reformforderungen, die schon in vielen Dokumenten der Weltbank auftauchten. Die Staatenmehrheit in der Generalversammlung schätzt nicht immer die Kreditpolitik der Weltbank, aber ihre



politische Abstinenz, die sich vor allem in ihrer Zurückhaltung niederschlug, die Korruption beim Namen zu nennen. Sie zog es vielmehr vor, die Untersuchung von Korruptionspraktiken institutionell auszulagern, nämlich an die vom ehemaligen Worldbanker Peter Eigen geleitete NGO namens *Transparency International* (TI).

Wesentlich gehaltvoller war ein von UNDP 1997 veröffentlichtes Diskussionspapier („*Reconceptualising Governance*“), das auch das Governance-Konzept der Weltbank nicht von Kritik verschonte. Während diese die Management-Qualitäten der Regierungen betont, ist für UNDP deren Rechenschaftspflicht gegenüber der eigenen Regierung entscheidend für Good Governance. Auch UNDP's „*administrative governance*“ fordert einen handlungsfähigen, transparenten und verantwortungsvoll agierenden Staat sowie ein wirkungsvolles *public management*, das im Rahmen einer demokratisch legitimierten „*political governance*“ Entscheidungen durchzusetzen vermag. Innovativ ist jedoch die Konstruktion einer „*systemic governance*“, die das kooperative Interagieren von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft organisieren soll und durch diesen organisierten Tripartismus am ehesten das Gemeinwohl gegen mächtige Partikularinteressen durchsetzen könnte.

Der damalige UNDP-Administrator Mark Mallow Brown verschrieb im Herbst 1999 seiner Organisation ein neues Schwerpunktprogramm, in dem neben Managementreformen im öffentlichen Sektor und dem dazu notwendigen *capacity building* auch Good Governance für eine nachhaltige Entwicklung sorgen sollte. Sie schuf ein Governance-Programm, das u. a. die Initiative „*Good Governance for Development in Arab States*“ unterstützte. Wenn man jedoch die Unterfinanzierung von UNDP bedenkt, konnten diesen Absichtserklärungen allenfalls punktuell wirksame Taten folgen.

Im Vergleich zum Giganten Weltbank ist UNDP ein Zwerg in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, der zudem immer von Etatkürzungen bedroht ist. Sein in den 1990er Jahren entwickeltes „*Management Development Programme*“ (MDP) reagierte zwar auf die gewachsene Nachfrage nach Beratungsleistungen im Bereich der Entwicklungsverwaltung, konnte aber aufgrund knapper Mittel nur sehr begrenzt seine Dienste anbieten (vgl. Adam 2002: 147 ff.). Der Jahresbericht 2008 von UNDP weist aus, dass in den vier Jahren 2004-07 aus dem Gesamtetat von 14,3 Mrd. US-Dollar nur 5,2 Mrd. US-Dollar in die verschiedenen Dimensionen von „*Democratic Governance*“ investiert werden konnten. Die Beiträge Deutschlands lagen weit hinter denen anderer OECD-Länder, besonders der Niederlande und der skandinavischen Länder.

Auch aufgrund dieser ungleichen Gewichte findet das, was sich die mit hochkarätigen Experten besetzten Forschungs- und Grundsatzabteilungen der Weltbank ausdenken, mehr Gehör in der internationalen Entwicklungsszene: Sie ist die bei weitem wichtigste *agenda setting agency*. Und deshalb hinterließ ihr Governance-Konzept auch so nachhaltige Spuren.

Zur Jahrhundertwende bekräftigten mehrere internationale Vereinbarungen die Bedeutung von Good Governance für die gesamtgesellschaftliche und nachhaltige Entwicklung, weil Good Governance als Kernelement von entwicklungsfördernden Rahmenbedingungen und als Voraussetzung für in- und



ausländische Investoren galt. Unter diesen internationalen Vereinbarungen gewann die vor großer Besetzung aus allen Weltregionen im Jahr 2000 in New York unterzeichnete *Millennium-Erklärung* eine besondere Bedeutung. Ihr Kapitel über „*Menschenrechte, Demokratie und Good Governance*“ betonte die zentrale Bedeutung dieser Werte auch für die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs), die bis zum Jahr 2015 die schlimmsten Formen extremer Armut überwinden sollten (vgl. Nuscheler/Roth 2006).

Der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan räumte in seinem programmatischen Bericht zum Millennium + 5-Gipfel (2005) unter dem Titel „*In Larger Freedom*“ einer stabilen Demokratie einen ebenso hohen Stellenwert wie der Friedenssicherung ein. Diese Gewichtung ist bemerkenswert, weil die Friedenssicherung die von der UN-Charta definierte Hauptaufgabe der Vereinten Nationen bildet, obwohl inzwischen das Völkerrecht und im besonderen das Entwicklungsvölkerrecht den Friedens- und Sicherheitsbegriff erheblich erweitert hatten. Die Vereinten Nationen propagierten nun das Konzept der „menschlichen Sicherheit“ (vgl. Ulbert/Werthes 2008).

Uwe Holtz, der viele Jahre den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages geleitet hatte, forderte nun in der Debatte über die MDGs statt der vom US-Ökonomen und UN-Chefberater für Entwicklung Jeffrey Sachs geforderten Verdoppelung der internationalen ODA eine Halbierung der Zahl undemokratisch regierter Länder, weil er in Demokratie und Good Governance die Voraussetzung für eine wirksame Armutsbekämpfung erkannte:

„Was good governance betrifft, so spiegelt sich dabei eine Erfahrung wider, die seit Ende der 1980er Jahre die internationale Zusammenarbeit in wachsendem Maße prägt: Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen und menschenwürdigen Entwicklung sind nicht nur eine Frage wirtschaftlicher Erfolge. Auch ‚schwache‘ Regierungen, willkürliche Rechts- und Justizsysteme, schlecht funktionierende Verwaltungen und Korruption sind Ursachen für Armut und maldevelopment“ (Holtz 2006: 128 f.).

Allerdings hatte die diplomatische Rücksichtnahme der MDG-Konstrukteure auf die politischen Empfindlichkeiten vieler Entwicklungsländer zur Folge, dass das Grundübel von *Bad Governance*, vor allem in Gestalt der alle Lebensbereiche und politischen Entscheidungsebenen durchdringenden Korruption, verschwiegen wurde. Uwe Holtz erkannte deshalb im Zurückfallen der MDGs hinter die starken Bekenntnisse der Millennium-Erklärung und vieler anderer internationaler Konferenzbeschlüsse zu Demokratie und Menschenrechten auch die entscheidende Schwachstelle im wichtigsten Projekt der internationalen Entwicklungspolitik.

Weil die MDGs politische Schlüsselprobleme erfolgreicher Armutsbekämpfung nicht anpackten, laufen sie sogar Gefahr, einen lang beschrittenen Irrweg fortzusetzen. Ohne verantwortliches Handeln der Regierenden kann mehr Geld, das Jeffrey Sachs zur Verwirklichung der MDGs forderte, sogar Fehlentwicklungen verstärken, die bereits zur zwiespältigen Erfolgsgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit gehören.

Noch einmal bekräftigte das Abschlussdokument der von den Vereinten Nationen im Jahr 2002 im mexikanischen Monterrey veranstalteten Zweiten Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung (*Financing for Development*), was inzwischen schon viele Konferenzbeschlüsse und Festreden gewichtiger Reprä-

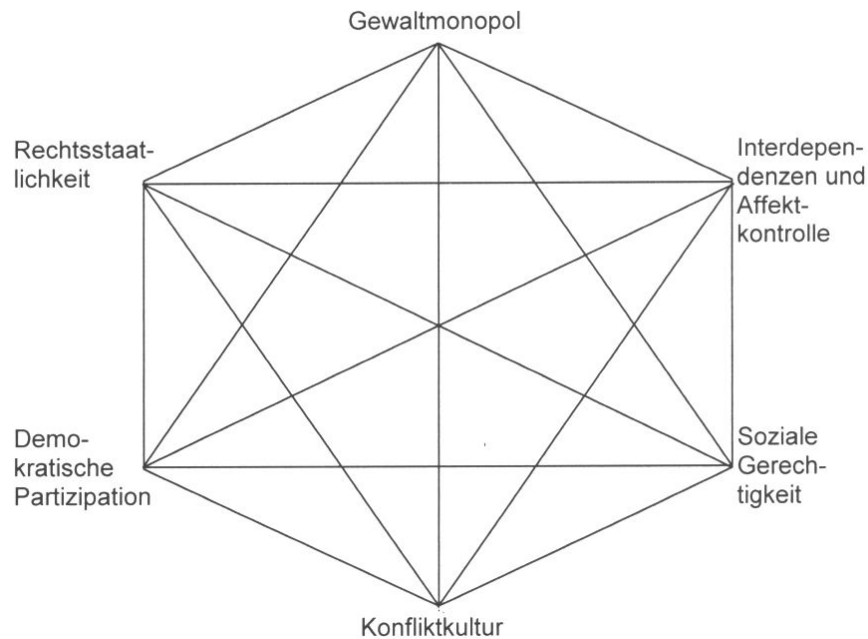


sentanten der Staatengemeinschaft bekundeten. „*Good Governance ist entscheidend für nachhaltige Entwicklung.*“ Aber die Wiederholung solcher Aussagen hatte inzwischen eher einen kontraproduktiven Effekt, weil sie auch Kleptokraten unterschreiben konnten, ohne befürchten zu müssen, zur Rechenschaft gezogen zu werden. Dieser Widerspruch zwischen wohlfeiler Rhetorik und dem praktischen Handeln trug nicht unerheblich zur Legitimationskrise der Entwicklungspolitik bei. Litaneien befördern nicht das Nachdenken.

2.6 Good Governance und das „zivilisatorische Hexagon“

Man kann die Normen und Wunschvorstellungen, die UN-Dokumente, Resolutionen von Welt- und Regionalkonferenzen, entwicklungspolitische Grundsatz-erklärungen des DAC und der EU sowie einzelne Wissenschaftler mit dem Begriff Good Governance verbanden, graphisch in dem von Dieter Senghaas (1994: 24) konstruierten *zivilisatorischen Hexagon* verdichten, das Bausteine für ein friedliches Zusammenleben der Menschen und Staaten in Wechselbeziehungen zueinander bringt. Zwar fehlt in diesem Hexagon das wirtschaftliche Wachstum, das für die Weltbank den Dreh- und Angelpunkt von Entwicklung bildet, aber Senghaas fügt hinzu, dass die „materielle Anreicherung von Rechtsstaatlichkeit“ und die Sicherung der Grundbedürfnisse eine „konstitutive Bedingung der Lebensfähigkeit von rechtsstaatlichen Ordnungen und damit des inneren Friedens“ bilden. In diesem Hexagon fehlt auch das Prinzip Nachhaltigkeit, das der Autor in das „*entwicklungspolitische Hexagon*“ einbaute (Nuscheler 2004: 247).

Schaubild 1: Das zivilisatorische Hexagon





Zusammenfassend kann man sowohl beim Begriff Governance als auch beim Begriff Good Governance die folgenden unterschiedlichen Akzentsetzungen erkennen:

- Die Weltbank betont die Management-Qualitäten der Regierungen, mit knappen ökonomischen, ökologischen und sozialen Ressourcen effizient und transparent umzugehen.
- Für UNDP sind die folgenden politischen Qualitäten für Good Governance entscheidend: die Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber den Regierten („*accountability*“), freie Wahlen, *Empowerment*, Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen sowie die Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Mittel.
- Die EU stellte rechtsstaatliche und demokratische Strukturen, den Schutz der Menschenrechte und den Kampf gegen die Korruption in den Vordergrund (vgl. Conzelmann 2003). Diese Schwerpunkte unterstrich die EU-Kommission noch einmal in ihrer 2003 veröffentlichten Mitteilung zu *Governance and Development*.

Allen Konzepten gemeinsam sind die Prinzipien Verantwortlichkeit, Transparenz und Partizipation. Besonders beredt konnte der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan über die Bedingung von Good Governance für Entwicklung reden und schreiben. Er schrieb bzw. ließ in einem Beitrag für den *African Governance Report* von 2005 unter dem Titel „*Striving for Good Governance in Africa*“ das Folgende schreiben:

„Gute Regierungsführung und nachhaltige Entwicklung lassen sich nicht trennen. Das ist die Lehre aus all unseren Bemühungen und Erfahrungen von Afrika über Asien und Lateinamerika. Ohne gute Regierungsführung – ohne Rechtsstaatlichkeit, verlässliches Regierungshandeln, legitimierte Machtausübung und bürgernahe Gesetzgebung – werden uns alle Gelder und alle Wohltätigkeit dieser Welt nicht auf den Weg zum Wohlstand bringen.“

Das ist die gehaltvollste Übersetzung von Good Governance, zumal aus der Feder des ehemaligen höchsten Repräsentanten der Staatengemeinschaft. Ebenso wichtig war, dass er aus Afrika (Ghana) stammte und deshalb von afrikanischen Regenten nicht so leicht beschuldigt werden konnte, die Rolle eines Büttels des Westens zu spielen. Nicht minder glaubwürdig hatte der ehemalige tansanische Präsident Julius Nyerere die Korruptionspraktiken vieler seiner Amtskollegen angeklagt und in dem nach ihm benannten und von der *Stiftung Entwicklung und Frieden* (SEF) veröffentlichten Bericht der Südkommission von 1990 betont, dass eine verantwortliche Regierungsführung die Voraussetzung für Entwicklung bilde und ein unbedingtes Muss von Demokratie darstelle (SEF 1990). Es gibt heute nur wenige afrikanische Führungsfiguren vom Format eines Julius Nyerere, Nelson Mandela und Kofi Annan.

2.7 Afrikas Schwüre und Rückfälle in Bad Governance

Es ist bemerkenswert, dass auch die afrikanischen Adressaten der *Bad Governance*-Schelte in das Hohelied auf Good Governance einstimmten. Die im Juli 2003 in Maputo veranstaltete Versammlung der Afrikanischen Union erklärte in einer konsensualen Resolution, dass sie „*die Bedeutung und Rolle von Demokratie und Good Governance für die ökonomische und soziale Entwicklung*“ unterstreiche. Der Verdacht drängt sich auf, dass sich mancher afrikanische Autokrat



durch die Unterschrift unter solche Resolutionen einen politischen Ablass und außerdem das Wohlwollen externer Geldgeber zu besorgen oder zu erhalten versuchte. Mancher Kleptokrat unter den 39 Signaturstaaten unterschrieb auch die Einsicht, „*dass die Korruption die Verantwortlichkeit und Transparenz in der öffentlichen Verwaltung genauso unterminiert wie die sozio-ökonomische Entwicklung auf dem Kontinent*“.

Dass die UN-Konvention zur Korruptionsbekämpfung (UNCAC) Ende 2006 in Kraft treten konnte, war möglich geworden, weil sie auch von 20 afrikanischen Staaten ratifiziert worden war. Solche Ratifikationen bewirken jedoch wenig, wenn sie nicht gleichzeitig wirksame Überwachungs- und Implementationsmechanismen beschließen. Das Bekenntnis von Maputo hielt die afrikanischen AKP-Staaten auch nicht davon ab, die Verhandlungen über das Cotonou-Abkommen mit der EU beinahe scheitern zu lassen, weil sie den folgenden Passus in Art. 9 Abs. 3 und die aus ihm ableitbaren Sanktionen bei Zuwiderhandeln nicht akzeptieren wollten:

„In einem politischen und institutionellen Umfeld, in dem die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatlichkeitsprinzip geachtet werden, ist verantwortungsvolle Staatsführung (d. h. Good Governance) die transparente und verantwortungsbewusste Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und ihr Einsatz für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung. Sie beinhaltet klare Verfahren der Beschlussfassung für die Behörden, transparente und verantwortungsvolle Institutionen, den Vorrang des Gesetzes bei der Verwaltung und Verteilung der Ressourcen und Qualifizierung zur Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen insbesondere zur Verhinderung und Bekämpfung der Korruption.“

Dieser Vertragspassus enthält gewissermaßen das völkerrechtliche Einmaleins von Good Governance. Aber wie die im Kapitel 3.3 dargestellten Indices belegen, konnten auch solche Vertragswerke Rückfälle in *Bad Governance* nicht verhindern. Dies gelang auch nicht dem von NEPAD (*Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung*) eingerichteten *African Peer Review Mechanism* (APRM), der durch gegenseitige Beobachtung und Evaluierung das verantwortliche Regierungshandeln und gute Wirtschafts- und Finanzpolitik fördern sollte. Der Ansatz des APRM ist wichtig und innovativ, weil er – durchaus vergleichbar mit Begutachtungsverfahren innerhalb der EU – auch bei Zeugnissen für Good Governance auf *Ownership* (d. h. Selbstverantwortung) setzt.

Bisher haben sich 26 Staaten verbindlich verpflichtet, den APRM durchzuführen, aber die Bilanz der wenigen *Peer Reviews*, die NEPAD bisher bearbeitet hat, ist bescheiden (vgl. Jakobeit 2006). Der Tatbestand, dass sich fast die Hälfte der Staaten der innerafrikanischen Überprüfung nicht stellte, lässt darauf schließen, dass sie ihre Good Governance-Leistungsbilanz selbst nicht gut einschätzen. Dann allerdings können auch Verpflichtungen in völkerrechtlichen Verträgen oder konsensuale Resolutionen der *African Union* wenig bewirken. Hier hat die Rhetorik eine Exkulpationsfunktion. Auch notorische Kleptokraten stimmen auf internationalen Konferenzen in die Kritik an der Korruption ein – und deponieren anschließend ihre geraubten Reichtümer auf Schweizer Nummernkonten. Der Umgang der afrikanischen Präsidenten mit dem Despoten Robert Mugabe illustriert, welchen geringen Wert die wohlfeilen Bekenntnisse zu Good Governance im politischen Geschäft haben.

Im Frühsommer 2008 startete das Hamburger GIGA (*German Institute of Global and Area Studies*) ein neues Forschungsprojekt, das mit dem herausfordernden



den Titel „*Good Governance allein reicht nicht*“ überschrieben wurde. Die Forscher gehen davon aus, dass auch eine Verdoppelung der Afrika-Hilfe wenig Gutes bewirken könne, solange die „örtliche Politik und Verwaltung weiter durch Klientelismus und persönliche Bereicherung deformiert werden“. Die Afrika-Forscher des GIGA stellten auch fest, dass „autoritäre Regime in Afrika wieder an Boden gewinnen“ (Erdmann/von Soest 2008: 1). Dieser Einschätzung, die quer zum normativen Plädoyer für Good Governance liegt, kann nicht widersprochen werden. Die Fakten konfliktieren mit Normen.

2.8 Abschied von Good Governance in den fragilen Staaten?

Etwa die Hälfte der internationalen Afrika-Hilfe ging in Staaten, in denen Kriege und Zerfallserscheinungen der öffentlichen Ordnung die Effekte vieler Projekte wieder zunichte machten. Eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit wird in rund zwei Dutzend Staaten, in denen staatliche Institutionen paralytisch oder sogar zusammengebrochen sind, erheblich erschwert oder sogar blockiert. Gleichzeitig sind diese virtuellen Staatsgebilde eine besondere Herausforderung für das Millennium-Projekt, weil in ihnen nach einer Analyse der britischen Entwicklungsbehörde (DFID 2005) das Pro-Kopf-Einkommen nur knapp die Hälfte im Vergleich zu anderen armen Ländern erreicht, die Kindersterblichkeit doppelt und die Müttersterblichkeit dreimal so hoch und ein Drittel der Bevölkerung unterernährt ist.

