

Good Governance: Ordnungsrahmen für gutes Regieren

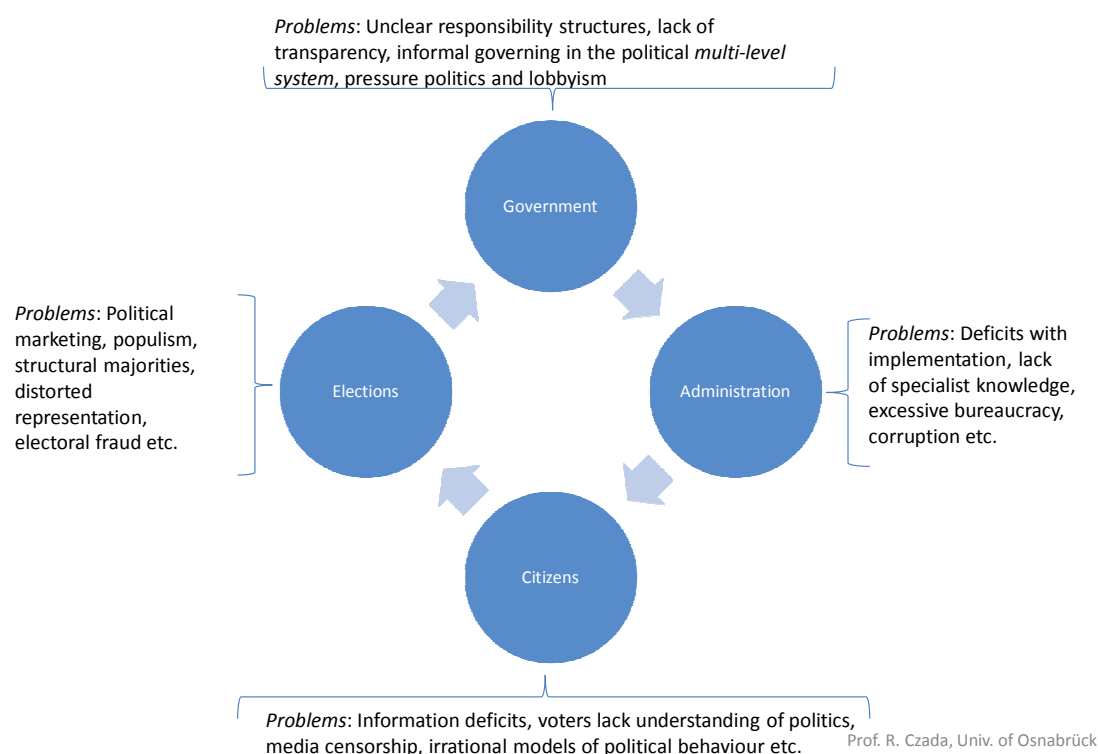
Prof. Dr. Roland Czada

Die Kernelemente von “Good Governance” sind institutionell verankerte Werte und Leitlinien der Regierungspraxis. Dazu zählen vor allem Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Verantwortlichkeit und Effektivität des Regierens, Korruptionskontrolle, Schutz und Einhaltung der Menschenrechte. Die Verankerung dieser Ziele in der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis soll die Kooperation und Kontrolle staatlicher Instanzen fördern, die Zivilgesellschaft stärken sowie die Rechte und Freiheiten der Bürger sichern. Zugleich gelten die „Good Governance“ Kriterien als wesentliche Voraussetzung für die Prosperität und Wohlfahrt eines Landes. Ihre Verwirklichung erfordert einen klaren, demokratisch legitimierten politischen Willen und entsprechende politisch-administrative Kenntnisse und Fähigkeiten

Wer sich mit politischen und gesellschaftlichen Entwicklungs- und Transformationsprozessen beschäftigt, stößt zwangsläufig auf den Begriff „Good Governance“ – auf Deutsch „Gute Regierungsführung“, auf Ukrainisch „гарне керівництво“. Gängige Übersetzungen aus dem englischsprachigen Ursprungskontext sind oft missverständlich. Die Bedeutung von „Good Governance“ liegt nicht darin, gut zu führen, sondern einer politischen Führung Zügel anzulegen, um sie vor unverantwortlichem Handeln, Rechtsbruch und Korruption zu schützen. Der Begriff bezieht sich insofern nicht in erster Linie auf die Qualifikation des politischen Führungspersonals, sondern vielmehr auf die Qualität einer politischen Ordnung.

