

Wie viel Recht steckt in Good Governance?

Eine Betrachtung aus juristischer Perspektive

Matthias Kötter



SFB-GOVERNANCE WORKING PAPER SERIES • NR. 58 • SEPTEMBER 2013

SFB-Governance Working Paper Series

Herausgegeben vom Sonderforschungsbereich (SFB) 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit - Neue Formen des Regierens?“

Die SFB-Governance Working Paper Series dient der Verbreitung erster Ergebnisse von laufenden Forschungsvorhaben zum Austausch von Ideen und der Anregung wissenschaftlicher Diskussion. Die Aufnahme eines Textes in diese Reihe soll die Veröffentlichung an anderer Stelle nicht einschränken. Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren.

Copyright für diese Ausgabe: Matthias Kötter

Redaktionelle Unterstützung und Produktion: Annika Buchholz/Maximilian Bosse/Clara Jütte

Alle Arbeitspapiere der Reihe können kostenlos von unserer Webseite www.sfb-governance.de/publikationen heruntergeladen oder als gedruckte Version per E-Mail an sfb700@zedat.fu-berlin.de bestellt werden.

Kötter, Matthias 2013: Wie viel Recht steckt in Good Governance? Eine Betrachtung aus juristischer Perspektive, SFB-Governance Working Paper Series Nr. 58, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, September 2013

ISSN 1864-1024 (Internet)

ISSN 1863-6896 (Print)

Diese Arbeit ist im Sonderforschungsbereich 700 *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit - Neue Formen des Regierens* entstanden und wurde auf seine Veranlassung unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel gedruckt.

This publication has been funded by the German Research Foundation (DFG).

DFG Sonderforschungsbereich 700
Freie Universität Berlin
Alfried-Krupp-Haus Berlin
Binger Straße 40
D-14197 Berlin
Tel.: +49-30-838 58502
Fax: +49-30-838 58540
E-Mail: sfb700@zedat.fu-berlin.de
Web: www.sfb-governance.de

Deutsche
Forschungsgemeinschaft

DFG

Wie viel Recht steckt in Good Governance? Eine Betrachtung aus juristischer Perspektive

Matthias Kötter

Zusammenfassung

Wie viel Recht in Good Governance und seinen Verwendungen steckt, ist aus der Sicht des Entwicklungs- (verwaltungs-) rechts eine durchaus nahe liegende Frage. Good Governance dient heute als Maßstab für die Qualität der Regierungsführung eines Staates und als Standard, zu dessen Wahrung sich Staaten im Zuge der Entwicklungszusammenarbeit verpflichten. Die Verwendung von Good Governance ist zunächst eine politische Praxis und keine Rechtsanwendung, auch wenn der normative Standard mit einer Vielzahl von Regelungen des Völkerrechts und der Rechtsordnungen der Geber- wie der Empfängerstaaten übereinstimmt. Dass die Verwendung von Good Governance jedoch keineswegs in einem rechtsfreien Raum erfolgt, sondern dass sich vielmehr aus allgemeinen Regelungen des Völkerrechts und dem Statutenrecht der Verwender Maßstäbe zur Bewertung seiner Rechtmäßigkeit ergeben, zeigt dieser Beitrag. Er wirft außerdem die Frage auf, inwieweit die rechtlich eingebettete Praxis der verschiedenen Verwendungen von Good Governance zur Verrechtlichung eines Teilbereichs der internationalen Beziehungen beitragen können.

Abstract

The paper assesses the juridical relevance of Good Governace from the perspective of international administrative law. Good Governance serves as a normative standard for the evaluation of governance exercised by governments and administrations. The concept is also used for a benchmark that states oblige themselves to measure up to in international development agreements. The use of Good Governance is essentially a political practice and not the execution of law, even though it conforms with various regulations of international law and the national law of donor and recipient states. However, Good Governance never comes to use within an extralegal sphere. As the paper shows, standards to evaluate its lawfulness derive from general international law and from the user state's national law alike. Moreover, the paper reflects in how far the legally embedded practice of using Good Governance in international development corporation policy adds to the assumed „juridification“ of international relations.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Wie viel Recht steckt in Good Governance?	5
2. Governance und Good Governance	6
2.1 Governance-Begriff der Weltbank	6
2.2 Good Governance	8
2.3 Governance-Forschung	11
3. Verwendungen von Good Governance: vier Handlungsformen	13
3.1 Bindung durch Vertrag	15
3.2 Bewirkung der Selbstverpflichtung	17
3.3 Rating	19
3.4 Analyse	20
4. „Good“ Good Governance	23
4.1 Good Governance-Recht	23
4.2 Good Global Governance?	25
Literatur	27

1. Einleitung: Wie viel Recht steckt in Good Governance?¹

Seit dem Beginn der 1990er Jahre beziehen sich staatliche Regierungen ebenso wie andere nationale und internationale politische Akteure, Nichtregierungsorganisationen und Forschungsstellen auf *Good Governance*, um die Qualität einer Regierungsführung bemessen, aber auch einfordern zu können. *Good Governance* verweist dabei auf diejenigen staatlichen Strukturen, die die Grundlage einer effektiven Bewältigung gesellschaftlicher Problemlagen bilden. Dazu rechnen einerseits Merkmale wie die gesetzliche Bindung des staatlichen Handelns und seine gerichtliche Überprüfbarkeit, adäquate Aufsichts- und Rechtfertigungsstrukturen oder ein Verwaltungsaufbau, der staatliches Handeln transparent macht und Anreize für Korruption ausschließen kann. Teilweise werden dazu auch weitergehende normative Anforderungen wie die Adaption eines westlichen Demokratieverständnisses und seine institutionelle Verankerung und der Schutz von Menschenrechten gerechnet. In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit haben sich ganz verschiedene Verwendungen von *Good Governance* herausgebildet.

In der normativ weniger anspruchsvollen Verwendung, die lediglich auf die Effektivität staatlicher Erbringungsstrukturen abstellt, gilt *Good Governance* als eine – vermeintlich unpolitische – Alternative zu älteren Konzepten, die Ausprägungen eines westlichen Verfassungsverständnisses zum Maßstab für die Entwicklung von Gesellschaften erklärt hatten (Dann 2013). Allerdings transportiert freilich auch *Good Governance* ein bestimmtes Verständnis vom staatlichen Regieren, und unter welchen Bedingungen Regieren als „gut“ gilt, hängt in erheblichem Maße vom Verwender von *Good Governance* und davon ab, mit welchem konkreten Inhalt und wie der Begriff verwendet wird. Eine normativ anspruchsvolle Verwendung von *Good Governance* lässt die konzeptionelle Abgrenzung zum Regieren im Verfassungsstaat schließlich gar nicht mehr erkennen (ausführlich unter 2.2.).

Der von *Good Governance* bezeichnete normative Standard stimmt mit einer Vielzahl von Regelungen in internationalen Abkommen ebenso wie in den nationalen Rechtsordnungen auf der Seite von Geber- wie auch von Empfängerstaaten überein. Ganz vereinzelt stehen diese Regelungen sogar in einem ausdrücklichen Zusammenhang mit *Good Governance*. Die verschiedenen, im Folgenden ausführlicher erörterten Verwendungen von *Good Governance* folgen dennoch in erster Linie politischen Präferenzen der jeweiligen Verwender und nicht rechtlichen Vorgaben. In diesem Sinne bilden sie keine Rechtsanwendungspraxis. Sie erfolgen aber auch keinesfalls in einem rechtsfreien Raum. Vielmehr lässt sich aus allgemeinen Regelungen des Völkerrechts und dem Statutenrecht des jeweiligen Verwenders ein Rechtmäßigkeitsmaßstab für sie gewinnen.

¹ Folke Schuppert zu seinem 70. Geburtstag am 23. Mai 2013 mit den besten Wünschen herzlich zugeeignet!

Eine inhaltlich weitgehend identische Fassung dieses Beitrags ist für das von Philipp Dann, Markus Kaltenborn und Stefan Kadelbach herausgegebene Handbuch „Entwicklung und Recht“ (Nomos: Baden-Baden) vorgesehen. Ich danke den Herausgebern für die Möglichkeit zum Vorabdruck in dieser Seire.

Die Frage, wie viel Recht in *Good Governance* und seinen Verwendungen steckt, ist aus der Sicht des Entwicklungs-(verwaltungs-)rechts durchaus naheliegend. Ich möchte ihr hier in drei Schritten nachgehen: Im ersten Schritt erfolgt eine begriffliche Annäherung an *Good Governance*, zunächst ausgehend vom „Sub Saharan Africa“-Bericht der Weltbank von 1989, der den Beginn des *Good Governance*-Diskurses markierte (George 1994: 206-211; Adam 2000: 272f; Killinger 2003: 10-20; Nuscheler 2009: 7), dann in Abgrenzung von einem analytischen *Governance*-Verständnis der *Governance*-Forschung. Mit Blick auf die rechtlichen Anforderungen, denen die Verwendungen von *Good Governance* in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit unterliegen, werden im zweiten Schritt vier Handlungsformen unterschieden. Dabei zeigt sich, dass das Völkerrecht der „prägende rechtliche Kontext“ für *Good Governance* ist (Herdegen 2007: 107-127). Die Konturen eines *Good Governance*-Rechts werden im dritten Schritt nachgezeichnet, bevor abschließend eine Brücke zu den neueren theoretischen Debatten über Verrechtlichungsprozesse in den internationalen Beziehungen geschlagen wird.

2. Governance und Good Governance

2.1 Governance-Begriff der Weltbank

Ende 1989 veröffentlichte die Weltbank ihren Bericht über die Krise des Regierens im subsaharischen Afrika (Weltbank 1989; Theobald 2002: 55-127; Dann 2012: 102f). Im Vorwort wies ihr damaliger Präsident Barber Conable vor allem auf das Versagen öffentlicher Institutionen hin, das er als die Hauptursache des schwachen wirtschaftlichen Auftritts der Region ausmachte. Perspektivisch, so stellte er fest, seien private Initiative und Marktmechanismen zwar wichtig, allerdings hätten sie Hand in Hand zu gehen mit „good governance“, worunter er einen effizienten öffentlichen Dienst, ein verlässliches Rechtssystem und eine ihrer Öffentlichkeit gegenüber zur Rechenschaft verpflichtete Verwaltung verstand (Weltbank 1989: xii). In wenigen Zeilen war so eine Reformagenda formuliert, die auf den nachfolgenden 300 Seiten des Berichts nicht wieder explizit aufgegriffen wurde, die dessen empirisch ermittelte Ergebnisse jedoch auf den Punkt brachte: die Bekämpfung von Hunger und Armut erfordert eine effektivere Bereitstellung und Verteilung öffentlicher Güter in dafür geeigneten Strukturen.

