

Global Governance braucht den Unter- und Überbau von Good Governance

Franz Nuscheler

Es gab einmal im Duisburger INEF (Institut für Entwicklung und Frieden) ein produktives Tandem von dem zu Ehrenden, Dirk Messner, und dem Autor dieses Beitrages. Dieses Tandem elaborierte im gemeinsamen Bemühen das Konstrukt von Global Governance, vernachlässigte aber ein unverzichtbares Bauelement dieses Konstrukts, nämlich den Unterbau dieses Höhenfluges der internationalen Beziehungen: Good Governance.

Dieser Beitrag zu Ehren eines konstruktiven Denkers der Entwicklungen in der Weltpolitik soll aufzeigen, warum Global Governance ohne Verankerung in Good-Governance-Strukturen und Verhaltensweisen ein zerbrechliches Konstrukt bleiben muss. Deshalb lautet der Merksatz im Titel: Global Governance braucht den Unterbau von Good Governance.

Was bedeutet diese Anforderung an die nationalen Politiken in aller Welt? Um eine Antwort bemühte sich Franz Nuscheler in Zusammenarbeit mit Veronika Wittmann, dem guten Geist der Global Studies an der Johannes Kepler Universität im österreichischen Linz, in einem hier zugrunde liegenden Studienbrief für die TU Kaiserslautern zu nachhaltiger Zusammenarbeit (Nuscheler & Wittmann 2017). In der Tat: Global Governance kann ohne den Unterbau von Good Governance nicht nachhaltig sein. Den Überbau liefert die internationale Governance-Diskussion.

1. Struktur- und Organisationselemente von Global Governance

Kritiker karikierten das INEF-Tandem Dirk Messner/Franz Nuscheler, das den Bericht der *Commission on Global Governance* (1995) in die deutsche Diskussion einführte, als „globale Gouvernanten“. Diese Karikatur beruhte auf dem Missverständnis, dass das Tandem einem Weltstaat das Wort geredet habe. Wofür und wogegen die beiden argumentierten, kam jedoch der von Kant im Traktat über den *Ewigen Frieden* begründeten Vision einer „Föderation freier Republiken“ oder Otfried Höffes (1999) philosophischem Konstrukt einer „subsidiären und föderalen Weltrepublik“ viel näher als der Schimäre eines Weltstaates.

Die Vereinten Nationen bemühten sich als globale Organisation darum, sich als institutionelles Rückgrat von Global Governance zu profilieren. Die *United Nations University* startete die Zeitschrift *Global Governance*, die den Multilateralismus als Mittel und Weg zum *Global Public Management* von globalen Problemen propagierte. Mit dieser qualitativen Veränderung von einer empirischen Analyse der Strukturveränderungen der Weltpolitik hin zu programmatischen Rezepten zur Gestaltung der Globalisierung ging die normative Erweiterung von Governance zu Good Governance auf der multilateralen und der nationalstaatlichen Ebene einher. Der Blick auf die globale Klima- und Umweltpolitik sowie auf die Corona-Pandemie verdeutlicht den globalpolitischen Imperativ: Die globale Politik der Nachhaltigkeit braucht Global Governance.

2. Zwischenbilanz zum Stand der Governance-Forschung als Vorstufe 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* (Europäische Kommission 2001). Gleichzeitig bildeten sich in den aufblühenden Managementtheorien sektorale Anwendungsbereiche aus, die den Governance-Begriff für Reformstrategien sowohl in privatwirtschaftlichen Unternehmen als auch in der öffentlichen Verwaltung einsetzten.

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, sowie über die in der EU am weitesten entwickelte, aber auch in anderen regionalen Organisationen praktizierte *Regional Governance*. Die Theorie und Praxis dieser Operationsfelder von Governance werden im Hagener *Handbuch Governance* umfassend und leicht zugänglich behandelt (Benz et al. 2007).

3. 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 (vgl. Nuscheler & Wittmann 2017).

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 Bedeutung und dem

Konzept von Good Governance eine sicherheitspolitische Präventivfunktion, weil Bad Governance als Brutstätte des Terrorismus und als Ursache für neue Bürgerkriege mit ihren destabilisierenden Auswirkungen auf ganze Regionen ausgemacht wurde. 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 – wie Saudi-Arabien oder Turkmenistan – 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 erdölexportierenden Staaten in Westafrika, am Golf und in Zentralasien sind vom energiehungrigen Westen umworbene Autokratien.