Lange Zeit galt die Demokratie als ausreichender und verlässlicher Garant guter Regierungsführung. Wo Wähler eine gute Regierung durch Wiederwahl belohnen und eine schlechte durch Abwahl bestrafen können, sollte demnach eine schlechte Regierung über kurz oder lang von einer Oppositionsalternative ersetzt werden. Leider sieht die Realität oft anders aus: wenn zum Beispiel die Wählerschaft schlecht informiert ist oder politische Apathie vorherrscht; wenn die Umsetzung eines guten Regierungsprogrammes an der Unfähigkeit einer Verwaltung scheitert; wenn die öffentliche Meinung und Stimmabgabe von finanzkräftigen Lobbyisten manipuliert werden, wenn Korruption und Intransparenz einem offenen politischen Diskurs entgegenwirken. In diesen Fällen ist der demokratische Wettbewerb gestört. Es kommt zu Unterbrechungen des demokratischen Kontroll- und Verantwortungszirkels.

Cycle of democratic control and responsibility



Vor allem wenn viele Instanzen am politischen Prozess beteiligt sind, wird es schwer, die Leistungen einer Regierung realistisch einzuschätzen. Wenn nicht klar ist, wer wann und wo welche Entscheidung gefällt hat, können Regierungen kaum in Wahlen belohnt oder bestraft werden. Das Problem tut sich dann auf, wenn Regierungen aus einer Parteienkoalition bestehen, wenn viele subnationale und supranationale politische Instanzen mitregieren sowie weitere autonome Akteure wie eine Zentralbank oder ein Verfassungsgericht auf den politischen Prozess einwirken. Dies ist der Grund, warum wir heute weniger von Regierung (Government) im Sinne einer allein verantwortlichen Mehrheitsregierung sprechen und den Blick mehr auf den Prozess des Regierens (Governance) richten.

In einem „Governance-System“ regiert nicht eine einzige Regierung. Vielmehr ist die politische „Führung“ auf viele Instanzen verteilt, die gemeinsam Probleme lösen und zugleich wechselseitige Kontrolle ausüben. An der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wirken viele politische Instanzen und Akteure in einem komplexen Prozess zusammen: auf globaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene, als gewählte Politiker, Fachbeamte, Verbandsfunktionäre und Vertreter der Zivilgesellschaft. Zum Beispiel regiert in Deutschland nicht nur die vom Bundestag gewählte Bundesregierung. Neben ihr sind 16 von Regionalparlamenten gewählte Landesregierungen an der Administration beteiligt und über eine spezielle Länderkammer, dem Bundesrat, in die Gesetzgebung eingebunden. Hinzu kommen die Organe der Europäischen Union und die Europäische Zentralbank oder das Bundesverfassungsgericht, die mitregieren, und eine aktive, pluralistische Öffentlichkeit, die ebenfalls auf den politischen Prozess einwirkt.

Demnach besteht Regieren im Sinne von „Governance“ aus dem Zusammenwirken verschiedener teilautonomer Kräfte - innerhalb eines bestimmten Landes und auf supranationaler und globaler Ebene. Wenn dieses Zusammenwirken allgemein anerkannten Regeln folgt und von wechselseitiger Verantwortung geprägt ist, sprechen wir von „Good Governance“. Dazu gehören die Befolgung der Gesetze und untergesetzlichen Regelwerke, die Freiheit politischer Artikulation und Beteiligung, die Achtung der Menschenrechte, die Bekämpfung von Korruption, und vor allem eine vorausschauende, von Folgenverantwortung geprägte Politik. Hieraus lassen sich wiederum weitere Prinzipien ableiten, die in den Good Gover-

nance Kriterien von Weltbank, OECD, EU oder des deutschen Ministeriums für Wirtschaftlich Zusammenarbeit (BMZ) niedergelegt sind: solide Haushalts- und Finanzpolitik, Dezentralisierung, Gendergerechtigkeit etc.

