

Die *Good Governance*-Konzeption von Weltbank, IWF und OECD

Gerhard Altmann

1. Der Aufstieg der *Good Governance*-Konzeption

Seit Ende der achtziger Jahre wird unter der Bezeichnung *Good Governance* eine Konzeption diskutiert, die inzwischen zu einem zentralen Paradigma der Entwicklungspolitik avanciert ist. Die Weltbank definiert *Good Governance* folgendermaßen: „Good governance is epitomized by predictable, open, and enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law.“ (World Bank 1996: VII). Neben der Weltbank operieren auch der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Organisation für ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit der *Good Governance*-Konzeption. Als die bedeutendsten transnationalen Geberinstitutionen auf dem Feld der Entwicklungspolitik üben sie einen nachhaltigen Einfluss auf die inhaltliche Bestimmung und praktische Reichweite von *Good Governance* aus. Der vorliegende Aufsatz befasst sich deshalb mit deren *Good Governance*-Konzeption. Zunächst kommen jene Faktoren zur Sprache, die für den Aufstieg dieser Konzeption verantwortlich sind. Danach richtet sich der Blick auf die Kernkomponenten von *Good Governance* und Mechanismen zu deren Implementierung. Abschließend wird die Kritik an der *Good Governance*-Konzeption der großen Finanzinstitutionen untersucht. Im Mittelpunkt steht die Frage, welchen Beitrag *Good Governance* zu den Debatten über Entwicklungsstrategien leisten kann.

Ende der achtziger Jahre kreuzten sich drei Entwicklungslinien, die eine Trendwende im politisch-ökonomischen Diskurs herbeiführten. In einem 1989 publizierten Weltbank-Bericht über den prekären Zustand der Länder südlich der Sahara heißt es: „Africa’s continuing economic crisis presents an extraordinary challenge to the development community – to both intellectuals and policymakers.“ (World Bank 1989: XI). Das Ausmaß der Krise verdeutlicht folgende ökonomische Kennziffer: im Jahr 1987 erwirtschafteten die 450 Millionen Bewohner der Länder südlich der Sahara dasselbe Bruttoinlandsprodukt wie zehn Millionen Belgier. Die Weltbank geht davon aus, dass erst bei einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 4 bis 5 Prozent eine wirkungsvolle Bekämpfung der Armut

gelingen könne. In den drei Dekaden nach dem „Afrikanischen Jahr“ 1960 lag das Wachstum jedoch lediglich bei 3,4 Prozent, mit stark fallender Tendenz in den achtziger Jahren, dem „verlorenen Jahrzehnt“ der Entwicklungspolitik. Vor diesem Hintergrund gerieten die bis dato forcierten Entwicklungsstrategien – der Versuch nachholender Entwicklung, die Grundbedürfnisstrategie und die von Monetarismus und Neoliberalismus angeleiteten Strukturanpassungsprogramme (SAP) – ins Zwielicht.

Die Revolution von 1989 eröffnete der Entwicklungspolitik neue Perspektiven. Denn allen moralisch gefärbten Verlautbarungen zum Trotz hatte sich Entwicklungshilfe seit dem Zweiten Weltkrieg häufig an der ideologischen Botmäßigkeit der Empfängerstaaten bemessen. Darüber hinaus wurden Länder der Dritten Welt wie Mosambik oder Angola zum Schauplatz blutiger Stellvertreterkonflikte, die jegliche Hoffnung, den zum Teil gegebenen Rohstoffreichtum in soziale Fortschritte ummünzen zu können, zunichte machten. Die Politische Ökonomie des Kalten Krieges band also Kräfte, die nicht im Sinne einer sachorientierten Entwicklungspolitik zum Einsatz kamen. Mit dem Ende der Blockkonfrontation wurde den Staaten der Dritten Welt ein Hebel aus der Hand geschlagen, den sie bislang nutzen konnten, um West und Ost gegeneinander auszuspielen. Gleichzeitig fiel es den Verantwortlichen der nördlichen Hemisphäre nun ungleich schwerer, Entwicklungshilfe unter Verweis auf den ideologischen Systemkonflikt zum verlängerten Arm der Geopolitik zu degradieren (vgl. Weiss 2000: 798). Im Übrigen suggerierte der Aufstieg der ostasiatischen „Tigerstaaten“ mit ihrem scheinbaren Gleichklang von politischer und ökonomischer Entwicklung einen demokratietheoretischen Kausalnexus, der in der Forschung zwar bis heute umstritten ist, damals aber beflügelnd auf Bürgerbewegungen in zahlreichen Ländern des Südens wirkte (vgl. Betz 2003: 285). Andererseits machte sich jedoch in den industrialisierten Nationen eine gewisse *aid fatigue* breit. Seit den Ölkrisen der siebziger Jahre litten sie selbst unter verminderten Wachstumsmargen und engeren Verteilungsspielräumen. Die Friedensdividende, die man sich vom Ende des Kalten Kriegs erhofft hatte, floss zu einem großen Teil in die Transformation Mittel- und Osteuropas.