3.1 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 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Europäische Union (EU) in entwicklungspolitischen Grundsatzserklärungen sowie einzelne Geberländer auf diesen Governance-Zug aufsprangen und dann die Weltbank mit politischen Reformforderungen sogar überboten.

Die Weltbank lieferte mit ihrer 1989 veröffentlichten Studie über die Entwicklungskrise im subsaharischen Afrika einen Neuanatz 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 (1992: 60) definierte Governance zunächst in ziemlich technokratischer und entwicklungsökonomischer Manier als „the manner in which power is exercised in the management of a 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 makroökonomischen Reformen umsetzen können.

3.2 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 Geberländer zusammenschlossen und zumindest eine Koordination ihrer entwicklungspolitischen Aktivitäten versuchten. Das 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

3.3 Die schrittweise Universalisierung eines normativen Leitbildes

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts fand nicht nur eine Universalisierung, sondern auch eine Inflationierung des Leitbildes Good Governance statt. Selbst der für seine korrupten Praktiken berüchtigte Fußball-Weltverband FIFA richtete eine Good-Governance-Kommission ein, die sich allerdings als wenig fähig und willens erwies, die eingespielten Korruptionspraktiken in der Führung des Weltverbandes auszumerzen. Wo Macht und Geld eine Rolle spielen, stoßen Verhaltensnormen an enge Grenzen.

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. Diese Kritik fand in dem Bestseller von Dambisa Moyo (2010) mit dem vielsagenden Titel *Dead Aid* eine überzeugende Begründung.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) goss die Vorgaben des DAC in einen nur wenig veränderten Prinzipienkatalog, der als „Spranger-Duftmarken“, benannt nach dem damaligen Minister im BMZ, in die Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik einging und bis heute handlungsorientierende Richtlinien bildet:

- Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Good Governance
- Förderung der Demokratisierung und Verbesserung der Menschenrechtslage
- 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? Es gibt eine sehr kontroverse Debatte über die Chancen und Grenzen der externen Demokratieförderung. Demokratieförderung von außen ist in der Tat ein „mühsames Geschäft“ (so Adam 2013). 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 jenseits 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.

Später, als viele Afrika-Experten dem Kontinent schon bessere Perspektiven in Aussicht stellten, sperrte ihn Rainer Tetzlaff (2008) in der „Globalisierungsfalle“ ein. 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.

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 Ks (Konflikte, Krisen, Kriege, Kriminalität, Korruption, Krankheiten, Katastrophen, Kapitalflucht) zu kämpfen hatte. Es gab auch in anderen

Kontinenten solche Krisen und „fragile Staaten“ von Haiti über einige Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) 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.

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 Entwicklung“, die den Partnerländern eine Reihe „allgemeiner Grundsätze des Regierens“ vorgab:

„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 erhalten, dass sich der Wolf wirtschaftspolitischer Konditionalitäten im Schafspelz hehrer politischer Prinzipien verstecke und Good Governance am Ende doch nur auf eine weltweite Verbreitung des Kapitalismus abziele.

Solche Belehrungen haben auch den faden Beigeschmack, dass sie den moralischen Finger nicht an die eigene Adresse richten 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.

3.4 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 Nichtregierungsorganisation namens *Transparency International* (TI).

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.

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.

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 Repräsentanten 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. Die programmatische Vordenker- und Vorreiterrolle der Vereinten Nationen und einzelner ihrer Sonderorganisationen und Programme bei der Konzeptionalisierung und

Propagierung von Good Governance fiel dann auch der vom damaligen US-Präsidenten Donald Trump eröffneten Attacke auf das UN-System und den von seinen beiden Amtsvorgängern zur Demokratieförderung eingerichteten *Millennium Challenge Account* (MCA) zum Opfer.

Diese weltpolitische Kehrtwende der US-Administration hatte tiefere Auswirkungen auf die im DAC koordinierte Entwicklungspolitik der OECD-Staaten als alle Forderungen von UN-Konferenzen, welche die US-Administration unter Anleitung ihres Präsidenten zu ignorieren pflegte. Nicht Good Governance, sondern *America First* stand nun auf der umwelt- und entwicklungspolitischen Agenda. Auch in diesem Politikfeld fand eine Zeitenwende statt, die sich demonstrativ im Ausstieg aus dem Pariser Klimaabkommen niederschlug.

Man kann die Normen und Wunschvorstellungen, die UN-Dokumente, Resolutionen von Welt- und Regionalkonferenzen, entwicklungspolitische Grundsatzserklärungen des DAC und der EU sowie einzelne Wissenschaftler mit dem Begriff „Good Governance“ verbanden, grafisch 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 fehlte in diesem Hexagon das wirtschaftliche Wachstum, das für die Weltbank den Dreh- und Angelpunkt von Entwicklung bildet, aber Senghaas fügte 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.