„Good Governance“ als Entwicklungs- und Transformationskonzept

Welche Rolle spielt „Good Governance“ für die Wohlfahrt und Entwicklung eines Landes? Lange Zeit galten finanzielle und technische Mittel und Hilfeleistungen als wichtigste Voraussetzung des ökonomischen Fortschritts. Sie sollten eine raschen Industrialisierung und Steigerung des Wohlstands bewirken. Die Vorstellung, allein mit finanziellen Mitteln, zum Beispiel für Infrastruktur- und Industrieinvestitionen nachhaltige Wachstums- und Wohlfahrtseffekte erreichen zu können, erwies sich indessen oft als illusionär. Die Erfahrungen mit solchen ausschließlich ökonomisch und technisch bestimmten Politiken waren zuweilen geradezu niederschmetternd: neue Fabriken erwiesen sich als nicht wettbewerbsfähig, veralteten und verfielen zu Industrieruinen, Investitionshilfen verschwanden in dunklen Kanälen, Rundfunksender wurden für Hassreden missbraucht, die Versorgung der Bevölkerung wurde nicht besser, sondern schlechter. All dies kündete über Jahrzehnte hinweg das Unvermögen eines von Ökonomie und Technik beherrschten Entwicklungs- und Transformationskonzepts. Der Erfolg blieb aus, weil Industrieanlagen, Wasser- und Kanalisationsnetze, Kommunikationsnetze und andere Einrichtungen gebaut wurden, ohne die zugehörigen *Governance-Institutionen*, also ohne förderliche Eigentums- Wirtschafts- und Handelsgesetze, ohne ein auf Effizienz und Ressourcenerhalt angelegtes Steuerrecht, ohne unabhängige Regulierungsbehörden, ohne Katasterverwaltung, ohne starke Wirtschaftsaufsicht, ohne Organe der Medienkontrolle, ohne Mitwirkung von Betroffenen. Erst in den 1990er Jahren gerieten diese institutionellen, politische-administrativen und sozialen Voraussetzungen nachhaltiger ökonomischer Entwicklung ins Blickfeld.

Eine 1989 veröffentlichte Studie der Weltbank gilt als Auslöser einer bis heute anhaltenden Debatte über „Good Governance“. Die Studie kommt zu der Erkenntnis, dass Wirtschaftshilfen ihren Zweck verfehlen, wenn sie nicht im Rahmen gut funktionierender öffentlicher Institutionen geleitet und kontrolliert werden. Im Weiteren führte diese Debatte zur Entwicklung von Kriterien „Guten Regierens“, deren Erfüllung zur Vorbedingung für internationale Unterstützungsleistungen gemacht wurde. Ganz allgemein kann von einem Normenkatalog gesprochen werden, der die die Effektivität und Verlässlichkeit des Regierens dadurch verbessern soll, dass es an bestimmte Verhaltensregeln und -erwartungen geknüpft wird.