In ihrer umfangreichen Darstellung der Ursachen der ökonomischen Krisen in Afrika verwiesen die Autoren des Berichts auf Fehlentwicklungen im institutionellen Bereich von Staat und Verwaltung, die sie auf eine „*crisis of governance*“ zurückführten, die die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung in den Ländern behindere und die Ursache für Bürgerkriege, Terrorismus und Flüchtlingsströme bilde (Weltbank 1989: 60, 192; Nuscheler 2009: 12). *Governance* definierten sie dabei als the „exercise of political power to manage a nation's affairs“ (Weltbank 1989: 60)². Werde politische Macht, wie häufig, zum persönlichen Nutzen der Staatsdiener eingesetzt, ohne dass sie sich dafür zu verantworten hätten, und würden Korruption und *Rent Seeking* nicht durch starke Institutionen und insbesondere die institutionalisierte

² In Weltbank (1991/92: 1) heißt es dann: „the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development“.

Bindung an das Recht verhindert, seien Fehlinvestitionen und das Scheitern kostenintensiver Entwicklungsprojekte die logische Konsequenz³

Auch wenn die Probleme der afrikanischen Länder lange bekannt waren, bewirkte der Weltbank-Bericht doch einen Perspektivwechsel. Die Fokussierung auf staatliche Erbringungsstrukturen stand den lange Zeit verbreiteten Forderungen nach mehr Privatisierung entgegen.⁴ Sie folgte der seit den 70er Jahren gewachsenen ökonomischen Erkenntnis, dass der Modus des Marktes nicht alle Koordinationsprobleme, die im Wirtschaftsleben moderner Gesellschaften auftreten, bewältigen kann. Schon Mitte der 80er Jahre hatte der Ökonom Oliver Williamson den *Governance*-Begriff eingeführt um damit institutionelle Regeln der Handlungskoordination zu bezeichnen. Er hatte gezeigt, dass die Transaktionskosten wirtschaftlicher Betätigung teilweise niedriger sind, wenn *Governance* nicht auf den Markt, sondern auf andere, nicht zuletzt staatliche Strukturen zurückgeht (Williamson 1985: 68, 385). Die Einsichten über den Wert staatlicher Steuerung und Regelung fanden von hier Eingang in die sozialwissenschaftlichen Organisationstheorien (Ebers/Götsch 2006: 199-251) und begründeten die *Governance*-Forschung (ausführlich unter 2.3).⁵

Gemäß ihren *Articles of Agreement* ist die Weltbank auf ein nicht-politisches Mandat und damit zur Neutralität gegenüber den Regierungssystemen der Mitgliedstaaten verpflichtet.⁶ In einem Rechtsgutachten bezeichnete der Chefjurist der Weltbank 1990 dennoch vier Bereiche, in denen die Hinwirkung auf makroökonomische Reformen durch die Bank zulässig sei (Shihata 1991: 81-84):⁷ (1) Reformen im öffentlichen Sektor, (2) Rechenschaftspflichten / Accountability, (3) transparente Auftragsvergabe und Bekämpfung der Korruption und (4) die *Rule of Law*, wobei die Rechtsbindung der öffentlichen Akteure und die Rechtsförmigkeit der Konfliktlösung in erster Linie auf den Schutz des Privateigentums und von Investitionen zielten (Theobald 2002: 126). Noch im Jahr 2002 veröffentlichte die Weltbank einen Weltentwicklungsbericht mit dem Titel „Building Institutions for Markets“, der ein umfassendes Bild der institutionellen Voraussetzungen der Märkte zeichnete und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen für die Entwicklungshilfe

3 Zum Problem der Korruption s. die ausführliche Darstellung bei van Aaken (2013).

4 Schuppert (2007: 201f) weist auf eine Interview-Aussage von Milton Freeman hin, der Anfang der 1990er Jahre nur drei Wörter für die Transition der osteuropäischen Länder vom Sozialismus gehabt hatte: „privatise, privatise, privatise“, inzwischen aber zu der Einsicht gelangt war, dass „the rule of law is probably more basic than privatisation“.

5 Zu den Einflüssen der neuen Institutionenökonomik auf die *Governance*-Forschung s. Lütz (2006: 13-55) und Benz u.a. (2007: 11).

6 Art. V, Sect. 10 IBRD-Articles; Art. V, Sect. 6 IDA-Articles: „The Association and its officers shall not interfere in the political affairs of any member, nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in this Agreement.“ Zitiert nach Dann (2012: 103). S.a. Weltbank (1991: 39); Killinger (2003: 20ff).

7 Gleichzeitig bezeichnete das Gutachten fünf „politische“ Aktivitäten, die der Weltbank untersagt seien: (1) Eine Bewertung der politischen Ausrichtung eines Mitglieds, (2) Eingriffe in die Parteipolitik eines Mitglieds, in inneren wie in äußeren Angelegenheiten, (3) als Koordinator der Unterstützung durch ausländische Geber sollte die Bank nicht in deren Auftrag Einfluss nehmen auf die Politik des Empfängerlandes, (4) bei Entscheidungen der Bank sollten politische Faktoren oder Ereignisse nicht ausschlaggebend sein, es sei denn, diese haben direkte und offensichtliche Auswirkungen auf die Arbeit der Bank, (5) die Bank sollte ihre Einschätzungen nicht von möglichen Reaktionen ihrer Mitglieder abhängig machen. S. a. Dann (2012: 103).

erörterte (Weltbank 2002).⁸ Der hierin zum Ausdruck kommende institutionenökonomische Turn der Weltbankpolitik ist in der Literatur vielfach nachgezeichnet und analysiert worden (Burki/Perry 1998; Theobald 2002: 78; Müller 2008: 271; Nuscheler 2009: 7, 12).

„Bringing the state back in“ bedeutete die Korrektur eines allein auf die selbstregulierenden Kräfte des Marktes setzenden Kurses. Soweit dadurch die instrumentelle Funktion von Staatlichkeit und ihre Funktionsvoraussetzungen in den Blick genommen wurden, verschob sich jedoch die gewohnte regierungszentrierte Perspektive. Nicht die für das Versagen verantwortlich gemachten Regierungen, sondern die Strukturen, in denen sie regierten und die ihr Versagen nicht verhindern konnten, erhielten Unterstützung. Anders als aus einer demokratiezentrierten Perspektive bildeten Legitimationsstrukturen dabei jedoch keinen Wert an sich, entscheidend war vielmehr ihre dienende Funktion im Hinblick auf die Effektivität der Leistungserbringung. Die Transparenz der Verwaltung und die *Rule of Law* sollten demnach in erster Line die für die Effektivität der *Governance* erforderliche Responsivität staatlichen Handelns gewährleisten.

Die am *Governance*-Konzept der Weltbank geübte Kritik richtete sich einerseits gegen dessen vermeintlich unpolitische Dimension, die die wahren Machtverhältnisse in den betreffenden Staaten lediglich verschleierte, weshalb das *Institution Building* dazu beitrage, undemokratische Herrschaft zu zementieren. Anderen war das Konzept dagegen noch zu politisch. Sie sahen einen Widerspruch zum „nicht-politischen Mandat“ der Weltbank und ihrer Pflicht zur Neutralität, der sich aus der Einwirkung auf die staatlichen Strukturen der Mitgliedstaaten ergebe (George 1994: 208f). Ohne Zweifel zielt das von der Weltbank herausgearbeitete Verständnis guter Regierungsführung auf eine „Verteilung gesellschaftlicher, politischer und auch wirtschaftlicher Macht innerhalb eines möglichst pluralistischen Institutionengefüges“, das „als Konzentrat moderner Demokratievorstellungen bezeichnet werden“ konnte und damit ein normativ höchst anspruchsvolles Konzept darstellte (Theobald 2002: 76, 77). Der Grad hin zu der Reformagenda, die heute mit *Good Governance* verbunden wird, war von Anfang an schmal.

2.2 Good Governance

Erst die normative Erweiterung von *Good Governance* durch andere internationale Organisationen und die Geberländer sorgte dafür, dass *Good Governance* zu einem „Schlüsselbegriff und handlungsleitenden Programm“ der westlichen Gebergemeinschaft wurde (Nuscheler 2009: 15f). Daran war nicht zuletzt das United Nations Development Program UNDP beteiligt, das 1997 ein Policy-Papier zum Thema *Governance for Sustainable Human Development* veröffentlichte (UNDP 1997).⁹ Nach dem hier entfalteten umfassenden Verständnis von menschlicher Entwicklung (dazu Dann 2012: 92ff) reicht *Good Governance*

⁸ Zur Entwicklung des *Governance*-Begriffs innerhalb der Weltbank s. Weltbank (1991/1992; 1994; 1997).

⁹ Auf UN-Ebene war der Zusammenhang zwischen erfolgreicher Entwicklung und *Good Governance* offiziell erstmals in der Agenda für Entwicklung des UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali hergestellt worden: *An Agenda for Development*, UN-Dok. A/48/935 v. 6.5.1994.