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 das 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).

Allen Konzepten gemeinsam sind die Prinzipien Verantwortlichkeit, Transparenz und Partizipation. Besonders beredt konnte der ehemali-

ge UN-Generalsekretär Kofi Annan über die Bedingung von Good Governance für Entwicklung reden und schreiben. Als Afrikaner konnte er sich in Afrika eher Gehör verschaffen als westliche Politiker. 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 höchsten Repräsentanten der Staatengemeinschaft. Ebenso wichtig ist, 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 Bericht der Süd-Kommission von 1990 betont, dass eine verantwortliche Regierungsführung die Voraussetzung für Entwicklung bilde und ein unbedingtes Muss von Demokratie darstelle. Es gibt heute nur wenige afrikanische Führungsfiguren vom Format eines Julius Nyerere, Nelson Mandela und Kofi Annan.

3.5 Misstöne und Konkordanzen im Good-Governance-Wunschkonzert

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. Aber es war gar nicht so leicht, mit Demokratie und Menschenrechten auch Good Governance prinzipiell infrage zu stellen, weil sie allseits akzeptierte Ziele darstellen.

Die Attac-Aktivistin Susan George (1994: 208) stellte 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 auch dem Good-Governance-Konzept unterstellte:

„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 unsinnig sind die verschwörungstheoretisch anmutenden Spekulationen über die Hintergründe und Zielsetzungen der Weltbank-Strategien nicht.

Es gab immer wieder eine mit ähnlichen Argumenten begründete Kritik am Good-Governance-Konzept. Noch schärfer als Susan George attackierte Jörg Goldberg (2008) den von ihm der westlichen Entwicklungspolitik unterstellten Versuch, mit Good Governance Max Weber nach Afrika exportieren zu wollen. Allerdings war die Erkenntnis nicht sonderlich originell, dass mit der Entwicklungszusammenarbeit nicht nur Geld und Expertise, sondern auch politische Konzepte transferiert werden; dass sich besonders die ärmsten Länder, deren öffentliche Investitionen größtenteils von außen finanziert werden, nur schwer gegen politische Konditionalitäten wehren können und hier *Ownership* zur Schimäre wird.

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 konfligierten 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 Vergleichsindizes, dass demokratisch regierte Länder auch wirtschaftlich erfolgreich waren, erzeugte mehr Lerneffekte als Sanktionsandrohungen oder die Aussicht auf einen Good-Governance-Bonus.

Auch im Süden standen nicht so sehr die Prinzipien von Good Governance, die Susan George mit polemischer Härte überzog, zur Debatte, sondern aus ihnen ableitbare Sanktionen. So nutzten Oppositionsparteien und zivilgesellschaftliche Organisationen die Kernkriterien der Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns und der Verantwortlichkeit der Regierenden in Medien- und Wahlkampagnen. Dabei erhielten sie vom Netzwerk internationaler Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen finanzielle und technische Unterstützung. Die digitale Vernetzung der Welt und die Einbindung der Medien in transnationale Kommunikationsstrukturen beförderten Demokratisierungsprozesse. Das universelle normative Leitbild von Good Governance lieferte dabei einen Referenzrahmen, nicht mehr, aber auch nicht weniger.

4. Good Governance in der internationalen und deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Internationale Organisationen und nationale Entwicklungsagenturen haben mithilfe 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 Indizes 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 achten 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 internatio-

nale Wettbewerb um Rohstoffressourcen waren der Glaubwürdigkeit der Bekenntnisse zu Good Governance sowie zur Universalität und Unteilbarkeit politischer und sozialer Menschenrechte höchst abträglich. Weil z. B. die damalige Bush-Administration das in einer Konvention verankerte absolute Folterverbot relativierte, 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 oder ob nicht vielmehr gezielt die von der Weltbank so bezeichneten *Low Income Countries Under Stress* (LICUS) 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 et al. 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 Konzept *Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung* vor, welches das Konzept der „vernetzten Sicherheit“ operationalisierte.

Die z. B. auf den G 8-Gipfeln von Gleneagles (2005) und Heiligendamm (2007) beschlossenen Sonderprogramme für das subsaharische Afrika 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? Das betrifft auch die Mehrheit der Staaten, die der *Failed States Index* als fragile Staaten mit einer schwach entwickelten Staatlichkeit ausweist. Nach dem *Governance Matters Index* der Weltbank mangelt es hier sogar an grundlegenden Governance-Strukturen. 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?