Dass soziale Wohlfahrt ein leistungsfähiges Regierungs- und Verwaltungssystem voraussetzt leuchtet unmittelbar ein und ist seit jeher bekannt. Der in der europäischen Neuzeit entstandene moderne Staat kann geradezu als Produkt dieser Erkenntnis betrachtet werden. Insofern stellt sich die Frage, warum sie in der internationalen Zusammenarbeit erst seit den 1990er Jahren erneute Beachtung findet. Der Grund liegt im „Kalten Krieg“ und im Blockdenken zwischen erster, zweiter und dritter Welt. Die Entwicklungspolitik unterlag den Zwängen der Systemkonkurrenz zwischen dem kapitalistischen Westen und der von der Sowjetunion und China angeführten sozialistischen Staatenwelt. Die Unterscheidung der Guten, denen zu helfen war, von den Bösen, die bekämpft werden sollten, folgte einem von Ideologie und Machtstaatsinteressen bestimmten Wahrnehmungsmuster. Erst das Ende des Systemkonfliktes erlaubte die Anwendung anderer Maßstäbe. Die seitdem diskutierten „Good Governance“ Kriterien sind ein Versuch, die Regierungsführung von Staaten zu verbessern.

Kriterien und Praxis guten Regierens

Der Praxisbezug des Good Governance Konzeptes zeigt sich in einer Flut von Governance-Indikatoren, wie sie zu Zwecken des Leistungsvergleichs (Benchmarking) und der politischen Beratung und Steuerung für alle Staaten der Welt erhoben wurden. Neben der Weltbank, die zwei maßgebliche Rankings herausgibt, von denen eines die Grundlage ihrer Förderpolitik und Programmevaluation darstellt, hat sich auf diesem Feld auch die deutsche Bertelsmann-Stiftung hervorgetan. Ihr Transformation Index (BTI) und Sustainable Governance Index (SGI) können mit als die umfangreichsten, durch qualitative Expertisen angereicherte Good Governance Rankings bezeichnet werden (<http://www.sgi-network.org>).

Im Falle der Weltbank lauten die Grundforderungen an die Regierungs- und Verwaltungssysteme der Empfängerländer von Wirtschaftshilfen (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>):

- Partizipation und Verantwortlichkeit (Voice and Accountability)
- Politische Stabilität und Gewaltkontrolle (Political Stability - No Violence)
- Effektivität des Regierens (Government Effectiveness)
- Qualität regulativer Politik (Regulatory Quality)
- Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law)
- Korruptionskontrolle (Control of Corruption)

Die Leitlinien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die sogenannten BMZ-Kriterien lauten (http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/goodgovernance/guteregierung/hintergrund/index.html):

- arbeitsorientierte und nachhaltige Politikgestaltung
- Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte
- Demokratie und Rechtsstaatlichkeit
- Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates
- kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft

Die Projekte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sollen demnach insbesondere auf die folgenden, messbaren Zielgrößen hinwirken: Medien- und Meinungsfreiheit, Gleichstellung der Geschlechter, Verwaltungsreform und Dezentralisierung, Gute Haushaltsführung, Transparenz in Regierung und Verwaltung (z. B. im Kampf gegen die Korruption bei der Gewinnung und Vermarktung von Rohstoffen).

Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) veröffentlicht 2011 in Anlehnung an das Konzept der Weltbank sechs Kernelemente Guten Regierens. Sie enthalten erstmals direkte Verhaltensgrundsätze für Regierungen (Tabelle 1: Basic aspects of good governance).

Good Governance ist für die deutsche Entwicklungspolitik nicht nur Voraussetzung für Hilfeleistung, sondern ein Ziel, das durch Angebote der Regierungs- und Verwaltungsberatung und die Förderung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten unterstützt wird. So sollen die BMZ-Kriterien in alle technischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und administrativen Hilfsprojekte einfließen. Besondere Förderung erfahren Reformen der politisch-administrativen Rahmenbedingungen in bestimmten Sektoren wie Justiz, Bildung, Fachverwaltungen (z.B. Wasserwirtschaftsverwaltung, Medienaufsicht, Straßenbauämter etc.), bei der Gestaltung verfassungspolitischer und sozialorganisatorischer Rahmenbedingungen (Verfassungs- und Regierungsreform, Beratung zivilgesellschaftlicher und halbstaatlicher Dienstleistungsverbände (z.B. Wohlfahrtsverbände, Kammern) und bei der Unterstützung von Organisationen der politischen Willensbildung und Interessenvermittlung (Parteien, Gewerkschaften etc.).