Anfang der neunziger Jahre lieferte Ulrich Menzel das Stichwort zu der sich verdichtenden Krisen-debatte. Er proklamierte das „Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie“. Die fortschreitende Differenzierung der südlichen Hemisphäre habe dazu geführt, dass sich kein Passepartout-Begriff von Entwicklung oder Dritter Welt mehr formulieren lasse. Weder Modernisierungs- noch Dependenztheoretiker seien in der Lage gewesen, eine adäquate Beschreibung der Krisensymptome darzubieten. Menzel wollte die „demokratische Frage“ (Menzel 1992: 68) ins Zentrum entwicklungspolitischer Debatten rücken. Im Bereich der Politischen Ökonomie schälte sich unterdessen die Neue Institutionenökonomik (NIO) als Ansatz mit viel versprechendem normativen wie deskriptiven Potential heraus. Der weit gefasste Begriff der Institution erstreckt sich auf staatliche und private Regeln, welche die Interaktionen einer Gesellschaft in geordnete Bahnen lenken sollen (vgl. Mummert 1999: 302f.).

Für die Entwicklungsstrategien nach dem „Scheitern der großen Theorie“ bedeutet dies zum einen, dass sich ein *Post-Washington Consensus* nicht auf entwicklungspolitische Blaupausen beschränken darf, die dem institutionellen Gefüge der Gesellschaften im Süden aufoktroiert werden. Zum anderen müssen die Geberlän-

der und -organisationen aber darauf hinwirken, dass die administrativ-politischen Strukturen der Empfängernationen in der Lage sind, Hilfsleistungen mit geringen Reibungsverlusten in die jeweiligen Distributionskanäle einzuspeisen und soziale wie wirtschaftliche Fortschritte auf Dauer zu stellen.

2. Die Kernkomponenten der *Good Governance*-Konzeption

Angesichts des Scheiterns verschiedenster Entwicklungsstrategien identifizierte die Weltbank 1989 neben den augenscheinlichen Schwächen externer Hilfsangebote ein weiteres Krisenmoment: „Underlying the litany of Africa’s development problems is a crisis of governance.“ (World Bank 1989: 60). Damit war erstmals in einem Dokument der Bretton-Woods-Institutionen explizit die Problematik des Regierens in den Ländern der Dritten Welt angesprochen. In ihrer Studie „Governance and Development“ aus dem Jahr 1992 erweiterte die Weltbank dann den *Governance*-Begriff um das Attribut „gut“ und definierte *Good Governance* als Synonym für „sound development management“ (World Bank 1992: 1), das unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen stetiger und gerechter Entwicklung sei. Bereits 1990 hatte Arturo Israel in einem weithin beachteten Arbeitspapier der Weltbank ein neues Staatsverständnis angemahnt. Die neoliberale Agenda der achtziger Jahre assoziierte mit Staat in erster Linie „Staatsversagen“ und drang deshalb auf eine generelle Reduzierung staatlicher Aktivitäten und Interventionsmöglichkeiten. Israel hingegen wies auf eine andere Dimension staatlichen Handelns hin: „The issue is the quality, not the size of the state.“ (Israel 1990: 3). Schon die kritische Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der SAP hatte die paradoxe Einsicht zutage gefördert, dass die anspruchsvollen Reformprojekte von Weltbank und IWF besondere Anforderungen an die Staatsorgane stellten. Wer jedoch ganze Volkswirtschaften neu ausrichten wollte und gleichzeitig die dazu notwendigen administrativen Ressourcen zu beschneiden beabsichtigte, lief Gefahr, an beiden Fronten zu scheitern (vgl. Manzo 2003: 438). Deshalb konzentrierten sich Weltbank, IWF wie auch OECD seit Beginn der neunziger Jahre auf das „reinventing government“ (Stiglitz 1998: 104), zumal die Entwicklungssprünge der „Tigerstaaten“ nicht zuletzt auf zielgerichteter Staatstätigkeit fußten.

Good Governance ist demnach eine Chiffre für eine große Vielfalt von Reformmaßnahmen an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung. Sie reicht von der Nothilfe für „failed states“, die – wie Sierra Leone oder Somalia – zeitweise jegliches Merkmal souveräner Staatlichkeit vermissen lassen, bis hin zu Projekten, die der Feinmotorik administrativen Handelns gelten. Weltbank und IWF begeben sich dabei auf eine Gratwanderung, da ihre Statuten ihnen politisches Engagement ausdrücklich untersagen. Allerdings fällt es im Einzelfall schwer, zu entscheiden, wo Regierungstechniken aufhören und Regierungspolitik anfängt. Die OECD kennt derlei Barrieren nicht und legt ihrem *Good Governance*-Begriff deshalb eine dezidiert politische Lesart zugrunde. Im Folgenden werden die fünf zentralen Komponenten der *Good Governance*-Konzeption von Weltbank, IWF und OECD erläutert: Verwaltungseffizienz, *Accountability*, rechtliche Rahmenbedingungen, Transparenz sowie Partizipation. Vor allem beim letzten Aspekt ergeben sich aufgrund des un-

terschiedlichen Mandats Abweichungen zwischen den Bretton-Woods-Institutionen und der OECD.

Unter dem Stichwort *Public Sector Management* betreiben Weltbank, IWF und OECD die Steigerung der Verwaltungseffizienz vorwiegend auf zwei Gebieten. Zum einen fördern sie Projekte, die der Reform des Staatsbeamtenwesens dienen. Das Problem eines „overstaffed, underskilled, and poorly motivated civil service“ (World Bank 1996: 2) hat sich in den zurückliegenden Jahren als schwerwiegendes Hindernis für die erfolgreiche Implementierung von Entwicklungsprojekten erwiesen. Dabei wäre es die Aufgabe des öffentlichen Dienstes, einen Rahmen zu schaffen, in dem extern finanzierte Reformprojekte gedeihen können. Die Weltbank hat beispielsweise Mitte der neunziger Jahre eine Untersuchung ermöglicht, mit deren Hilfe die Regierung von Sambia die Kundenorientierung des öffentlichen Dienstes stärken und den Einfluss traditioneller Werte auf das Verhalten von Beamten analysieren wollte (vgl. Theobald 2000: 49). Zum anderen werden Projekte gefördert, die darauf abzielen, die Effizienz von Staatsunternehmen zu erhöhen, sofern eine Privatisierung nicht in Frage kommt. Die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien, Probleme der Investitionsplanung, die finanziellen Kanäle zwischen Staatskasse und öffentlichen Betrieben und die Einführung von Evaluierungsmechanismen stehen dabei im Mittelpunkt. Staatliche Unternehmen sollen ferner schrittweise an ein marktwirtschaftliches Umfeld gewöhnt werden (vgl. OECD 1995: 16f.). Diese Punkte entstammen dem Instrumentarium der NIÖ, die sich ihrerseits bemüht, viel versprechende Ansätze der neoliberalen Strategie zu übernehmen, ohne jedoch deren Implementierung gegen den Widerstand historisch gewachsener Institutionen zu erzwingen. Vielmehr ist ihr daran gelegen, den öffentlichen Dienst von Anfang in die Reformschritte einzubeziehen, um Reibungsverluste möglichst zu verhindern. Die Weltbank verweist in ihrem Bericht von 1994 auf die *Newly Industrialized Economies* Ostasiens, denen es nicht zuletzt dank einer kompetenten Beamtenenschaft innerhalb einer Generation gelungen sei, erhebliche Entwicklungsrückstände aufzuholen (World Bank 1996: 8f.).

In den Augen der Weltbank handelt es sich bei der *Accountability* um „the heart of good governance“ (Ebd.: 12). Sie kennt drei verschiedene Dimensionen. Auf der Makroebene zielt *Accountability* darauf ab, Verwaltungsstrukturen weniger autoritär zu gestalten. Durch die Dezentralisierung von Regierungsfunktionen soll die Responsivität der Verantwortlichen erhöht und das Vertrauen der Bürger in ihre Verwaltung gestärkt werden. In dem Maße, wie die Auswirkungen der Globalisierung zentralstaatliche Institutionen in ihrer Steuerungsfähigkeit überfordern, wächst, so die Weltbank, das Verlangen nach der Delegation von Verwaltungsfunktionen auf regionale und lokale Ebenen. *Bottom up*- sollen, wo möglich, an die Stelle von *Top down*-Ansätzen treten. Dank so genannter *Exit*-Mechanismen wie Deregulierung und dem Nebeneinander privater und öffentlicher Dienstleistungsanbieter erhalten die Menschen eine Möglichkeit, unzuverlässigen oder teuren staatlichen Agenturen den Rücken zu kehren. Zu den *Voice*-Mechanismen, die den Bürgern eine Stimme geben, gehören Beteiligungsrechte bei öffentlichen Ausschreibungen, aber auch die Arbeit von Bürgerinitiativen und Nichtregierungsorganisationen (vgl. World Bank 1992: 24f.). Hinzu kommt der Aspekt finanzieller *Accountability*. Jene, die öffentliche Gelder einsetzen, sollen dafür regelmäßig und auf der Basis standardisierter Verfahren Rechenschaft ablegen müssen. Moderne Methoden der

Wirtschaftsprüfung müssen laut Weltbank und IWF in den Amtsstuben der südlichen Hemisphäre Einzug halten, damit nicht die Fehlallokation knapper Ressourcen Entwicklungsprojekte hemmt und die Kräfte vor Ort lähmt (vgl. World Bank 1996: 14).

Eng damit verknüpft ist das Problem der in Teilen der Dritten Welt endemischen Korruption, die Hilfsorganisationen wie Investoren abschreckt und Transaktionskosten zu einem unkalkulierbaren Risiko macht. Die internationalen Finanzinstitutionen und die OECD bewegen sich hier jedoch auf sensiblem Terrain, da die Übergänge zwischen Verwaltungsreform und politischer Transformation fließend sind. Doch gerade indem moderne Standards und der Wettbewerb mit privaten Anbietern die Verwaltung aus ihrer Position als „Staat im Staate“ lösen, helfen sie, das kleptokratische Phänomen des *rent-seeking* (vgl. Hein 2002: 230) einzudämmen und einer Demoralisierung der Gesellschaft vorzubeugen (vgl. World Bank 1989: 6).

Die Maßnahmen zur Verwaltungsreform und zur Stärkung der *Accountability* von Politikern und Beamten tragen letztlich nur Früchte, wenn rechtsstaatliche Instrumentarien zur Verfügung stehen, die bei Übertretung geltender Gesetze und Regularien auch Anwendung finden. Weltbank, IWF und OECD fördern deshalb Projekte, die ein berechenbares juristisches Umfeld schaffen, in dem Entwicklungshilfe sowie soziale und ökonomische Reformen gelingen können. Dabei verpflichten sich die Geberinstitutionen des Nordens allerdings dazu, auf traditionelle Formen der Rechtsprechung Rücksicht zu nehmen sowie religiöse und kulturelle Eigenheiten zu respektieren (vgl. IMF 1997: V). Die Hilfe bei der Etablierung rechtsstaatlicher Strukturen weist mehrere Facetten auf. So unterstützt die OECD die Publikation von Gesetzestexten und Verordnungen sowie deren Übersetzung in die jeweiligen Regionalsprachen. Damit verbunden ist die gezielte Förderung des ungehinderten Zugangs von Minderheiten, sozial Marginalisierten und Frauen zu den Organen der Rechtspflege. Im Übrigen bemühen sich Weltbank, IWF und OECD darum, die Anpassung des geltenden Rechts an neue Entwicklungen zu beschleunigen und Gerichte mit einer Infrastruktur auszustatten, die eine zügige Verhandlung von Streitfällen ermöglicht (vgl. OECD 1995: 15f.). Die Gleichheit vor dem Gesetz, die allgemeine Verfügbarkeit von Rechtsmitteln und die verlässliche Systematik einer einsichtigen Rechtsordnung bilden mithin ein Art Versicherung gegen die Auswüchse einer auf persönlichen Loyalitätsverhältnissen basierenden politischen Kultur. Wie bei den anderen Komponenten der *Good Governance*-Konzeption sind sich die Geberinstitutionen auch mit Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Schwierigkeiten bewusst, die entstehen, wenn westliches Ideengut auf Länder der Südens übertragen werden soll. Sie wollen ihnen begegnen, indem sie auf allen Ebenen des Regierungs- und Verwaltungssystems die betroffenen Verantwortlichen und Bürger frühzeitig in Entscheidungsprozesse miteinbeziehen.

Das Verlangen nach Transparenz durchzieht sämtliche Aspekte der *Good Governance*-Konzeption. Sie erstreckt sich auf den privaten und den staatlichen Bereich gleichermaßen, betrifft jedoch auch die Arbeit der internationalen Finanzinstitutionen selbst (vgl. Woods 2000: 826). Die Vertreter der NIÖ leiten aus der Diagnose, dass die wirtschaftlichen Akteure nur über eine begrenzte Handlungsrationalität verfügen, die Forderung nach einem Höchstmaß an Information und Offenheit ab. Nur wenn es gelingt, die Arbeit der Institutionen transparent zu machen, lassen

sich die Transaktionskosten gering halten. Dies gilt umso mehr in Gemeinwesen, in denen der Prozess der Institutionalisierung noch eine beträchtliche Wegstrecke zurückzulegen hat. Es ist deshalb ein Gebot ökonomischer Effizienz, beim Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen die jeweiligen Entwicklungsschritte durchsichtig zu machen (vgl. World Bank 1996: 29). Darüber hinaus firmiert Transparenz als probates Mittel gegen Korruption und Nepotismus. Weltbank, IWF und OECD fördern Projekte, welche die Kompetenz der Presse als vierte Gewalt stärken und die Informationsfreiheit sichern helfen. Damit werden von Seiten der Zivilgesellschaft jene Maßnahmen unterstützt, die auf dem Terrain des *Public Sector Management* die Professionalisierung und Regelbindung des Verwaltungshandelns vorantreiben. Hierzu gehört auch die Kooperation mit NGOs und Bürgerinitiativen, die beispielsweise in Bezug auf Großprojekte als Sprachrohr der Bevölkerung fungieren sollen. Daneben stellen öffentliche Ausschreibungen ein weites Feld möglichen Fehlverhaltens dar, weshalb die internationalen Finanzinstitutionen hier, ausgehend von ihrer Erfahrung mit der Transformation Osteuropas, mehr Offenheit fordern und fördern (vgl. OECD 1995: 6).

Mit dem Postulat der Partizipation gabelt sich die *Good Governance*-Konzeption der großen Geberinstitutionen. Obwohl sich die Weltbank schon früh für ein pluralistisches Gesellschaftsmodell in der Dritten Welt eingesetzt hat, hindern einschlägige Statuten sie wie den IWF daran, die Vergabe von Krediten explizit an politische Bedingungen zu knüpfen. Deshalb kommt in dieser Hinsicht der OECD eine Vorreiterrolle zu, da sie sich gemäß ihrem Selbstverständnis ohne Umschweife zu Demokratie und Marktwirtschaft bekennt (vgl. ebd.: 5). Vier Aspekte kennzeichnen das OECD-Verständnis vom Zusammenhang zwischen Partizipation und Entwicklung. Erstens bedeutet Partizipation im engeren Sinne die breitest mögliche Teilhabe der Bevölkerung am politischen und am Produktionsprozess. Synonym wird gelegentlich der Begriff *Empowerment* verwandt, der auch physische Komponenten wie Gesundheit und Ernährung umfasst (vgl. Wohlmuth 1999: 26). Zweitens betont die OECD die Notwendigkeit einer durchgreifenden Demokratisierung. Allein durch freie Willensbildung zustande gekommene Regierungen seien in der Lage, mit den Mechanismen des geregelten Konfliktaustrags zwischen den Imperativen von Wirtschaft und Gesellschaft zu vermitteln. Drittens verlangt die OECD die Einhaltung der Menschenrechte, wie sie in der Charta der Vereinten Nationen kodifiziert sind. Auch wenn die so genannte zweite Generation der (sozialen) Menschenrechte das Instrumentarium der Entwicklungshilfe sinnvoll ergänze, bleibe der Respekt vor den klassischen Menschen- und Bürgerrechten alternativlos (vgl. OECD 1995: 23f.). Viertens gilt den Militärbudgets der Empfänger von Hilfsgeldern die gesteigerte Aufmerksamkeit der OECD. Hatte die Gefahr einer indirekten Subventionierung von Kriegen über den Umweg von Entwicklungshilfe die Geberinstitutionen bereits früher mit der Problematik des *moral hazard* konfrontiert, so ist es angesichts einer wachsenden Öffentlichkeit und leerer Kassen mittlerweile unerlässlich, dass der Einsatz der *Official Development Assistance* nicht durch entwicklungshemmende Aktivitäten konterkariert wird (vgl. Schrade 1997: 265).

3. Implementierungsmechanismen

Drei Jahrzehnte Erfahrung auf dem Feld der Entwicklungshilfeszusammenarbeit haben den großen Geberinstitutionen reichlich Anschauungsmaterial für das Scheitern akribisch formulierter Strategien geliefert. Die Implementierung des *Good Governance*-Konzepts sieht sich prinzipiell mit denselben Problemen konfrontiert wie frühere Programme. Aufgrund der Nähe der *Good Governance*-Thematik zu politisch sensiblen Bereichen erhöhen sich sogar die Ansprüche an das Instrumentarium externer Projektbegleitung und -kontrolle. Trotz des primär ökonomischen Zuschnitts seiner Aufgaben beansprucht der IWF deshalb eine darüber hinausgehende Beurteilungskompetenz (vgl. IMF 1997: 5). Drei zentrale Kontrollmechanismen haben sich dabei herauskristallisiert: die politische Konditionalität, positive Maßnahmen und der Politikdialog.

Seit jeher knüpfen die internationalen Finanzinstitutionen die Vergabe von Krediten und Hilfgeldern an spezifisch ökonomische Bedingungen. Der Aufstieg des *Good Governance*-Paradigmas wurde indes von der Formulierung neuer Konzepte der politischen Konditionalität begleitet, welche die „crisis of governance“ als wesentliche Ursache des Scheiterns vielfältiger Entwicklungsbemühungen zum Ausgangspunkt weiterer Überlegungen machten. Dazu trug auch die Renaissance der Menschenrechte bei, die sich 1993 auf der Wiener UN-Konferenz in einem Junktim von Entwicklung und Respekt vor den Menschenrechten niederschlug. Die medial abgestützte Arbeit zahlreicher NGOs sowie die Kontroversen um die Möglichkeiten humanitärer Interventionen – und deren Exekution auf dem Balkan – taten ein Übriges, um Mechanismen politischer Konditionalität in ein vorteilhaftes Licht zu rücken (vgl. Manzo 2003: 439). Thomas Fuster unterscheidet drei Arten politischer Bedingungen. Bei der quantitativen Ex-post-Konditionalität erhalten Empfängerstaaten Finanzmittel, unterliegen jedoch ständiger Kontrolle. Verändern sich die politischen Strukturen nicht im Sinne der Vorgaben seitens der internationalen Finanzinstitutionen, können die zugesagten Ressourcen gekürzt werden. Die qualitative Ex-post-Konditionalität nimmt jene Regime ins Visier, die selbst mittelfristig keinen effizienten Einsatz der Hilfgelder erhoffen lassen. Entwicklungsprojekte werden deshalb nur genehmigt, wenn sie in die Kooperation mit genau identifizierbaren Zielgruppen münden. Dies entspricht im Übrigen auch der Absicht der Weltbank, ihre Projekte auf allen administrativen Ebenen anzusiedeln und dabei auf die Anwendung von *Bottom up*-Ansätzen zu achten (vgl. World Bank 1989: 3). Schließlich existieren auch so genannte Ex-ante-Konditionen. Hier erfolgt die Auszahlung von Krediten erst, wenn bestimmte Bedingungen bereits erfüllt wurden (vgl. Fuster 1997: 228f.).

Bei den so genannten positiven Maßnahmen handelt es sich um die Kernmechanismen der Implementierung, wie sie Weltbank und OECD seit Mitte der neunziger Jahre bevorzugt einsetzen. Sie zielen einerseits darauf ab, länderspezifische Schlüsselbereiche der *Good Governance* zu fördern. Dazu zählen beispielsweise technische Fragen des Rechnungswesens und der Effizienzsteigerung bei Staatsbetrieben, Probleme also, die sich auf die Felder Verwaltungsreform und *Accountability* beziehen. Hinzu kommt jedoch die konsequente Unterstützung einzelner Bevölkerungsgruppen, die entweder, wie Richter oder Journalisten, im Rahmen ihrer beruflichen Position einer besonderen Expertise bedürfen, um der *Good Governan-*

ce zum Durchbruch zu verhelfen, oder die, wie ethnische Minderheiten, systematische Benachteiligung erleiden und deshalb keine angemessene Rolle im institutionellen Gefüge spielen können. Insofern gerade die OECD eine pluralistische Gesellschaft zum Angelpunkt ihrer *Good Governance*-Konzeption erklärt, dienen positive Maßnahmen sowohl der funktionalen Differenzierung wie der Integration möglichst vieler Bevölkerungsgruppen in die *political nation* (vgl. OECD 1995: 12). Projekte, die auf positiven Maßnahme basieren, sind in der Regel längerfristig angelegt. Sie können zudem dank ihres punktuellen Charakters flexibel auf ein sich veränderndes Umfeld reagieren, während die SAP der achtziger Jahre der Dritten Welt meist in Form von Blaupausen ohne hinreichende Länderspezifizierung übergestülpt wurden. Die internationalen Finanzinstitutionen legen schließlich auch Wert darauf, unterschiedliche Partnerorganisationen in ihre Arbeit einzubeziehen und somit die Entwicklungskooperation auf ein breites Fundament zu stellen (vgl. Fuster 1997: 248f.).

Die Weltbank begrüßt in ihrer Studie von 1994 die größere Offenheit, mit der Fragen der *Governance* mittlerweile diskutiert werden könnten. Sie unterscheidet dabei vier Ebenen des Dialogs: Treffen zwischen Gebern und Empfängern unter Beteiligung anderer Geberländer und -institutionen, Diskussionen zwischen dem höheren Management der Weltbank und den Regierungen der Schuldnerstaaten, Ideenaustausch zwischen den Ländergruppen der Weltbank und den entsprechenden Regierungsämtern vor Ort sowie die Interaktionen der ständigen Weltbankmissionen in den betreffenden Ländern (World Bank 1996: 40f.). Da die Weltbank oft die Arbeit verschiedener institutioneller und bilateraler Geber koordiniert, vermag sie ihre *Good Governance*-Agenda über vielfältige Kanäle in Umlauf zu bringen. In dieser Funktion fällt es ihr zudem leichter, politisch sensible Themen, die nicht von ihren Statuten gedeckt sind, zur Diskussion zu stellen (vgl. Gillies 1996: 103). Andererseits macht sich die Weltbank ihre Position als prinzipiell apolitische internationale Finanzinstitution zunutze, um bisweilen eine „Buhmannrolle“ (Fuster 1997: 291) zu übernehmen, die sonst bilaterale Beziehungen belasten würde. Dieses Changieren zwischen dem in den eigenen Regularien verbürgten Anspruch auf die Funktion einer politisch neutralen Finanzinstitution und den politischen Implikationen der *Good Governance*-Konzeption lässt sich am besten im kontinuierlichen Dialog mit den einzelnen Parteien im Bereich der Entwicklungshilfe vermitteln. Der Politikdialog deckt somit zumindest partiell die offene legitimatorische Flanke der Bretton-Woods-Institutionen und trägt im Vorfeld konkreter Maßnahmen dazu bei, strittige Fragen der Konditionalität beizeiten zu entschärfen.

4. Kritik an der *Good Governance*-Konzeption

Entwicklungspolitische Strategien standen seit jeher im Kreuzfeuer scharfer Kontroversen, die nicht selten polemischen Charakter annahmen. Das liegt zum einen an der humanitären Dimension, die dieser Problematik innewohnt. Vor allem die medial so präsenten Hungerkatastrophen der achtziger Jahre haben das allgemeine Bewusstsein für die Kluft zwischen armen und reichen Regionen deutlich geschärft. Zum anderen ist es jedoch der Facettenreichtum der Entwicklungsproblematik, der die verschiedensten Disputanten auf den Plan ruft. Die außerordentlich

vielfältige Anschlussfähigkeit des *Good Governance*-Paradigmas bietet entsprechend zahlreiche Angriffsflächen (vgl. Doornbos 2001: 96). Im Folgenden werden die Vorbehalte gegen die *Good Governance*-Konzeption von Weltbank, IWF und OECD auf drei Ebenen untersucht. Zur Sprache kommen die normative Kritik, Praktikabilitätsabwägungen und Glaubwürdigkeitsdefizite.

Wie der Begriff „Entwicklung“ selbst besitzt auch *Good Governance* eine normativ-moralische Dimension, die zum Gegenstand besonders leidenschaftlicher Kontroversen wird. So werfen Kritiker den Bretton-Woods-Institutionen und der OECD vor, lediglich alten Wein in neue Schläuche zu leiten und insgeheim dieselbe Agenda zu verfolgen wie die Protagonisten der offiziell für gescheitert erklärten SAP. Als rhetorisch drapierte Version des alten Neoliberalismus diene *Good Governance* dazu, die Marköffnung der südlichen Hemisphäre zu erzwingen. Abermals werde ein normatives Konstrukt nordamerikanisch-europäischer Herkunft dazu benutzt, kulturelle Pluralität zu planieren und den Rest der Welt dem Imperativ der internationalen Finanzinstitutionen unter den Bedingungen einer zügellosen Globalisierung zu opfern (vgl. Haskamp 2002: 23). Als „Teil der Moralisierung von Politik“ (Brand 2001: 97) biete das *Good Governance*-Konzept den Regierungen der industrialisierten Nationen die Möglichkeit, von eigenen entwicklungsstrategischen Unzulänglichkeiten, zum Beispiel den Agrarsubventionen und nichttarifären Handelshemmnissen, abzulenken. Durch die Konzentration auf die endogenen Faktoren ausbleibender Entwicklung werde der Norden geflissentlich aus seiner Verantwortung für die Misere Afrikas entlassen und die gesamte Transformationslast den ohnehin bedrängten Ländern des Südens aufgebürdet. Schließlich gefährde die „Hilfe durch Einmischung“ (Hammel 2001: 189) das Prinzip der Souveränität von Nationalstaaten, welche nach wie vor die prominentesten Akteure der internationalen Beziehungen seien. *Nation-building* dürfe nicht damit beginnen, dass man das Fundament berechenbarer Diplomatie und Außenpolitik – eben den Respekt gegenüber der Souveränität von Staaten – unterminiere.

Die Einwände, die der praktischen Dimension der *Good Governance*-Konzeption gelten, sind so mannigfaltig wie die lancierten Reformstrategien. Sie lassen sich jedoch zu sechs zentralen Kritikpunkten bündeln. Erstens gebe es in den Staaten der Dritten Welt wenige echte Demokraten, denen man die Umsetzung einer solch elaborierten Konzeption zutrauen könne. Das führe dazu, dass Potentaten vor Ort Potemkinsche Dörfer errichteten, um – wie Anfang der neunziger Jahre in Kenia geschehen – an die Finanzmittel des Nordens zu gelangen. Zweitens übersehe die Forderung nach der Etablierung demokratischer Strukturen die ethnische Zerküftung vieler Länder der Dritten Welt, die erst als Produkt eines kartographischen Imperialismus ins Leben getreten seien und deshalb nicht ohne das Risiko einer Ethnisierung des politischen Alltags modernisiert werden könnten. Drittens kollidiere das Postulat der Partizipation zuweilen mit den Erfordernissen rascher und durchgreifender Reformen – dann nämlich, wenn Bürgerbeteiligung die Realisierung strittiger Projekte ins Stocken bringe (vgl. Betz 2003: 294). Darüber hinaus seien, viertens, die im Rahmen der *Good Governance*-Konzeption geplanten Maßnahmen zu langfristig angelegt, um die akute Not der Menschen vor Ort lindern zu können. Die Weltbank konzidiert selbst, dass sie rasche Erfolge erzielen muss, um der drohenden „adjustment fatigue“ (World Bank 1996: 12) entgegenzuwirken. Fünftens stießen die nördlichen Geberinstitutionen unweigerlich an die Grenzen ih-

rer Expertise, da sich der „Graswurzelansatz“ in Details verliere, für die selbst hochprofessionelle Institutionen wie Weltbank oder OECD nicht in jedem Fall die nötige Fachkenntnis besäßen. Hinzu komme, dass die gutgemeinte Kooperation mit zahllosen NGOs und Bürgerinitiativen zu einer Zersplitterung der Entwicklungshilfen führe und eine alle Einzelprojekte überwölbende Konzeption ins Hintertreffen gerate (vgl. Wohlmuth 1999: 45). Im Übrigen seien letztlich die Menschen in Not die Leidtragenden, wenn die Geber der nördlichen Hemisphäre ernst machten mit der neuen politischen Konditionalität. Bei einer Verweigerung weiterer Finanzmittel müssten die Ärmsten der Armen für die Unfähigkeit oder den mangelnden Reformwillen der Politiker büßen (vgl. Fuster 1997: 241).

Die Kritiker der *Good Governance*-Konzeption verweisen schließlich auch auf Glaubwürdigkeitsdefizite seitens der Geberinstitutionen und -länder. So sei das Engagement der Vereinigten Staaten für Demokratie und Menschenrechte als Imperative der Entwicklungspolitik ausgesprochen selektiv. Das Weiße Haus habe Anfang der neunziger Jahre über die Missstände in Kenia hinweggesehen, da die Führung in Nairobi Washington im ersten Irakkrieg Unterstützung gewährte. Staaten, die wie China oder Indonesien aufgrund ihrer geostrategischen Bedeutung und Rolle als Handelspartner eine herausgehobene Positionen einnehmen, dürfen zudem auf eine Art *Good Governance*-Rabatt hoffen. Dieses Messen mit zweierlei Maß wird seit der Proklamation des „Kampfs gegen den Terror“ im Herbst 2001 noch augenscheinlicher. Staaten wie Pakistan oder „The Stans“, die ehemaligen Sowjetrepubliken Mittelasiens, avancieren zu Verbündeten im Krieg gegen Al-Qaida, obwohl ihre *Good Governance*-Bilanz ernüchternd ausfällt. Die überwunden geglaubte Devise „Der Feind meines Feindes ist mein Freund“, die während des Kalten Krieges Entwicklungshilfe oft zu einem Instrument ideologischer Durchdringung machte und, so im Afghanistankonflikt nach 1979, *strange bedfellows* schuf, erlebt offenbar eine Renaissance (vgl. Schneekener 2003: 18f.). Außerdem gehen, so die Kritiker, die industrialisierten Nationen mit schlechtem Beispiel voran. Einerseits fordern diese nämlich – durchaus zu Recht – die Reduzierung von Militärausgaben in den Ländern der Dritten Welt. Andererseits unternehmen sie nichts, um die Waffenexporte gerade in diese Regionen zu drosseln (vgl. Uvin 1993: 77).

5. Schlussbetrachtung

Die Kritik an der *Good Governance*-Konzeption der großen Geberinstitutionen Weltbank, IWF und OECD enthält viele bedenkenswerte Aspekte. So vollzog sich das häufig zum Vorbild stilisierte ostasiatische „Wirtschaftswunder“ in einem Klima autoritärer Entwicklung von oben. Das Bedingungsverhältnis von Demokratie und Entwicklung ist demnach empirisch nicht eindeutig geklärt. Auch bleiben Zweifel mit Blick auf die Kontrollmechanismen, welche die internationalen Finanzinstitutionen zu überfordern und die Empfängerstaaten zu gängeln drohen. Schließlich muss die mangelnde Konsequenz der industrialisierten Staaten in ihrem Einsatz für Demokratie und Menschenrechte die Forderung nach *Good Governance* in Misskredit bringen. Andere Einwände sind jedoch weniger stichhaltig. Der Vorwurf, hinter der gleißenden Fassade der *Good Governance* verberge sich lediglich

alte Bevormundung, läuft ins Leere, wenn man bedenkt, dass die 2002 von der Afrikanischen Union inaugurierte *New Partnership for Africa's Development* das Engagement für *Good Governance* zu einer ihrer Prioritäten erhoben hat. Darüber hinaus beruht die Forderung nach dem Respekt vor Menschenrechten auf völkerrechtlich breit fundierten Grundsätzen, die von den meisten Staaten zumindest pro forma akzeptiert werden. Nach den humanitären Katastrophen in Ruanda, Burundi, Ost-Timor und auf dem Balkan sind die *moving frontiers* des internationalen Rechts abermals in Bewegung geraten. Nationalstaatliche Souveränität gilt nicht mehr ohne weiteres als Freibrief für die Verletzung von Menschenrechten, solange sie Staatsgrenzen nicht überschreitet. Schließlich spiegelt der *Good Governance*-Ansatz der internationalen Geberinstitutionen einen Lernprozess wider, der eine zugleich bescheidenere und anspruchsvollere Konzeption hervorgebracht hat. Denn zum einen wohnt dieser die Abkehr von dem Anspruch inne, den Problemen der Unterentwicklung mit weit ausgreifenden Blaupausen beizukommen, die am grünen Tisch eronnen wurden. Zum anderen aber wollen Weltbank, IWF und OECD ihre Programme länder- und kulturspezifisch zuschneiden, was einen erheblichen Aufwand an materiellen und Humanressourcen bedeutet.

Da die Bereitschaft in den Ländern des Nordens, in Zeiten klammer Finanzen Gelder in die Entwicklung des Südens zu investieren, nicht sonderlich ausgeprägt ist, dient *Good Governance* zudem als Mittel der Legitimation nach innen. Wenn Entwicklungsarbeit immer wieder durch kollabierende Regierungs- und Verwaltungsstrukturen zunichte gemacht wird, muss die Bereitschaft zur Hilfe weiter erlahmen. *Good Governance* ist damit keineswegs ein Allheilmittel für die Krisen und Defizite der Dritten Welt. Als notwendiges Regulativ, das den internationalen Finanzinstitutionen einen normativen wie praktischen Maßstab an die Hand gibt, kann sie einer reformorientierten Entwicklungsarbeit jedoch entscheidende Impulse verleihen.

Literatur

- International Monetary Fund 1997: Good Governance. The IMF's Role, August 1997, www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/FT/EXRP/GOVERN/govern.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development 1995: Participatory Development and Good Governance, Paris.
- World Bank 1989: Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study, Washington, D.C.
- World Bank 1992: Governance and Development, Washington, D.C.
- World Bank 1996: Governance. The World Bank's Experience, Washington, D.C., 2. Auflage [1994].
- Betz, Joachim 2003: (Deutsche) Beiträge zur Entwicklungstheorie seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Hellmann, Gunther u.a. (Hg.), Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, S. 275-311.
- Brand, Ulrich 2001: Ordnung und Gestalt. Global Governance als hegemonialer Diskurs postfordistischer Politik?, in: Berndt, Michael/Detlef Sack (Hg.), Glocal Governance? Voraussetzungen und Formen demokratischer Beteiligung im Zeichen der Globalisierung, Wiesbaden, S. 93-110.
- Doornbos, Martin 2001: ‚Good Governance‘. The Rise and Decline of a Policy Metaphor?, in: Journal of Development Studies 37,6, S. 93-108.

- Fuster, Thomas 1997: Die „Good Governance“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994. Ein Beitrag zur jüngeren Geschichte der Entwicklungspolitik unter spezieller Berücksichtigung der Weltbank und des DAC, Bern u.a.
- Gillies, David 1996: Human Rights, Democracy and Good Governance: Stretching the World Bank's Policy Frontiers, in: Griesgraber, Jo Marie/Bernard G. Gunter (ed.), *The World Bank. Lending on a Global Scale*, London/Chicago, Il., S.101-141.
- Hammel, Werner 2001: Entwicklungszusammenarbeit ist politischer geworden, in: Thiel, Reinhold E. (Hg.), *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, Bonn, S. 186-194.
- Haskamp, Sandra 2002: Neue Tendenzen in der Entwicklungspolitik. Idee und Grundlagen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Oldenburg.
- Hein, Wolfgang 2002: Globalisierung und Regionalentwicklung. Neue theoretische Ansätze und die Chancen des Empowerment durch Global Governance, in: *Nord-Süd aktuell* 2, S. 214-234.
- Israel, Arturo 1990: *The Changing Role of the State. Institutional Dimensions*, Washington (WB Policy, Research, and External Affairs Working Papers, WPS 495).
- Manzo, Kate 2003: Africa in the rise of rights-based development, in: *Geoforum* 34, S. 437-456.
- Menzel, Ulrich 1992: *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, Frankfurt am Main.
- Mummert, Uwe 1999: *Wirtschaftliche Entwicklung und Institutionen. Die Perspektive der Neuen Institutionenökonomik*, in: Thiel, Reinold E. (Hg.), *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, Bonn, S. 300-311.
- Nuscheler, Franz 1995: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklung*, Bonn, 4. Auflage.
- Schneckener, Ulrich 2003: Staatszerfall als globale Bedrohung. Fragile Staaten und transnationaler Terrorismus, in: *Internationale Politik*, November, S. 11-19.
- Schrade, Christina 1997: Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat? Deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4, S. 255-294.
- Stiglitz, Joseph 1998: Staat und Entwicklung – Das neue Denken. Die Überwindung des Konzepts vom minimalistischen Staat, in: *E + Z* 39, S. 101-104.
- Theobald, Christian 2000: *Zur Ökonomik des Staates. Good Governance und die Perzeption der Weltbank*, Baden-Baden.
- Uvin, Peter 1993: ‚Do as I Say, Not as I do‘: The Limits of Political Conditionality, in: *The European Journal of Development Research* 5,1, S. 63-84.
- Weiss, Thomas G. 2000: Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges, in: *Third World Quarterly* 21, S. 795-814.
- Wohlmuth, Karl 1999: *Good Governance and Economic Development in Africa. An Introduction*, in: ders. u.a. (Hg.), *Good Governance and Economic Development*, Münster, S. 3-64.
- Woods, Ngaire 2000: The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves, in: *World Development* 28,5, S. 823-841.