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 er die Verantwortung der Regierungen und Parlamente gegenüber den eigenen Bevölkerungen schwächen und damit der Demokratie einen Bärendienst erweisen könnte;
- dass er Bürokratien aufblähen, klientelistische Strukturen alimentieren und die Korruption fördern könnte, weshalb 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 er das Bemühen unterminieren könnte, eine funktionierende Finanzverwaltung aufzubauen und auch bei wohlhabenden Gruppen Steuern einzutreiben, also die im Land vorhandenen finanziellen Ressourcen zu mobilisieren, obwohl doch auch viele arme Länder bei einer gerechteren Verteilung der vorhandenen Ressourcen die MDGs verwirklichen könnten;
- dass er *Ownership* endgültig zur Schimäre machen könnte, 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 er die eigenen Problemlösungsfähigkeiten und administrativen Kapazitäten schwächen könnte, weil die externen Akteure mit höheren Gehaltsangeboten die besten Fachkräfte abwerben.

4.1 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 konzertierten entwicklungspolitischen Strategiewechsel eingefügt. Good Governance wurde zu einer Querschnittsaufgabe der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Die damalige GTZ baute den Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ auf und vereinbarte mit zahlreichen Kooperationsländern diesen Arbeitsschwerpunkt, in dem die von ihr entsandten Regierungsberater eine Schlüsselrolle spielen.

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 regimiekritischen 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 jedoch nicht das Feld überlassen.

Strategischen Vorrang hat die politische Gestaltung der Dezentralisierung, die den bürokratischen Zentralismus autokratischer Regime, 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 legte 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, was Attac und andere zivilgesellschaftliche Akteure unterstellen.

Das BMZ setzte zweitens auf die Unterstützung nationaler Reformprozesse und rückte dabei die Gestaltung der öffentlichen Finanzen (*Good Financial Governance*) und die Stärkung staatlicher Schlüsselinstitutionen in den strategischen Mittelpunkt. Die SektorplanerInnen waren davon überzeugt, dass die Entwicklungszusammenarbeit beim Aufbau effizienter,

transparenter und regelorientierter Institutionen und beim Abbau von Korruption helfen kann.

Überzeugender ist drittens die Absicht der ProgrammplanerInnen des BMZ, durch die Unterstützung regionaler Organisationen, z. B. der New Partnership for Africa's Development (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 Besserwisserie 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 zunichtemachen.

Die unter Federführung des Auswärtigen Amtes und unter Nutzung wissenschaftlicher Expertise ausgearbeitete Konzeption zur Krisenprävention und friedlichen Konfliktbearbeitung kann deshalb Voraussetzungen schaffen, dass Good Governance überhaupt eine Realisierungschance erhält. Die Entwicklungspolitik hat durchaus Chancen, auf die Entstehung und Eskalation von gewaltträchtigen Konflikten einzuwirken. 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 bestehende Strukturen zerstörten und viel Kraft und Zeit zum Aufbau tragfähiger Post-Konflikt-Strukturen erforderlich machen. Die Indizes belegen sowohl Fortschritte zu Good Governance als auch Rückfälle in Bad Governance.

Es gibt im Good-Governance-Chor auch einige kritische Stimmen, die eine kritische Wissenschaft nicht überhören sollte:

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 nicht aus der Welt schaffen.

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

Drittens: Auch die Kritik von Susan George (1994) 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, um erstens von eigenen Defiziten in der Entwicklungszusammenarbeit und zweitens von den für die Entwicklungsländer nachteiligen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abzulenken.

Viertens: Indem die damalige 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.

Fünftens: Als durchaus zutreffend hat sich die Selbstkritik von Christian Ruck (2007) erwiesen, einem erfahrenen Entwicklungspolitiker aus den Reihen der CSU, dem zufolge „uns bisher eine schlüssige Strategie zur friedlichen Transformation von schlechter Regierungsführung zu guter Regierungsführung“ fehle. Der Massenproduktion von 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 die Beispiele von Kenia oder Mali lehren – auch anscheinend stabilen Staatswesen.

Sechstens: Die *Paris-Deklaration zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit* förderte zutage, dass es auch in der Organisation der internationalen Entwicklungszusammenarbeit einen Mangel an Effektivität, Transparenz und klaren Verantwortlichkeiten, sprich: an Good Governance gibt. 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 Umweltprogramms der Vereinten Nationen (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.

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) zusammengearbeitet: von der *Trickle-down*-Rechtfertigung ihrer Wachstumsstrategie über die Grundbedürfnisstrategie in der Ära ihres Präsidenten Robert McNamara bis hin zu der vom neoliberalen *Washington Consensus* geleiteten makroökonomischen 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 für die Wirksamkeit der internationalen Entwicklungspolitik wesentlich sind, dass 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 zu identifizieren sowie 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. Deshalb konnte sie auch ohne Vorbehalte das autokratisch gesteuerte *East Asian Miracle* rühmen.

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 universalisierbar gedachtes „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“ (Dolzer 2004: 546).

6. Schlussfolgerungen *ad personam*

Es war die Kernthese dieses Beitrages zu Ehren von Dirk Messner, dass das von ihm mitgedachte Konzept von Global Governance ohne den institutionellen und habituellen Unterbau von Good Governance keinen nachhaltigen Erfolg haben kann. Dieser Beitrag sollte auch aufzeigen, wie umstritten das normative Konzept von Good Governance war und welche Schwierigkeiten es mit sich brachte, es in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit umzusetzen. Dirk Messner war nicht nur ein kreativer Ideenspender, sondern auch ein einflussreicher Berater der in der Entwicklungspolitik tätigen Organisationen. Es ist der Wunsch eines langjährigen Mitstreiters, dass ihn die neue präsidiale Leitungsfunktion nicht von der doppelten Funktion des Ideenspenders und Beraters der entwicklungspolitischen Praxis abhalten möge. Wir brauchen Dich nicht nur in der nationalen und internationalen Umweltpolitik, in der Du weiterhin Global Governance hegen und pflegen kannst. Wir akademischen Trockenschwimmer denken weiterhin darüber nach, wie Global Governance auf die Füße von Good Governance gestellt werden kann.

Literatur

- Adam, Erfried, 2013: Vom mühsamen Geschäft der Demokratieförderung. Bonn: Dietz.
- Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank, Georg Simonis, 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Calderisi, Robert, 2006: *The Trouble with Africa. Why Foreign Aid Isn't Working*. New Haven, London: Yale University Press.
- Commission on Global Governance, 1995: *Nachbarn in einer Welt*. Bonn 1995.
- 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.
- Debiel, Tobias, Daniel Lambach, Dieter Reinhardt, 2007: „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. INEF-Report 90/2007, Duisburg: INEF.
- Dolzer, Rudolf, 2004: Good Governance. Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 64, 535–546.
- Dolzer, Rudolf, 2007: Good Governance. Genese des Begriffs, konzeptionelle Grundüberlegungen und Stand der Forschung, in: Dolzer, Rudolf, Matthias Herdegen, Bernhard Vogel (Hg.), *Good Governance*. Freiburg, Basel, Wien: KAS, 13–23.
- Europäische Kommission, 2001: *European Governance. A White Paper*. COM (2001) 424, Brüssel.
- Fuster, Thomas, 1998: *Die „Good Governance“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- George, Susan, 1994: Die Weltbank und ihr Konzept von good governance, in: Hippler, Jochen (Hg.): *Demokratisierung der Machtlosigkeit*. Hamburg: Konkret Literatur Verlag, 206–211.
- Goldberg, Jörg, 2008: *Afrika im globalen Kapitalismus*. Köln: PapyRossa.
- Hippler, Jochen (Hg.), 1994: *Demokratisierung der Machtlosigkeit*. Hamburg: Konkret Literatur Verlag.
- Höffe, Otfried, 1999: *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: Beck.
- Huntington, Samuel P., 1991: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Messner, Dirk, Franz Nuscheler, 2006: Das Konzept Global Governance – Stand und Perspektiven, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.), Global Governance für Entwicklung und Frieden*. Bonn: Dietz, 18–79.
- Moyo, Dambisa, 2010: *Dead Aid*. London: Penguin.
- Nuscheler, Franz, Veronika Wittmann, 2017: From Governance to Good Governance, in: von Hauff, Michael, Claudia Kuhnke (Hg.), *Sustainable Development Policy. A European Perspective*. London: Routledge, 91–113.

- Ruck, Christian, 2007: Good Governance aus Sicht der Entwicklungspolitik, in: Dolzer, Rudolf, Matthias Herdegen, Bernhard Vogel (Hg.): Good Governance. Freiburg, Basel, Wien: KAS, 45–54.
- Tetzlaff, Rainer, 2008: Afrika in der Globalisierungsfalle. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weltbank 1992: Governance and Development. Washington, D.C.