Hinzu kommt das Problem, die Governance-Qualität eines Landes verlässlich einzuschätzen, ohne weitere Interessen ökonomischer, geo-strategischer und bündnispolitischer Art ins Spiel zu bringen. Das „Good Governance“ Konzept geht davon aus, dass Regieren im 21. Jahrhundert auf Machtteilung, Partizipation und grenzüberschreitender Kooperation beruht. Eine solche, von allgemeinen, weltweit anerkannten Regeln geleitete Politik kann mit dem Souveränitätsanspruch und demokratischen Selbstbestimmungsrecht der Nationen in Konflikt geraten. Diese Spannungen können nur durch das Prinzip freiwilliger Zusammenarbeit innerhalb der Länder und auf internationaler Ebene gemildert werden. Die leitenden Prinzipien „guter Regierungsführung“ sind Beteiligung, Recht und Verantwortung. Ihre Realisierung erfordert die Bereitschaft zum politischen Kompromiss und Interessenausgleich, die Befolgung von Regeln im Sinne wohlmeinender Selbstbeschränkung sowie eine effektive Kontrolle und gegebenenfalls Sanktionierung, wenn Regeln gebrochen werden. Daraus wird ersichtlich: „Gute Regierungsführung“ ist ein höchst voraussetzungsvolles Konzept. Es erfordert zu seiner Realisierung einen klaren, demokratisch legitimierten politischen Willen und entsprechende politisch-administrative Kenntnisse und Fähigkeiten.

Kernpunkte verantwortungsvoller Staatsführung („Good Governance“)

Rechenschaftspflicht: Der Staat ist fähig und bereit aufzuzeigen, inwieweit seine Maßnahmen und Entscheidungen mit klar umrissenen und vereinbarten Zielsetzungen im Einklang stehen.

Transparenz: Staatliche Maßnahmen, Entscheidungen und Entscheidungsprozesse unterliegen einem hinreichenden Maß an Überprüfung durch andere staatliche Organe, die Zivilgesellschaft und in bestimmten Fällen durch externe Einrichtungen und andere Staaten.

Effizienz und Wirksamkeit: Der Staat bemüht sich um ein hohes Niveau des öffentlichen Dienstes, was kostengünstige Dienstleistungen für die Bürger einschließt, und stellt sicher, dass die erzielten Ergebnisse den ursprünglichen Intentionen der politischen Handlungsträger entsprechen.

Bürgernähe: Der Staat ist hinreichend leistungsfähig und flexibel, um rasch auf gesellschaftliche Veränderungen reagieren zu können, berücksichtigt die Erwartungen der Zivilgesellschaft bei der Bestimmung des Allgemeininteresses und ist bereit, die Rolle des Staates kritisch zu hinterfragen.

Weitsicht: Der Staat ist in der Lage, auf der Grundlage der aktuellen Daten und Entwicklungstendenzen künftige Probleme und Fragen frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen zu konzipieren, die den zu erwartenden Kosten und Veränderungen (z. B. demografischer, wirtschaftlicher oder ökologischer Natur) Rechnung tragen.

Rechtsstaatlichkeit: Der Staat sorgt für die Durchsetzung transparenter Gesetze, Verordnungen und Regelwerke.

Literatur

Czada, Roland.: R. 2010: Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen, Anwendung, Kritik, in: Benz, A. u. a. (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: 201-224.

Gisselquist. Rachel M.: Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. United Nations University Working Paper No. 2012/30: 6

OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development, 'Principal Elements of Good Governance'

Prof. Dr. Roland Czada

Prof. Dr. Roland Czada lehrt als Professor für Staat und Innenpolitik an der Universität Osnabrück.

© Europäische Akademie Berlin e.V., August 2016
Der Artikel gibt die Auffassung des Autors wieder.

Kontakt

Europäische Akademie Berlin e.V.
Bismarckallee 46/48
14193 Berlin
+49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu