

Good Governance: Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit?

Rudolf Dolzer*

Das zentrale Thema Professor Doehring's war und ist immer der Staat geblieben, sein Wesen, seine Aufgabe, seine Grundlagen, seine Gestalt und die Grenzen seiner Macht. In unserer Zeit hat man gelegentlich, wenn man nur auf die Wissenschaft hören wollte, das Gefühl, dass sich ihr Gegenstand geradezu verflüchtigen könnte. Die Rede von der Entstaatlichung verweist auf die Erosion von innen und von außen, auf den Bedeutungsverlust im Lichte der neuen Zivilgesellschaft und auf die Beschränkungen des Staats durch das dichter werdende Netz völkerrechtlicher Normen und internationaler Organisationen. Alle Beobachtungen dieser Formen der Entstaatlichung beschreiben reale Phänomene. Die Frage ist, ob ihnen im Einzelnen oder auch in ihrer Gesamtheit in der Praxis ein Gewicht zukommt, welches es rechtfertigt, generell von einer Entstaatlichung zu sprechen. Meinem Eindruck nach ist dies nicht der Fall. Die großen Entscheidungen von Krieg und Frieden, die großen Entscheidungen des internationalen wirtschaftlichen Gestaltens, aber auch die großen umweltpolitischen Entscheidungen werden heute kaum weniger als vor dreißig Jahren von staatlichen Entscheidungsträgern geprägt. Im Ganzen scheint es sich eher um einen Trend in Richtung auf eine Modifizierung staatlichen Handelns als um eine Entstaatlichung zu handeln; die Staaten haben teils die Entscheidungsverfahren neu strukturiert, sie aber nicht aus der Hand gegeben. Insoweit ist auch vor der Versuchung einer allzu eurozentristischen Welt-sicht zu warnen.

Vor diesen Hintergrund möchte ich meine Erörterung zum Thema "Staat und *good governance*" stellen. Die Forderung nach *good governance* ist im vergangenen Jahrzehnt zu einem zentralen Thema der Entwicklungspolitik geworden.¹ Übersetzt wird der Begriff im deutschen Sprachgebrauch mit der "guten Führung der Regierungsgeschäfte"; viel besser erscheint aber die Übersetzung "verantwortliche Führung der Staatsgeschäfte", wie er auch in der amtlichen Praxis der Europäischen Union üblich ist. Zum Einen geht es gerade nicht nur um die Tätigkeit der Regierung, sondern auch um das Handeln der Legislative und der Gerichtsbarkeit, zum Andern beschreibt das Adjektiv "verantwortlich" den Kern des Anliegens viel schärfer als das blasse "gut".

Anders als bei vielen gängigen Begriffen der internationalen Rechtspolitik lässt sich die Genesis von *good governance* durchaus präzise bezeichnen. Im Jahre 1989 veröffentlichte die Weltbank eine Studie zur Frage, warum in den Staaten im Afri-

* Direktor am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn. Der Vortragsstil ist beibehalten worden.

¹ Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 3. Aufl., 2004, 6. Abschn., Rn. 33 ff.

ka der Subsahara auch nach der Einhaltung gesunder Regeln makroökonomischer Politik keine wesentlichen Impulse für eine allgemeine wirtschaftliche Entwicklung erkennbar waren.² Die Studie kam zum Ergebnis, dass es diesen Staaten praktisch durchgehend an leistungsfähigen Institutionen fehlt. Der Vergleich mit asiatischen Tigerstaaten etwa wies auf eine Korrelation von Wachstum und Institutionen hin. Man mag sich fragen ob es für dieses Ergebnis einer umfassenden Studie bedurft hätte oder ob nicht der *common sense* indiziert, dass wirtschaftliche Entwicklung der rechtlichen Regelung und der Überwachung der Einhaltung der Normen bedarf.

Etwa zur gleichen Zeit, im Jahre 1990 wurde auch in Washington, D.C. eine Studie erstellt, die sich ebenfalls als grundlegend für die weitere Arbeit der Entwicklungspolitik herausstellen sollte. Diese Arbeit befasste sich mit den notwendigen Reformen für die Staaten Lateinamerikas, die im Jahrzehnt zuvor wegen ihrer hohen Verschuldung in eine schwere wirtschaftliche Krise geraten und jetzt erstmals auch zu einer grundlegenden Neuausrichtung ihrer Wirtschaftspolitik bereit waren. Die berühmte Studie von John Williamson legte einen Zehn-Punkte-Plan vor, in dem jene Maßnahmen aufgezeigt wurden, über deren Notwendigkeit Weltbank, Internationaler Währungsfonds und die US-amerikanische Regierung sich einig waren; das Dokument wurde später als der "Washington Consensus" bekannt.³ Keiner der zehn Punkte betraf unmittelbar die Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen. Bestätigte also die Afrika-Studie aus empirischer Sicht die Bedeutung staatlicher Institutionen, so zog der Washington Consensus daraus noch nicht die normative Konsequenz zur Umsetzung der Erkenntnisse aus der Afrika-Studie. *Good governance* war noch nicht auf der Tagesordnung der internationalen Politik.