über die Gewährleistung einer guten Staatsführung („Good Government“) weit hinaus (Theobald 2002: 77). Das UNDP konzentrierte sich auf die Förderung der Zivilgesellschaft, Dezentralisierung und Demokratisierung (Rudolf 2007: 334), was nahtlos an die überkommene *Policy* der Demokratieförderung anschloss. In der United Nations Millenium Declaration vom September 2000 erklärte auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Schutz von fundamentalen Menschenrechten, die Förderung der Demokratie und Good Governance, verstanden insbesondere als die Stärkung der *Rule of Law* zu einem ihrer Hauptziele.¹⁰ Und im Monterrey Consensus von 2002 war *Good Governance* schließlich als essentielle Bedingung für eine nachhaltige Entwicklung verankert.¹¹

Immer mehr öffentliche und nicht-öffentliche Akteure beriefen sich nun auf *Good Governance*, um ihre Reformagenda zu verbreiten. *Good Governance* wurde zu einem „neuen Leitbild der Staatlichkeit“ (Dolzer 2004: 535-546). Diese programmatische Bedeutung des Konzepts ergänzte seine praktische Verwendung als normativer Maßstab und Zielbestimmung bei der Durchführung konkreter Entwicklungsmaßnahmen (ausführlich unter 3.). Die von den verschiedenen Verwendern entwickelten *Good Governance*-Kodizes sahen unterschiedliche Anforderungen vor, kreisten aber im Wesentlichen um die folgenden Kriterien (Nuscheler 2009: 13f):

- Aufbau von funktionierenden Verwaltungsstrukturen bzw. Verwaltungsreform zum verbesserten Management des öffentlichen Sektors,
- Verantwortlichkeit / Accountability im Sinne einer Rechenschaftspflicht der Regierenden gegenüber den Regierten und ihren gewählten Repräsentanten,
- Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns, insbes. im Bereich der Verwendung von Finanzressourcen, die auch eine unabhängige Rechnungsprüfung erfordern,
- Rechtsstaatlichkeit / *Rule of Law*, d.h. Gesetzesbindung und institutionalisierte Rechtsdurchsetzung, die Rechtssicherheit für Investoren ermöglichen und Eigentumsrechte sichert, und
- die Bekämpfung der Korruption.

Der in *Good Governance* zum Ausdruck kommende Reformwille war kein Produkt von politischem Idealismus auf Seiten der Geberorganisationen. Vielmehr erschienen die Empfängerländer ohne effektive eigene Erbringungsstrukturen bei realistischer Betrachtung als „Fässer ohne Boden“ (Nuscheler 2009: 11). Strukturreformen sollten „Bad Governance“ vermeiden und Entwicklung erst ermöglichen. Wie schon im *Governance*-Begriff der Weltbank sahen Kritiker dagegen auch in *Good Governance* in erster Linie ein Instrument zur Ermöglichung von

¹⁰ UN-GA, A/RES/55/2 v. 8.9.2000 : „V. Human rights, democracy and good governance“.

¹¹ Monterrey Consensus on Financing of Development, International Conference on Financing for Development, Monterrey, 18.-22.3.2002, <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>, bestätigt durch die Resolution der Generalversammlung v. 9.7.2002, UN-GA, A/Res/56/210 B.

Managementsupport und den Schutz von Eigentumsrechten anstelle von politischer Intervention und der Förderung des Schutzes von Bürgerrechten. Sie warfen den Verwendern von *Good Governance* bewusste Politikblindheit vor, die letztlich einen neoliberalen Kurs der betreffenden Volkswirtschaften fördere und undemokratische Herrschaft befördere (Theobald 2002: 63f; Nuscheler 2009: 14, 27f; George 1994: 208).

Allerdings ist das *Good Governance*-Konzept immer so politisch wie die Zielsetzung seiner Verwender. Die von UNDP, der EU oder der Bundesrepublik Deutschland verwendeten Kodizes sind insofern um soziale Indikatoren, demokratische Elemente und den Schutz von Menschenrechten ergänzt worden (Dann 2012: 101f).¹² So verstanden erscheint auch unter *Good Governance* der Verfassungsstaat westlicher Prägung als ideale Struktur des Regierens, die als „Referenzrahmen“ (Nuscheler 2009: 28f) auch für Länder und Gesellschaften taugen soll, die sich kulturhistorisch stark vom westlichen Modell unterscheiden. Hierbei auftretende Dissonanzen oder Widersprüche sind lange Zeit übergangen oder ignoriert worden. Das zeigt der Wandel der *Rule of Law Promotion*-Programme (s. hierzu Riegner / Wischmeyer 2011; Meyer 2012: 35; Röder 2013), die ein westliches Verständnis von gesetztem Recht und seiner gerichtlichen Durchsetzung transportierten und blind gegenüber kulturellen Kontexten und ihren Formen der Legitimität waren, was die Funktionalität der Transfermaßnahmen in Frage stellte (Risse 2008: 149-170; Schuppert 2009: 209-229). Erst in jüngster Zeit ist eine Hinwendung zu kulturellen Eigenarten und zu einer Erweiterung des *Rule of Law* Begriffs um Elemente einer Customary Justice und die Stärkung nicht-staatlicher Rechtsdurchsetzungsinstitutionen („Non-State Justice Institutions“) zu beobachten (Agrast u. a. 2013; Tamanaha 2011: 1-17; Kötter 2012).

Hier wird ein weiteres Merkmal von *Good Governance* deutlich: das Konzept ist ganz erheblich von politischen Konjunkturen abhängig. Die Aktualitätsbezogenheit entwicklungspolitischer Strategien passt nicht nur seine Inhalte ständig an veränderte politische Anforderungen an. Vielmehr gilt das auch für die Bezugnahme auf *Good Governance* insgesamt, wenn dieses als Paradigma der internationalen Entwicklungspolitik verstanden wird, das ein neoliberales Privatisierungsparadigma verdrängte und den auf Demokratie- und Menschenrechtsförderung abstellenden Ansatz herausfordert (Dann 2013). Die Terroranschläge auf die USA am 11. September 2001 veränderten die sicherheits- und entwicklungspolitische Agenda. Nun trat die entwicklungsorientierte Transformation fragiler Staaten in den Vordergrund, die durch die Stärkung von Institutionen vor dem Kollaps bewahrt werden sollten. „Erweiterte Sicherheit“ sollte regionale Instabilität und Rückzugsräume für internationalen Terrorismus verhindern (Nuscheler 2009: 11).¹³ Selbst die Bundesregierung verminderte die normativen Anforderungen an entwicklungspolitische Kooperationen und räumte ein, dass die westlichen Staaten in ihrer Erwartungshaltung an die Entwicklung fragiler Staaten realistisch bleiben müssten. Anstatt

¹² Für die Bundesrepublik Deutschland s. BMZ, Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ Konzept 172, <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept172.pdf>.

¹³ Zu den normativen Problemen zerfallend(er) Staatlichkeit s. Schmelzle (2012); aus der Sicht des Völkerrechts s. Oeter (2013); und bereits Liebach (2004) und Geiss (2005).

eines idealen Zustands müsse das Ziel „oft genug eine hinreichend gute Regierungsführung („good enough Governance“) bleiben.“¹⁴

Die „Elastizität“ des Begriffs der *Good Governance*“ (Herdegen 2004: 109), d.h. die Vielfalt der Inhalte und die ständige Anpassung des Konzepts an die jeweiligen dynamischen sozio-kulturellen Besonderheiten jedes Landes, sollen Raum für politische und wirtschaftliche Präferenzen lassen.¹⁵ Gleichzeitig erschweren sie die inhaltliche Konkretisierung des Konzepts und seine Abgrenzung gegenüber anderen normativen Ansätzen. Während die *Rule of Law*-Förderung als ein Element von *Good Governance* durchgeht, sind der Menschenrechtsansatz und die Demokratieförderung viel ältere Konzepte, die nun teilweise unter dem Label *Good Governance* weitergepflegt werden (Dann 2013).

2.3 Governance-Forschung

Ausgehend von denselben institutionenökonomischen Vorarbeiten der 70er und 80er Jahre und parallel zum *Governance*-Begriff der Weltbank, der zum Wegbereiter für *Good Governance* wurde, entwickelte sich seit den frühen 90er Jahren eine sozialwissenschaftliche *Governance*-Forschung (Kooiman 2003; Schuppert 2005: 371-469; Benz u.a. 2007; Schuppert 2008), die Teile der Wirtschaftswissenschaft, der Politik- und Sozialwissenschaften und der Rechtswissenschaft verbindet (Brunnengräber u.a. 2004; Benz u.a. 2007: 16; De La Rosa/Kötter 2008: 15ff). Das gemeinsame Forschungsinteresse zielt auf die Erklärung allgemeiner Muster der Interdependenzbewältigung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bei der Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte in Kontexten dies- und jenseits des Staates (Mayntz 2005: 13). Die *Governance*-Forschung vereint eine Vielzahl von Themen und Perspektiven auf staatliches und nicht-staatliches Regieren innerhalb und jenseits des Verfassungsstaats; dazu zählen die empirische Untersuchung von *New Modes of Governance* neben dem Staat (zusammenfassend Jann 2009: 476-505,) insbesondere die Forschung zu Organisationsarrangements und Steuerung in öffentlich-privaten Konstellationen (Schneider 2004: 173-192; Oppen/Sack 2008: 259-281), ebenso wie *Corporate* (Jürgens u.a. 2007) und *Economic Governance* (Lütz 2007: 390ff), die Konzeptualisierung von *Multi-Level-Governance* (Brunnengräber/Walk 2007; Möllers 2008: 238-256) sowohl als *European Governance* (Börzel 2005: 95-120),¹⁶ als auch als *Global Governance* (Zürn 2008a), und die Forschung zu *Governance* unter den Bedingungen begrenzter Staatlichkeit (Risse/Lehmkuhl 2007).

¹⁴ Begründung des Außenministers zu den ressortübergreifenden Leitlinien Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten, Sept. 2012, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/AktuelleArtikel/120919_Fragile_Staaten_node.html. S. bereits Grindle (2004: 525-548).

¹⁵ 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., Nr. 4; s. dazu Herdegen (2004: 109).

¹⁶ Zum Begriff vgl. auch Europäische Kommission, *European Governance: A White Paper*, 25.7.2001, COM(2001) 428 final.

Ein zentrales Problem der *Governance*-Forschung stellte lange Zeit die Verständigung über den *Governance*-Begriff dar, der die konzeptionelle Brücke zwischen den verschiedenen Disziplinen und Forschungssträngen bildet.¹⁷ Während v.a. im nationalen Kontext der Verwaltungsforschung zunächst ein enges Begriffsverständnis vorherrschte, das sich alleine auf die Erbringungsstrukturen neben dem Staat bezog (Jann 2009; kritisch Schuppert 2007b), hat sich mit der Zeit ein weites Verständnis durchgesetzt, das auch „Governance by Government“ umfasst. In den Worten von Renate Mayntz (2004: 66) beschreibt *Governance* danach „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ und zwar „von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis zum hoheitlichen Handeln staatlicher Akteure“.

Der Blick der *Governance*-Forschung ist also nicht in erster Linie auf staatliche Akteure und ihre Leistungsfähigkeit gerichtet, sondern darauf, in welcher Weise sich Akteure koordinieren oder koordiniert werden, um gesellschaftliche Aufgaben erledigen zu können. Soweit die Erbringung kollektiver Güter auf den Staat zurückgeht, wird dieser zum Objekt der *Governance*-Forschung, allerdings stets nur aus der spezifischen *Governance*-Perspektive und d.h. im Hinblick auf die Problemlösungsfähigkeit der staatlichen Strukturen (Schuppert 2005: 381f). Mit Schuppert (2011a: 33) lässt sich *Governance* als „ein staatsrelativierendes“, wenn auch kein „den Staat ausblendendes Konzept“ bezeichnen. Aus der *Governance*-Perspektive erscheinen die Zuschreibung der „Staatseigenschaft“ (Berger 2006) – die Zuordnung bestimmter Akteure zum Staat oder bestimmter Normen zum staatlichen Recht – oder Regelungen über das Verhältnis von formellen zu informellen Institutionen, (Van Cott 2006; Schuppert 2011b) als Modi der Handlungskoordination, die Teil der *Governance*-Struktur sind.

Die *Governance*-Forschung geht grundsätzlich davon aus, dass *Governance* mit und ohne den Staat gleichermaßen effektiv sein kann. Der moderne Staat mit den von ihm ausgeprägten Leistungsstrukturen erscheint danach als eine historisch und sozio-kulturell kontingente *Governance*-Konstellation, während *Governance* jenseits des Staates eine andere, im Vergleich nicht zwingend defizitäre Konstellation darstellt.¹⁸ Freilich deutet der große historische Erfolg moderner Staatlichkeit auf strukturelle Vorzüge dieser Konstellation für effektive *Governance* hin. Das gilt besonders für die Legitimität erzeugende Funktion des Staates (Zürn 2008b: 569f; Börzel 2012). Unter welchen Bedingungen *Governance* als legitim gilt und die für seine Effektivität erforderliche Anerkennung genießt, ist deshalb eine weitere Kernfrage der *Governance*-Forschung. In Konstellationen jenseits moderner Staatlichkeit lässt sich Legitimität regelmäßig nicht durch staatlich gesetztes Recht erzeugen, hier ist auf andere traditionelle, religiöse oder auch konventionelle Legitimitätsquellen abzustellen.

Für die Rechtswissenschaft und die juristische *Governance*-Forschung hat sich der Begriff der Regelungsstrukturen als besonders anschlussfähig erwiesen. Er bezeichnet das Gesamt der für

¹⁷ Zum *Governance*-Begriff als einem „interdisziplinären Brückenbegriff“ s. Schuppert (2005: 373ff).

¹⁸ Zur Kritik am „deficit-list-approach“ s. Schuppert (2010: 106ff, 110).

die Regelung eines bestimmten Sachbereichs wichtigen Regelungsinstanzen, Maßstäbe, Formen und Instrumente, in die sie eingebettet sind (Trute/Kühlers/Pilniok 2008). Recht ist Teil solcher Regelungsstrukturen, doch umfasst der Begriff auch informelle Institutionen. Insofern öffnet *Governance* den Blick auf die Gemengelage aus unterschiedlichen Entscheidungsfaktoren, aber auch auf die Wirkungsebene und deren Verbindung mit der vorgelagerten Handlungsebene (Hoffmann-Riem 2010: 11; Schuppert 2008). Im Kontext des Staats ermöglicht das die Betrachtung nicht-staatlicher Normen wie Standards oder Konventionen, die Beforschung von Normenpluralität und von informellen Normsetzungs- und Durchsetzungsinstitutionen. Jenseits des staatlichen Kontexts verweist es auf inter- und transnationale Regelungsstrukturen.

Zur Entwicklungsforschung kann die *Governance*-Forschung in verschiedener Hinsicht beitragen.¹⁹ Sie eröffnet zum einen den Blick auf diejenigen staatlichen und nichtstaatlichen Strukturen, bei denen die Entwicklungszusammenarbeit ansetzt, und sie bestimmt, welche Akteure für die Erbringung öffentlicher Güter relevant sind und wie sie sich koordinieren und welche Schwierigkeiten dabei auftreten. Aus der Perspektive der International bzw. *Global Governance* kann sie zum anderen die Regelungsstrukturen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit in den Blick nehmen, also diejenigen Strukturen, in denen die Programme zur Entwicklungszusammenarbeit entworfen und die technischen und finanziellen Leistungen erbracht werden. Dabei zeigt sich, wie nationale, internationale und andere Akteure bei der Erbringung von Entwicklungsleistungen zusammenwirken und in welche institutionellen Strukturen sie dabei eingebettet sind. *Good Governance* erscheint aus dieser Sicht als Policy der internationalen Entwicklungspolitik, die einen Standard für die Bewertung nationaler *Governance* bereitstellt und Instrumente zu seiner Verwendung schafft, die (nur) zum Teil Ausdruck des Völkerrechts sind.

3. Verwendungen von *Good Governance*: vier Handlungsformen

Bei Hermann Hill (2005: 233f) findet sich die Unterscheidung von drei verschiedenen Zwecken, die bei der Verwendung von *Good Governance* verfolgt werden: Als ein „transnationales Leitbild der Staatlichkeit“ diene *Good Governance* danach zunächst der Verständigung zwischen den internationalen Akteuren über die Ziele ihrer Politik. Als „Analyse- und Diagnosekonzept“ verwendet ermögliche es *Good Governance* außerdem, den „Reifegrad“ eines Staates zu bestimmen und eine „Fortschrittsbilanz“ zu erstellen, wobei die Analyse nicht selten „mit einem Benchmarking verbunden“ ist und ihre Ergebnisse „für einen Dialog unter den Akteuren über die erzielten Leistungen bzw. evtl. Verbesserungsansätze“ genutzt werden können. Und als „Reformkonzept“ zeichne *Good Governance* schließlich ein „Modernisierungsleitbild“ oder einen „Wegweiser hin zu diesem Ziel“ und gebe ein „Modernisierungsprogramm“ vor.

Diese Unterscheidung macht deutlich, dass *Good Governance* stets auf einen normativen Standard verweist, an dem die Regierungsführung eines Staates bemessen wird und der zugleich das Ziel für Veränderungen der inneren Strukturen dieses Staates markiert. Für unsere Fragestellung

¹⁹ Einen Überblick über die Bedeutung des *Governance*-Begriffs für die Entwicklungstheorie gibt Hein (2007).

kommt es zunächst nicht darauf an, ob dabei verschiedene Zwecke verfolgt werden, oder ob es sich nicht vielmehr um verschiedene Mittel zur Verfolgung desselben Zwecks handelt. Dagegen kann die Unterscheidung verschiedener Verwendungen von *Good Governance* zur Konkretisierung der rechtlichen Anforderungen beitragen, die bei ihren Verwendungen zu beachten sind.

Die rechtsfolgenorientierte Unterscheidung verschiedener Verwendungen von *Good Governance* verweist auf die der verwaltungsrechtlichen Dogmatik vertraute (Schmidt-Aßmann 2004: 298f)²⁰ und auch im deutschsprachigen Europarecht (Bast 2006; Bumke 2006: 643-702) und Völkerrecht (von Alemann 2006; Goldmann 2008: 234-241) inzwischen nicht mehr unbekannt Methode der Rekonstruktion rechtlicher Handlungsformen. Sie ermöglicht es, verschiedene Handlungsoptionen eines rechtlich gebundenen Akteurs nach den konkreten rechtlichen Anforderungen, an denen sich ihre Zulässigkeit bemisst, zu ordnen. Das betrifft formelle und insbesondere Verfahrensanforderungen, aber auch inhaltliche Anforderungen, unter denen das Handeln als rechtmäßig gilt. Handlungsformen ermöglichen eine rechtlich typisierte Betrachtung der Wirklichkeit. Und Handlungsformen bilden einen normativen Speicher, auch wenn sie nicht selbst Quelle der Normativität sind, sondern lediglich auf deren Quellen verweisen.

Mit Blick auf die rechtlichen Anforderungen, denen die verschiedenen Verwendungen von *Good Governance* unterliegen, lassen sich insbesondere vier Handlungsformen unterscheiden:²¹

- Die Bindung durch Vertrag, durch die ein Staat verbindlich zur Beachtung von *Good Governance* verpflichtet wird,
- die Bewirkung der Selbstverpflichtung eines Staates zur Einhaltung entsprechender Vorgaben des guten Regierens,
- das Rating eines Staates am Maßstab von *Good Governance*, das im Hinblick auf eine weitergehende Entscheidung zu Gunsten oder Ungunsten des bewerteten Staates durchgeführt wird und
- die Analyse der Qualität der Regierungsstrukturen eines Staates.

Alle vier Handlungsformen zielen auf eine Einwirkung auf die Regierungsstrukturen eines anderen Staates. Als Maßstab für diese Einwirkung dient ein *Good Governance*-Kodex, der in aller Regel keine Rechtsquelle ist, weder national noch im Völkerrecht²², oder auf eine Rechtsquelle zurückgeht. Die rechtliche Zulässigkeit der Verwendungen von *Good Governance* bemisst sich einerseits nach dem Statutenrecht des Verwenders, andererseits nach völkerrechtlichen Grundsätzen. Die Verwendungen von *Good Governance* verweisen auf das Spannungsfeld zwischen dem völkerrechtlichen Grundsatz der Nichteinmischung, der eröffnet ist, soweit von außen auf

²⁰ Zu den historischen Wurzeln bei Otto Mayer (1914: 95) s. Pauly (1991: 27ff).

²¹ Eine breiter gefächerte, im Einzelnen detaillierte Darstellung zur Um- und Durchsetzung von *Good Governance* in der Europäischen EZ finde sich schon bei Kuon (2010: 151ff).

²² Ausnahmen sind nationale Regelungen über *Good Governance* (s. 4.1) oder völkerrechtliche Verträge wie das Maputo Protocol, s. u. Fn 33.

innere Angelegenheiten eines Staates eingegriffen wird – was letztlich das Kernanliegen jeder Verwendung von *Good Governance* ist –, und dem berechtigten Anliegen jedes Geberstaates, autonom darüber zu entscheiden, unter welchen Bedingungen er seine Entwicklungsleistungen erbringt (Dann 2012: 71-73; Dann 2013). Der Ausgleich der widerstreitenden Autonomieansprüche von Geber- und Empfängerländern ist eine „Zentralfrage des Entwicklungsverwaltungsrechts“ (Dann 2012: 4). An den verschiedenen Verwendungen von *Good Governance* wird dieses Spannungsverhältnis besonders deutlich wie die folgende Darstellung zeigt.

3.1 Bindung durch Vertrag

Eine Handlungsform der Verwendung von *Good Governance* ist der Abschluss eines Vertrags, durch den sich ein Staat zu „gutem Regieren“ verpflichtet, um in den Genuss von Hilfs- und Unterstützungsleistungen zu kommen. Soweit im Falle der Verletzung einer solchen vertraglichen Pflicht von Gestaltungsrechten wie einer Kündigung wirksam Gebrauch gemacht werden kann, lässt sich auf diese Weise eine hohe Verbindlichkeit herstellen. In der Vergabepaxis der Weltbank ebenso wie der Europäischen Union oder anderer Geberinstitutionen ist das Instrument heute zur Sicherung der Effektivität von Krediten bewährt und anerkannt (Rudolf 2007: 336; Dann 2012: 331f), und es herrscht auch relative Gewissheit hinsichtlich der Voraussetzungen seiner rechtlichen Zulässigkeit.

Projekthilfen sind das zentrale Finanzierungsinstrument der Weltbank.²³ Sie werden in der Form des Kreditvertrags gewährt, bei dem es sich regelmäßig um völkerrechtliche Abkommen handelt.²⁴ Der Inhalt der Verträge und der Ablauf des Vertragschlussverfahrens sind durch interne Regelungen der Weltbank vorgegeben.²⁵ Danach enthalten sie allgemeine Angaben zum Kredit und zum Projekt, wobei auch der auf den Auftrag der Bank – und somit auf ihre *Good Governance*-Agenda – zurückgehende Zweck der Projekthilfe konkretisiert wird. Die Verträge werden außerdem unter Einbeziehung der *General Conditions* geschlossen, in denen die Weltbank u.a. Auszahlungsbedingungen, Ausführungsauflagen, Kündigungsgründe, Schiedsklauseln und andere der Durchführung und Zwecksicherung dienliche Regelungen festgesetzt hat.²⁶ Bei einer Pflichtverletzung des Kreditnehmers steht der Bank ein dreistufiges Leistungsstörungsrecht zur Verfügung: sie kann die Auszahlung von Fördermitteln suspendieren, Raten streichen und als schärfstes Mittel sogar die Rückzahlung verlangen.²⁷ Die Verbindlichkeit der Verpflichtung wird durch diese Gestaltungsrechte erheblich verstärkt.²⁸

²³ Sog. IDA Credits, s. dazu Dann (2012: 334).

²⁴ Differenzierte Darstellung bei Dann (2012: 346f).

²⁵ Bindungswirkung haben Articles, OPs, BPs formal nur im internen Verhältnis gegenüber den Mitarbeitern, s. dazu Dann (2012: 344f).

²⁶ IDA, General Conditions for Credits and Grants, July 2005; IBRD, General Conditions for Loans, July 2005; s. Dazu (2012: 346f).

²⁷ Art. VI IDA-GC; s. zu den einschlägigen Operational Policies Dann (Fn. 4) (2012: 348f)

²⁸ Zum Begriff der „worldbank conditionality“ s. Rudolf (2006).

Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Konditionalität von Entwicklungshilfe wird bereits seit den 1980er Jahren diskutiert, als sich die Frage v.a. im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Strukturanpassung stellte (von Arnould 2012: Rn 901; Dann 2012: 332ff). Völkerrechtlicher Anknüpfungspunkt ist der Grundsatz der formalen (Rechts-) Gleichheit aller Staaten. Der Grundsatz bildet ein rechtliches Gegengewicht zu den faktischen Machtasymmetrien im Verhältnis der Staaten zueinander und soll ein Diktat von Vertragsbedingungen und den Abschluss von Wucher- oder Knebelverträgen verhindern (Dann 2012: 223ff; Ladwig/Rudolf 2010). Die Ausübung von wirtschaftlichem oder politischem Druck auf den Empfängerstaat wird im Zusammenhang mit dem Abschluss von Entwicklungshilfeabkommen generell für unzulässig erachtet (Dann 2012: 224). Eine unzulässige Intervention in diesem Sinne stellt auch die Verweigerung oder die Konditionalisierung einer Hilfsleistung dar, soweit dies geeignet ist, den Empfängerstaat zu bestimmten Handlungen zu zwingen. Das soll nur dann nicht gelten, wenn die Konditionalisierung zur Erreichung eines anerkannten Zwecks erfolgt, insbesondere wenn damit – jedenfalls auch – das Ziel der Armutsbekämpfung verfolgt wird (Dann 2012: 228, 332f; Meng 1988: 263; Pinelli 2009: Rn 1). Ausgeschlossen bleiben aber auch dann Interventionen in sensiblen Politikbereichen, bspw. Reformen des politischen Systems oder des Wahlrechts, oder sozialstaatliche oder generelle menschenrechtliche Verbürgungen (Herdegen 2007: 122; Dann 2012: 350). Der Weltbank ist außerdem schon durch ihr nicht-politisches Mandat eine Beschränkung auf die ökonomischen Bedingungen guter Governance vorgegeben.²⁹

Zum Ausgleich der verschiedenen Autonomieansprüche und zur Sicherung der Rechte von Kreditgebern und -nehmern finden beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen die Regeln des Völkervertragsrechts Anwendung, d.h. insbesondere die Wiener Vertragsrechtskonvention, soweit ihr die Vertragspartner beigetreten sind, im Übrigen entsprechendes Völkergewohnheitsrecht. Nicht unproblematisch sind in dieser Hinsicht die *General Conditions*, die für die Vertragsparteien nicht verhandelbar sind und deren verbindlicher Inhalt einseitig innerhalb der Weltbank ausgearbeitet wird und denen sich die Vertragspartner letztlich unterwerfen müssen, um den Vertrag abschließen zu können, was der freien Verhandelbarkeit des Vertragsinhalts zu widersprechen scheint (Dann 2012: 348f, 350). Allerdings sind die Regelungen Ausdruck der Verantwortung der jeweiligen Institution gegenüber ihren Mitgliedern, die die Verträge im Rahmen ihrer Mitgliedschaft abschließen und dabei die Vertragsbedingungen anerkennen (Dann 2012: 350). Das bei der Weltbank vorgesehene mehrstufige Leistungsstörungen- und Kündigungsregime findet bereits eine generelle Grundlage in Art. 60 der Wiener Vertragsrechtskonvention.

Für die Finanzierungsvereinbarungen der Europäischen Union mit den sog. AKP-Staaten gelten ganz ähnliche Regelungen (Bartels 2005). Sie werden in der Form von (völkerrechtlichen) Verwaltungsabkommen abgeschlossen, in die die von der EU einseitig gesetzten *General Conditions* einbezogen werden (Dann 2012: 359), die u.a. Regeln für den Umgang mit der Verletzung von Vertragspflichten vorsehen. Die Kommission kann die Vertragsbeziehung danach zunächst suspendieren und, wenn die Irregularitäten nach vier Monaten nicht

²⁹ Art. IV, 10 IBRD-Articles, Art. V, 6 IDA-Articles; vgl. Dann (2012: 230).

behaben sind, den Vertrag kündigen (Art. 22). Anlass kann dabei auch die Verletzung einer Pflicht aus der „verfassungsrechtlichen Konditionalisierung“ (Philipp Dann) sein, die bereits in dem zwischen der EU und den AKP-Staaten geschlossenen Cotonou-Abkommen³⁰ verankert ist, und die „Achtung der Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip“ zur Geschäftsgrundlage der AKP-EU-Partnerschaft und des Abkommens macht (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 4). Die *General Conditions* nehmen ausdrücklich auf diese völkervertragsrechtliche Grundlage Bezug.³¹

Den rechtlichen Rahmen für die Handlungsform der vertraglichen Bindung eines Staates an *Good Governance* bilden also das Völkerrecht und das Statutenrecht des jeweiligen Verwenders. Materiell-rechtlicher Maßstab ist der Grundsatz der Nichteinmischung, dem allerdings im Hinblick auf das Entwicklungsprinzip nur geringe begrenzende Wirkung zukommt, das gilt insbesondere für sensible Politikbereiche. Im Übrigen bestehen prozedurale Anforderungen, deren Funktion die Gewährleistung der Begrenzung ist. Soweit sich *Good Governance* Anforderungen aus standardisierten Vertragsbedingungen ergeben, die ohne selbst verhandelbar zu sein in die Verträge einbezogen werden, müssen im Voraus grundlegende vertragliche Regelungen über deren Inhalt geschlossen worden sein.

3.2 Bewirkung der Selbstverpflichtung

Eine zweite Handlungsform der Verwendung von *Good Governance* betrifft die Bewirkung der Selbstverpflichtung eines Staates zur Beachtung entsprechender Anforderungen. Davon ist auszugehen, wenn ein Staat sich den Anforderungen aus eigener Entscheidung unterwirft, ohne bei deren Verletzung unmittelbaren politischen oder auch ökonomischen Sanktionen ausgesetzt zu sein. Die Selbstverpflichtung erfolgt entweder im Hinblick auf ein weitergehendes politisches Ziel wie bspw. den Beitritt zu einer internationalen oder einer Regionalorganisation, oder als Absichtserklärung gegenüber einem oder mehreren Dritten. Verwender von *Good Governance* ist dabei derjenige, der die zu beachtenden Kriterien definiert und den Erfolg der Selbstverpflichtung beurteilt und über das Erreichen des weitergehenden Ziels entscheidet.

Mit den vom Europäischen Rat 1993 beschlossenen Kopenhagener Kriterien wurde *Good Governance* zum Aufnahmekriterium für den Beitritt zur Europäischen Union erklärt.³² Die assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder sollten Mitglieder werden können, sobald sie in der Lage sind, die dort festgelegten wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen und den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen. Ein Beitrittskandidat hatte danach u.a. „eine institutionelle Stabilität als Garantie für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten“ zu verwirklichen. Der Beitrittskandidat hatte die genannten gemeinschaftsrechtlichen Normen umzusetzen, anzuwenden und bei Verletzungen

³⁰ Partnerschaftsabkommen von Cotonou v. 23.6.2000, ABl. L 317/1.; s. dazu Martenczuk (2000: 461-487).

³¹ Zur Konditionalität von EU-Förderungen im AKP-Bereich s. Kuon (2010: 152ff); vgl. Dann (2012: 355).

³² Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Kopenhagen (21.-22.6.1993), Bull. EG 6-1993, 13.

Rechtsschutz zu gewähren (Rudolf 2007: 337f) und ernsthaft gegen Korruption vorzugehen. Inwieweit die Selbstverpflichtung umgesetzt war, wurde durch regelmäßige Länderberichte und Reports überprüft.³³ Die in Kopenhagen bestimmten Beitrittsvoraussetzungen sind inzwischen in den EU-Vertrag inkorporiert worden (Art. 49).

Das sog. Maputo Protokoll, das die 53 Mitglieder der Afrikanischen Union 2003 verabschiedeten, ist dagegen als eine Absichtserklärung zu verstehen.³⁴ Als Ergebnis des langjährigen Bemühens einer Vielzahl nicht-staatlicher Organisationen enthält es eine kollektive Erklärung zur besonderen Beachtung der Rechte von Mädchen und Frauen und ihrer justiziellen Durchsetzung als einem besonderen Kriterium guter Governance. Art. 2 und 8 bestimmen die rechtliche Gleichbehandlung von Männern und Frauen und schreiben u.a. auch den gleichen Zugang zu den Gerichten vor, wobei die sozio-kulturellen Bedingungen der afrikanischen Gesellschaften besondere Berücksichtigung finden (GTZ 2006: 3). Mit der Ratifizierung des Protokolls in der Form eines internationalen Abkommens haben sich die Vertragsstaaten gegenseitig zur Beachtung der Regelungen verpflichtet. In dieser Form ist die Selbstverpflichtung nur sehr begrenzt durchsetzbar, ihr Inhalt dient v.a. dem politischen Dialog mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Innern ebenso wie nach außen (GTZ 2006: 4).

In beiden Varianten ist die Selbstverpflichtung nicht in der Weise mit einer Gegenleistung verknüpft, dass ihre Nichteinhaltung unmittelbar sanktionierbar wäre und sie lässt sich auch nicht anderweitig vollstrecken. Abhängig davon, wie sehr die an die Selbstverpflichtung geknüpfte Folge – eine weitergehende Handlungsoption oder die Abwendung einer Negativsanktion („shaming“) – von dem sich Verpflichtenden erstrebt wird, ist im übrigen aber von einer vergleichbaren Verbindlichkeit wie bei einer vertraglichen Bindung auszugehen. Werden im Hinblick hierauf *Good Governance* Anforderungen beachtet, so ist von einer Vorwirkung dieser Normen auszugehen. Institutionelle Sicherungen wie die Durchführung regelmäßiger begleitender Monitoring-Maßnahmen können den Effekt noch verstärken und die Erreichung des selbst gesetzten Ziels beschleunigen.³⁵

Soweit die Bewirkung der Selbstverpflichtung auf einer asymmetrischen Konstellation beruht, sind an sie die gleichen rechtlichen Anforderungen zu stellen wie an den Vertragsschluss. Das Völkervertragsrecht findet keine Anwendung. Die Bewirkung der Selbstverpflichtung ist demnach nur durch das allgemeine Interventionsverbot begrenzt. Konkrete Rechtmäßigkeitsanforderungen können sich außerdem aus dem Statutenrecht derjenigen Institution ergeben, gegenüber der die Verpflichtung erfolgt, bspw. dem EU-Vertrag. Der Modus ist keinesfalls auf öffentliche

³³ S. bspw. die Berichte der EU im Falle der Türkei: European Commission, Turkey 2012 Progress report (10.10.2012), SWD (2012) 336 final.

³⁴ Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (Maputo Protocol) v. 11.7.2003, in Kraft getreten am 25.11.2005.

³⁵ Bspw. gem. Art. 18 der Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women CEDAW, verabschiedet von der Generalversammlung der UN am 18.12.1979, in Kraft getreten am 3.9.1981. Zum Monitoring s.a. Gusy (2011).

Institutionen begrenzt. Allerdings dürften nicht-staatliche Organisationen nur ausnahmsweise in der Lage sein, einen zu einer Selbstverpflichtung führenden Anreiz zu setzen.

3.3 Rating

Eine dritte Handlungsform der Verwendung von *Good Governance* ist das Rating, hier verstanden als eine indikatorengestützte Bemessung und Bewertung der Regierungsführung eines Staates, die der Vorbereitung einer weitergehenden Entscheidung bei der Kreditvergabe oder der Ausarbeitung von Hilfsprogrammen dient. Ratings werden in erster Linie von der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken durchgeführt, um damit die institutionellen Bedingungen in den Kreditnehmerländern festzustellen und ihre Hilfsprogramme darauf abstellen zu können. Ratings in dem hier verstandenen Sinne unterscheiden sich damit nach ihrer Zielrichtung von den Finanzmarkt-Ratings, die von privaten Rating-Agenturen bei Unternehmen und bei Staaten durchgeführt werden (Arntz 2012: 89-95; Hiß 2012; Rügemer 2012).

Schon seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre führt die Weltbank das *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) durch, um die ihrem Auftrag³⁶ entsprechende Verteilung der zinslosen Kredite und Subventionen durch die *International Development Association* gegenüber den ärmsten Ländern zu steuern (Arndt/Oman 2006: 27; Riegner 2012). Dazu messen Länderteams der Weltbank jährlich in allen Kreditnehmerländern die institutionellen Bedingungen, die für Wachstum, Armutsbekämpfung und die Effektivität des Hilfsmitelesinsatzes entscheidend sind.³⁷ Das CPIA Rating erfolgt in zwei Schritten: Im ersten Schritt wird das beurteilte Land mithilfe des Assessment Questionnaire bewertet, der die Beurteilungskriterien und die Durchführung der Beurteilung bestimmt, bewertet die Empfänger anhand von 16 verschiedenen gewichteten Kriterien in vier Bereichen („cluster“): (1) *Economic Management*, (2) *Structural Policies*, (3) *Policies for Social Inclusion/Equality*, und (4) *Public Sector Management and Institutions*. Die Kriterien wurden 1998 an der neoinstitutionalistischen Good Governance Agenda ausgerichtet.³⁸ Entsprechend ihrer aus den Einzelbewertungen ermittelten Gesamtbewertung und im Hinblick auf eine stets zunächst durchzuführende Benchmarking Phase³⁹ werden die Länder einer von fünf Gruppen zwischen Best- und Worst-Performers zugeordnet. Hieraus folgen schließlich die konkreten Bedingungen der Kreditvergabe,⁴⁰ die im zweiten Schritt des CPIA in den Schlussfolgerungen des Gouverneursrats der Bank verbindlich festgelegt werden (Riegner 2012: 13).

Das Rating ist eine Spielart des *Governance*-Modus der bi- und multilateralen Beobachtung und Bewertung (Schuppert 2010: 91f). Anders als die reine Analyse, die in erster Linie der Erhebung von Wissen und dem Vergleich dient (s. dazu sogleich 3.4.), sind an

³⁶ IBRD Article I, 1; IDA Article I.

³⁷ Zur Entstehung s. World Bank Independent Evaluation Group (2010); Riegner (2012: 12).

³⁸ World Bank Independent Evaluation Group (2010: 3ff) und Arndt/Oman (2006: 27f); Riegner (2012: 12f).

³⁹ CPIA Staff Guidance Note, 2011. Ausführlich Arndt/Oman (2006: 28).

⁴⁰ Zur Kritik hieran s. Nuscheler (2009: 35).

das Rating weitere und zum Teil weitreichende Folgen geknüpft worden. Ein Land, das bei bestimmten Kriterien guter Staatsführung⁴¹ schlechte Noten erhält, gerät dadurch nicht nur unter Rechtfertigungsdruck (Möllers 2008: 245f; Schuppert 2010: 90ff), sondern es verliert eventuell sogar seine finanziellen Hilfen. Die zukünftige Ausgestaltung der Entwicklungshilfe ist ein hinreichendes Druckmittel für den äußeren Einfluss auf die internen Governance-Strukturen in den Empfängerstaaten.

Hieraus folgt die rechtliche Erheblichkeit des Ratings, was zur Frage nach den Rechtmäßigkeitsanforderungen führt. Einerseits ist schon in der Mitgliedschaft eine generelle Einwilligung in die Praxis der Entwicklungsbank zu sehen, selbst wenn sich die konkrete Modalitäten in der Regel nicht aus der Satzung, sondern wie beim CPIA aus internen Regelungen ergeben. Andererseits besteht wiederum eine asymmetrische Konstellation. Wie schon bei der vertraglichen Bindung oder der Bewirkung einer Selbstverpflichtung führt die rechtliche Gewährleistung der kollektiven Autonomie zu einem Spannungsverhältnis zwischen dem berechtigten Anliegen der Kreditgeber, die für die Modalitäten der Kreditvergabe geeigneten Informationen einzuholen, und dem Recht der Kreditnehmer auf Nichteinmischung. Daraus folgen nicht zuletzt konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung der internen Regelungen und ihrer Anwendung.

Im Falle des Weltbank CPIA hat eine solche Rekonstruktion bei den in dem *Assessment Questionnaire* genannten formellen Anforderungen anzusetzen (Riegner 2012: 17-21). Hierbei handelt es sich um ein Durchführungsinstrument, das vom Management auf der Grundlage der allgemeinen Verwaltungskompetenz des Präsidenten entworfen und angewendet wird.⁴² Die Durchführung des Assessment ist in der 2011 verfassten „CPIA Staff Guidance Note“ beschrieben. Die weitere Verteilung der Finanzhilfen folgt Entscheidungen der Bank und insbesondere ihres *Board of Governors*, die nur schwach durch die Satzung und operative Richtlinien vorgeprägt sind. Eine Beteiligung der betroffenen Länder ist lediglich im Rahmen des Assessment und auch dort nur in einer passiven Rolle vorgesehen (Riegner 2012: 18). Der Kritik an der Intransparenz des Ratings ist die Weltbank seit 2006 mit der Veröffentlichung der Ergebnisse ihres Ratings und auch der Messindikatoren und -methoden entgegen getreten. Die Rechtsschutzmöglichkeiten sind beim CPIA begrenzt bspw. durch ein internes *Inspection Panel* der Weltbank. Forderungen nach weitergehenden Verfahrens- und insbes. Begründungserfordernissen knüpfen hieran an (Riegner 2012: 28).

3.4 Analyse

Eine vierte Handlungsform der Verwendung von *Good Governance* ist schließlich die Analyse zu vergleichenden Zwecken. Sie bezieht sich auf eine Vielzahl sehr unterschiedlicher

⁴¹ Während das Bewertungssystem der *Asian Development Bank* am CPIA der Weltbank orientiert ist, orientieren sich die *African Development Bank* und die *Inter-American Development Bank* am *Good-Governance*-Konzept des UNDP und machen u.a. den Schutz der Menschenrechte zur Voraussetzung für die Kreditvergabe; s. dazu Nuscheler (2009: 35); Rudolf (2006).

⁴² IBRD Article V, 5b; IDA Article VI, 5b; Riegner (2012: 14).

Bewertungssysteme, die anhand bestimmter Indikatoren den Zustand der institutionellen staatlichen Strukturen messen und evaluieren. Anders als beim Rating geht es den Verwendern dabei nicht in erster Linie um die Vorbereitung einer weitergehenden Entscheidung. In den meisten Fällen ist jedoch die Veröffentlichung und der Vergleich der Ergebnisse angestrebt, um so im Falle eines schlechten Ergebnisses öffentlichen politischen Druck auf die jeweiligen Staatsführungen herzustellen (Schuppert 2010: 90ff). Die Fall- und Faktorenauswahl folgt dabei dem konkreten Anliegen des jeweiligen Verwenders. In der Literatur wird diese Form der Einflussnahme auch als „global governance by indicators“ (Davis u.a. 2012; Davis/Kingsbury/Merry 2012; von Bogdandy/Goldmann 2008; Arndt/Oman 2006) bezeichnet. Sie kam bereits im Weltbank-Bericht von 1989 zum Ausdruck und wird seither von einer Vielzahl von öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren ausgeübt.

Ein oft zitiertes Beispiel sind die *Worldwide Governance Indicators* (WGI) (Kaufmann u.a. 2011: 220-246; Nuscheler 2009: 34), die von der am Weltbankinstitut angesiedelte Forschergruppe um den Ökonomen Daniel Kaufmann in den 1990er Jahren entwickelt wurden, um *Governance* zu messen. Das von Kaufmann u.a. verwendete Modell aggregiert eine Vielzahl von Einzelindikatoren zu sechs Dimensionen von *Governance*: (1) *Voice and Accountability*, (2) *Political Instability and Violence*, (3) *Government Effectiveness*, (4) *Regulatory Quality*, (5) *Rule of Law*, und (6) *Control of Corruption*. Der ab 2002 jährlich aktualisierte Datensatz umfasst mehrere Hundert Einzelindikatoren. Er speiste sich aus den Publikationen von mehr als 30 Organisationen, die überwiegend auf den Ergebnissen von Expertenbefragungen beruhten (Kaufmann u.a. 2011; Müller 2008: 272, 275f). Die Einzelwerte wurden zu einem *Governance*-Wert addiert, der für die Platzierung im Ranking entscheidend war. Auf dieser Grundlage entstanden zwischen 1996 und 2008 insgesamt acht „Governance matters“-Studien, die sog. Kaufmann-Papers (Kaufmann u.a. 2009).⁴³ Die WGI wurden auch von dritter Seite vielfach direkt in Bezug genommen, bspw. von der US-Entwicklungsorganisation *Millennium Challenge Corporation*, deren Vergabeentscheidungen u.a. hierauf basieren (Müller 2008: 278).

Ein Haupteinwand gegen die WGI ist methodischer Natur und richtet sich gegen die Verwendung subjektiver Indikatoren. Den Einschätzungen von Experten und / oder von Teilen der Bevölkerung hafte eine hohe Fehleranfälligkeit an, was auch zu einer niedrigen Reliabilität der Erhebungen führe. Inwieweit die Analyse neben formellen auch informelle Institutionen berücksichtigen kann und in welchem Verhältnis objektive und subjektive Indikatoren zueinander stehen, richtet sich danach, auf welche „Messtraditionen und Indikatorenuniversen“⁴⁴ die Ansätze zurückgehen. Die Angemessenheit der Methode folgt stets alleine aus dem mit der Analyse verfolgten Zweck.

⁴³ Eine andere beim Weltbankinstitut angesiedelte Vergleichsstudie ist die *Database of Political Institutions DPI*, mit der 1975-2004 anhand von 113 objektiven Indikatoren ein Zusammenhang zwischen Institutionen und Entwicklung untersucht wurde.

⁴⁴ Zum Zusammenhang zwischen verschiedenen Messtraditionen und den Institutionentheorien von Mancur Olson und Douglas North s. Müller (2008: 271f).

Auf subjektiven Indikatoren beruht bspw. auch der *Bertelsmann Transformation Index* (BTI), der jährlich über die demokratische und marktwirtschaftliche Transformation in (zuletzt) 125 sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländern informiert und der auf der Basis eines Fragebogens kodiert und um ausführliche Ländergutachten ergänzt wird, wobei die Ergebnisse mit der Einschätzung von Länderexperten abgeglichen werden.⁴⁵ Subjektive Indikatoren verwendet außerdem der von Transparency International herausgegebene *Corruption Perception Index* (CPI), der auf die Bemessung der Korruptionsanfälligkeit von zuletzt 159 Länder zielt. Die Bewertung basiert hier auf der Befragung von ausländischen und inländischen Geschäftsleuten, wobei Transparency International auf Daten zugreift, die von zehn verschiedenen Organisationen erhoben werden (Müller 2008: 279). Diesen Bereich anhand von objektiv messbaren Daten zu erschließen, dürfte ausgeschlossen sein.

Demgegenüber stehen objektive Indikatoren, wie sie bspw. die Mo Ibrahim Foundation im Rahmen des *Mo Ibrahim Index of African Governance* verwendet (Schuppert 2010: 100-103). Der Ansatz bewertet die 48 Länder des subsaharischen nach ihrer *Governance* Performance, wobei *Governance* als die Bereitstellung zentraler politischer Güter verstanden wird, die nach definierten und messbaren *Outcomes* bestimmt werden, und zwar regionalspezifisch ausdifferenziert, ohne dass auf subjektive Einschätzungen abgestellt wird. Objektive Indikatoren lassen eine nachvollziehbare Bewertung zu, lassen sich aber vielfach gar nicht messen und sind letztlich immer auch ein Stück weit subjektiv.

Wie beim Rating stellt sich auch bei der Analyse die Frage nach der rechtlichen Erheblichkeit und nach rechtlichen Anforderungen, die von den Verwendern mit Blick auf die große politische Relevanz dieses Mittels zu beachten sind. Besondere Schwierigkeiten können sich daraus ergeben, dass Analysen in den meisten Fällen von nicht-öffentlichen Akteuren durchgeführt werden, die nicht unmittelbar an das Völkerrecht gebunden sind. Allerdings erreichen Analysen, soweit sie keine weitergehende rechtliche Verbindlichkeit für und wider das jeweils bewertete Land begründen, die Schwelle der Völkerrechtserheblichkeit gar nicht, so dass der Anwendungsbereich des Interventionsverbots nicht eröffnet ist. Rechtliche Anforderungen an die Erhebung der Daten und die Durchführung der Analyse existieren vereinzelt v.a. im Bereich der Finanzmarkt ratings (Arntz 2012: 89-95; Hiß 2012; Rügemer 2012); im Bereich der *Good Governance*-Analyse finden sie keine Anwendung.

Festzuhalten bleibt: Soweit die meist von nicht-öffentlichen Akteuren durchgeführte Analyse keine eingriffsähnliche Wirkung hat und ihr keine besondere rechtliche Verbindlichkeit zukommt, bewegt sie sich unterhalb der Schwelle der Völkerrechtserheblichkeit. Rechtliche Anforderungen für die Verwendung von *Good Governance* in der Form der Analyse ergeben sich damit alleine aus dem Statutenrecht des jeweiligen Verwenders. Erst wenn und soweit an die Analyseergebnisse konkrete Folgen geknüpft würden – wie das bspw. beim Rating der Fall ist –, wäre von einer rechtserheblichen Maßnahme auszugehen, die konkreten rechtlichen Anforderungen genügen müsste.

⁴⁵ Zur methodischen Seite des BTI ausführlich bei Nuscheler (2009: 37-42).

4. „Good“ Good Governance

Die Verwendungen von *Good Governance* eint der mit ihnen verfolgte Zweck: die Verbesserung der inneren Strukturen des Staates, gegenüber dem die Verwendung erfolgt, am Maßstab von mehr oder weniger kanonisierten Kriterien des guten Regierens. Die hierbei zu beachtenden rechtlichen Anforderungen bilden ein *Good Governance*-Recht, das sich aus Regelungen unterschiedlicher Rechtskreise speist, die durch einheitliche Prinzipien miteinander verbunden sind. Bei den vier dargestellten Handlungsformen zeigt sich die Varianz dieses Rechts. Mit Blick hierauf bilden die Verwendungen von *Good Governance* eine Rechtspraxis aus und folgen dabei selbst einer der zentralen mit *Good Governance* verbundenen Forderungen: nach der *Rule of Law* im Sinne der rechtlich gebundenen Ausübung von *Governance*. Das wirft die Frage nach der Bedeutung von *Good Governance* für die internationale Politik der Entwicklungszusammenarbeit auf, die dann abschließend in aller Kürze erörtert werden soll.