Die westliche Gebergemeinschaft ging seit Beginn der 1990er Jahre davon aus, dass Good Governance eine notwendige Voraussetzung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung sei. Deshalb wurden „*good performers*“ bei der Mittelvergabe bevorzugt und die fragilen Staaten mit schwachen Verwaltungs- und Rechtsstrukturen zu „vergessenen Staaten“ (so Levin/Dollar 2005). Das von der Bush-Administration gestartete Programm des „*Millennium Challenge Account*“ (MCC) leistete nur noch Hilfe an Länder, die drei Minimalstandards erfüllten: Herrschaft des Rechts, Marktorientierung und Engagement für das Bildungs- und Gesundheitswesen. Hier fand ein vom US-State Department gesteuerter Wandel von der Bedarfs- zur Anreizorientierung statt, folglich ein Bedeutungsverlust der USAID, für die weiterhin das Kriterium der Bedürftigkeit handlungsorientierend war.

Mit dem Start des Millennium-Projekts realisierte auch die Weltbank, dass sie die von ihr sogenannten „*Low Income Countries Under Stress*“ (LICUS) nicht länger sich selbst überlassen kann, obwohl sie in ihnen weiterhin Voraussetzungen für eine wirksame Zusammenarbeit vermisste:

„Low-income countries under stress are characterized by very weak policies, institutions, and governance. Aid does not work well in these environments because governments lack the capacity or inclination to use finance effectively for poverty reduction“ (Weltbank 2002: ii).

Die Terroranschläge vom 9. September 2001 veränderten schlagartig das Verhalten gegenüber diesen LICUS, weil sie in Verdacht gerieten, Brutstätten des internationalen Terrorismus zu sein. Es flossen wieder erhebliche Mittel. Dies war auch möglich, weil nun nicht mehr Good Governance zur Bedingung gemacht wurde, sondern die Wiederherstellung oder Stabilisierung von Staatlichkeit, also „*state building*“, zum entwicklungspolitischen Ziel erklärt wurde.



Hier bekam auch die früher von NGOs gescholtene Rüstungshilfe eine neue Rechtfertigung, weil Sicherheitskräfte zur Sicherung oder Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols Waffen und andere Geräte brauchen.

Unter der Herausforderung erodierender oder gar kollabierender Staatlichkeit wurde notgedrungen und schleichend Abschied vom Good Governance-Paradigma genommen und erhielt „*state building*“ Priorität (vgl. Debiel u. a. 2007). Dies war auch der strategische Denkansatz von Francis Fukuyama (2006), der nach dem Ende des Kalten Krieges schon das „Ende der Geschichte“ gekommen sah. Für ihn waren nun der Aufbau und die Stärkung öffentlicher Institutionen strategisch wichtiger als die Fokussierung auf Dienstleistungen oder den Ausbau der materiellen Infrastruktur.

Das Problem der strukturellen Stabilisierung fragiler Staatsgebilde, denen es fast an allen Qualitäten moderner Staatlichkeit mangelt, kann exemplarisch am Fall von Afghanistan aufgezeigt werden. Hier gelingt es auch einer multinationalen Eingreiftruppe mit einem hohen Einsatz von zivil-militärischen Operationen allenfalls ansatzweise, Provinzen zu befrieden und den Einfluss regionaler Kriegsfürsten (*warlords*) einzudämmen. Hier geht es noch lange nicht um Good Governance oder „*Nation building*“, sondern um die Befriedung und das Zusammenhalten von ethnisch versäulten Teilherrschaften unter dem sehr brüchigen Dach eines Zentralstaates. Das von den Modernisierungstheorien vererbte und an einer „Weltkultur der Nationalstaaten“ orientierte Konzept des *Nation-Building* setzt die Existenz oder den Aufbau einer funktionierenden Staatlichkeit voraus, ohne die Good Governance keinen tragfähigen institutionellen Unterbau hat (vgl. Hippler 2003).

Allerdings verlangt das mittel- und langfristige Ziel einer strukturellen Stabilisierung fragiler Staatswesen mehr als die Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols, nach einer Zieldefinition des DAC (1998) die „*sich gegenseitig verstärkenden Ziele des sozialen Friedens, der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte sowie soziale und ökonomische Entwicklung, welche durch dynamische und repräsentative politische Institutionen unterstützt werden, die wiederum fähig sind, den Wandel zu managen und Konflikte ohne Gewalt zu lösen*“ – also doch Schritte zu Good Governance.

Inzwischen gibt es notgedrungen viele Bemühungen, auch das praktisch-operative Problem zu lösen, wie die Entwicklungszusammenarbeit unter den Bedingungen fragiler Staatlichkeit gestaltet werden sollte. Die britische Entwicklungsbehörde DfID (2005) legte einen Operationsplan vor und die Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) veröffentlichte ein Handbuch zum „*Konfliktsensitiven Programm-Management*“ (KSPM). Das BMZ erarbeitete mit dem Konzept „*Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung*“ Eckpunkte für den Umgang mit fragilen Staaten (BMZ 2007). Das BMZ kann mit der Beteiligung an der verhandelten Konfliktbeilegung im Norden Malis, die eine Konsolidierung eines fragilen Staatswesens ermöglichte, ein „*best practice*“-Projekt vorweisen. Andere Mediationsversuche in Konfliktregionen scheiterten allerdings.

Angesichts der Verwerfungen in fragilen Staaten müssen entwicklungspolitische Therapieversuche der folgenden Sequenz folgen: Wiederherstellung und Stabilisierung der Staatlichkeit – rechtsstaatliche Bändigung des staatlichen



Gewaltmonopols – Demokratisierung (vgl. Rotberg 2004). Denn dies lehrt die Erfahrung: Ohne Sicherheit und inneren Frieden in einem einigermaßen stabilen Staatswesen kann es keine Entwicklung geben und ist es sehr schwierig, funktionierende Verwaltungs- und Rechtsstrukturen aufzubauen. Auch deshalb integrierte das BMZ in seine „Zusammenarbeit im Bereich Good Governance“ mit sehr guten Gründen auch Bemühungen um die Friedenssicherung (vgl. BMZ Materialien 161).

2.9 Misstöne und Konkordanzen im Good Governance-Wunschkonzert

Die Vermehrung von fragilen oder kollabierenden Staatsgebilden nach der Verkündung und fast universellen Akkreditierung der Good Governance-Prinzipien verstärkten Zweifel an der Erfolgsgeschichte, die Konferenzbeschlüsse suggerierten. Nur vereinzelt gab es auch Kritik am Good Governance-Konzept, die sich vor allem auf ihren Geburtshelfer Weltbank konzentrierte. Es gehört in der kritischen *development community* schon zum Ritual, die Bretton Woods-Institutionen als Instrumente westlicher Hegemonialpolitik anzuklagen. Dann war auch der Verdacht nicht weit entfernt, dass die Good Governance-Rezeptur nur einen neuen Versuch darstelle, die alten modernisierungstheoretischen Rezepte unter einem neuen Firmenzeichen weltweit zu verbreiten und den Rest der Welt doch wieder nach eigenem Vorbild gestalten zu wollen. Der bekannte Buchtitel von Wolfgang Sachs „*Wie im Westen, so auf Erden*“ (1993) kommt in Erinnerung. Aber es war gar nicht so leicht, mit Demokratie und Menschenrechten auch Good Governance prinzipiell in Frage zu stellen, weil sie erstrebenswerte und allseits akzeptierte Ziele darstellen.

Die Attac-Aktivistin Susan George (1994: 208) stellte schon zu Beginn der Good Governance-Debatte die rhetorische Frage, wie eine so mächtige Institution wie die Weltbank, die mit ihrer Massenproduktion von Berichten die entwicklungspolitische Agenda dominiert, sich plötzlich für die Demokratisierung einsetzt. Sie gab die folgende Antwort, in der tiefes Misstrauen gegenüber den hintergründigen Absichten zum Ausdruck kommt, die Susan George und andere Kritiker der Weltbank auch dem Good Governance-Konzept unterstellten:

„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 ... Ein im Kern so politischer Gesellschaftsbereich erscheint jetzt als völlig unpolitisch, eher technisch-administrativ, und wird auf diese Weise der Einmischung der Weltbank geöffnet.“

Man mag diese Kritik als notorisches Nörgeln einer Aktivistin von Attac abtun, zu dessen bevorzugten Feindbildern immer die Bretton Woods-Institutionen zählten. Aber so ganz grundlos sind die verschwörungstheoretisch anmutenden Spekulationen über die Hintergründe und Zielsetzungen der Weltbank-Strategien nicht. Es ist auch richtig, dass die Weltbank schon viel Unheil angerichtet hat. Dieses Zugeständnis an die Nachdenklichkeit bedeutet jedoch kein Abrücken von der Überzeugung, dass Good Governance ein aus Erfah-



rungen lernendes und für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik richtungsweisendes Konzept ist.

Man hätte erwarten können, dass sich auch die Kritik aus dem Süden gegen die von Susan George begründete Rechtfertigung von Einmischungen in die inneren Verhältnisse richtet. Sie richtete sich aber erstens mehr gegen die einseitige Verortung der Entwicklungskrise in einer hausgemachten „*crisis of governance*“, zweitens gegen die Ausblendung der weltwirtschaftlichen Restriktionen, drittens gegen die aus Good Governance und dem Cotonou-Abkommen ableitbaren Konditionalitäten und Sanktionsandrohungen.

Die Konditionalitäten, welche die Bretton Woods-Institutionen im Rahmen ihrer Strukturanpassungspolitik mit großer Härte durchgesetzt hatten, stießen inzwischen nicht nur auf selbstbewusster gewordene Partner, sondern konfliktierten auch mit dem Recht auf *Ownership*, das die Weltbank selbst mit der Maxime umschrieb, dass die Partnerländer vom Beifahrersitz auf den Fahrersitz umsteigen sollten. Die von der OECD initiierte Paris-Deklaration zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von 2005 gestand diesen ausdrücklich dieses Recht zu. Sie waren auch immer weniger gewillt, wie zu Zeiten der großen Verschuldungskrisen Diktate aus Washington, D.C. hinzunehmen. Zwar stieß die von Samuel P. Huntington (1991) nach dem Ende des Ost-West-Konflikts prognostizierte „dritte Welle der Demokratisierung“ an verschiedenen Orten auf Klippen, aber der Nachweis von Vergleichsindices, dass demokratisch regierte Länder auch wirtschaftlich erfolgreich waren, erzeugte mehr Lerneffekte als Sanktionsandrohungen oder die Aussicht auf einen Good Governance-Bonus.

Es ist bemerkenswert, dass ein ägyptischer Rechtsprofessor, der auf einer Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung „*Good Governance aus der Perspektive der Empfängerländer*“ darstellen sollte, vor allem das Fehlen supranationaler Mechanismen zur Umsetzung der im Dezember 2006 in Kraft getretenen UN-Konventionen gegen Korruption (UNCAC) oder der von der Afrikanischen Union in Maputo verabschiedeten Resolution gegen die Korruption beklagte (El-Kosheri 2007). Die schärfsten afrikanischen Kritiker an der westlichen Entwicklungspolitik, wie der kenianische Ökonom James Shikwati (2006) oder der ugandische Journalist Andrew Mwenda (2006), lasteten der „Fehlentwicklungshilfe“ vor allem an, die Korruption von Kleptokratien gefüttert zu haben und weiterhin die demokratische Verantwortlichkeit der Regierenden zu untergraben.

Auch im Süden standen nicht so sehr die Prinzipien von Good Governance, die Susan George mit polemischer Häme überzog, zur Debatte, sondern aus ihnen ableitbare Sanktionen. Vielmehr nutzten Oppositionsparteien und zivilgesellschaftliche Organisationen seine Kernkriterien der Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns und der Verantwortlichkeit der Regierenden in Medien- und Wahlkampagnen. Dabei erhielten sie vom Netzwerk internationaler Stiftungen und NGOs finanzielle und technische Unterstützung. Die digitale Vernetzung der Welt und die Einbindung der Medien in transnationale Kommunikationsstrukturen beförderten Demokratisierungsprozesse.

Das normative Leitbild von Good Governance lieferte dabei einen Referenzrahmen, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Es war also nicht nur ein neues



Rechtfertigungsmuster für ordnungspolitische Interventionen, wie es in den 1980er und frühen 1990er Jahren der von den Bretton Woods-Institutionen mit aller Macht durchgesetzte *Washington Consensus* war, sondern Good Governance war auch ein Konzept, an dem sich interne Demokratiebewegungen orientierten. Diese Wechselwirkung zwischen externer Einflussnahme und internen Reformbewegungen übersah Susan George in ihrer obsessiven Kritik an den Absichten und Machenschaften der Weltbank und westlichen Gebergemeinschaft.

3. Erfolgskontrolle von Good Governance

29

Es war die Annahme der Weltbank, dass ein besseres Management des öffentlichen Sektors die „*crisis of governance*“ und damit die Wirtschaftskrisen überwinden könne; es war die Annahme und Hoffnung der Promotoren von Good Governance, dass Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die Sicherung der Menschenrechte nicht nur zivilisatorische Fortschritte darstellen, sondern auch die gesamtgesellschaftliche Entwicklung befördern und Armut überwinden können. Die Entwicklungsforschung stellte die zusätzliche Frage, unter welchen Bedingungen die internationale Entwicklungszusammenarbeit die angestrebten Ziele erreichen kann.

Diese Frage stellte sich umso dringlicher, nachdem viele Kritiker ihr unterstellten, mehr geschadet als genutzt zu haben und der US-Ökonom William Easterly (2006: 19), der 16 Jahre lang für die Weltbank gearbeitet hatte, mit großer internationaler Resonanz feststellen konnte:

„Doch nach 60 Jahren und unzähligen Reformprogrammen für Hilfsorganisationen, Dutzender verschiedener Pläne und Zahlungen in Höhe von 2,3 Billionen US-Dollar hat die Hilfsindustrie ihr hehres Ziel noch immer nicht erreicht.“

Je nach Berechnung – und es ist schon umstritten, was aufgrund welcher Kriterien zur ODA oder „Entwicklungshilfe“ gezählt werden kann – schwanken die Zahlenangaben zwischen 1,5 und 2,3 Billionen US-Dollar, die in diesem halben Jahrhundert aus den Norden aus bi- und multilateralen in den Süden flossen, davon geschätzte 650 Mrd. US-Dollar allein in das subsaharische Afrika. Die Jahresberichte des DAC präzisieren, wie die sogenannte „ODA-Quote“ errechnet wird. In diesem halben Jahrhundert versuchte die Gebergemeinschaft unter der konzeptionellen und materiellen Führungsrolle der Weltbank mit Förderprogrammen für Good Governance dem Misserfolg von Entwicklungsprogrammen gegenzusteuern.

Auch die Weltbank, die einen hochkarätigen Expertenstab beschäftigt und zur Beratung in alle Welt entsendet, kam in Argumentationsnöte. In einer 1998 vorgelegten Studie versuchte sie, Antworten auf die von ihr selbst gestellten Fragen zu finden: „*What Works, What Doesn't, and Why?*“ Ein Meisterwerk ihrer PR-Arbeit war ihre salomonische Antwort: „*Foreign aid in different times and different places has been highly effective, totally ineffective, and every thing in between.*“



3.1 Die ökonomische Wirkungsforschung mit doppeldeutigen Erkenntnissen

Es gibt bereits eine Fülle von empirischen Studien über die Wirksamkeit der ODA und ihre Auswirkungen auf verschiedene Dimensionen von Entwicklung. Die ökonomische Wirkungsforschung wurde, stimuliert durch widersprüchliche Entwicklungen in den Weltregionen und durch das Millennium-Projekt mit seiner Forderung nach einem *Big Push* in Gestalt massiver Kapitalspritzen, zu einem neuen Schwerpunkt in der internationalen Entwicklungsforschung. Daran beteiligten sich viele universitäre Institute und politiknahe Forschungszentren wie das *Center for Global Development* oder das *Deutsche Institut für Entwicklungspolitik* (DIE).

Die empirische Evidenz für eine positive Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit ist noch höchst brüchig. Dies kann zunächst am Streit über ihren Einfluss auf das Wirtschaftswachstum verdeutlicht werden, also über eine Frage, die mehr durch quantitative Analysen überprüft werden kann als die viel schwierigere qualitative Bewertungsfrage, welche Auswirkungen gute, relativ gute, tendenziell oder faktisch schlechte Regierungsführung auf den Erfolg entwicklungspolitischer Programme und Projekte haben. Es ist schon umstritten, was eine relativ gute von einer relativ schlechten Regierungsführung unterscheidet.

Die Frage, welchen Einfluss die Entwicklungszusammenarbeit auf das Wirtschaftswachstum hat, steht auch deshalb im Mittelpunkt der vorwiegend angelsächsisch geprägten Wirkungsforschung, weil hier noch immer und trotz aller Kritik in den sozial- und kulturwissenschaftlichen Entwicklungstheorien Wirtschaftswachstum als eine Voraussetzung für eine nachhaltige und breitenwirksame gesamtgesellschaftliche Entwicklung gilt. Es schien so, dass das folgende Fazit der Studie von Craig Burnside und David Dollar (2000: 847) aus der entwicklungsökonomischen Denkfabrik der Weltbank breite Zustimmung finden konnten: „... *aid has a positive impact on growth in developing countries with good fiscal, monetary, and trade policies, but has little effect in the presence of poor policies.*“

William Easterly (2006: 50), der sich mehrfach mit dieser Position auseinandersetzte, kam in seiner Polemik gegen die „Legende vom big push“ zu einer ganz anderen, aber ebenfalls statistisch abgesicherten Schlussfolgerung:

„Von 1950 bis 2001 wiesen Länder mit unterdurchschnittlich wenig Entwicklungshilfe dieselben Wachstumsraten auf wie Länder mit überdurchschnittlich viel Entwicklungshilfe. Arme Länder die keine Hilfe erhielten, konnten problemlos positives Wachstum herbeiführen.“

Der größte Teil der „*Aid-Effectiveness-Literature*“ kommt nach teilweise aufwendigen statistischen Analysen zum Schluss, dass die ODA allenfalls einen geringen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum gehabt habe. Dieser Absage ihrer positiven Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum hielt wiederum Paul Collier (2006) vom *Centre for the Study of African Economies* der Oxford University entgegen, dass im Falle des subsaharischen Afrika das Wachstum ohne externe Unterstützung noch viel geringer ausgefallen wäre. Er bekräftigte eine Binsenweisheit der Vergleichsforschung, dass Vergleiche die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen berücksichtigen müssen.



Dies ist ohnehin eine offensichtlich auch durch einen großen empirischen Aufwand nicht mit letzter Gewissheit zu beantwortende Frage: Was wäre, im Besonderen in den ärmsten Ländern, ohne ODA geschehen? Jörg Faust und Stefan Leiderer (2006: 18) vom DIE kommen nach einer Auswertung der ökonomischen Ländervergleiche zu dem ziemlich ernüchternden Fazit:

„Nach wie vor liegen jedoch keine eindeutigen Befunde aus der makroquantitativen Aggregatdatenforschung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe hinsichtlich der Steigung des Wirtschaftswachstums vor.“

Dies gilt auch – und dies hinterlässt noch eine größere Verwirrung – für relativ gut regierte Länder und könnte eine wichtige Begründung für Good Governance in Frage stellen. Andere Studien bestätigten dagegen die Behauptung von Burnside/Dollar (2000), dass gute politische Rahmenbedingungen das Wirtschaftswachstum befördern.

Allerdings müssen die aus quantitativen Makrodaten abgeleiteten Schlussfolgerungen qualitativ interpretiert werden. Erstens schließt der auf eine nationale Einheit bezogene negative Befund keineswegs aus, dass die Entwicklungszusammenarbeit auf regionaler oder lokaler Ebene positive Wirkungen erzielte. Davon zeugen viele Erfolgsgeschichten vor allem von privaten Hilfsorganisationen, die mehr mit lokalen Partnern zusammenarbeiten als staatliche Durchführungsorganisationen.

Es gibt Lebenswirklichkeiten hinter Statistiken, die in der Regel Durchschnitte berechnen. Ökonometrische Aggregatdaten sagen zweitens auch wenig über Fortschritte in der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung aus, so z. B. über das „empowerment“ von Frauen, das für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung von großer Bedeutung ist. Vinod Thomas, der Generaldirektor der Evaluierungsgruppe der Weltbank, betonte in einem Interview mit E+Z (2008), dass quantitative Indikatoren kein „exaktes Gesamtbild“ liefern können, weil sie Wechselwirkungen zwischen einzelnen Faktoren nur ungenügend erfassen.

Hier setzen die Technische Hilfe im engeren und weiteren Sinne und die Aktivitäten von Stiftungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Hilfswerken verschiedener Provenience an. Ihre Erfolgsbilanzen verschießen sich quantitativen Querschnittsanalysen und erschließen sich allenfalls lokal begrenzten qualitativen Wirkungsanalysen. Es ist deshalb auch ungemein schwierig, den Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit zur Demokratieförderung zu bewerten, wenn Demokratie nicht auf die Veranstaltung von Wahlen und auf den Wettbewerb zwischen Parteien reduziert wird.

Obgleich es keine „robusten“ empirischen Belege dafür gibt, dass gut regierte Länder die ODA-Ressourcen besonders effektiv nutzen, besteht in der quantitativen und qualitativen Entwicklungsforschung doch ein weitgehender Konsens, dass funktionstüchtige Rechts- und Verwaltungsstrukturen, Rechtssicherheit für Individuen und Unternehmen sowie eine wirksame Korruptionsbekämpfung wichtige Voraussetzungen für eine günstige wirtschaftliche Entwicklung und für die Wirksamkeit der ODA bilden.

Die Konsequenz aus diesem auch statistisch nachweisbaren Zusammenhang lautet für die internationale Entwicklungspolitik: Die Förderung von Good Governance ist wichtiger als die massive und hastige Aufstockung des Entwicklungsetats, weil die Entwicklungszusammenarbeit mangels funktionieren-



der Strukturen und Institutionen in den sprichwörtlichen Fässern ohne Boden zu verschwinden droht. Mangelnde Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns, bürokratische Ineffizienz und die auf allen Handlungsebenen wuchernde Korruption gelten als gewichtige oder gar als entscheidende Entwicklungshindernisse.

Good Governance ist also nicht nur aus normativen Gründen, sondern auch für den wirksamen Einsatz der ODA von herausragender Bedeutung. Jörg Faust (2006) spricht auch in diesem Zusammenhang von einer „Dividende der Demokratie“. Es wurde deshalb auch heftig kritisiert, dass die acht Millennium-Entwicklungsziele zwar mehr Geld fordern, aber die Probleme von *Bad Governance*, der extremen sozialen Ungleichheit und des kleptokratischen Zugriffs auf die dann reichlicher fließenden Subsidien nicht ansprechen (vgl. Nuscheler/Roth 2006). Dann könnten sogar Fehlentwicklungen verstärkt werden, die James Shikwati (2006) dazu brachten, sich mit dem polemischen Begriff der „Fehlentwicklungshilfe“ internationales Gehör zu verschaffen.

3.2 Das Messungs- und Bewertungsproblem: Wie können Fortschritte oder Rückschritte bei der Förderung von Good Governance gemessen und bewertet werden?

Seit einigen Jahren versuchen internationale Organisationen – allen voran wieder die Weltbank –, mit finanziellen Ressourcen gut ausgestattete Stiftungen und Forschungsinstitute das Entwicklungsniveau von Good Governance zu messen und Schwachstellen von *Bad Governance* auszuloten. Kontinent- und länderübergreifende Datenerhebungen und empirische Vergleichsanalysen erfordern nicht nur einen hohen Personal- und Mitteleinsatz, sondern auch die Bewältigung verschiedener methodologischer Probleme, von denen die Qualität der Ergebnisse abhängt.

Es gab eine Hochkonjunktur von Indexkonstruktionen, weil es nicht nur eine wissenschaftliche Neugier nach empirisch gesicherten Erkenntnissen gab, sondern auch Entwicklungsbehörden und Durchführungsorganisationen von Programmen zur Demokratieförderung einen großen Informationsbedarf hatten, wo Implementationsdefizite bestehen und Förderungsprogramme mit Aussicht auf Erfolg ansetzen könnten. Es gab inzwischen genügend Blaupausen und Handlungskonzepte, deren Umsetzung je spezifische Informationen über sozio-ökonomische Ausgangsbedingungen, politische Machtstrukturen, ethnische Konfliktpotenziale und kulturelle Kontexte voraussetzt.

Die Methoden für solche Messungen und Indexkonstruktionen sind sehr unterschiedlich. Die Grundlagen bilden meistens Länderberichte von Experten, die wiederum das von internationalen Organisationen in ihren speziellen Tätigkeitsfeldern erhobene Datenmaterial verwerten und bewerten. Es ist dann ein methodologisches Problem, dessen Lösung mehr als die Beherrschung des statistischen Handwerkszeugs voraussetzt, welche Indikatoren zur Indexbildung und zum vergleichenden Ranking von Ländern ausgewählt werden. Hier entscheidet sich auch, wie einzelne Leistungsparameter gewichtet werden: sei es das Wirtschaftswachstum, das bei den Governance-Indikatoren der Weltbank ein hohes Gewicht bekommt, der messbare Stand der Presse- und Meinungsfreiheit, den das *Freedom House* (Washington, D.C.) hoch gewichtet, oder



der Entwicklungsstand einer marktwirtschaftlich verfassten Wirtschaftsordnung, der im Status Index des *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) einen hoch gewichteten Richtwert bildet.

Neben objektiven und – allerdings von der Qualität des Datenmaterials abhängigen – quantitativ messbaren Indikatoren gibt es eine größere Zahl von Indikatoren, die auf subjektiven Wahrnehmungen und Einschätzungen beruhen. Paradebeispiel ist der von *Transparency International* erstellte *Corruption Perception Index* (CPI), der auf Einschätzungen von lokalen Geschäftsleuten zu Korruptionspraktiken in Regierungen und Verwaltungen beruht und von vielen anderen Indices benutzt wird. Auch dann, wenn solche subjektiven Einschätzungen in Mehrfachgutachten Gegenkontrollen unterworfen werden, wie es beim mehrstufigen Entstehungsprozess des BTI geschieht, weichen die angeblich „objektivierten“ Ergebnisse der verschiedenen Indices teilweise erheblich voneinander ab. Es ist deshalb geboten, nicht nur die im Länderranking resultierenden Messdaten, sondern auch die ihren zugrunde liegenden Indikatoren und Methoden der Datenverarbeitung zu vergleichen.

Im Folgenden werden deshalb zunächst die wichtigsten und für die Messung des Entwicklungsstandes von Good Governance aussagefähigsten Indexkonstruktionen dargestellt und miteinander verglichen, sodann im gesonderten Kapitel 3.4 der *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) genauer analysiert. Der Grund für diese Sonderbehandlung liegt nicht nur im Tatbestand, dass der Autor dieses INEF-Reports dem wissenschaftlichen Board des BTI angehört, der mit der Expertise von Entwicklungsexperten und Spezialisten der quantitativen Sozial- und Politikforschung die wissenschaftlichen Grundlagen der Indexbildung erarbeitet hat. Der Grund liegt vielmehr darin, dass der Autor den BTI als den für die verschiedenen normativen Dimensionen von Good Governance aussagefähigsten Index einschätzt.

3.3 Vergleich der Indexkonstruktionen zur Messung des Entwicklungsstandes von Good Governance

Eine besondere Bedeutung in der Governance-Forschung erhielt der seit 1996 alle zwei Jahre erscheinende und vom Weltbank-Institut erstellte *Governance Matters Index*, wobei schon der Titel das von der Neuen Institutionenökonomik geprägte ordnungspolitische Credo ausdrückt. Die sechs durch mehrere Kriterien operationalisierten und durch aufwendige Berechnungsmethoden quantifizierten Kernindikatoren sind:

- Verantwortlichkeit („*accountability*“) der Regierenden, Partizipation der Regierten in Wahlen und Wahrung der grundlegenden Menschenrechte;
- politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt;
- Leistungsfähigkeit der Regierung bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Funktionsfähigkeit des öffentlichen Sektors;
- die Qualität der staatlichen Ordnungspolitik, im besonderen bei der Gestaltung einer „gesunden“ und „marktfreundlichen“ Wirtschafts- und Finanzpolitik;



- Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*), die durch die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit der Judikative operationalisiert wird;
- die Wirksamkeit der Korruptionskontrolle, die durch die Befragung von Experten erkundet wird.

Diese Kernindikatoren wurden schon in der 1992 veröffentlichten Studie „*Governance and Development*“, die Rudolf Dolzer (2007: 18) als „Wiege des neuen Denkens in den Bahnen der Good Governance“ bezeichnete, elaboriert und nun in begleitenden Studien erläutert (Kaufmann et al. 2003). Auch dieser *Governance Matters Index* stellte die politische Systemfrage nicht explizit, um die der Weltbank auferlegte politische Neutralität nicht zu verletzen, dennoch implizit. Seine Ergebnisse sind vor allem für das subsaharische Afrika ernüchternd: In vier Fünfteln der Staaten seien die grundlegenden Governance-Probleme nach wie vor ungelöst. 84 % der schnell wachsenden Bevölkerungen leben in Staaten mit schlechter Governance, vor allem bezüglich der Effizienz und Transparenz des Public Management und der Korruptionsbekämpfung.

Zusätzlich zu diesem vom Weltbank-Institut erstellten Index benutzen die operativen Abteilungen für alle Kreditnehmer das *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA). Hier steht wieder im Vordergrund, was die Weltbank schon in ihrer Afrika-Studie von 1989 als Kardinalproblem von Governance ausgemacht hatte: das Management des öffentlichen Sektors und die Steuerungsfähigkeit staatlicher Institutionen. Aber sie ignorierte in der Folgezeit keineswegs soziale und politische Belange, nicht zuletzt aus der Erkenntnis, dass sie auch eine ökonomische Rendite versprechen. Dies belegen ihre CPIAs. Einer der vier aus 16 Leistungskriterien konstruierter und gleich gewichteter Cluster konzentriert sich auf sozialpolitische Maßnahmen zur „sozialen Inklusion/Gleichheit“, die in den folgenden Politikfeldern überprüft und auf einer Skala von 1 (niedrig) bis 6 (hoch) bewertet und gemessen werden:

- Gendergerechtigkeit
- Zugänge zu öffentlichen Ressourcen und Einbindung in Maßnahmen zum *Human Resource Building*
- soziale Absicherung und Arbeitsschutz
- Umweltschutz und Aufbau von Institutionen zur Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit.

Mittels der aus den vier Clustern ermittelten Mittelwerte werden die Länder anschließend in fünf alle Regionen übergreifende Gruppen eingeteilt, die „*best performers*“ von „*worst performers*“ mit drei Zwischengruppen unterscheiden. Bestnoten in der bisher der Öffentlichkeit zugänglich gemachten Gesamtbewertung erhielten die folgenden Länder (in alphabetischer Reihenfolge): Armenien, Bhutan, Grenada, Honduras, Indien, die Kapverden und Malediven, Mauretanien, Nicaragua, Samoa, Senegal, Sri Lanka, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Tanzania, Uganda und Vietnam. Überraschend ist nicht, dass sich einige Kleinst- und Inselstaaten mit leichter überschaubarer und beherrschbarer Problemlagen unter diesen Besten befinden, sondern die hohe Gewichtung von Ländern wie Honduras und Nicaragua in der zentralamerikanischen Krisenregion oder Tanzania, Uganda oder Mauretanien, die im BTI keineswegs so gut abschneiden.



Zu den „*worst performers*“ in der fünften Ländergruppe gehören mehrheitlich afrikanische Länder (Angola, Burundi, Guinea-Bissau, Komoren, Nigeria, São Tome und Principe, Sudan, Togo und Zimbabwe), sowie Haiti, Laos, Papua Neuguinea, die Salomonen und Uzbekistan. Hier stellt sich für die IDA, das „weiche Fenster“ der Weltbank, das schon angesprochene Problem, ob sie Hilfe zu ihren Vorzugsbedingungen („*preferential aid*“) leisten soll, obwohl sie selbst ihre Effekte sehr skeptisch beurteilt. Es stellt sich also wieder die Gretchenfrage: „*Stay engaged*“ oder „*Let Them Fail*“? Sollen die leidtragenden Bevölkerungen doppelt bestraft werden? Die Bush-Administration rückte aber aus einem anderen Grund von ihrem „*Millennium Challenge Account*“ ab: Weil die instabilen Staaten ein Sicherheitsproblem bilden.

Inzwischen gibt es eine Vielzahl von Indexkonstruktionen und statistischen Leistungskontrollen, die auch entwicklungspolitische Ansatz- und Interventionspunkte identifizieren sollen. Die *Asiatische Entwicklungsbank* (ADB) entwickelte für ihre regionale Ländergruppe ein eigenes Bewertungssystem, das sich jedoch stark am CPIA der Weltbank orientiert.

Weil die „*failed states*“ zu einem zentralen Problem der internationalen Entwicklungspolitik geworden sind, war die Nachfrage nach Wissen, was in dieser auf rund zwei Dutzend angewachsenen Problemgruppe geschieht und geschehen soll, groß. Diese Wissenslücke versuchte seit 2005 der vom *Fund for Peace* (FFP) entwickelte *Failed States Index* zu schließen. Er ermittelt anhand von derzeit in 177 Ländern gesammelten Daten zu ökonomischen, politischen und sozialen Entwicklungen das Fragilitätsniveau einzelner Staaten. Es mangelt also nicht an Wissen, eher an entwicklungspolitischer Ratlosigkeit, welche Lehren aus diesem Wissen zu ziehen sind.

Der jährlich erscheinende *Policy IV Index* des *Center for International Development and Conflict Management* (CIDCM) der University of Maryland versucht die Messung des Entwicklungsstandes von Demokratien, der dann auf einer Skala von -10 bis +10 auch die Existenz und Dekadenz von Autokratien ausweist. Regime, die eine Punktzahl um 0 erreichen, stuft der Index als „semidemokratisch“ oder „anokratisch“ ein. Der Gruppierung auf der Messskala liegen die in der Demokratietheorie als Mindeststandards geltenden Errungenschaften zugrunde: also der Parteienwettbewerb, die Kontrolle der Regierungen durch gewählte Parlamente und die Unabhängigkeit der Gerichte.

Zwei weitere Indices messen die Verwirklichung oder Verletzung der politischen Menschenrechte. Die von Mark Gibney an der University of North Carolina entwickelte *Political Terror Scale* (PTS) legt den Schwerpunkt auf schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen, d. h. vor allem auf das Ausmaß von Folter, politischen Morden, Verschwindenlassen und schwere Verstöße gegen Normen der Rechtsstaatlichkeit. Die Datengrundlagen liefern die Jahresberichte von *Amnesty International* und die *Country Reports* des US-Außenministeriums, die gelegentlich auch die USAID (*US Agency for International Development*) in Verlegenheit bringen.

Wesentlich größere internationale Resonanz fand der vom *Freedom House* (Washington, D.C.) jährlich vorgelegte *Freedom in the World-Index*. Er misst auf einer Skala von 0 bis 4 die Verwirklichung politischer Menschenrechte und rückt dabei freie und geheime Wahlen in den Mittelpunkt. Bei der Reduktion



auf dieses formale Kriterium belegt der Index im historischen Rückblick die vom Harvard-Politologen Samuel P. Huntington (1991) prognostizierte „dritte Welle der Demokratisierung“. Auch nach dem *Polity IV-Index* stieg die Zahl der Demokratien, in denen Wahlen stattfanden, seit der weltpolitischen Zeitenwende von 1989/90 stark an und verringerte sich entsprechend die Zahl der Autokratien. Die demokratiethoretische Diskussion meldete allerdings erhebliche Zweifel an der Übergewichtung von Wahlen als vorrangigem Qualitätsnachweis für Demokratie an. Sie sind eine Voraussetzung für „*accountability*“, sichern aber noch keine „verantwortungsvolle Regierung“, weil sie nicht selten von Regierungen manipuliert werden und die gewählten Abgeordneten in klientelistische Strukturen und Praktiken eingebunden sind.

Aussagefähiger ist deshalb die vom *Freedom House* ebenfalls entwickelte Messskala für die Verwirklichung von Bürgerrechten, also der klassischen Grundrechte, die beim *Freedom in the World-Index* neben den grundlegenden Habeas Corpus-Garantien die Religions-, Meinungs- und Koalitionsfreiheit umfassen. Die Messwerte beruhen auf Einschätzungen durch Experten. In einem weiteren Schritt der Indexbildung wird jedes der 192 erfassten Länder auf einer siebenstufigen ordinalen Skala für politische Rechte nach dem erreichten Gesamtwert eingestuft. Länder in Stufe 1, die einen Durchschnittswert von 1,0 bis 2,5 erreichen, gelten als „frei“, von 3,0 bis 5,0 als „teilweise frei“, ab 5,5 bis 7,0 als „unfrei“. Die westliche Hemisphäre ist (mit Ausnahme von Kuba und Venezuela) „frei“, Afrika und Asien (mit Ausnahme von Indien, Japan und den ozeanischen Staaten) größtenteils „unfrei“. Dies ist eine Einteilung der Weltregionen in sehr grobe Schubladen.

Das *Freedom House*, das zu zwei Dritteln von der US-Regierung und außerdem von privaten Stiftungen (u. a. der *Soros-Foundation*) finanziert wird, war immer mit der Kritik konfrontiert, die westlichen Demokratien und im Besonderen die USA als Idealbilder von Demokratie zu idealisieren und mit sehr groben Kategorien die übrige Welt zu klassifizieren. Die Konstrukteure des *Freedom in the World-Index* verheimlichten in ihrer PR-Arbeit nicht, dass sie für das Modell der liberalen Demokratie weltweit missionieren wollen. Diese Mission wäre allerdings glaubwürdiger, wenn ihr Referenzmodell mehr überzeugen könnte. Die Bestnote für die USA blendet die von vielen liberalen Intellektuellen beklagte Erosion der Rechtsstaatlichkeit im Gefolge des „Krieges gegen den Terror“ und die völkerrechtswidrige Relativierung des absoluten Folterverbotes aus. Außerdem sagen die groben Messkategorien wenig über die je spezifischen Entwicklungs- und Systembedingungen außerhalb des westlichen „Reichs der Freiheit“ aus. Diese Metapher stammt aus dem Wortschatz des Kalten Krieges. Deshalb sind der *Governance Matters Index* der Weltbank und der im folgenden Unterkapitel 3.4 dargestellte BTI für die quantitative Erfolgskontrolle von Good Governance wesentlich aussagefähiger.

Im entwicklungspolitischen Diskurs viel präsenter als einige der nur einem kleinen Spezialistenkreis bekannten Indices ist der ursprünglich vom UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) entwickelte *Human Development Report*. Er setzte seinem *Human Development Index* (HDI) dem auf ökonomische Indikatoren konzentrierten Weltentwicklungsbericht der Weltbank soziale Indikatoren (Lebenserwartung bei Geburt, Alphabetisierungs- und Einschulungsraten sowie das in *Purchasing Power Parities* (PPP) berechnete Pro-Kopf-Einkommen)



entgegen. Das Länderranking zeigt, dass sich bei der Verwendung dieser Indikatoren die komparative Position einzelner Länder deutlich von ihrer Position unterscheidet, die sie im allein nach dem Pro-Kopf-Einkommen errechneten Ranking der Weltbank erreichten. Die Golf-Staaten mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen rangieren im HDI auf weit tieferen Plätzen.

Eine Differenzierung der drei dem HDI zugrunde liegenden sozialen Dimensionen von „menschlicher Entwicklung“ findet sich in den Indikatoren, mit deren Hilfe Fortschritte oder auch Rückschritte bei der Verwirklichung der MDGs gemessen werden. Es ist offensichtlich, dass die auf diese Weise gewonnenen Messwerte mehr über die realen Lebensbedingungen aussagen als etwa das Pro-Kopf-Einkommen. Auch die vom HDI vollzogene Reduktion auf nur drei Messwerte lässt eine notwendige Differenzierung vermissen, die andere Indices auszeichnet.

Es gab am HDI auch noch eine andere schwerwiegende Kritik: dass er sich auf relativ leicht verbesserungsfähige Leistungsparameter konzentrierte, aber schwerer überwindbare politische Strukturprobleme (wie die Korruption) ausblende. Dennoch gehört der HDI längst zu einer Fundgrube von Informationen, die soziale Ungleichheiten und entwicklungspolitische Fehlentwicklungen besser erkennen lassen und statistisch erfassen als der von Entwicklungsökonomien höher geschätzte Weltentwicklungsbericht. Die Weltbank mit ihrer großen und mit hochkarätigen Spezialisten besetzten Statistikabteilung gilt für sie als wissenschaftlich seriöser als die „politisierten“ UN-Organisationen

Es steigert sicherlich den Erkenntnisgewinn, wenn beide Indices, möglichst in Verbindung mit den anderen Indices, zu Rate gezogen werden. Die von der *Stiftung Entwicklung und Frieden* (SEF) und dem *Institut für Entwicklung und Frieden* (INEF) alle drei Jahre herausgegebenen „Globalen Trends“ fassen die Erkenntnisse der verschiedenen Indices zusammen. Sie müssen auch miteinander kombiniert werden, wenn das neuerdings von den Vereinten Nationen propagierte normative Konzept der „menschlichen Sicherheit“ (*human security*), das auf die Kernforderungen der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*, nämlich „*freedom from fear*“ und „*freedom from need*“, zurückgreift, in allen seinen Dimensionen quantitativ unterlegt werden soll (vgl. Ulbert/Werthes 2008).

3.4 Der Bertelsmann Transformation Index (BTI)

Dem BTI liegt eine ordnungspolitische Wertentscheidung zugrunde, die nicht unumstritten blieb: Normatives Leitbild ist die Symbiose von einer repräsentativen Demokratie mit einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft, die auf der Annahme beruht, dass sich beide Systemelemente wechselseitig bedingen. Auch deshalb wurde dem BTI unterstellt, ein „neoliberales Nationen-Ranking“ zu veranstalten (Hagenlocher 2006). Die Prämisse des BTI lautet: „*Demokratie und Marktwirtschaft bleiben die weltweit bestimmenden Leitbilder gesellschaftlichen Wandels.*“

Angesichts des wirtschaftlichen Erfolgs des „*East Asian Miracle*“ in mehr oder weniger autokratischen politischen Systemen und angesichts der zunehmenden Attraktivität des dem neoliberalen „*Washington-Konsens*“ entgegengesetzten „*Beijing-Konsens*“ in Westasien und Afrika, beruhend auf einer politischen Autokratie sowie einer staatlich gelenkten Marktwirtschaft, kann man die



Demokratie und Marktwirtschaft schwerlich als die „weltweit bestimmenden Leitbilder gesellschaftlichen Wandels“ bezeichnen. Das von Francis Fukuyama (1992) aus dieser Prämisse abgeleitete „*Ende der Geschichte*“ war eine verfrühte Hoffnung auf den weltweiten Siegeszug von Kapitalismus und westlicher Demokratie nach dem Zusammenbruch der realsozialistischen Systemalternative. Dieser Rückblick auf globale Trends in der Systementwicklung stellt jedoch nicht in Frage, dass eine demokratisch gestaltete soziale Marktwirtschaft ein erstrebenswertes Leitbild für Entwicklung ist. Good Governance muss die institutionellen Voraussetzungen schaffen.

Der BTI ist zwei geteilt: Er quantifiziert erstens in einem *Status Index* nach einheitlichen Kriterien den jeweils aktuellen Entwicklungsstand von Demokratie und Marktwirtschaft in zuletzt 125 Entwicklungs- und Transformationsländern, noch die neuen EU-Länder einschließend, aber die alten OECD-Länder (ohne Mexiko und Südkorea) ausschließend; zweitens in einem *Management Index* die Qualität von Regierungs- und Steuerungsleistungen bei der Gestaltung des politischen und sozio-ökonomischen Wandels in Richtung des normativen Leitbildes. Der Index verbindet also den frühen Governance-Ansatz der Weltbank, der auf die Verbesserung des Public Management abzielt, mit normativen Good Governance-Zielen, die sich auch in deren späteren *Governance Matters-Index* finden.

Dem BTI liegen 17 Kriterien zugrunde, die durch 52 Indikatoren operationalisiert und von jeweils zwei Gutachtern (einem möglichst aus dem begutachteten Land) quantitativ und qualitativ nach einem ausgeklügelten Punktesystem bewertet werden. Ein Aggregierungsverfahren ermittelt Mittelwerte.

Die fünf Kriterien für die politische Transformation, die mittels 18 Indikatoren bewertet werden, sind die folgenden:

1. Das Kriterium der *Staatlichkeit* bewertet die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols, die Herausbildung funktionstüchtiger Verwaltungsstrukturen und belastungsfähiger Identifikationen mit dem jeweiligen Staat, sowie – als Merkmal der Modernität – die Trennung von Staat und Kirche. Damit bekommen vor allem islamische Gesellschaften und Staaten ein Modernitätsproblem. Angesichts der Vermehrung von instabilen oder gar kollabierenden Staatsgebilden ist die hohe Gewichtung einer funktionierenden Staatlichkeit im BTI dem Problem angemessen.
2. Das Kriterium der *Rechtsstaatlichkeit* bewertet den verfassungspolitischen Entwicklungsstand der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz sowie den Schutz der Bürgerrechte und die Ahndung von Amtsmissbrauch.
3. Das Kriterium der *politischen Partizipation* fragt danach, wie frei und fair Wahlen stattfinden und wie effektiv die Meinungs-, Versammlungs- und Koalitionsfreiheit gewährleistet sind. Hier greift der BTI Kernelemente des vom *Freedom House* konstruierten *Freedom in the World-Index* auf.
4. Das Kriterium der *Stabilität demokratischer Institutionen* erkundet die Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen und ihre Akzeptanz in der Bevölkerung.



5. Das Kriterium der *politischen und gesellschaftlichen Integration* ergänzt die struktur- funktionalen Input-Elemente demokratischer Systeme mit der Entwicklung des Parteienwettbewerbs und der verbandlichen Interessenvertretungen, der Zustimmung zu demokratischen Normen und der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation.

Ein Vergleich der Kriterienkataloge und Indikatoren, die den anderen Indexkonstruktionen zugrunde liegen, belegt, dass der politische *Status Index* des BTI auf gemeinsame Kernelemente demokratischen Regierens zurückgreift, dennoch differenzierter als die Konkurrenzindices ist. Kritikwürdig ist allerdings das völlige Ausblenden von Genderaspekten. Das Codebuch hält die Gutachter nur bei den bürgerlichen Freiheiten an, auch die Diskriminierung von Ethnien, Religionen und Geschlecht zu beachten. Diese Beiläufigkeit von Gender hinkt dem internationalen Entwicklungsdiskurs und dem 3. MDG, das die „Gleichstellung der Geschlechter und Empowerment der Frauen“ einfordert, weit hinterher. Das quantitative Ergebnis der von einem Manual gesteuerten Länderanalysen lautet:

„75 der vom BTI untersuchten 125 Staaten erfüllen die Grundanforderungen an eine rechtsstaatliche Demokratie. Während 23 Demokratien keine wesentlichen Defizite aufweisen, werden zehn Staaten als ‚stark defekte Demokratien‘ eingeordnet. Sie sind durch erhebliche Mängel an Rechtsstaatlichkeit, eingeschränkte Chancengleichheit für die Opposition sowie mitunter durch Wahlmanipulationen gekennzeichnet“ (Bertelsmann Stiftung 2007: 4 f.).

Die sieben Kriterien der sozio-ökonomischen Transformation hin zu einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft, die mittels 14 Indikatoren beurteilt werden, sind die folgenden:

- das sozio-ökonomische Entwicklungsniveau als Ausgangsbedingung für die wirtschaftliche Transformation;
- das Bestehen oder Entstehen einer funktionierenden Markt- und Wettbewerbsordnung;
- die Währungs- und Preisstabilität als Bedingung für eine stabile Wirtschaftsentwicklung;
- die Anerkennung des Privateigentums als Grundbedingung und Credo von Marktwirtschaft, die vom individuellen Gewinnstreben angetrieben wird;
- eine das Marktgeschehen regelnde und die soziale Flankierung der Marktwirtschaft sichernde Sozialordnung, die auch auf den sozialen Ausgleich zwischen den Bevölkerungsgruppen abzielt;
- die Leistungsstärke der Wirtschaft;
- die Nachhaltigkeit, allerdings nicht primär im ökologischen Sinne, sondern im Sinne der langfristigen Wirkung von wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen. Angesichts der auch ökonomischen Bedeutung des Umweltschutzes für die Zukunftssicherung ist diese Reduktion des Nachhaltigkeitsprinzips höchst kritikwürdig. Die in der ordnungspolitischen Debatte längst erfolgte normative Erweiterung von der sozialen zur sozial-ökologischen Marktwirtschaft lässt der BTI vermissen. In einem auf die nachhaltige Entwicklung fokussierten Studiengang ist diese Untergewichtung von Nachhaltigkeit ein Ärgernis.



Aus den Mittelwerten der beiden Teilindices für die politische und wirtschaftliche Transformation wird dann der *Status Index* errechnet und dieser in einem Länderranking dargestellt. Die Aggregation von Messwerten zu politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen ist nicht unproblematisch, weil er gewissermaßen Äpfel und Birnen in einem Index zusammenwürfelt. Die Folge ist, dass im Länderranking z. B. Indien aufgrund seiner stabilen Demokratie weit vor dem wirtschaftlich dynamischen China und Singapur trotz seiner politischen Stabilität und beachtlichen Wirtschaftsleistung hinter Bulgarien oder Mazedonien rangieren. Die Statistik mit ihren komplizierten Aggregierungsverfahren bringt gelegentlich seltsame Platzierungen im Länder-Ranking zustande.

Aufschlussreicher als dieser kombinierte *Status Index* sind deshalb die in einem Punktsystem von 1 bis 10 errechneten Teilergebnisse zur politischen und wirtschaftlichen Transformation. Die schwache Staatlichkeit ist am stärksten im subsaharischen Afrika ausgeprägt: Hier liegen 15 von 27 fragilen Staatsgebilden, die auch der *Failed States Index* als solche ausweist. Der Index weist 50 Staaten als „defekte Demokratien“ aus, denen es trotz relativ freier Wahlen an der Durchsetzung der politischen Freiheitsrechte oder an einer effektiven Gewaltenteilung mangelt.

Bemerkenswert sind die folgenden Erkenntnisse zu den Wechselwirkungen zwischen politischen Systemen, den Wirtschaftsleistungen und ihrer sozialpolitischen Flankierung, weil sie Good Governance-Annahmen und die Ergebnisse der ökonometrischen Leistungsbilanzen bestätigen:

„Von den 49 Ländern, deren Volkswirtschaften in den letzten zwei Jahren (d. h. von 2005 bis 2007) besonders leistungsstark waren, werden 15 autokratisch und 34 Länder demokratisch regiert. Auch hier gilt, dass die sozialpolitische Flankierung der Marktwirtschaft und die soziale Situation im Durchschnitt besser in den Demokratien als in den Autokratien ist. Hingegen erreicht die Gruppe der defekten Demokratien mit leistungsstarken Volkswirtschaften im Schnitt weder denselben sozialen Entwicklungsstand wie wirtschaftlich erfolgreiche Autokratien, noch können ihre staatlichen Leistungen bezüglich Sozialabsicherung und Chancengleichheit mit denen der autoritären Regime mithalten“ (Bertelsmann Stiftung 2007: 11).

Die Korrelation der Daten belegt auch, dass es zwar viele leistungsstarke Ökonomien und eine wachsende Zahl von Demokratien, aber nur wenige gut funktionierende Sozialsysteme gibt. Die größten Defizite der derzeitigen Transformationsprozesse liegen im rechtsstaatlichen und sozialpolitischen Bereich. Im entwicklungspolitischen Leistungsvergleich erzielen Demokratien komparative Vorteile. „Generell ist in Demokratien das sozioökonomische Entwicklungsniveau höher, wie auch die staatlichen Sozialleistungen umfangreicher sind als in Autokratien.“ Dieses statistische Ergebnis bestärkt das normative Plädoyer für eine demokratisch gestaltete Good Governance.

Den größten Erkenntnisgewinn gegenüber den in Kapitel 3.3 dargestellten Indices und im Hinblick auf die Governance-Leistungskontrolle verspricht der in den BTI inkorporierte, aber separat ausgewiesene *Management Index*. In diesem Fokus auf die Steuerung und das Management von Entwicklungs- und Transformationsprozessen liegt die eigentliche Innovation des BTI.

Der *Management Index* bewertet die Managementleistungen der politischen Entscheidungsträger unter Berücksichtigung des Schwierigkeitsgrades, mit dem sie konfrontiert sind. Politische Steuerungsleistungen werden umso höher



bewertet, je schwieriger die Ausgangsbedingungen und je geringer die verfügbaren Ressourcen sind. Der Indexwert ergibt sich aus dem Zwischenergebnis zur jeweiligen Management-Leistung, multipliziert mit einem vom Schwierigkeitsgrad abhängigen Faktor. Mit Hilfe dieser statistischen Stellschraube konnte z. B. das mit großen Entwicklungsproblemen konfrontierte Sahelland Mali im BTI 2006 einen Spitzenplatz erreichen und der Inselstaat Mauritius sogar auf den 1. Platz vorrücken. Schon eine geringfügig andere Einschätzung des Schwierigkeitsgrades ließ Mauritius im BTI 2008 mehrere Plätze abstürzen.

Dem Index liegen vier Kriterien für die Management-Leistungen zugrunde, die mit 14 Fragen erschlossen werden:

- die *Gestaltungsfähigkeit* der politischen Entscheidungsträger;
- die *Ressourceneffizienz*, die überprüft, wie effizient die Entscheidungsträger materielle und humane Ressourcen zu nutzen verstehen;
- die *Konsensbildung*, die davon ausgeht, dass dauerhafte Transformationsleistungen einen breiten gesellschaftlichen Konsens voraussetzen und Mechanismen zum sozialen Ausgleich und politischen Kompromiss entwickelt werden;
- die *internationale Zusammenarbeit*, die davon ausgeht, dass die politischen Entscheidungsträger mit regionalen und internationalen Organisationen sowie bi- und multilateralen Entwicklungsorganisationen kooperieren und deren Angebote von Beratung und finanziellen Ressourcen nutzen müssen, um den Transformationsprozess zu unterstützen. Gute Entwicklungszusammenarbeit beruht auf einem klugen und zielgerichteten Geben und Nehmen.

Es ist bemerkenswert, dass im BTI 2008 gegenüber dem BTI 2006 die Veränderungen in den Top 10 des *Management Index* deutlicher ausfielen als in den Statusanalysen. Absteiger waren die neuen EU-Länder Polen, Slowenien, Litauen und Tschechien, Aufsteiger Uruguay, Kroatien, Lettland und Südafrika. Für die internationale Gebergemeinschaft waren die nachlassenden politischen Gestaltungsleistungen in einigen von ihr massiv unterstützten Ländern – wie Mosambik, Tschad, Senegal und Sierra Leone – besonders enttäuschend. Dagegen überraschte weiterhin die hohe Bewertung von Botswana und Mauritius, also von zwei afrikanischen Ländern in einem Umfeld von kollabierenden Staatsgebilden.

Dem BTI wurden im Vergleich zu anderen Indices zwar methodische Vorzüge und ein hoher Grad an Differenzierung zuerkannt. Kritik galt aber der ordnungspolitischen Prämisse, die in die ideologiekritische Schublade des Neoliberalismus gesteckt wurde (so Hagenloch 2006). Dieser diffuse Begriff muss häufig für die Kapitalismuskritik herhalten, die aber nicht klärt, warum eine „sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaft“ oder der sogenannte „rheinische Kapitalismus“ als neoliberal klassifiziert werden können. Dem BTI liegt nicht der dogmatische Dreiklang von Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung zugrunde, der üblicherweise und im Einklang mit dem *Washington Consensus* auf den Begriff des Neoliberalismus gebracht wird. Kritikwürdig ist die Vermischung von Daten zur politischen und wirtschaftlichen Transformation, die dazu führt, dass das auf aggregierten Mittelwerten beruhende



Länder-Ranking weder wirtschaftliche noch politische Transformationsleistungen eindeutig erkennen lässt.

3.5 Übersicht über die internationalen Index-Konstruktionen

Die in Kapitel 3.3 und 3.4 dargestellten Indexkonstruktionen konzentrieren sich jeweils auf spezielle Aspekte. Für die Überprüfung von Entwicklungen hin zu oder weg von Good Governance eignen sich am besten der *Governance Matters Index* der Weltbank und der ausführlich rekonstruierte BTI, dessen spezielle Innovation in der Konstruktion des *Management Index* liegt. Die Leistung eines politischen Systems erweist sich im Besonderen in seiner Fähigkeit, entwicklungshemmende Strukturprobleme zu überwinden. Es ist ein ermutigendes Ergebnis der verschiedenen Indices, dass mehr oder weniger stabile Demokratien die von Richard Löwenthal (1963) zu Beginn der Dekolonisationswelle in Afrika und in der Karibik konstruierte Antinomie zwischen dem Grad der Freiheit und dem Grad der Entwicklungsfähigkeit widerlegen.

Die folgende Übersicht über die internationalen Indexkonstruktionen konzentriert sich auf die jeweiligen Schwerpunkte und die Methoden der Datenerhebung.

Tabelle 2: Übersicht über die internationalen Indexkonstruktionen

Indices	Fokus/Indikatoren	Methode	Quelle
Human Development Index (HDI)	Kaufkraft pro Kopf in PPP-Dollar Lebenserwartung bei Geburt Alphabetisierungs- und Einschulungsraten	Aggregatdaten verschiedener Quellen	UNDP
Governance Matters-Index	Rechtsstaatlichkeit Politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt Effektivität des Public Management Verantwortlichkeit der Regierenden Korruptionskontrolle Respektierung der Menschenrechte	Aggregatdaten verschiedener Quellen Expertenbefragungen	Weltbank
Polity IV Index	Demokratie (Parteienwettbewerb, Wahlen, Verantwortlichkeit der Regierenden) Semidemokratie/Autokratie bei Fehlen der Demokratiestandards	Teilindices, zusammengeführt in einem Gesamtindex	University of Maryland
Freedom in the World	Skala für Bürgerrechte - Rechtsstaatlichkeit - Religionsfreiheit - Pressefreiheit - Koalitionsfreiheit Skala für politische Rechte - freie und faire Wahlen	Bewertung durch Experten, zusammengeführt in einem Gesamtindex in 7 Bewertungsstufen	Freedom House, Washington, D.C.
Political Terror Scala (PTS)	Rechtsstaatlichkeit Freiheit von Folter	Berichte von Amnesty International und des State Department	University of North Carolina
Failed States Index (FSI)	Fragilitätsniveau aufgrund ökonomischer, politischer und sozialer Daten	Erhebung von Länderdaten	Fund for Peace
Corruption Perception Index (CPI)	Korruption in Regierung und Verwaltung	Einschätzungen durch lokale Experten	Transparency International



Bertelsmann Transformation Index (BTI)	1. Status Index zu Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft – zweigeteilt 2. Management-Index zur Beurteilung von Managementleistungen Bewertung mittels 17 Kriterien und 52 Indikatoren	Erstellung von Ländergutachten und Zweitgutachten durch lokale Gutachten; Abgleichung durch Regionalexperten; Ermittlung und Aggregation von Mittelwerten	Bertelsmann Stiftung mit Unterstützung eines wissenschaftlichen BTI-Board
--	--	---	---

4. Good Governance in der internationalen und deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die internationalen Organisationen und nationale Entwicklungsagenturen haben mit Hilfe wissenschaftlicher Denkfabriken das Good Governance-Konzept immer mehr verfeinert und Messinstrumente zur Überprüfung seiner Umsetzung entwickelt. Sie haben den Entwicklungs- und Transformationsländern mit dem mehr oder weniger konsequenten Einsatz von Zuckerbrot und Peitsche, also von Belohnungen für Wohlverhalten und Strafandrohungen für Zuwiderhandeln ein Konzept aufgedrängt, das sie wegweisend für die Überwindung von Entwicklungsproblemen halten und sich dabei auf die empirische Evidenz ihrer Indices berufen können. Sie gehen dabei erstens das Risiko ein, dass sie Widerstände gegen von außen auferlegte Konditionalitäten provozieren, und sie blenden zweitens die eigene Mitverantwortung für Fehlentwicklungen aus. Die Entwicklungsländer wehren sich mit der Berufung auf das *Ownership*-Prinzip gegen ordnungspolitische Geberdiktate, obwohl sie sich selbst in vielen Erklärungen zum Good Governance-Konzept bekannt haben. Und sie können sich auf die im 8. MDG postulierte globale Partnerschaft berufen, die einseitige Diktate verbietet.

Auch dies belegt die internationale Debatte über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Die bi- und multilateralen Geldgeber haben die Herausbildung klientelistischer Korruptionsstrukturen gefördert und sie tun dies weiterhin, wenn sie aus außenpolitischen oder kommerziellen Gründen auch Regime unterstützen, denen der *Corruption Perception Index* von Transparency International eine hohe Korruptionsanfälligkeit bescheinigt. Sowohl der „Krieg gegen den Terror“ als auch der internationale Wettbewerb um Rohstoffressourcen waren der Glaubwürdigkeit der Bekenntnisse zu Good Governance sowie zur Universalität und Unteilbarkeit politischer und sozialer Menschenrechte höchst abträglich. Weil die Bush-Administration das in einer Konvention verankerte absolute Folterverbot relativierte, indem sie „außergewöhnliche Verhörmethoden“ erlaubte, lieferte sie notorischen Folterregimen ein willkommenes Alibi.

Angesichts des Phänomens fragiler Staatlichkeit stellte sich auch die Frage, ob die Entwicklungspolitik bevorzugt „good performers“ belohnen soll, wie es das von der Bush-Administration gestartete Programm des „Millennium Challenge Account“ zunächst praktizierte, oder ob nicht vielmehr gezielt die „Low



Income Countries Under Stress“ (LICUS) in der Terminologie der Weltbank gefördert werden sollen, damit sie ihre Strukturdefizite überwinden und Rückfälle in *Bad Governance* vermeiden können; ob also die strukturelle Stabilisierung durch „*state building*“ den Zielen von Good Governance vorgeschaltet werden soll.

In den entwicklungspolitischen Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit zeichnete sich die Forderung ab: „*Stay Engaged*“ statt „*Let Them Fail*“ (vgl. Debiel u. a. 2007). Das Verhindern von Anarchie erhielt Vorrang vor Demokratie, das Zurückdrängen der entwicklungspolitisch fatalen Auswirkungen von *Bad Governance* Vorrang vor den hohen Zielen von Good Governance. Dies bedeutete für die Entwicklungszusammenarbeit, Operationspläne für den Umgang mit fragilen Staaten auszuarbeiten. Das BMZ (2007) legte das schon in Kapitel 2.8 erwähnte Konzept „*Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung*“ vor. Dort wurde auch die Debatte über die fragile Staatlichkeit ausführlicher behandelt.

Die auf den G 8-Gipfeln von Gleneagles (2005) und Heiligendamm (2007) beschlossenen Sonderprogramme für das subsaharische Afrika, die auch dort, wo die Armut am größten ist, noch die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) ermöglichen sollten, waren eben mit dieser Frage konfrontiert: Wie kann und soll das viele zusätzliche Geld in einem Kontinent, der aufgrund seiner institutionellen Absorptionsprobleme schon als „*over-aided*“ gilt, sinnvoll eingesetzt werden? Hier liegen auch 15 der 27 Staaten, die der BTI und *Failed States Index* als fragile Staaten mit einer schwach entwickelten Staatlichkeit ausweisen. Nach dem *Governance Matters Index* der Weltbank mangelt es hier sogar an grundlegenden Governance-Strukturen (vgl. Weltbank 2007). Sie sind zugleich am weitesten von den Zielvorgaben der MDGs und der Good Governance-Konzepte entfernt. Also doch „*Stay Engaged*“ trotz der vielfältigen Hürden für eine sinnvolle Entwicklungszusammenarbeit, welche die Weltbank in dieser LICUS-Staatengruppe entdeckte? Good Governance setzt funktionierende Institutionen voraus.

Auch der von Jeffrey Sachs geforderte *Big Push* in Gestalt massiver öffentlicher Kapitalspritzen beschwört besonders in den fragilen Staaten mit instabilen Rechts- und Verwaltungsstrukturen verschiedene Risiken herauf:

- dass sie die Verantwortung der Regierungen und Parlamente gegenüber den eigenen Bevölkerungen schwächen und damit der Demokratie einen Bärendienst erweisen könnten (vgl. Easterly 2006: 51 ff.);
- dass sie Bürokratien aufblähen, klientelistische Strukturen alimentieren und die Korruption fördern könnten, so dass Robert Calderisi (2006) statt einer Verdoppelung die Halbierung der Afrika-Hilfe forderte und das Hamburger GIGA (*German Institute of Global and Area Studies*) in einem Forschungsprojekt Zweifel an der Sinnhaftigkeit von größeren Geldströmen anmeldete;
- dass sie das Bemühen unterminieren könnten, eine funktionierende Finanzverwaltung aufzubauen und auch bei wohlhabenden Gruppen Steuern einzutreiben, also die im Land vorhandenen finanziellen Ressourcen zu mobilisieren, weil auch viele arme Länder bei einer gerechteren Verteilung der vorhandenen Ressourcen die MDGs verwirklichen könnten;



- dass sie „Ownership“ endgültig zu Schimäre machen könne, die eben nicht nur das Recht auf einen eigenen Entwicklungsweg fordere, sondern auch Eigenverantwortung einfordere, die durch das starke Engagement externer Akteure gewissermaßen externalisiert werde;
- dass sie die eigenen Problemlösungsfähigkeiten und administrativen Kapazitäten schwäche, weil die externen Akteure mit höheren Gehaltsangeboten die besten Fachkräfte abwerben (vgl. Knack/Rahmann 2001);
- dass sie insgesamt das Gegenteil von „Hilfe zur Selbsthilfe“ aufbaue und einen fatalen Assistentialismus (d. h. das Warten auf fremde Hilfe) fördere, den die Kamerunerin Axelle Kabou (1993: 94) in ihrer „Streitschrift gegen schwarze Eliten und weiße Helfer“ so beklagte: *„Die Afrikaner sind die einzigen Menschen auf der Welt, die noch meinen, dass sich andere als sie selbst um ihre Entwicklung kümmern müssen.“* Dies ist wohl die schwerste Hypothek des Unternehmens „Entwicklungshilfe“.

Der von einem Kreis entwicklungspolitisch engagierter Journalisten um Rupert Neudeck und Kurt Gerhardt (WDR) sowie dem CDU-Politiker Winfried Pinger im August 2008 verfasste *„Bonner Aufruf“* für eine „andere Entwicklungspolitik“ stellte fest: *„Je mehr Verantwortung wir für die Entwicklung Afrikas übernehmen, desto mehr fördern wir die Verantwortungsverweigerung der dafür in erster Linie Zuständigen.“* Daraus leitete der *„Bonner Aufruf“* die Kritik ab: *„Politische Beschlüsse, die Entwicklungshilfe für Afrika zu verdoppeln, sind unvernünftig und gefährlich.“*

Weil sich die politischen Regenten auf externe Subsidien verlassen, können sie auf die Zustimmung ihrer Bevölkerungen verzichten und ihre Rechenschaftspflicht vergessen. Für ihre Verantwortlichkeit ausgesprochen kontraproduktiv ist, dass die externen Subsidien nicht der parlamentarischen Haushaltskontrolle unterliegen, damit die Parlamentarisierung der politischen Systeme unterlaufen.

All diese Befürchtungen gehörten auch schon zum Repertoire der Kritik am „alten EZ-Regime“. Aber die Gefahr ist nicht auszuschließen, dass wesentlich höhere ODA-Zuflüsse diese Gefahren noch verstärken könnten, weil sich eben nur in wenigen Ländern – wie das Ranking des BTI ausweist – die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen wesentlich verbessert und die Verhaltensweisen der politischen Eliten verändert haben. Von ihrer „Entwicklungsorientierung“ hängt wesentlich ab, wie die „Entwicklungshilfe“ genutzt wird. Auch eine Weltbank-Studie warnte vor einer Überschätzung höherer Kapitalinfusionen, wenn nicht funktionstüchtige politische Institutionen für ihre zielgerichtete Verwendung sorgen können (Kenny 2006).

Es ist offensichtlich, dass die Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staatsgebilden nicht den zweiten Schritt, nämlich Good Governance, vor dem ersten Schritt, nämlich die Herstellung einigermaßen funktionstüchtiger Governance-Strukturen, gehen kann. Allerdings sind auch ihre Möglichkeiten, die strukturelle Stabilisierung zu befördern, sehr begrenzt. Es genügt nicht, auf die Veranstaltung von Wahlen zu drängen und mit dem Entzug von Subsidien zu drohen, weil Diktaturen vom Schlage einer Robert Mugabe oder der Militärmachthaber von Myanmar zur eigenen Machtsicherung auch internationalen Druck ignorieren. Noch begrenzter sind die Möglichkeiten nationaler Entwick-



lungspolitiken, wenn sie nicht in multilaterale Bemühungen und in Eigenanstrengungen der Partnerländer eingebunden sind.

4.1 Die EU auf der „Suche nach einem Phänomen“

Der EU-Staatenverbund bringt zwar über die Hälfte der internationalen ODA auf und verfügt über eine Reihe weiterer und mit viel Haushaltsmitteln ausgestatteter Kooperationsinstrumente, aber rund vier Fünftel seiner ODA-Leistungen verbleiben in der nationalstaatlichen Verfügungsgewalt. Die Integrationsverträge verständigten sich zwar auf das Projekt einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Konstrukteure der EU-Kommission richteten auch ein Kommissariat für Entwicklung samt einer mächtigen Generaldirektion ein, aber die Verträge überließen der EU-Ebene nur die drei „K“-Funktionen: der Koordination, Komplementariat und Kohärenz. Das Kohärenzgebot verpflichtet die EU, bei allen Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Entwicklungsländer haben, entwicklungspolitische Ziele zu beachten. Aber hier liegen die größten Vollzugsdefizite der europäischen Entwicklungspolitik.

Die Möglichkeiten der europäischen Institutionen, nationalstaatliche Eigenbröteleien zurückzudrängen und eine wirklich vergemeinschaftete Entwicklungspolitik aufzubauen, sind begrenzt. Dies gilt auch für die häufig bekundete Absicht, gemeinsam das Good Governance-Projekt voranzutreiben, vor allem in den mit der EU assoziierten AKP-Staaten in Afrika (A), der Karibik (K) und im Südpazifik (P), mit denen die EU das Cotonou-Vertragswerk ausgehandelt hat. In ihnen kann sie den von ihr verwalteten und gestaltbaren *Europäischen Entwicklungsfond* (EEF) einsetzen. Beim Studium der vielen Dokumente drängt sich der Eindruck auf, dass die EU ständig auf der „Suche nach einem Phänomen“, genannt Good Governance, war (vgl. Conzelmann 2003).

Der Cotonou-Vertrag inkorporierte – wie bereits erwähnt – das Prinzip von Good Governance in das Entwicklungsvölkerrecht und Völkervertragsrecht (vgl. Herdegen 2007); er verstärkte damit – gegen erhebliche Widerstände der Vertragspartner – die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme auf deren inneren Verhältnisse (vgl. Schmidt 2002). Die EU entwickelte unter dem Druck von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungskrisen auf dem Nachbarkontinent, die den Migrationsdruck gen Europa verstärkten, eine Afrika-Strategie, die den Krisen verursachenden Fehlentwicklungen auch mit Good Governance-Rezepten zu begegnen versucht (vgl. Molt 2007).

Bereits im Jahr 2003 hatte die EU-Kommission in einer Mitteilung zu *Governance and Development* ein umfassendes Strategiepapier vorgelegt, in dem sie Good Governance als unabdingbare Voraussetzung für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit definierte. Der im Jahr 2005 verabschiedete *European Consensus on Development* verstärkte diese ordnungspolitische Vorgabe und versuchte zugleich, auch die Mitgliedsstaaten auf dieses normative Modell einzuschwören. Wenn der 10. EEF nur 12 Prozent für die Förderung von Good Governance vorsieht und diese Mittel auch nur dann ausbezahlt werden sollen, wenn die Partnerländer ehrgeizige Reformpläne vorlegen, kann man jedoch schwerlich von einer Prioritätensetzung sprechen.

Es gab häufig massive Kritik an der Europäischen Entwicklungspolitik, die es aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und ihren



Mitgliedern nur in Ansätzen gibt, sofern darunter mehr als die Summe von Einzelleistungen gemeint ist. Clare Short, die ehemalige streitbare britische Staatsministerin im Department for International Development, bezeichnete im Jahr 1998 die EU-Kommission als „one of the worst donors“. Ähnlich kritisch waren damals auch die Einschätzungen des DAC (1998). Sie wurden allerdings inzwischen nach verschiedenen Politik- und Organisationsreformen durch positive Beurteilungen abgelöst (vgl. DAC 2007). Sven Grimm (2008) vom DIE würdigte diese Organisationsreformen in der Entwicklungsverwaltung der EU-Kommission, vermisste aber weitere Reformen im System der Europäischen Entwicklungspolitik. Im Mittelpunkt der Kritik steht das unbewältigte Kohärenzproblem, vor allem zwischen der vergemeinschafteten Handelspolitik, die mit ihren Agrarexportsubventionen viele Bemühungen zur Armutsbekämpfung konterkariert, und den ständig wiederholten Bekenntnissen zu fairen Handelsbeziehungen und zum entwicklungspolitischen Primat der Armutsbekämpfung.

Viel wichtiger als das, was die EU mit ihrem EEF tut und tun kann, ist deshalb das, was sie in anderen Politikbereichen tut. Die Glaubwürdigkeit ihrer Menschenrechtspolitik gegenüber Afrika hängt wesentlich davon ab, wie konsequent ihre Menschenrechtspolitik gegenüber potenten Wirtschaftsmächten wie Russland oder China ist. Viele kluge Gedanken und Vorschläge, die das von der Kommission im Jahr 2001 zum „Regieren in Europa“ vorgelegte Weißbuch enthält, müssten zunächst im eigenen Kompetenzbereich umgesetzt werden, bevor sie sich als Folie für das Regieren in der übrigen Welt eignen könnten.

Es gibt Ansätze zu einer stärkeren Harmonisierung der nationalstaatlichen Entwicklungspolitiken innerhalb des OECD- und EU-Verbundes. Die von der OECD unter Mitwirkung wichtiger Akteure initiierte Pariser Deklaration zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit entfaltete seit ihrer Vorlage im Jahr 2005 einen erheblichen Handlungsdruck. Sie plädierte auch für den verstärkten Einsatz von Budgethilfe – allerdings nur dann, wenn Good Governance eine transparente und effiziente Verwendung der Mittel garantieren kann. Viele Kritiker – so auch der „Bonner Aufruf“ – sehen in ihr geradezu einen Türöffner für Korruption.

Peter Molt (2007: 37) beurteilt diese Bevorzugung der Budgethilfe durch die EU auch aus anderen Gründen sehr kritisch. Er stellt erstens die Fähigkeit der afrikanischen Regierungen zu einer wirksamen Koordination in Frage, kritisiert zweitens die eigentlich unbeabsichtigte Stärkung der Bürokratien und drittens die Lähmung von Eigenanstrengungen. Die Umsetzung der EU-Strategie mittels des Instruments der Budgethilfe könne nicht nur die ihr zugeschriebenen positiven Wirkungen nicht entfalten, sondern auch zur Schwächung demokratischer Institutionen führen, vor allem der Parlamente, deren Haushaltsbewilligungsrecht umgangen werde:

„Sie kann die Macht der zentralen Bürokratie gegenüber den lokalen und zivilgesellschaftlichen Institutionen übermäßig stärken, sie kann Programme, welche die Vorlieben der Geber reflektieren, begünstigen. Vor allem aber kann sie die Anstrengungen der Regierungen und dominierenden Eliten lähmen, sich selbst um Reformen, Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität und Staatseinnahmen, um eine Minderung der Hilfeabhängigkeit und um Exitstrategien zu kümmern.“



Peter Molt gibt aber keine Antwort, ob er statt der Budgethilfe eine Fortsetzung der bisherigen Praktiken befürwortet, die auch die OECD in ihrer Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Frage stellte. Die Praxis der von außen gesteuerten Programm- oder Projekthilfe verträgt sich nicht mit den in Paris postulierten Prinzipien (siehe Kapitel 4.2).

Die EU ist dabei, ihre Potenziale stärker zu bündeln und sich auf ihre Stärken zu konzentrieren. Im Mai 2007 verständigte sich der für Entwicklungsfragen zuständige Ministerrat auf den „*EU-Verhaltenskodex über die Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik*“, der die EU-Mitglieder dazu aufforderte, ihre Entwicklungszusammenarbeit in einem Land auf maximal drei Schwerpunkte zu konzentrieren und gleichzeitig die Zahl der Empfängerländer deutlich zu reduzieren. Eine stärkere Harmonisierung ihrer Aktivitäten könnte auch dazu beitragen, dass „*bad performers*“ weniger die Chance erhalten, die Geberländer gegeneinander auszuspielen.

Nur durch kollektives Handeln könnte die EU auch dem Konkurrenzdruck begegnen, den die handels- und entwicklungspolitische Offensive Chinas in Afrika auslöste. Hier geht es auch darum, gemeinsam menschenrechtliche, umwelt- und sozialpolitische Standards zu verteidigen, weil Chinas Indifferenz gegenüber diesen Standards, die Autokraten und Kleptokraten zu schätzen und zu nutzen wissen, das Good Governance-Projekt gefährdet. China konterkarierte bereits mehrmals Versuche bi- und multilateraler Geber, die Kreditvergabe an Auflagen zur Korruptionsbekämpfung zu binden. Christian Ruck (2007: 53), der entwicklungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagesfraktion, befürchtete, dass es dieser Einfluss Chinas erheblich erschweren könnte, die „für die Entwicklungsorientierung zentralen Elemente der Guten Regierungsführung als Grundlage der internationalen Entwicklungszusammenarbeit durchzusetzen“.

4.2 Absichtserklärungen und Schwachstellen der Pariser Erklärung

Unter dem Druck von Fehlentwicklungen, die auf Geber- und Nehmerseite wachsende Frustrationen auslösten, und unter der in Wissenschaft und Öffentlichkeit wachsenden Skepsis an der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit versuchte die im März 2005 von der OECD in Zusammenarbeit mit wichtigen Entwicklungs- und Schwellenländern, einigen Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) als Repräsentanten der internationalen Entwicklungslobby sowie privaten Fonds vorgelegte „*Pariser Declaration on Aid Effectiveness*“, die internationale Entwicklungszusammenarbeit als partnerschaftliche Zusammenarbeit neu zu organisieren. Ihre fünf Kernprinzipien griffen zentrale Kritikpunkte am „alten EZ-Regime“ auf, die also hier eine quasi-amtliche Bestätigung erhalten:

Erstens soll die Eigenverantwortung (*ownership*) der Partnerländer gestärkt und durch die Einspeisung von entwicklungspolitischen Maßnahmen in die nationalen Strategien, Planungsprozesse und institutionellen Strukturen gefördert werden. Im Wortlaut heißt es: „*Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und –strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen.*“ Dieses Prinzip des „*alignment*“ soll gleich-



zeitig der zeit- und kostenintensiven Überlastung der Nehmerländer durch die Vielzahl von bi- und multilateralen Akteuren, die ihre je eigenen Konditionen mitbringen und ständig Berichte anfordern, entgegenwirken.

Zweitens wird den Gebern eine stärkere Koordinierung ihrer Projekte und Programme abverlangt. Jedes Geberland soll nur noch tun, was es am besten tun kann und durch eine abgestimmte Selektion der Zielländer auf das von außenpolitischen Interessen geleitete „Gießkannenprinzip“ verzichten. Die „Scheckbuch-Diplomatie“ hat keine entwicklungspolitische Rechtfertigung. Gefordert ist auch eine stärkere sektorale Arbeitsteilung zwischen multi- und bilateralen Organisationen, die innerhalb der EU beginnen muss, die in ihren Vertragswerken einen Koordinierungsauftrag erteilt hat, diesen aber bisher nur ungenügend erfüllen konnte.

Drittens soll die Geberkoordinierung durch eine stärkere Harmonisierung der Planungsverfahren, Vergabepraktiken und Evaluierungsmethoden ergänzt werden. Das Ziel dieser Geberharmonisierung ist auch, die Transaktionskosten zu senken und die administrativen Kapazitäten der Nehmerländer zu entlasten. Die Paris Deklaration greift also die bereits von der „*Rome Declaration on Harmonisation*“ vom Februar 2003 erhobenen Forderungen auf und verstärkt sie. Auch in dieser Erklärung ging es um eine verbesserte Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit.

Viertens greift die Pariser Reformagenda auch eine alte Forderung des DAC auf, die zentralistischen EZ-Strukturen stärker zu dezentralisieren und Entscheidungsprozesse über Entwicklungsvorhaben in die Partnerländer zu verlagern. Diese Forderung soll sowohl die Geberkoordination vor Ort erleichtern als auch die Zusammenarbeit mit lokalen (staatlichen und zivilgesellschaftlichen) Akteuren fördern.

Fünftens fordert die Pariser Erklärung nicht nur die bisher sträflich vernachlässigte Rechenschaftspflicht von Geber- und Empfängerregierungen gegenüber den Parlamenten und Bevölkerungen, die der Förderung von Demokratisierungsprozessen abträglich war; sie fordert außerdem eine gegenseitige Rechenschaftspflicht („*accountability*“). Diese Forderung ist zwar im Sinne der Entwicklungspartnerschaft konsequent, fordert den Geldgebern aber etwas ab, was sie bisher, über die „*power of the purse*“ verfügend, nicht zu geben bereit waren. Eine andere Frage ist, ob das weiterhin bestehende Machtgefälle zwischen Geber- und Nehmerländer überhaupt eine wirkliche gegenseitige Rechenschaftspflicht zulässt.

Die beiden zentralen Innovationen der Pariser Erklärung bleiben daher die Geberkoordinierung und Partnerorientierung, die sich aus dem *Ownership*-Prinzip ableitet. Claudia von Braunmühl (2008: 2 ff.) vermisste in ihren „*sieben Thesen zur Pariser Erklärung*“ vor allem die demokratische Strukturierung der Eigenverantwortung:

„Regierungsentscheidungen und Regierungshandeln müssen sich in demokratisch legitimierte Mechanismen vollziehen und der Rechenschaftspflicht gegenüber Parlament und Wählerschaft unterliegen. Keinesfalls darf sich die externe Rechenschaftspflicht vor die interne schieben.“

In der Tat richtet sich die Pariser Erklärung vor allem an Staaten und Entwicklungsverwaltungen hier und dort, reduziert Good Governance auf „gute



Regierungsführung“ und blendet die Kernforderungen von „partizipativer Entwicklung“ aus. *Ownership* könnte auch bedeuten, dass die Eliten nach eigenem Gutdünken schalten und walten und über die externen Subsidien verfügen dürfen. Dann allerdings könnte ein vermeintlicher Fortschritt in den Geber-Nehmer-Beziehungen durch einen Rückschritt im Bemühen um demokratische Entwicklungen konterkariert werden, das die EU in ihren Vertragswerken und entwicklungspolitischen Memoranden einforderte.

Eine andere Schwachstelle, auf die das DIE (5/2008) wiederholt hinweist, ist das Ausblenden der institutionellen Dimension des internationalen EZ-Systems, vor allem des „Problems der großen Zahl“ von bi- und multilateralen Akteuren, das eine koordinierte und kohärente Entwicklungszusammenarbeit erheblich behindert. Hier fehlte den Konstrukteuren der Erklärung der Mut, gewachsene Interessenstrukturen und Besitzstände auf den Prüfstand zu stellen. Deutschland liefert das Paradebeispiel für die institutionelle Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. INEF-Report 93/2008).

4.3 Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die deutsche Entwicklungspolitik und ihre Durchführungsorganisationen haben sich nach ihrer Befreiung aus den geopolitischen Zwängen des Kalten Krieges seit Beginn der 1990er Jahre in den vom DAC und von der EU konzentrierten entwicklungspolitischen Strategiewechsel eingefügt. Good Governance wurde zu einer Querschnittsaufgabe der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Die GTZ baute den Schwerpunkt „*Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung*“ auf und vereinbarte mit 31 Kooperationsländern diesen Arbeitsschwerpunkt, in dem die von ihr entsandten Regierungsberater eine Schlüsselrolle spielen. Sie geht dabei von der folgenden Aufgabenbeschreibung aus:

„Good Governance beinhaltet die Änderung von Strukturen, von Macht und Einfluss, von Aktion und Legitimation – sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene sowie in regionalen Verbänden. Insbesondere fragile Staaten (‘Failing States’, ‘States at Risk’) mit fehlender staatlicher Autorität oder Post-Konflikt-Staaten stellen auf verschiedenen Ebenen ein Problem für die internationale Staatengemeinschaft dar“ (GTZ 2004: 6).

Welche Bedeutung die Durchführungsorganisationen der ihnen von der politischen Führung vorgegebenen Querschnittsaufgabe zuschrieben, kam auch darin zum Ausdruck, dass die GTZ Good Governance zum Thema der *Eschborner Fachtage 2004* machte und die Entwicklungsbank im Konzernverbund der KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) ihren Jahresbericht 2005 mit dem Titel „*Good Governance*“ schmückte. Beide Durchführungsorganisationen beschäftigten ihre eigenen Planungsabteilungen und externe Consultants, um das Konzept zu fundieren und zu operationalisieren. Beispielfähig war neben zahlreichen anderen Studien zum Themenbereich Good Governance die Auftragsstudie der GTZ zu „*Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*“ im Rahmen ihres Sektorvorhabens *Demokratie und Rechtsstaatlichkeit* (GTZ 2004). Einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Sensibilisierung von politischen Führungsgruppen für das Thema leisten auch die Seminarprogramme von InWEnt. Private Stiftungen engagieren sich ebenfalls. Die

Bertelsmann Stiftung organisiert jedes Jahr – in Kooperation mit der GTZ – eine aufwendige Woche für die „*Transformation Thinkers*“ aus allen Weltregionen.

Es ist eine Besonderheit und ein operativer Vorteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, dass sie für einen politisch sensiblen Projektbereich auch das Auslandsnetz der politischen Stiftungen nutzen kann. Sie sind zwar mit den politischen Parteien verbandelt, aber nicht an kurze diplomatische Leinen gebunden; sie können deshalb in ihren Gastländern auch mit Oppositionsparteien oder regimekritischen zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenarbeiten, was ihnen gelegentlich Konflikte oder sogar Arbeitsverbote einbrachte. Ihre Versuche, den zivilgesellschaftlichen Unterbau von Demokratie zu stärken, leisten einen größeren Beitrag zur Demokratisierung als viele von staatlichen Organisationen organisierte Dialogrunden.

Weil das Thema so wichtig ist und sich in der Öffentlichkeit gut verkaufen lässt, möchten die Durchführungsorganisationen politischen Stiftungen nicht das Feld überlassen. Insider berichten über Kompetenzkonflikte zwischen der GTZ und den politischen Stiftungen, die aus dem BMZ erhebliche Mittel für die Demokratieförderung erhalten. Aber die mit den politischen Parteien verbandelten politischen Stiftungen können sich auf die Unterstützung im Haushaltsausschuss verlassen.

Der *Konrad-Adenauer-Stiftung* (KAS) war das Thema Good Governance so wichtig, dass sie eine hochkarätig besetzte Konferenz veranstaltete (vgl. Dolzer u. a. 2007). Die *Friedrich-Ebert-Stiftung* (FES) hat Themen im Kernbereich von Good Governance (Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit) häufig in ihrem Veranstaltungs- und Publikationsprogramm. Hört man sich die seltenen Parlamentsdebatten zur Entwicklungspolitik an oder liest man die knappen Passagen von Parteiprogrammen, die sich mit diesem Politikbereich beschäftigen, dann bildet das Credo zu Good Governance eine Art von *Cantus Firmus*.

Wie aber soll, will und kann die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit Good Governance fördern? Die GTZ (2004: 6) zählt als wichtigste Handlungsfelder auf: Rechts- und Justizreform, Dezentralisierung und Kommunalentwicklung, Reformen des Haushalts- und Finanzwesens sowie institutionelle Reformen in der öffentlichen Verwaltung. Wahrlich eine Herkulesaufgabe! Als konkretes Beispiel einer Förderungsmaßnahme nennt die GTZ die Unterstützung der Regierung von Georgien bei der Umsetzung von Wirtschaftsreformgesetzen in der georgischen Justiz. Und sie warnt davor, „Erste Welt-Konzepte“ für „Dritte Welt-Verwaltungen“ zu entwickeln, die den meist mehr schlecht als recht arbeitenden Verwaltungen immer komplexere Aufgaben übertragen wollen.

Diese Warnung wäre auch gegenüber dem politischen Auftraggeber BMZ angebracht gewesen, der in seiner auf Afrika bezogenen „*Zusammenarbeit im Bereich Good Governance*“ ein Konzept vorlegte, das am Schreibtisch und fernab von Realitäten entstand: wahrlich ein „Erste Welt-Konzept“ für Dritte Welt-Bedingungen und ein realitätsfernes *constitutional engineering*. Die *BMZ Materialien 161* entwarfen ein komplexes Reformkonzept, das auch das Regieren in geordneten Rechtsstaaten mit geordneten Verwaltungsstrukturen vor erhebliche Implementationsprobleme stellen würde. Sie identifizieren drei Interventionspunkte auf drei politisch-administrativen Handlungsebenen:



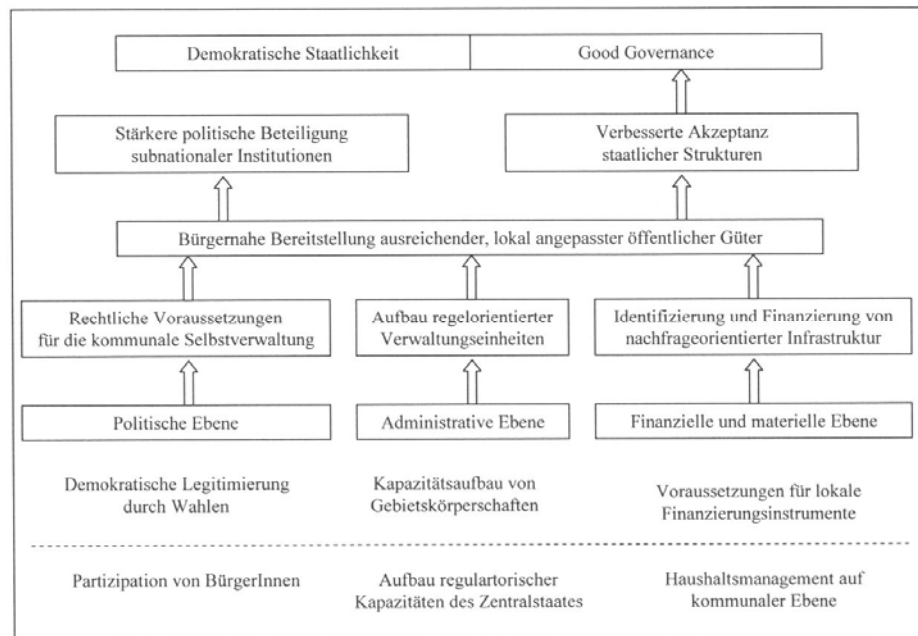


Strategischen Vorrang hat die politische Gestaltung der Dezentralisierung, die den bürokratischen Zentralismus von autokratischen Regimen, der im frankophonen Afrika eine Hinterlassenschaft des französischen Etatismus und Zentralismus ist, überwinden soll. Das Plädoyer für Dezentralisierung geht davon aus, dass die Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen und Entscheidungsprozessen ein geeignetes Mittel zur Stärkung von politischer Legitimität und Partizipation sowie eine Voraussetzung für eine effiziente Verteilung öffentlicher Güter auf regionaler und kommunaler Ebene bildet. Der Zentralstaat bleibt jedoch verantwortlich für die Schaffung legislativer und administrativer Rahmenbedingungen, welche die Regelerorientierung von Verwaltungen optimieren sollen.

Das BMZ legt großen Wert auf die Stärkung des kommunalen Haushaltsmanagements mit dem doppelten Ziel, eine funktionstüchtige soziale und materielle Infrastruktur und zugleich ein solides Haushaltsgebaren zu fördern. Die Annahme ist sicherlich zutreffend: Eine transparente Haushaltspolitik, die verhindert, dass öffentliche Haushalte zu Selbstbedienungsläden von Eliten degenerieren, schafft Vertrauen in den Staat und in die Politik. Wahlen und die Einbindung der Bevölkerung in politische Entscheidungsprozesse sollen schließlich die Verantwortlichkeit der Kommunalverwaltungen erzwingen. Die Bürgerbeteiligung an der kommunalen Haushaltsgestaltung nach dem Porto Alegre-Modell funktioniert bisher nur in einer Reihe von lateinamerikanischen Städten – und zwar so gut, dass sie auch für deutsche Kommunen Vorbild sein könnten. Lernen von „*best practices*“ findet nicht auf einer Nord-Süd-Einbahnstraße statt. Das BMZ erweiterte Good Governance um das Element der Partizipation, auch um der Kritik zu begegnen, dass das Konzept hinter aller normativen Rhetorik doch nur eine Rezeptur zur Durchsetzung eines neoliberalen Globalisierungsmodells sei und damit die Kritik von Attac und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure bestätigte (vgl. Klemp/Poeschke 2005).

Das Schaubild zeigt, wie sich das BMZ die politische Gestaltung der Dezentralisierung vorstellt, aber auch die Komplexität eines am Schreibtisch ausgedachten Reformkonzepts, das schwerlich in Staatsgebilden umgesetzt werden kann, in denen es vielfach an einfachsten Voraussetzungen für ein geordnetes Verwaltungshandeln mangelt. Weil auch die anderen Schaubilder solche Reißbrett-Konstrukte darstellen, wird hier auf ihre Reproduktion verzichtet. Die beiden anderen durchaus aufschlussreichen Schaubilder können im Internet abgerufen werden. Das Original ist allemal aufschlussreicher als seine Kommentierung.

Schaubild 2: Politische Gestaltung der Dezentralisierung



Quelle: Orientiert an BMZ Materialien 161, S. 9 (ohne Bezug auf die MDGs).

Das BMZ setzt zweitens auf die Unterstützung nationaler Reformprozesse und rückt dabei die Gestaltung der öffentlichen Finanzen und die Stärkung staatlicher Schlüsselinstitutionen in den strategischen Mittelpunkt. Die SektorplanerInnen sind davon überzeugt, dass die Entwicklungszusammenarbeit beim Aufbau effizienter, transparenter und regelorientierter Institutionen und beim Abbau von Korruption helfen kann – und dies bei jährlichen Neuzusagen von ODA-Mitteln in Höhe von 150 Mio. Euro. Dies ist buchstäblich der Tropfen auf viele heiße Steine. Christian Ruck (2007: 50), der erfahrene Entwicklungspolitiker, gab selbstkritisch zu bedenken, dass „uns bisher eine schlüssige Strategie zur friedlichen Transformation von schlechter Regierungsführung zu guter Regierungsführung“ fehle. Die *BMZ Materialien 161* liefern keine schlüssige Strategie, sondern ein Reißbrett-Konstrukt.

Überzeugender ist drittens die Absicht der ProgrammplanerInnen des BMZ, durch die Unterstützung regionaler Organisationen, z. B. von NEPAD, Einfluss auf nationale Reformprozesse zu gewinnen, weil deren aus dem regionalen Umfeld eingeleitete *Peer Reviews* eher Verhaltensänderungen von politischen Führungsgruppen bewirken können als die der illegitimen Einmischung verdächtige Besserwisseri von internationalen Ratgebern. Ebenso überzeugend ist die Absicht, durch die politische und materielle Unterstützung regionaler Friedensinitiativen und durch die Aufbauhilfe von regionalen Sicherheitsstrukturen dem Ausbruch von gewaltsamen Konflikten vorzubeugen, weil Bürgerkriege alle Bemühungen um Good Governance zunichte machen.

Die unter Federführung des Auswärtigen Amtes unter Nutzung wissenschaftlicher Expertise ausgearbeitete Konzeption zur Krisenprävention und friedlichen Konfliktbearbeitung kann deshalb Voraussetzungen schaffen, dass Good Governance überhaupt eine Realisierungschance erhält. Die Entwick-





lungspolitik hat durchaus Chancen, auf die Entstehung und Eskalation von gewaltträchtigen Konflikten einzuwirken (vgl. Debiel/Fischer 2001). Der Tatbestand, dass Mali im BTI 2006 an die Spitze des Länderrankings rücken konnte, war auch der mit deutscher Assistenz gelungenen Überwindung eines lange schwelenden ethnischen Konflikts in Nordmali zu verdanken. Der von Willy Brandt geprägte Aphorismus gilt noch immer: „Frieden ist nicht alles, aber ohne Frieden ist alles nichts.“ Mit anderen Worten: Die Chancen für Good Governance hängen von der Friedenssicherung ab.

Die deutsche Entwicklungspolitik kann nur versuchen, in Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen, mit dem UN-System und der EU die wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen für politische Reformprozesse zu verbessern. Aber dies lehrt die Geschichte der internationalen Entwicklungspolitik: Auch viel Geld kann keine Erfolgsgarantie kaufen. Die nach der weltpolitischen Zeitenwende erhoffte „dritte Welle der Demokratisierung“ wurde bald durch den Ausbruch von Bürgerkriegen zurückgeworfen. Die Indices belegen sowohl Fortschritte zu Good Governance als auch Rückfälle in Bad Governance.

4.4 Blinde Flecken im Good Governance-Diskurs

Es ist nicht so, dass nur die deutsche Entwicklungspolitik keine „schlüssige Strategie zur friedlichen Transformation von schlechter Regierungsführung zu guter Regierungsführung“ hat. Die Staatengemeinschaft kann allenfalls endogene Reformprozesse unterstützen, aber sie auch mit viel Geld nicht steuern. Sie konnte auch dort Rückfälle in die „*crisis of governance*“ nicht aufhalten, wo – wie in Kenya – Good Governance Bestand zu haben schien. Leuchtende Beispiele wie Botswana oder Mauritius im subsaharischen Afrika oder Costa Rica in Zentralamerika haben je besondere Voraussetzungen für eine demokratische und wirtschaftlich erfolgreiche Entwicklung, die nicht verallgemeinert werden können.

Welche Schwierigkeiten beim Versuch entstehen können, von außen durch Entwicklungszusammenarbeit den Aufbau von Good Governance zu fördern, verdeutlichen zwei Auftragsstudien für die GTZ. Roland Czada erarbeitete für die Technische Zusammenarbeit (TZ) realitätsnahe Handlungsempfehlungen für zwei Szenarien: Wenn sie es entweder mit einer reformorientierten Regierung mit oder ohne einer reformorientierten Gesellschaft oder mit einer reformorientierten Regierung zu tun hat. Bei reformorientierten Regierungen kann sie eigene Bemühungen unterstützen, bei reformresistenten Regimen bewirkt erfahrungsgemäß auch die Androhung des Subsidienentzuges nur selten Verhaltensänderungen. Sie bilden die Problemgruppe, an denen sich die Entwicklungszusammenarbeit die Zähne ausbeißt.



Schaubild 3: Good Governance unter verschiedenen Ausgangsbedingungen



Quelle: Czada 2004: 13.

Ein großes analytisches und strategisches Manko der *BMZ Materialien* liegt darin, dass sie nur technokratische Lösungen anbieten und wichtige gesellschaftliche und kulturelle Faktoren völlig ausblenden, die Good Governance ermöglichen, fördern oder behindern. Die Diskussion über Good Governance ignoriert gelegentlich elementare Erkenntnisse der Entwicklungstheorien und die hier wiederholte und nachdrücklich unterstützte Mahnung des UNRISD-Direktors Thandika Mkandawire, dass Good Governance „auch etwas mit menschlicher Würde und Werten, mit Staat und Gesellschaft zu tun hat und nicht nur mit Ökonomie“ (GTZ 2004: 28).

Der Beitrag des Entwicklungsethnologen Markus Weilenmann (2004) arbeitet tiefgehend heraus, welche Relevanz sozio-kulturelle Faktoren für die



Beförderung oder Behinderung von Good Governance oder anderer entwicklungspolitischer Leitbilder haben:

„Im Endeffekt wird damit das kulturelle Erbe nicht nur für die dortigen Machteliten, sondern auch für eine staatliche EZ, die sich in das verminte Feld politischer Entscheidungsabläufe begibt, zunehmend entscheidungsrelevant. Denn entwicklungspolitische Forderungen wie etwa die nach Umsetzung des BMZ-Leitbildes der globalen nachhaltigen Entwicklung bekommen es in solchen gesellschaftlichen Kontexten zwingend mit Fragen der Beschaffenheit des sozio-kulturellen Baugrundes zu tun, der sich unter dem brüchigen Modernisierungspflaster auftut“ (Weilenmann 2004: 16).

Es ist offensichtlich, dass auch die Indices, die nur quantifizierbare Faktoren messen, in diesen tiefer liegenden sozio-kulturellen Baugrund nicht vordringen und deshalb trotz aller Datenberge nur einen begrenzten Erklärungswert haben. Die *World Values Surveys* geben auf der Grundlage eines breiten Daten- und Informationsgerüsts Hinweise darauf, was in den Hirnen von Menschen vor sich geht, was sie wollen und was ihnen wichtig ist. Sie wollen sehr Verschiedenes, aber gemeinsam doch, was schon die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* von 1948 zum universellen Ziel erklärte und durch Good Governance zumindest in einem wichtigen Punkt erreicht werden könnte: „*Freedom from Fear*“. Deshalb gibt es eine enge Wechselwirkung zwischen Good Governance und dem Konzept der „menschlichen Sicherheit“. Die *Commission on Global Governance* stellte in ihrem Bericht „*Nachbarn in Einer Welt*“ (1995: 87) diesen Zusammenhang her, indem sie auch grobe Verstöße gegen die Menschenrechte und andere Erscheinungen von Bad Governance als Sicherheitsproblem deutete.

Einen blinden Flecken in den meisten Indexkonstruktionen bildet auch die wichtige Rolle von Medien im Demokratisierungsprozess. Ihre Aufwertung zu einer „vierten Gewalt“ in der verfassungspolitischen Gewaltenteilung bekommt gerade in Gesellschaften und politischen Systemen mit einer schwach entwickelten politischen Kultur und institutionellen Infrastruktur eine hohe Relevanz. Ohne freie Medien wäre Good Governance ein kaum lebens- und überlebensfähiger Artefakt. Kritische Medien, die nicht von den Regimen kontrolliert und finanziert werden, bilden eher „Wachhunde“, vor allem bei der Aufdeckung von Korruption, als die größtenteils in klientelistische Abhängigkeitsstrukturen eingebundenen Parlamente (vgl. Nuscheler 2007). Deshalb bilden auch die von der *Konrad-Adenauer-Stiftung* erarbeiteten „*Demokratiereports*“, die freie Medien als zentrale Bausteine einer demokratischen Grundordnung betrachten, eine wichtige Informationsquelle. Was auch die „*Reporter ohne Grenzen*“ berichten, sagt deshalb mehr über den Entwicklungsstand einer politischen Kultur aus als die aggregierten Indices.

Staatliche Entwicklungsorganisationen neigen auch dazu, den Beitrag von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu Transformationsprozessen nicht hinreichend zu würdigen. Hier gibt es eine Konkurrenz zwischen Akteuren, auch hierzulande zwischen der GTZ und den politischen Stiftungen. Die Fortschritte in Demokratisierungsprozessen waren aber eher internen Demokratiebewegungen und einer kritischen Publizistik als externer Assistenz zu verdanken. Es gibt inzwischen unzählige Diplom- und Doktorarbeiten, die den Wildwuchs von NGOs auch kritisch bewerten, dennoch ihnen nicht das Verdienst absprechen, einen Sauerteig von Veränderungen zu bilden (vgl. u. a. Fisher

1998). Demokratie kann zwar „von oben“ ermöglicht werden, aber sie muss „von unten“ mit Leben erfüllt werden, um bestandsfähig zu werden.

4.5 Der nicht verstummende Chor kritischer Stimmen

Erstens: Das vielstimmige Credo zu den Glaubenssätzen von Good Governance konnte den Verdacht nicht völlig beseitigen, dass Good Governance eine „Catch-All-Phrase“ bilde, unter der sich jeder etwas anderes und möglichst viel Gutes vorstellen könne. Auch die akademische Begriffsakrobatik konnte diesen Vorwurf, der auch auf den von der GTZ veranstalteten *Eschborner Fachtagen 2004* artikuliert wurde, nicht aus der Welt schaffen.

Zweitens: Die Inflationierung des Begriffs suggerierte die Annahme und Hoffnung, dass Good Governance einen Passepartout für eine bessere Welt bilden und sich dabei als eine ubiquitär passende Blaupause eignen könnte. Diese Annahme ignoriert jedoch sehr unterschiedliche sozio-ökonomische Problemlagen, sozio-kulturelle Verschiedenheiten und unterschiedliche Bedingungen des Regierens, welche die Entwicklungsforschung längst zutage gefördert hat.

Drittens: Auch die Kritik von Susan George (2004) sollte nicht einfach als notorisches Nörgeln einer Attac-Aktivistin abgetan werden. 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. Die in Kapitel 3.1 rekonstruierte umfangreiche Wirkungsforschung konnte diesen Verdacht nicht entkräften. Auch deshalb konnte die Polemik über die „*Fehlentwicklungshilfe*“ (Shikwati 2006) entstehen und das Buch von William Easterly (2006) mit dem provozierenden Titel „*Wir retten die Welt zu Tode*“ zu einem entwicklungspolitischen Bestseller avancieren.

Viertens: Weil die Bush-Administration das absolute Folterverbot durch die Erlaubnis von „außergewöhnlichen Verhörmethoden“ relativierte, lieferte sie auch notorischen Folterregimen ein Alibi. Das Verbot von Folter bildet aber eine *conditio sine qua non* von Good Governance, weil es zum Kernbestand der *Habeas-Corpus*-Garantien zählt, der unter keinen Umständen zur Disposition stehen darf, überall auf der Welt, aber besonders in Rechtsstaaten.

Fünftens: Den Praxeologien von Good Governance mangelt es am entwicklungstheoretischen Tiefgang, der auch Implementationsprobleme besser verständlich machen könnte. Die „*Transformation Thinkers*“ sind mehr verwaltungs- als entwicklungswissenschaftlich orientiert. Dass Kultur keine schöne Beigabe, sondern eine Bewegungskraft von Entwicklung ist, brachte David Landes (1999: 517) in seiner Antwort auf die Frage, warum die einen reich und die anderen arm sind, auf den folgenden Punkt: „*Wenn wir aus der Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung etwas lernen, dann dies: Kultur macht den entscheidenden Unterschied.*“

Sechstens: Die Selbstkritik von Christian Ruck (2007: 50) erwies sich als zutreffend, dass „uns bisher eine schlüssige Strategie zur friedlichen Transforma-





tion von schlechter Regierungsführung zu guter Regierungsführung“ fehle. Der Massenproduktion von Absichtserklärungen und Bekundungen, dass Good Governance zu einem neuen und universellen „Leitbild von Staatlichkeit“ (so Dolzer 2007) geworden sei, stehen auch viele Rückfälle in Bad Governance gegenüber. Dies gilt nicht nur für die notorischen Exemplare von Bad Governance (wie Zimbabwe, Somalia, Kongo, Turkmenistan, Haiti), sondern droht – wie das Beispiel Kenya lehrt – auch anscheinend stabilen Staatswesen.

Siebtens: Die Pariser Deklaration zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit förderte zutage, dass es auch in der Organisation der internationalen Entwicklungszusammenarbeit einen Mangel an Effektivität, Transparenz und klaren Verantwortlichkeiten gibt, sprich: an Good Governance. Der Diskurs über Good Governance blendet auch die Verantwortlichkeit der westlichen Gebergemeinschaft für den Klimawandel weitgehend aus, der jedoch nach allen Prognosen des IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) und des UNEP vor allem die ökologisch verwundbaren Weltregionen in noch größere Armut und Verteilungskonflikte zu stürzen droht. Für eine *Global Good Governance* hat also diejenige Ländergruppe, die dem Rest der Welt Good Governance beizubringen versucht, eine besondere Verantwortung, der sie sich bisher nur ungenügend stellte. Deshalb hat sie auch ein Glaubwürdigkeitsproblem.

Das normative Plädoyer für Good Governance, das auch diesem INEF-Report zugrunde liegt, darf diese kritischen Nachfragen nicht ausblenden. Good Governance fordert auch nicht nur ein gut funktionierendes und an Regeln der Rechtsstaatlichkeit orientiertes Regierungs- und Verwaltungshandeln, sondern das „Gute“ hat auch mit politischen Inhalten und Zielsetzungen zu tun, deren Regulativ das Gemeinwohl ist. Die ökonomischen Erfolgsbilanzen belegen, dass Good Governance das Wirtschaftswachstum fördert und private Investoren altrahiert, aber sie beantworten nicht die entwicklungspolitische Cui bono-Gretchenfrage: Wo kommt die Hilfe an und wem kommt sie zugute?

5. Zusammenfassung

Es ist zwar nicht so, wie im Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des akademischen und politischen Governance-Diskurses häufig zu lesen ist, dass die Weltbank mit ihrer 1989 veröffentlichten Studie über die „*crisis of governance*“ im subsaharischen Afrika oder spätestens mit ihrem Policy Paper von 1992 über „*Governance and Development*“ die Diskussion über die Bedeutung von Governance im Entwicklungsprozess eröffnet habe. Aber sie hat als wichtigste *agenda setting agency*, die über viel Geld und Expertise verfügt, immer die Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklungspolitik eingeleitet und vorangetrieben und dabei mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zusammen gespielt: von der *trickle down*-Rechtfertigung ihrer Wachstumsstrategie zur Grundbedürfnisstrategie in der Ära ihres Präsidenten Robert McNamara hin zu der vom neoliberalen *Washington Consensus* geleiteten makro-ökonomischen Strukturanpassungspolitik in den 1980er Jahren und zurück zu ihrer *Pro-Poor-Growth*-Politik in den späten 1990er Jahren, mit der sie schon in taktisch geschickter Weise die Bekehrung der Gebergemeinschaft zu

den Millennium-Entwicklungszielen (MDGs) einleitete. Dabei ist zu bedenken, dass die OECD-Staaten in ihrem Exekutivdirektorium über die Stimmenmehrheit verfügen.

Der aus der „*crisis of governance*“ abgeleiteten Erkenntnis, dass politische Rahmenbedingungen wesentlich für die Wirksamkeit der internationalen Entwicklungspolitik sind, also „*policy matters*“, gingen die theoretisch begründeten und empirisch abgesicherten Einsichten der Neuen Institutionenökonomik voraus, dass die „unsichtbare Hand“ des Marktes nicht alles zum Besten steuert, sondern auch den Markt regulierende Institutionen braucht. Noch aber war die von ihrem Mandat zur politischen Neutralität verpflichtete Weltbank nicht bereit, den qualitativen Sprung von Governance zu Good Governance zu machen und die Korruption als Krebsübel von Bad Governance und die berüchtigten Kleptokraten beim Namen zu nennen. Sie beschränkte deshalb ihre technokratischen Reformforderungen auf die Verbesserung des Public Management und scheute den Begriff der Demokratie wie der Teufel das Weihwasser.

Die weltpolitische Zeitenwende von 1989/90 befreite auch die Entwicklungspolitik von den geostrategischen Fesseln des Kalten Krieges und führte erstaunlich schnell dazu, dass die im DAC organisierte westliche Gebergemeinschaft und UN-Organisationen den in den Sozial- und Verwaltungswissenschaften florierenden Governance-Diskurs in einem qualitativen Sprung mit ordnungspolitischen Normen auffüllten: Das normative Leitbild von Good Governance konstruierte ein als universalierbar gedachtes und gewünschtes „neues Leitbild der Staatlichkeit“, 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“.

Diese Begriffsbestimmung von Good Governance durch den Staats- und Völkerrechtler Rudolf Dolzer (2007: 13) wurde schon zitiert, wird hier aber wiederholt, weil sie viele Wunsch- und Forderungskataloge internationaler Organisationen und nationaler Entwicklungsbehörden gut zusammenfasst. Sie bringt auf den Punkt, was die OECD unter „partizipativer Entwicklung“ verstand, der damalige Minister im BMZ der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als Zielkatalog vorgab, die EU völkerrechtlich bindend in ihrem Cotonou-Abkommen mit den 78 AKP-Staaten verankerte und dann die Millennium-Erklärung der Vereinten Nationen im Konsens der Staatengemeinschaft zum normativen Leitbild der internationalen Zusammenarbeit im beginnenden 21. Jahrhundert aufwertete. Sie kann allerdings den Einwand nicht widerlegen, dass Good Governance nach dem Ende des Kalten Krieges im Trend der internationalen Diskussion lag und deshalb keine sonderliche Originalität beanspruchen kann.

Zu derselben Zeit, als der US-Ökonom Jeffrey Sachs mit Unterstützung von „Promis“ des Showgeschäftes (Bono, Bob Geldorf, Herbert Grönemeyer) einen *Big Push* in Gestalt massiver Kapitalspritzen forderte, um die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele zu ermöglichen, wuchsen die Zweifel an der Wirksamkeit der bereits eingesetzten ODA-Mittel. Die ökonometrische Wirkungsforschung bestätigte allenfalls die Annahme, dass Good Governance –





abgesehen von der Wünschbarkeit geordneter Rechts- und Verwaltungsstrukturen und demokratischer Strukturen – die Voraussetzungen für eine höhere Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit schaffen kann. Diese Voraussetzungen sind aber in der wachsenden Zahl von *failing states* mit einer prekären Staatlichkeit nicht gegeben und die Gebergemeinschaft ist noch ziemlich ratlos, wie sie auch diese „*Low Income Countries Under Stress*“ (LICUS) auf den Weg von Good Governance bringen könnte.

Die wissenschaftliche Neugier und die Nachfrage von Entwicklungsbehörden nach Informationen, auf welchem Entwicklungsstand sich einzelne Länder auf dem Weg zum Leitbild von Good Governance befinden oder wie weit sie von diesem Leitbild entfernt sind, führte zu einem Boom von quantifizierenden Indexkonstruktionen, die jeweils unterschiedliche Entwicklungen zu messen versuchen.

Dieser INEF-Report behandelt ausführlicher den *Bertelsmann Transformation Index* (BTI), weil er nach Auffassung des Autors sowohl in seinem *Status Index* als auch in seinem *Management Index* die Verwirklichung oder das Verfehlen der grundlegenden Kompositionselemente von Good Governance differenzierter als die anderen Indices in komplizierten Aggregierungsverfahren zu erfassen und in einem Länderranking, das auch aufschlussreiche Korrelationen aufzeigt, darzustellen versucht. Man mag über die ordnungspolitische Vorentscheidung der Indexkonstrukteure, die eine Symbiose von westlicher Demokratie und Marktwirtschaft zum normativen Leitbild kürten, streiten, aber der BTI ermöglicht tiefere Einblicke in das politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Innenleben von 125 Staaten als etwa der von der Weltbank mit einem ebenfalls hohen Datenaufwand konstruierte *Governance Matters-Index*. Sie vermeidet wohlweislich das normative Attribut „*Good*“, um das sich der BTI nicht drückt, aber schon der Titel des Index drückt das Credo aus, das die Weltbank in ihrem *Weltentwicklungsbericht* 2002 ausführlich begründete: „*Institutions Matter*“!

Die praktische Entwicklungspolitik kann also auf viele Informationen der Wissenschaft und von privaten Denkfabriken zurückgreifen, um ihre Entwicklungszusammenarbeit mit dem Ziel, Good Governance zu fördern, gestalten zu können. Aber sie stößt sehr schnell an die Erfahrung, dass politische und ökonomische Reformprozesse nur sehr begrenzt von außen beeinflusst oder gar gesteuert werden können. Mehr Geld, das viele NGOs fordern, könnte sogar Fehlentwicklungen verstärken. Die Kritik an einer solchen „Fehlentwicklungshilfe“, die demokratische Reformprozesse unterminieren könnte, kommt zunehmend auch aus dem Süden (vgl. Shikwati 2006).

Entwicklungsbehörden wie das BMZ und die GTZ entwickelten Fahrpläne für die Förderung von Good Governance. Aber solche technokratische Artefakte scheitern, weil sie die sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Verschiedenheiten sowie die Erkenntnisse von Entwicklungstheorien und der Regionalwissenschaften weitgehend ausblenden. Sie scheitern vor allem dort, wo Bad Governance Blockaden gegen Reformprozesse aufbaut. Es ist deshalb Erinnerungswürdig, dass auch Rudolf Dolzer (2007: 19), der Good Governance zum universellen Leitbild von Entwicklung erkor, am Ende die Warnung ausspricht: „Der Oktroi von Methoden nach Art von Blaupausen vom Reißbrett, die in jedes Land importiert werden sollten, verspricht danach keinen Erfolg.“ Es

erwies sich als unmöglich, von außen durch eine Art von *constitutional engineering* Rahmenbedingungen für Good Governance herzustellen.

Dieser INEF-Report teilt das ordnungspolitische Credo, dass Good Governance sowohl aus funktionalen Gründen, die dem Governance-Denken der Weltbank zugrunde liegen, als auch aus normativen Gründen, die in Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Partizipation und Wahrung der Menschenrechte zivilisatorische Errungenschaften oder Ziele erkennen, ein erstrebenswertes Leitbild darstellt; aber er teilt auch die Skepsis, dass die Entwicklungspolitik von außen etwas bewirken kann, was nicht von internen Reformbewegungen angestoßen und erkämpft wird. Sie könnte allerdings diese Reformbewegungen mehr unterstützen, wenn sie sich weniger von geostrategischen und/oder kommerziellen Interessen leiten ließe, außerdem die im achten Millennium-Entwicklungsziel geforderte Verbesserung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch eine Reform diskriminierender Handelsbedingungen umsetzen würde.

Das in der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit geforderte Kohärenzgebot gilt für alle Akteure in der reformbedürftigen Entwicklungszusammenarbeit. Die westliche Gebergemeinschaft muss sich die Frage gefallen lassen, ob die Organisation ihrer Entwicklungszusammenarbeit den Anforderungen von Good Governance gerecht wird. Sie muss sich vor allem mit der Gretchenfrage auseinandersetzen, wie sie ihr Wirtschafts- und Konsummodell, das in vielfacher Hinsicht dem Nachhaltigkeitsprinzip widerspricht, so verändern kann, dass es die Überlebenschancen in den ökologisch verwundbaren Weltregionen nicht weiter verschlechtert. *Global Good Governance* hat viel mit *Global Sustainable Development* zu tun.

6. Literaturverzeichnis

- Adam, Markus 2000: Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, 41 (10): 272-274.
- Adam, Markus 2002: Governance und öffentliche Verwaltung in der technischen Zusammenarbeit der Vereinten Nationen, in: Klaus König/Markus Adam/Benedikt Speer/Christian Theobald (Hrsg.): *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*, Berlin: 129-206.
- Annan, Kofi 2005: In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle (<http://www.un.org/Depts/german/gsonst/a-59-2005-ger.pdf>) (12.09.08).
- Benz, Arthur (Hrsg.) 2004: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.) 2007: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder*, Wiesbaden.
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) o.J.: *Materialien 161: Partner für ein starkes Afrika. Zusammenarbeit im Bereich Good Governance*, Berlin.





- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (Hrsg.) 2007: Transforming Fragile States – Examples of Practical Experience, Baden-Baden.
- Boone, Peter 1996: Politics and the Effectiveness of Foreign Aid, in: The European Economic Review, 40 (2): 289-329.
- Braunmühl, Claudia von 2008: Sieben Thesen zur Pariser Erklärung: Eigenverantwortung und politischer Gestaltungsraum, in: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, August: 3-4.
- Brunnengräber, Achim/Dietz, Kristina/Hirschl, Bernd/Walk, Heike 2004: Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin, Discussion Paper Nr. 14/04.
- Burnside, Craig/Dollar, David 2000: Aid, Policies, and Growth, in: The American Economic Review, 90 (4): 847-868.
- Calderisi, Robert 2006: The Trouble With Africa. Why Foreign Aid Isn't Working, London.
- Collier, Paul 2006: What Can We Expect from More Aid to Africa? Centre for the Study of African Economies, Oxford University.
- Collier, Paul 2008: Die unterste Milliarde, München.
- Commission on Global Governance 1995: Nachbarn in Einer Welt, Bonn.
- Conzelmann, Thomas 2003: Auf der Suche nach einem Phänomen: Was bedeutet Good Governance in der europäischen Entwicklungspolitik?, in: Nord-Süd aktuell, XVII (3): 468-477.
- Czada, Roland/Schimank, Uwe 2001: Der „Neue Institutionalismus“. FernUniversität Hagen, Studienbrief 3704.
- Czada, Roland 2004: Der Anspruch: "Good Governance" und Institutionenentwicklung, in: GTZ (Hrsg.): Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ein Diskussionspapier, Eschborn.
- DAC (Development Assistance Committee) 1998: Development Co-operation Reviews European Community, Nr. 30, Paris.
- DAC (Development Assistance Committee) 2007: Development Co-operation Reviews European Community, Paris 2007.
- Debiel, Tobias/Fischer, Martina 2001: Krisenprävention in einer gewaltträchtigen Welt. Was kann europäische und deutsche Entwicklungspolitik leisten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 12/2001: 14-23.
- Debiel, Tobias (Hrsg.) 2002: Der zerbrechliche Frieden – Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung, Bonn.
- Debiel, Tobias/Lambach, Daniel/Reinhardt, Dieter: „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit, INEF-Report 89, Duisburg.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2002: Schlussbericht der Enquete-Kommission: Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Berlin.



- DFID (Department for International Development) 2005: *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, London.
- DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) 2008: *Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wo steht Deutschland? Analysen und Stellungnahmen 5/2008*.
- Dodgson, Richard/Lee, Kelley/Drager, Nick 2002: *Global Health Governance: A Conceptual Review*. Global Health Governance Discussion Paper 1, London.
- Dolzer, Rudolf 2004: *Good Governance*. Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, 64/2004: 535-546.
- Dolzer, Rudolf 2007: *Good Governance*. Genese des Begriffs, konzeptionelle Grundüberlegungen und Stand der Forschung, in: Rudolf Dolzer/Matthias Herdegen/Bernhard Vogel (Hrsg.): *Good Governance*. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert, Freiburg/Basel/Wien: 13-23.
- Dolzer, Rudolf/Herdegen, Matthias/Vogel, Bernhard (Hrsg.) 2007: *Good Governance*. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert, Freiburg/Basel/Wien.
- Easterly, William 2006: *Wir retten die Welt zu Tode*, Frankfurt/New York.
- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried 1998: *Institutionenökonomische Theorien der Organisationen*, in: Alfred Kieser (Hrsg.): *Organisationstheorien*, 3. Aufl., Stuttgart: 199-251.
- Economic Commission for Africa (Hrsg.) 2005: *African Governance Report 2005*.
- Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.) 2008: *Modern Governance*, Wiesbaden.
- El-Kosheri, Ahmed S. 2007: *Good Governance aus der Perspektive der Empfängerländer*, in: Rudolf Dolzer/Matthias Herdegen/Bernhard Vogel (Hrsg.): *Good Governance*. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert, Freiburg/Basel/Wien: 36-44.
- Erdmann, Gero/Soest, Christian von 2008: *Diktatur in Afrika*, in: *GIGA Focus*, Nr. 8/2008, Hamburg.
- Europäische Kommission 2001: *European Governance*. A White Paper, COM 424, Brüssel.
- Faust, Jörg 2006: *Die Dividende der Demokratie: Politische Herrschaft und wirtschaftliche Produktivitätsentwicklung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 47 (1): 62-83.
- Faust, Jörg/Leiderer, Stefan 2006: *Paradoxe Effekte*. Befunde zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im statistischen Ländervergleich, in: *eins*, 9/2006: 34-37.
- Fisher, Julie 1998: *Nongovernments*. NGOs and the Political Development in the Third World, West Hartford.



- Fues, Thomas/Hamm, Brigitte (Hrsg.) 2001: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance, Bonn.
- Fukuyama, Francis 2006: Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik, Berlin.
- Fuster, Thomas 1998: Die „Good Governance“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994, Bern/Stuttgart/Wien.
- Fürst, Dietrich 2007: Regional Governance, in: Arthur Benz/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder, Wiesbaden: 353-365.
- George, Susan 1994: Die Weltbank und ihr Konzept von good governance, in: Jochen Hippler (Hrsg.): Demokratisierung der Machtlosigkeit, Hamburg: 206-211.
- Goerlich, Helmut 2006: Good Governance und Gute Verwaltung – Zum europäischen Recht auf gute Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung, 8/2006: 313-323.
- Grimm, Sven 2008: Reforms in the EU's Aid Architecture and Management. DIE Discussion Paper 11, Bonn.
- GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (Hrsg.) 2004: Good Governance – Staat und Gesellschaft gestalten Entwicklung, Eschborn.
- GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)/Abteilung Stadt und Demokratie (Hrsg.) 2004: Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Eschborn.
- Hagenloch, Jörn 2006: Neoliberales Nationen-Ranking – Der Bertelsmann Transformation Index, in: Thomas Barth (Hrsg.): Bertelsmann. Ein globales Medienimperium macht Politik, Hamburg: 88-100.
- Hamm, Brigitte 2006: Good Governance und Menschenrechte – Bad Governance und Korruption, in: Tobias Debiel/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.): Globale Trends 2007, Frankfurt/M.: 225-246.
- Hanisch, Rolf (Hrsg.) 1996: Demokratieexport in die Länder des Südens?, Hamburg.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg 1999: Neo-Institutionalismus, Bielefeld.
- Hauck, Gerhard 1975: Das Elend der bürgerlichen Entwicklungstheorie, in: Bassam Tibi/Volkhard Brandes (Hrsg.): Unterentwicklung (Handbuch 2), Köln: 36-63.
- Herdegen, Matthias 2007: Der Beitrag des modernen Völkerrechts zu Good Governance, in: Rudolf Dolzer/Matthias Herdegen/Bernhard Vogel (Hrsg.): Good Governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert, Freiburg/Basel/Wien: 107-127.
- Hill, Hermann 2005: Good Governance – Konzepte und Kontexte, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden: 226-250.
- Hippler, Jochen (Hrsg.) 1994: Demokratisierung der Machtlosigkeit, Hamburg.
- Hippler, Jochen (Hrsg.) 2003: Nation-Building, Bonn.



- Holtkamp, Lars 2007: Local Governance, in: Arthur Benz/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder, Wiesbaden: 366-377.
- Holtz, Uwe 2006: Die Zahl undemokratischer Länder halbieren!, in: Franz Nuscheler/Michèle Roth (Hrsg.): Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg? Bonn: 118-137.
- Huntington, Samuel Ph. 1991: The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century, London.
- Hyden, Goran/Court, Julius/Mease, Ken 2004: Making Sense of Governance. Empirical Evidence from Sixteen Developing Countries, Colorado/London.
- Jakobeit, Cord 2006: Fünf Jahre NEPAD, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 32-33/2006: 21-24.
- Kabou, Axelle 1993: Weder arm noch ohnmächtig, Basel.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002, Weltbank, Washington, D.C.
- Kenny, Charles 2006: What is Effective Aid? How Would Donors Allocate it? Weltbank/Policy Research Working Paper WPS 4005, Washington, D.C.
- Kieser, Alfred (Hrsg.) 1999: Organisationstheorien, Stuttgart.
- Klemp, Ludgera/Poeschke, Roman 2005: Good Governance gegen Armut und Staatsversagen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 28-29/2005: 18-25.
- Knack, Stephen/Rahman, Aminur 2004: Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients, Weltbank/Policy Research Working Paper WPS 3186, Washington, D.C.
- König, Klaus/Adam, Markus/Speer, Benedikt/Theobald, Christian 2002: Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept, Berlin.
- König, Klaus 2002: Governance als Steuerungskonzept, in: Klaus König/Markus Adam/Benedikt Speer/Christian Theobald (Hrsg.): Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept, Berlin: 9-54.
- Kooiman, Jan (Hrsg.) 1993: Modern Governance: New Government – Society Interactions, London.
- Kooiman, Jan 2002: Governing as Governance, London.
- Landes, David 1999: Wohlstand und Armut der Nationen, Berlin.
- Levin, Victoria/Dollar, David 2005: The Forgotten States. Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002), London.
- Löwenthal, Richard 1963: Staatsfunktionen und Staatsform in den Entwicklungsländern, in: Richard Löwenthal (Hrsg.): Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin: 164-192 (Wiederabdruck in: Franz Nuscheler (Hrsg.) 1986: Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung, Darmstadt: 241-275.)



- March, James G./Olsen, Johan P. 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- Mayntz, Renate 2004: Governance im modernen Staat, in: Arthur Benz (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden: 65-75.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) 1995: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt/M.
- Meinhardt, Heiko 2001: *Externe Akteure und Demokratisierung in Afrika*, Hamburg.
- Menzel, Ulrich 1992: *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, Frankfurt/M.
- Messner, Dirk/Scholz, Imme (Hrsg.) 2005: *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 2006: Das Konzept Global Governance – Stand und Perspektiven, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): Global Governance für Entwicklung und Frieden*, Bonn: 18-79.
- Molt, Peter 2007: Zur Afrikastrategie der Europäischen Union, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 48/2007: 33-37.
- Mwenda, Andrew 2006: *Foreign Aid and the Weakening of Democratic Accountability in Uganda*. Cato Institute/Washington, D.C.
- North, Douglass C. 1988: *Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*, Tübingen.
- North, Douglass C. 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen.
- Nuscheler, Franz 1994: Demokratie, ein fragiler Exportartikel, in: Jochen Hippler (Hrsg.): *Demokratisierung der Machtlosigkeit*, Hamburg: 223-236.
- Nuscheler, Franz 2004: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, 5. Aufl., Bonn.
- Nuscheler, Franz 2007: Parlamente im subsaharischen Afrika, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 38 (4): 842-856.
- Nuscheler, Franz 2008: Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, INEF-Report 93, Duisburg.
- Nuscheler, Franz/Roth, Michèle (Hrsg.) 2006: *Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg?*, Bonn.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy 2000: *Governance, Politics and the State*, New York.
- Reinicke, Wolfgang H. 1998: *Global Public Policy, Governing without Government?* Washington, D.C.
- Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik G. 2003: *Neue Institutionenökonomik*, 3. Aufl., Tübingen.

- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto 1992: *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge.
- Rotberg, Robert I. (Hrsg.) 2004: *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton.
- Ruck, Christian 2007: *Good Governance aus Sicht der Entwicklungspolitik*, in: Rudolf Dolzer/Matthias Herdegen/Bernhard Vogel (Hrsg.): *Good Governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert*, Freiburg/Basel/Wien: 45-54.
- Schmidt, Siegmund 2002: *Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 19-20/2002: 29-38.
- Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.) 2005: *Governance-Forschung*, Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar F./Zürn, Michael (Hrsg.) 2008: *Governance in einer sich wandelnden Welt. Sonderheft 41/2008 der Politischen Vierteljahresschrift*, Wiesbaden.
- SEF (Stiftung Entwicklung und Frieden) 1990: *Die Herausforderung des Südens. Der Bericht der Südkommission*, Bonn.
- Senghaas, Dieter 1994: *Wohin driftet die Welt?*, Frankfurt/M.
- Shikwati, James 2006: „Fehlentwicklungshilfe“, in: *Internationale Politik*, 61 (4): 6-15.
- Tetzlaff, Rainer (Hrsg.) 1995: *Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern*, Hamburg.
- Tetzlaff, Rainer 1996: *Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära*, Opladen.
- Tetzlaff, Rainer 2008: *Ökonomie und Kultur in Afrika: Entwicklungspolitische Handlungsspielräume im Zeitalter der Globalisierung*, in: Johannes Wally/Karoline Scharpenseel/Mattias Kiefer (Hrsg.): *Kultur und Ökonomie*, Stuttgart: 117-143.
- Theobald, Christian 2002: *Governance in der Perzeption der Weltbank*, in: Klaus König/Markus Adam/Benedikt Speer/Christian Theobald (Hrsg.): *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*, Berlin: 55-128.
- Thomas, Vinod 2008: *Wechselwirkungen betrachten*, in: *E+Z*, Jg. 49 (6): 260-262.
- Tibi, Bassam/Brandes, Volkhard (Hrsg.): *Unterentwicklung (Handbuch 2)*, Köln.
- Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hrsg.) 2008: *Menschliche Sicherheit*, Baden-Baden.
- Weilenmann, Markus 2004: *Die Wirklichkeit: „Good Governance“ und soziokulturelle Entwicklung*, in: *GTZ (Hrsg.): Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ein Diskussionspapier*, Eschborn.
- Williamson, Oliver E. 1990: *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*, Tübingen.





- Williamson, Oliver E. 1996: *The Mechanisms of Governance*, New York/Oxford.
- Willke, Helmut 1987: *Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation*, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: 285-308.
- World Bank 1989: *Sub-Sahara Africa. From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, D.C.
- World Bank 1992: *Governance and Development*, Washington, D.C.
- World Bank 1998: *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, D.C.
- World Bank: *Weltentwicklungsbericht 2002: Institutionen für Märkte schaffen*, Washington, D.C./Bonn.
- World Bank 2005: *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, Washington, D.C.
- World Bank 2007: *A Decade of Measuring the Quality of Governance. Worldwide Governance Indicators, 1996-2006*, Washington, D.C.
- Zürn, Michael 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt/M.

Zuletzt erschienene INEF-Reporte

- Siebold, Thomas:** Armutsorientierte Entwicklung mithilfe von PRSPs? Eine Zwischenbilanz für Subsahara-Afrika. Duisburg (INEF-Report 95/2008), 63 S.
- Bliss, Frank/Neumann, Stefan:** Participation in International Development Discourse and Practice: „State of the Art“ and Challenges. Duisburg (INEF-Report 94/2008), 72 S.
- Nuscheler, Franz:** Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Duisburg (INEF-Report 93/2008), 42 S.
- Hellmann, Gunther/Roos, Ulrich:** Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat: Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs. Duisburg (INEF-Report 92/2007), 62 S.
- Schaller, Susanne:** The Democratic Legitimacy of Private Governance. An Analysis of the Ethical Trading Initiative. Duisburg (INEF Report 91/2007), 56 S.
- Debiel, Tobias/Lambach, Daniel/Reinhardt, Dieter:** „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit. Duisburg (INEF Report 90/2007), 72 S.
- Debiel, Tobias/Lambach, Daniel (Hg.):** State Failure Revisited II: Actors of Violence and Alternative Forms of Governance. Duisburg (INEF Report 89/2007), 66 S.
- Kemper, Barbara:** Mediation in Intrastate Conflicts. The Contribution of Track-Two Mediation Activities to Prevent Violence in the Aceh Conflict. Duisburg (INEF-Report 88/2007), 56 S.
- Lambach, Daniel/Debiel, Tobias (Hg.):** State Failure Revisited I: Globalization of Security and Neighborhood Effects. Duisburg (INEF-Report 87/2007), 52 S.
- Eberlei, Walter (Hg.):** Stakeholder Participation in Poverty Reduction. Duisburg (INEF-Report 86/2007), 84 S.
- Weller, Christoph (Hg.):** Zivile Konfliktbearbeitung. Aktuelle Forschungsergebnisse. Duisburg (INEF-Report 85/2007), 75 S.



Einzelexemplare können gegen Rechnung schriftlich beim INEF bestellt werden:
Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen,
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, D-47048 Duisburg.
Kosten je Report: 3,00 Euro (innerhalb Deutschlands) bzw. 5,00 Euro (innerhalb Europas).
Bestellformulare finden Sie auf unserer Homepage.
Alle INEF-Reporte stehen im Internet zum kostenfreien Download zur Verfügung:
<http://inef.uni-due.de>

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Thomas Heberer (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt; Prof. Dr. Gerhard Bäcker (Dekan des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften); Prof. Dr. Othmar Haberl; Dr. Brigitte Hamm; Prof. Dr. Christof Hartmann; Anja Kopyra; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Werner Pascha; Ursula Schürmann; Prof. PhD. Karen Shire; Prof. Dr. Lothar Zechlin; beratend: apl. Prof. i.R. Michael Bohnet; Prof. i.R. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler.

Die Reihe INEF-Report

In den INEF-Reporten werden wichtige Arbeitsergebnisse aus den Forschungsprojekten des Instituts publiziert. Die INEF-Reporte erscheinen in unregelmäßiger Reihenfolge.



Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg
Telefon +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>