Im Jahre 1992 veröffentlichte die Weltbank eine Studie, in der erstmals in der Geschichte der Bank ein konzeptionell-normatives Verständnis von *governance* für die Entwicklung aufgezeigt wird und entsprechende Forderungen für die operative Arbeit erstellt werden.⁴ Im Mittelpunkt stehen das Management des öffentlichen Sektors, die Bedeutung der Rechtsordnung, das Prinzip der Verantwortlichkeit sowie die Bedeutung von Transparenz und des öffentlichen Zugangs zur Information über staatliches Handeln. Ein weiterer Bericht aus dem Jahr 1994 geht dann ausdrücklich darauf ein, dass aus der Sicht der Entwicklungspolitik das Handeln von Legislative und Judikative ebenso wichtig ist wie jenes der Exekutive, das zuvor weitgehend isoliert betrachtet wurde.⁵ 1997 schließlich stellt der World De-

² The World Bank, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspective Study, 1989, 60 ("Underlying the litany of Africa's development problems is a crisis of governance. By governance is meant the exercise of political power to manage a nation's affairs.").

³ Williamson (Hrsg.), Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Institute for International Economics, 1990.

⁴ The World Bank, Governance and Development, 1992.

⁵ The World Bank, Governance – The World Bank's Experience, 1994.

velopment Report ganz allgemein die Notwendigkeit eines leistungsfähigen Staats in den Mittelpunkt der Analyse.⁶

Die Entwicklungspolitik der Zeit nach 1945 war damit in eine Art dritte Phase getreten. Hatte man in den ersten Jahrzehnten individuelle Vorhaben und Projekte gefordert, so war die zweite Phase durch die Betonung makroökonomischer Maximen geprägt. Seit den neunziger Jahren kommt die Betonung der Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen hinzu, wobei heute zunehmend deren Priorität vor allgemeiner ökonomischer Disziplin und den gleichzeitig zurücktretenden individuellen Projekten gefordert wird.⁷

Wichtig für die praktische Umsetzung der neu ausgerichteten Entwicklungspolitik waren auch der Fall der Berliner Mauer und das Ende des Kalten Krieges. In diesem Umfeld entfiel nämlich die Notwendigkeit des Buhlens um die Gunst jener Staaten der Dritten Welt, deren Politik sich eher durch wirtschaftliche Unvernunft und Korruption auszeichnete und für welche deswegen fassbare wirtschaftliche Erfolge im Sinne der Entwicklungspolitik mehr oder weniger von vornherein ausgeschlossen waren. Erstmals erschien es nun auch praktisch möglich, Sanktionen gegenüber solchen Staaten zu verhängen, welche die Voraussetzungen für eine gesunde Entwicklung gar nicht schaffen wollten, die also gar nicht um *good governance* bemüht waren.

Nachdem also 1989 mit dem Zusammentreffen der ersten genannten Studie und den großen weltpolitischen Ereignissen die Grundlage für die Anerkennung der *good governance* in der Entwicklungspolitik gelegt worden war, dauerte es noch weitere zehn Jahre, bis das Konzept Eingang in die *lex lata* fand, nämlich in das Abkommen von Cotonou aus dem Jahr 2000, das die früheren vier sogenannten Lomé-Abkommen ablöste und die entwicklungspolitische Kooperation zwischen der EU und etwa 80 Staaten aus den afrikanischen, dem karibischen und dem pazi-

⁶ The World Bank, World Development Report 1997: The State in a Changing World.

⁷ Bemerkenswert ist, dass Weltbank und IWF sich bislang nicht auf eine gemeinsame Definition der *good governance* geeinigt haben. Dies hängt auch zusammen mit dem jeweiligen Mandat und dem Bemühen um die Einbeziehung der mit der *good governance* verbundenen Aufgaben in den eigenen Zuständigkeitsbereich. Während die Weltbank *good governance* als "zentralen Bestandteil ihrer Aufgabe der Armutsbekämpfung" begreift, betont der IWF: "The International Monetary Fund has long provided advice and technical assistance that has helped to foster good governance, such as promoting public sector transparency and accountability. Traditionally the IMF's main focus has been on encouraging countries to correct macroeconomic imbalances, reduce inflation, and undertake key trade, exchange, and other market reforms needed to improve efficiency and support sustained economic growth. While these remain its first order of business in all its member countries, increasingly the IMF has found that a much broader range of institutional reforms is needed if countries are to establish and maintain private sector confidence and thereby lay the basis for sustained growth. Mirroring the greater importance the membership of the IMF places on this matter, the declaration Partnership for Sustainable Global Growth that was adopted by the IMF's Interim Committee at its meeting in Washington on September 29, 1996, identified 'promoting good governance in all its aspects, including ensuring the rule of law, improving the efficiency and accountability of the public sector, and tackling corruption' as an essential element of a framework within which economies can prosper", vgl. IMF, Good Governance, 1997.

fischen Raum mit der vertragsmäßigen Festlegung auf das Prinzip der *good governance* auf eine neue Grundlage stellte.⁸

Was die Debatte der neunziger Jahre betrifft, so war das Konzept als solches nicht mehr in Frage gestellt, aber doch aus zweierlei Richtungen wesentlichen Debatten ausgesetzt, die bis heute anhalten. Zum einen geht es um den normativen Gehalt der *good governance*. Ist insoweit die Kapazität des Staats zur sinnvollen Aufbringung und Allokation seiner Finanzen und zum Management seiner Ressourcen unstrittig, so wird nach wie vor diskutiert, ob und in welchem Umfang die Dimension der angemessenen Rechtsordnung als integraler Bestandteil der *good governance* zu gelten hat; insbesondere stellt sich die Frage, ob die Einhaltung der Menschenrechte dazu gehört. Die Tendenz der vergangenen Jahre geht eher dahin, auch die einschlägige Frage der Rechtsordnung samt den dazugehörigen Menschenrechten als Komponenten der *good governance* zu werten.⁹

Ein zweiter vielschichtiger Fragenkreis betrifft die organisatorische und personelle Gestalt des Staatswesens, welches den Anforderungen an die *good governance* entspricht. Bedarf es hierzu eines starken Staates, der mit seinem ganzen Gewicht reguliert oder interveniert, oder das Leitbild vielmehr jenes eines „*lean state*“, des schlanken Staates, der die Entscheidungsfreiheit des Privatsektors nur moderat einengt und der auch das Budget des Staates schont?

Diese teils auch ideologisch geführte Debatte ist keineswegs abgeschlossen, ist aber pragmatisch entschärft worden. Einigkeit besteht heute weitgehend darüber, dass in der Vergangenheit der Staatssektor in den meisten Staaten Lateinamerikas zu aufgeblasen und kostspielig war, während es in Afrika dem Staat häufig an Kapazität und der Fähigkeit zur Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Abläufe mangelt.

Wendet man sich nun den ersten und bisher einzigen vertraglichen Regimen der *good governance* im Rahmen des Abkommens von Cotonou zu, so fällt dort vorab die Besonderheit der Definition auf, wie sie in Art. 9 Abs. 3 vorgenommen worden ist.¹⁰ Im Kern heißt es dort, dass *good governance* „transparente und verantwor-

⁸ Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits v. 23.6.2000 (BGBl. 2002 II, 325; ABl. EG 2000 L 195/46 v. 1.8.2000 [Beschl. über vorl. Anwendung], ABl. EG 2000 L 317/3 v. 15.12.2000). Dazu etwa Arts, ACP-EU Relations in a New Era: The Cotonou Agreement, 40 CML Rev. 2003, 95; Feuer, Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union Européenne et les Etats ACP l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000, 106 R.G.D.I.P. 2002, 269.

⁹ Vgl. dazu auch die wertvollen Beiträge in: Sano/Alfredsson (Hrsg.), Human Rights and Good Governance, 2002.

¹⁰ Art. 9 Abs. 3 lautet: „In einem politischen und institutionellen Umfeld, in dem die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip geachtet werden, ist verantwortungsvolle Staatsführung die transparente und verantwortungsbewusste Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und ihr Einsatz für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung. Sie beinhaltet klare Beschlussfassungsverfahren für Behörden, transparente und verantwortungsvolle Institutionen, den Vorrang des Gesetzes bei der Verwaltung und Verteilung der Ressourcen und Qualifizierung zur Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen insbesondere zur Verhinderung und Bekämpfung der Korruption.“

tungsvolle Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen" ist. So bleibt hier der ökonomische Aspekt des wirtschaftlichen Managements im Vordergrund, wobei allerdings der Zweck hinzugefügt wird, nämlich das Management "für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung" ("for the purposes of equitable and sustainable development"). Das Attribut "equitable" bezieht sich hier wohl auf die Notwendigkeit sozialer Gerechtigkeit, "sustainable" bezieht sich auf die Langzeitperspektive.

Diese grundsätzliche Begriffsbestimmung wird in einem zweiten Satz ergänzt ("It entails ..."), in dem in vier Gliedern klare Entscheidungsverfahren, transparente und verantwortungsvolle Institutionen, die Vorherrschaft des Rechts bei der Verwaltung und der Verteilung der Ressourcen sowie der Aufbau der erforderlichen Kapazität zur Ausarbeitung und Durchführung der notwendigen Maßnahmen als Teil der *good governance* aufgezählt werden, wobei zum Schluss dieses erläuternden Satzes speziell auf die Notwendigkeit der Bekämpfung der Korruption verwiesen wird. Was den Zusammenhang von *good governance* mit den anderen Prinzipien der Menschenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaats angeht, so findet sich in Art. 9 Abs. 3 eine Art Formelkompromiss dergestalt, dass die Grundsatzdefinition im ersten Satz eingeleitet wird mit der Formel: "In the context of a political and institutional environment that upholds human rights, democratic principles and the rule of law, good governance is (...)." Auf diese Weise wird *good governance* also in einen Zusammenhang mit den Menschenrechten, der Demokratie und dem Rechtsstaat gestellt, ohne dass die Natur dieses Zusammenhangs klargestellt wird. Die Formulierung lässt sich so verstehen, dass Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat als notwendige Voraussetzung von *good governance* angesehen wird, ohne dass diese Folgerung vom Text des Art. 9 Abs. 3 aber als zwingend angesehen werden könnte.¹¹

Was die substantielle Regelung der Fragen der *good governance* betrifft, so führt das Abkommen von Cotonou zwei Ebenen der Beziehungen zwischen den Vertragsparteien ein. Gemäß Art. 8 ist ein sogenannter struktureller Dialog zu führen, der in allgemeiner Weise zu einem Austausch von Informationen, zum besseren gegenseitigen Verständnis und zur Verabredung gemeinsamer Prioritäten führen soll.¹² Auf einer zweiten Ebene wird in Art. 96 f. ein obligatorischer Konsultati-

Die verantwortungsvolle Staatsführung, auf der die AKP-EU-Partnerschaft beruht und von der sich die Vertragsparteien in ihrer Innen- und Außenpolitik leiten lassen, ist ein fundamentales Element dieses Abkommens. Die Vertragsparteien kommen überein, dass nur bei schweren Fällen von Korruption, einschließlich Bestechungshandlungen, die zu schweren Fällen von Korruption führen, ein Verstoß gegen dieses Element im Sinne des Artikels 97 vorliegt."

¹¹ Der Vortrag geht nicht auf die interessante Frage ein, welche Bedeutung die *good governance* für das Verhalten der Industriestaaten, also der Geberländer hat; grundsätzlich gilt nach dem Abkommen von Cotonou, dass sowohl die Nehmer- als auch die Geberländer daran gebunden sind.

¹² Art. 8 lautet: "1. Die Vertragsparteien führen regelmäßig einen umfassenden, ausgewogenen und intensiven politischen Dialog, der zu beiderseitigen Verpflichtungen führt. (...).

4. Der Dialog konzentriert sich unter anderem auf spezifische politische Fragen, die von beiderseitigem Interesse oder von allgemeiner Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens sind, z.B. Handel mit Rüstungsgütern, übermäßige Rüstungsausgaben, Drogenmissbrauch und organi-

onsmechanismus für den Fall eingeführt, dass im Einzelfall eine Vertragspartei der Meinung ist, dass eine andere Vertragspartei "gegen grundlegende Standards der Menschenrechte, gegen demokratische Prinzipien und die Rechtsstaatlichkeit" verstoßen hat.¹³ Kommt es in diesen Konsultationen zu keiner Einigung über eine Abhilfe, so kann die Beschwerde führende Partei "geeignete Maßnahmen" einleiten, die im Einzelfall auch die Suspension des Abkommens, d.h. die Einstellung jeder Entwicklungshilfe beinhalten können.

Interessant ist nun, dass sich dieser obligatorische Konsultationsmechanismus in Art. 96 nur auf die Einhaltung der Menschenrechte, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit, nicht aber den Bereich der *good governance* bezieht. Art. 97 trifft dann eine ähnliche Regelung für schwere Fälle des Verstoßes gegen die Bekämpfung der Korruption; die *good governance* als solche ist indes auch in Art. 97 nicht genannt.

Auf den ersten Blick also erscheint es so, dass die *good governance* zwar in Art. 8 und 9 erfasst ist und deshalb Gegenstand des sogenannten strukturellen Dialogs ist, dass die Einhaltung des Prinzips aber nicht Gegenstand des obligatorischen Konsultationsprozesses nach Art. 96 und 97 und damit auch nicht zu Sanktionen gemäß Art. 96 f. führen kann. Falls diese Sicht zutrifft, so wird man der *good governance* eben doch nicht jene gesteigerte normative Bedeutung zumessen dürfen, welche man dem Prinzip nach Verabschiedung des Abkommens im Jahr 2000 ein-

sieretes Verbrechen oder Diskriminierung aus Gründen der Volkszugehörigkeit, der Religion oder Rasse. Der Dialog schließt ferner eine regelmäßige Bewertung der Entwicklung bei der Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und des Rechtsstaatsprinzips sowie der verantwortungsvollen Staatsführung ein. (...).

¹³ Art. 96 lautet: "(...) 2 a) Ist die eine Vertragspartei trotz des zwischen den Vertragsparteien regelmäßig geführten politischen Dialogs der Auffassung, dass die andere Vertragspartei eine Verpflichtung in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze oder das Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 9 Absatz 2 nicht erfüllt hat, so unterbreitet sie, abgesehen von besonders dringenden Fällen, der anderen Vertragspartei und dem Ministerrat alle zweckdienlichen Informationen für eine gründliche Prüfung der Situation, damit eine für die Vertragsparteien annehmbare Lösung gefunden wird. Zu diesem Zweck ersucht sie die andere Vertragspartei um Konsultationen, in denen es in erster Linie um die von der betreffenden Vertragspartei getroffenen oder noch zu treffenden Abhilfemaßnahmen geht.

Die Konsultationen werden auf der Ebene und in der Form abgehalten, die für am besten geeignet erachtet werden, um eine Lösung zu finden. (...).

Führen die Konsultationen nicht zu einer für beide Vertragsparteien annehmbaren Lösung, werden Konsultationen abgelehnt oder liegt ein besonders dringender Fall vor, so können geeignete Maßnahmen getroffen werden. Diese Maßnahmen werden aufgehoben, sobald die Gründe für ihr Ergreifen nicht mehr bestehen.

b) Ein "besonders dringender Fall" ist ein außergewöhnlicher Fall einer besonders ernsten und flagranten Verletzung eines der in Artikel 9 Absatz 2 genannten wesentlichen Elemente, der eine sofortige Reaktion erfordert. (...).

c) "Geeignete Maßnahmen" im Sinne dieses Artikels sind Maßnahmen, die im Einklang mit dem Völkerrecht getroffen werden und in einem angemessenen Verhältnis zu der Verletzung stehen. Bei der Wahl der Maßnahmen ist den Maßnahmen der Vorrang zu geben, die die Anwendung dieses Abkommens am wenigsten behindern. Es besteht Einigkeit darüber, dass die Aussetzung der Anwendung dieses Abkommens das letzte Mittel ist. (...).

zuräumen geneigt war. Die nähere Betrachtung wirft indes Zweifel daran auf, ob eine solche Betrachtungsweise wirklich den Stand des Rechts beschreibt; Bedenken ergeben sich bei einer Betrachtung des jeweiligen allgemeinen materiellen Gehalts von *good governance*, von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat, aber auch bei einer Auswertung der diesbezüglichen Stellungnahme der Europäischen Union.

Vergegenwärtigt man sich nämlich die Umschreibungen der *good governance*, so ist offenkundig, dass sich erhebliche Überschneidungen inhaltlicher Art mit Menschenrechten, mit der Demokratie und dem Rechtsstaatsprinzip ergeben. Wie auch immer *good governance* im Einzelnen verstanden wird: Ein Staat, der gegen die Menschenrechte verstößt, der undemokratisch geführt wird und der willkürlich-rechtsstaatswidrig tätig wird, wird kaum jemals gleichzeitig im Einklang nach den Forderungen von *good governance* handeln. Auch umgekehrt wird gelten, dass ein Staat, der diesen Forderungen entspricht, in der Regel auch die grundlegenden Regeln der Menschenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaats einhält. Sicherlich kann nicht behauptet werden, dass die vergleichende Analyse der jeweiligen Inhalte eine vollständige Deckungsgleichheit aufzeigen wird. Gleichzeitig wird aber empirisch festgestellt werden können, dass die Grundwerte und die Handlungsmaximen, auf denen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aufbauen, gleichzeitig jene Prinzipien und Tugenden fördern, die der *good governance* zuträglich sind.

In dieselbe Richtung weist auch eine neuere Mitteilung der EU Kommission vom Oktober 2003.¹⁴ Dort heißt es, dass Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat als wesentliche Elemente der vertraglichen Beziehungen angesehen werden, und dass *good governance* als das fundamentale Element anzusehen ist. Hier liest sich die Position der Kommission also so, dass Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat auf der *good governance* aufbauen, wenn auch nicht identisch sind. Noch deutlicher wird die inhaltliche Affinität in Ziff. 4 zum Ausdruck gebracht, wenn es dort heißt:

“Der echte Wert des Governance-Konzepts liegt darin, dass es von der Terminologie her pragmatischer ist als Demokratie, Menschenrechte usw. Trotz seines offenen und umfassenden Charakters ist “Governance” ein sinnvolles und praktisches Konzept, das sich auf die grundlegenden Aspekte der Funktionsweise jeder Gesellschaft und jedes politischen und sozialen Systems bezieht.”

Ausdrücklich heißt es dann in Ziff. 67:

“Insgesamt geht das Governance-Konzept der EU-Mitgliedstaaten weg von seinem anfänglichen Schwerpunkt auf Wirtschaftsprozesse und Verwaltungseffizienz hin zu ei-

¹⁴ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Governance in Entwicklungsländern, v. 20.10.2003, KOM(2003) 615 endg., Ziff. 27. Vgl. auch das Strategiepapier der Generaldirektion Außenbeziehungen “Strategy Paper and Indicative Programme for Multi-Country Programmes in Asia 2005-2006”, wonach zu den Zielen der Zusammenarbeit u.a. gehört: “Contribute to the protection of human rights, spreading of democracy, good governance and the rule of law.”; als Fußnote zum Begriff der *good governance* wird ergänzt: “In this context, good governance includes management of migratory flows.”

ner stärkeren Berücksichtigung der Themen Demokratie, Gerechtigkeit und Partizipation. Auch bei anderen bilateralen und multilateralen Gebern lässt sich dies nachvollziehen.“

Hierzu führt in bemerkenswerter Weise die vom Europäischen Rat am 12. Dezember 2003 angenommene „Europäische Sicherheitsstrategie“ aus:¹⁵

“(…) Die geeignetsten Mittel zur Stärkung der Weltordnung sind die Verbreitung einer verantwortungsvollen Staatsführung, die Unterstützung von sozialen und politischen Reformen, die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch, die Einführung von Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte.“

Die Weltbank hat ihrerseits schon 1998 festgestellt, dass Fortschritte beim Aufbau von *good governance* beitragen *“(…) to building environments in which people are better able to pursue a broader range of human rights”*.¹⁶ Ähnlich heißt es in einem Bericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen, dass eine Ausrichtung der Entwicklungspolitik, die nicht nur auf Wirtschaftsfragen, sondern auch auf *“sustainable human development”* ausgerichtet ist, gleichzeitig *“die Verwirklichung aller Menschenrechte – ökonomisch, sozial, kulturell, bürgerlich und politisch fördert”*.¹⁷ Allgemeiner wird der Bezug von der US-amerikanischen Entwicklungsbehörde (USAID) erörtert: *“good governance assumes a government’s ability to maintain social peace, guarantee law and order, promote or create conditions necessary for economic growth, and ensure a minimum level of social security”*.¹⁸

Hervorzuheben ist ferner, dass das Konzept der *good governance* heute nicht nur in der westlichen Welt akzeptiert ist. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat die Bedeutung in der viel zitierten Millennium Declaration hervorgehoben.¹⁹ Im Grundsatz geht heute die Generalversammlung auch davon aus, dass

¹⁵ Europäische Sicherheitsstrategie *“Ein sicheres Europa in einer besseren Welt”*, v. 12.12.2003, 10.

¹⁶ The World Bank, *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*, 1998, 3.

¹⁷ UNDP, *Integrating human rights with sustainable human development – A UNDP Policy Document*, 1998, 32.

¹⁸ S. <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/governance>.

¹⁹ Generalversammlung der Vereinten Nationen, Res. 55/2 v. 18.9.2000 (*“24. We will spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law, as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development.*

25. We resolve therefore:

- To respect fully and uphold the Universal Declaration of Human Rights.
- To strive for the full protection and promotion in all our countries of civil, political, economic, social and cultural rights for all.
- To strengthen the capacity of all our countries to implement the principles and practices of democracy and respect for human rights, including minority rights.
- To combat all forms of violence against women and to implement the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.
- To take measures to ensure respect for and protection of the human rights of migrants, migrant workers and their families, to eliminate the increasing acts of racism and xenophobia in many societies and to promote greater harmony and tolerance in all societies.
- To work collectively for more inclusive political processes, allowing genuine participation by all citizens in all our countries.

die Demokratie die einzig legitime Form staatlicher Organisation darstellt.²⁰ Und das Gipfeltreffen der damaligen OAU hat den Zusammenhang zwischen *good governance*, Rechtsstaat, Demokratie und Entwicklung schon 1999 in Algier betont.²¹ Die damit jedenfalls formal geschaffene Akzeptanz des Prinzips schafft ihrerseits legitimierende Wirkung, wenn *good governance* in den zwischenstaatlichen Beziehungen von einem Staat oder einer Staatengruppe eingefordert wird.

Fasst man diese Stellungnahmen und Entwicklungen zusammen, so wird das Ergebnis nicht ohne Bedeutung für die Analyse eines rechtlich verankerten Verständnisses der *good governance* sein. Im Lichte des oben geschilderten Zusammenhangs zwischen *good governance* und den Menschenrechten, der Demokratie und dem Rechtsstaat wird man zwar nicht davon ausgehen können, dass das Prinzip der *good governance* die Einhaltung eines spezifischen Standards erfordert. Andererseits wird in der Regel aber davon ausgegangen werden müssen, dass ein Vertragsstaat, der im Bereich der Menschenrechte, der Demokratie und dem Rechtsstaat Defizite aufweist, im Grundsatz um eine Verbesserung der gegebenen Lage bemüht sein muss. Im Falle eines anhaltenden Stillstands der Lage oder einer Verschlechterung der Situation ist von einer Nichteinhaltung der vertraglich übernommenen Pflicht auszugehen. Im Kontext des Abkommens von Cotonou können aber unter solchen Umständen der Konsultationsmechanismus in Gang gesetzt und gegebenenfalls danach Sanktionen erlassen werden.

In der bisherigen Praxis der Europäischen Gemeinschaft ist der Konsultationsmechanismus zwölf Mal in Gang gesetzt worden. Bisher das letzte Mal geschah dies im Juni 2003 gegenüber der Zentralafrikanischen Republik nach einem Putsch im März 2003. Als Sanktion auf die Verschlechterung der Lage der Menschenrechte, den Umgang mit der Opposition und mit Wahlterminen hat die EU ihre Entwicklungshilfe für den Bau von Straßen und die makroökonomische Hilfe vorerst ausgesetzt; die Maßnahmen und ihr Hintergrund sind im Amtsblatt veröffentlicht.²²

- To ensure the freedom of the media to perform their essential role and the right of the public to have access to information.”).

²⁰ Hierzu Resolution 55/96 v. 4.12.2000, (Promoting and Consolidating Democracy); zuvor die Resolutionen 2000/47 v. 25.4.2000 und 1999/57 v. 27.4.1999 der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, die den Anstoß für die Resolution 55/96 der Generalversammlung gaben. Hierzu allgemein auch Wheatley, *Democracy in International Law, A European Perspective*, 51 ICLQ 2002, 225. – In der Generalversammlung haben sich von den 192 Staaten 16 bei der Abstimmung über die Resolution 55/96 enthalten, darunter Bhutan, China, Kuba, Kongo, Libyen, Myanmar und Saudi-Arabien.

²¹ OAU 35th Assembly of Heads of State and Government, Algier, 12.-14.7.1999. Vgl auch die Second Assembly of the African Union, Maputo, Juli 2003, Dec. 18 (II) – “The Assembly: (...) U n d e r s c o r e s the importance and role of democracy and good governance in economic and social development and r e a f f i r m s the commitments of the Union in this respect.”

²² Beschluss des Rates v. 24.11.2003 über den Abschluss des Konsultationsverfahrens mit der Zentralafrikanischen Republik und die Ergreifung geeigneter Maßnahmen gemäß Art. 96 des Abkommens von Cotonou (2003/837/EG), ABl. EU L 319/13 v. 4.12.2003.

Natürlich hat sich auch in diesem Fall die Frage gestellt, welcher Spielraum für Sanktionen sich überhaupt bei besonders armen Ländern bietet, wenn nicht die ohnehin arme Schicht der Bevölkerung getroffen werden soll. Entscheidungen dieser Art stellen in der Tat oft eine Gratwanderung zwischen der prinzipiellen Notwendigkeit einer Sanktion einerseits und dem Bemühen um eine Schonung der Verhältnisse armer Menschen im Lande andererseits dar.

Im Gesamtbild stellt sich heute die *good governance* für die Staatszwecke, für die staatlichen Handlungsformen und für die Organisation des Staats zugleich als Leitbild bei der Gewährung und Ausgestaltung der Entwicklungshilfe, aber auch als deren Grenze dar. Ob die Entwicklungshilfe der vergangenen Jahrzehnte als erfolgreich im Sinne einer nachhaltigen Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen in den Empfängerländern bezeichnet werden kann, ist aus heutiger Sicht unter Fachleuten durchaus nicht unstrittig. Die Ausrichtung auf die *good governance* stellt jedenfalls einen ernsthaften Versuch dar, nicht nur die Symptome einer erfolglosen Wirtschaftspolitik, sondern auch deren strukturelle Ursachen zu erfassen. Dabei ist nicht zu verkennen, dass die neue Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf *good governance* vom Erfolg her kurzfristig weniger greifbar und weniger vorzeigbar im Sinne einer Zuordnung von Hilfe und Erfolg in einem wirtschaftlichen Sinne sein wird. Auch für Aufträge eigener Unternehmen des Geberlandes im Empfängerstaat lässt *good governance* als Leitbild der Entwicklungspolitik weniger Spielraum als etwa die Fokussierung auf Großprojekte. Umso mehr wird gerade die Betonung der *good governance* der ständigen Begleitung durch das Geberland und der Festlegung operativ fassbarer Kriterien und Indikatoren für die Messung des Erfolgs der Maßnahmen bedürfen; dabei wird auf praktische Erfahrungen und auf die jeweiligen Umstände im betroffenen Land Rücksicht genommen werden müssen.

Völkerrechtlich gesehen greift die Betonung der *good governance* viel tiefer in die Souveränität des Empfängerlands ein als es die Förderung einzelner Projekte oder auch die Betonung makroökonomischer Disziplin getan hat. Der organisatorische Aufbau des Staatswesens im Sinne der *good governance* samt der Einführung der Rechtsstaatlichkeit, der Akzeptanz der Gewaltenteilung, der Unabhängigkeit von Gerichten und der Achtung der Menschenrechte lassen nur wenig Raum übrig von der *domaine réservé*, von den innerstaatlichen Angelegenheiten im klassischen Sinne.²³ Von außen gesehen hat das Prinzip der Nichteinmischung nach Vereinbarung der *good governance* nur noch einen engen Anwendungsbe-
reich.

Erinnert man sich, dass schon in den siebziger und achtziger Jahren die Vergaberichtlinien von Weltbank und Währungsfonds wegen ihrer damals eher noch lockeren Konditionalität in der Praxis und im Schrifttum als unangemessene Ein-

²³ Vgl. Art. 2 Nr. 7 VN-Charta: "Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt."

Erst die Praxis der kommenden Jahre wird zeigen, ob sich *good governance* als Leitbild der Staatlichkeit in den internationalen Beziehungen wirklich durchsetzen kann. Die Steuerungskraft des Konzepts wird sich zum einen gegen andere Ziele nationaler Entwicklungs- und Außenpolitik, zum anderen gegen die beharrlichen Kräfte des *status quo* und gegen autoritäre und totalitäre Traditionen in den Nehmerländern erst durchsetzen müssen. Es bleibt die Aufgabe, ein operational fassbares Verständnis der *good governance* zu entwickeln, welche die spezifischen Verhältnisse im Lande erfasst und damit auch in der Praxis die Chance der Umsetzung bietet. Wollte man *good governance* schon heute als transnationales Leitbild der Staatlichkeit sehen, so hätte sich das Paradigma des Völkerrechts von der Koordination zur Kooperation weiterentwickelt in Richtung auf eine internationale Weltordnung, welche die Existenz der Staatlichkeit einerseits bejaht und verstärkt und sie andererseits gleichzeitig den Idealen der Menschenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaats nahe bringt. Man kann sich insoweit durchaus auch fragen, ob nicht der Beitrag der internationalen Finanzinstitutionen zur Verwirklichung dieser Ideale fassbarer und nachhaltiger sein könnte als die vielfältigen Aktivitäten der Vereinten Nationen auf diesen Feldern einschließlich der Vereinbarungen über die Menschenrechte. Insoweit stellt sich dann aber auch die weitergehende überfällige Frage nach einer effizienteren Ausgestaltung der Arbeit der Vereinten Nationen selbst.

Ihnen, lieber Herr Doehring, mögen Tendenzen und Überlegungen in Richtung auf ein solches universal ausgelegtes neues entwicklungspolitisches Leitbild staatlicher Verfasstheit vorkommen als eine Art Umweg, als eine Form Hegelscher List der Vernunft zur Aufdeckung jener breiter gedachten Werte staatlicher Existenz, die schon Jahrzehnte im Mittelpunkt Ihres Lebenswerks stehen.