4.1 Good Governance-Recht

Die Verwender von *Good Governance* sind zum einen an ihr Statutenrecht gebunden, das ihren Handlungen nach innen gerichtet Legitimität verleiht. Das gilt für die Internationalen Organisationen wie die zur Weltbankgruppe gehörenden IBRD und IDA, deren Aufgaben und Befugnisse sich aus den Satzungen (*Articles of Agreement*) ergeben, ebenso wie für die Verwenderstaaten. In der Bundesrepublik Deutschland sind die Entwicklungspolitik und die Förderung von *Good Governance* in Verwaltungsrichtlinien geregelt,⁴⁶ in der Schweiz in einer bundesgesetzlichen Regelung.⁴⁷

Die Verwender von *Good Governance* sind zum anderen an das Völkerrecht gebunden, das Entwicklungsvölkerrecht ist der „prägende rechtliche Kontext“ (Herdegen 2007: 116).⁴⁸ Und das obwohl kein explizites völkerrechtliches Sonderregime existiert, das Regelungen für die Aufstellung von *Good Governance*-Kodizes und ihre weitere Verwendung enthält, und obwohl die verschiedenen Verwendungen von *Good Governance* mit der Einwirkung auf die Strukturen der inneren Ordnung eines Staates einer für die internationale Politik untypischen Zielsetzung folgen. Denn soweit das Völkerrecht eine Koordinationsordnung für das Verhältnis der Völkerrechtssubjekte untereinander bereitstellt, ist es traditionell blind gegenüber deren formeller und tatsächlicher inneren Konstitution. Der Grundsatz der Nichteinmischung schreibt diesbezüglich sogar ausdrücklich Zurückhaltung vor. Allerdings bewertet das moderne Völkerrecht heute nicht mehr jede Staatsordnung als gleichermaßen erhaltenswert (Herdegen 2007: 123). Punktuell und v.a. im Hinblick auf den Schutz von Menschenrechten ist der

⁴⁶ Leitlinien der Bundesregierung für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, in Kraft getreten am 1.3.2007, BMZ Konzept 165, www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept165.pdf; und insbes. BMZ (Fn. 31), 2009. Zur Bedeutung des nationalen Rechts für die deutsche EZ s. Groß (2013).

⁴⁷ Schweizer Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19.3.1976; hiervon ausgehend DEZA (2007).

⁴⁸ Zur Einordnung des rechtlichen Gehalts s. Seppänen (2003).

Steuerungsanspruch des Völkerrechts in jüngerer Zeit auf die individuellen Lebensumstände ausgeweitet worden. Im Entwicklungsvölkerrecht hat dies zur Anerkennung der Konditionalität von Verträgen und ihrer Sanktionsbewehrung⁴⁹ beigetragen, und es hat nicht zuletzt die völkerrechtliche Unterfütterung des „entwicklungs- und transformationspolitischen Konzept[s]“⁵⁰ von *Good Governance* bewirkt.

Die bei der Verwendung von *Good Governance* zu beachtenden Regelungen sind weniger solche, die der Bereitstellung von Rechtsformen dienen als solche, die das relativ formfreie Handeln der Völkerrechtssubjekte rechtlich einhegen, indem sie ihm Grenzen setzen. Sie sind gegen Eingriffe in das Regierungssystem des sich verpflichtenden Staates gerichtet, die infolge der faktischen Asymmetrie der Verhandlungspartner möglich werden und die nicht mit Blick auf das Prinzip der Entwicklung und d.h. insbesondere der Armutsbekämpfung geboten erscheinen.⁵¹ Das gilt in abgestufter Weise für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die Bewirkung der Selbstverpflichtung und für das Rating, wo es jeweils zu einem faktisch asymmetrischen Verhältnis kommt. Die sich hieraus ergebenden Anforderungen an die Transparenz und das Verfahren werden meist im Statutenrecht des Verwenders und in der konkreten Vertragsbeziehung realisiert.

Das Regierungshandeln ist intern über die Bindung an das Verfassungsrecht und an sonstiges nationales Recht legitimiert. Diese Bindung ist im Bereich der Entwicklungspolitik – wie auch sonst im Bereich der Außenpolitik, die eine Domäne des Regierungshandelns darstellt – jedoch traditionell schwach ausgebildet, und es besteht nur ausnahmsweise die Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle.⁵² Interne Bindungen vermitteln außerdem keine Schutzwirkung für Dritte, auch nicht für diejenigen Staaten und Akteure, gegenüber denen gehandelt wird. Dies wird teilweise durch die Bindung an das Völkerrecht ausgeglichen, die Legitimation in zwei Richtungen vermittelt. Sie richtet sich einerseits nach außen in Richtung der Völkerrechtsgemeinschaft und bildet andererseits eine weitere Ressource für die innere Legitimation des Regierungshandelns; letzteres setzt allerdings voraus, dass die von der Regierung zu beachtenden völkerrechtlichen Bindungen des Staates im Bereich der Außenpolitik auch innenpolitisch thematisiert werden und ihre Verletzung eventuell sogar gerichtlicher Feststellung unterliegt.⁵³

Soweit die Verwender von *Good Governance* nicht-staatliche Akteure sind, findet das Völkerrecht keine Anwendung. Mit Blick auf die vier dargestellten Verwendungsarten dürfte das aber nur die Handlungsform der Analyse betreffen, wo private Akteure *Good Governance* in einer öffentlichen

49 Zum Problem des Geltungsvertrauens im Völkerrecht, insbes. im Fall von Leistungsstörungen s. Oeter (2004: 52), mit Verweis auf Chayes/Chayes (1995, 29ff).

50 So im Titel von König u.a. (2002).

51 Zu den Zwecken des Entwicklungsvölkerrechts s. Dann (2012: 106f).

52 Zur schwachen gesetzlichen Bindung der Entwicklungszusammenarbeit in der Bundesrepublik s. Groß (2013).

53 Was in der Bundesrepublik voraussetzt, dass subjektive Rechte berührt sind, Bundesverfassungsgericht (2009: Rn 27): „Das Organstreitverfahren dient [...] dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander und eröffnet keine hiervon losgelöste Kontrolle außenpolitischer Maßnahmen der Bundesregierung im Sinne einer allgemeinen Verfassungs- oder gar Völkerrechtsaufsicht“. So bspw. in Bundesverfassungsgericht 1980: 349; 1984: 69f; 2001: 194; 2007: 258f; s.a. Wolfrum (1997: 38, 54f); von Arnould (2012: 203f).

Akteuren vergleichbaren Weise verwenden. Diese unterscheidet sich aber auch insofern von den anderen, als hier nicht von einem relevanten Eingriff auszugehen ist, der eine rechtliche Regelung erfordern würde.

Insgesamt erscheint es vertretbar, das *Good Governance*-Recht als ein eigenständiges funktionales Rechtsregime zu beschreiben. Im Völkerrecht sind in jüngerer Zeit neben der territorialen Ebene immer wieder funktionale Sonderregime entstanden, die auf bestimmte Probleme der Politik eigenständig reagieren und sich weitgehend unabhängig voneinander entwickeln (Paulus 2004: 59 ff; Oeter 2007: 675ff, 678). Allerdings ist das *Good Governance*-Recht dadurch charakterisiert, dass es Regelungen zusammenfasst, die von verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen gesetzt werden und dabei der Verfolgung eines einheitlichen Zwecks dienen. Soweit diese Regelungen der ODA-Vergabe dienen, sind sie ein Teil des von Philipp Dann beschriebenen Entwicklungsverwaltungsrechts.⁵⁴ Überschneidungen ergeben sich insoweit allerdings nur in den Fällen der Zwecksicherung bei den Kreditverträgen und beim Rating durch die Entwicklungsbanken. Keine Überschneidungen ergeben sich dagegen, soweit *Good Governance* zur Bewirkung einer Selbstverpflichtung oder zur Analyse verwendet wird, die nicht im Zusammenhang mit der ODA-Vergabe stehen.

4.2 Good Global Governance?

Das völkerrechtliche Schrifttum thematisiert *Good Governance* noch in einer anderen Weise, nämlich ausgehend von der Frage nach der Bedeutung, die dem Völkerrecht bei der Verbreitung einzelner Inhalte von *Good Governance* zukommt: im Bereich und mit Hilfe des Menschenrechtsschutzes und der Demokratie, dem Entwicklungsvölkerrecht, dem Wirtschaftsvölkerrecht (Verträge, Rechtssicherheit, Vertrauensschutz), aber auch im Investitionsschutzrecht (Olaya 2010) und bei der internationalen Sicherheit. Hierbei zeigt sich ein interessanter Gleichlauf: Das Völkerrecht dient zum einen als Mittel zur Verbreitung formeller und materieller Standards guter Regierungsführung in die nationalen Rechtsordnungen⁵⁵ und ist zugleich selbst Ausdruck guter Governance auf der Ebene der internationalen Politik.

Im Lichte einer neueren Forschung über inter- und transnationale Prozesse der Verrechtlichung⁵⁶ im Bereich der *Global Governance* betrachtet, erscheint die Herausbildung eines völkerrechtlich geprägten *Good Governance*-Rechts als geradezu symptomatisch, geht es hier doch gerade um Modi des Regierens jenseits des Nationalstaates, die sich einerseits durch ihre Verrechtlichung und andererseits dadurch auszeichnen, dass sie in einer umfassenden politischen Ordnung konstitutionalisiert sind, in die auch staatliches Regieren eingebunden ist (Zangl/Zürn 2004: 13ff, 18; Zürn 2005: 125ff). Verrechtlichung in diesem Sinne stellt auf die Herausbildung verbindlicher rechtlicher Regeln und rechtlicher Rechtsdurchsetzungsverfahren ab. Zur bloßen Verregelung der Akteursbeziehung muss noch ein qualitatives Mehr in der

⁵⁴ Zur inhaltlichen Eingrenzung des Entwicklungsverwaltungsrechts Dann (2012: 2f).

⁵⁵ Zu formellen und materiellen *Good Governance*-Vorgaben für die internationale Politik s. Seppänen (2003: 57ff); Rudolf (2006); s. a. Herdegen (2007: 122).

⁵⁶ Begriff bei Schuppert (2011), mit Verweis auf Hanschmann (2006: 347-369).

Form von sekundären Normierungen kommen, die die Anwendung und Durchsetzung der Regeln bestimmen (Wolf/Zürn 1993: 11-28; Zangl/Zürn 2004: 20f). Die „Vervölkerrechtlichung“ der Verwendungen von *Good Governance* erfüllt diese Voraussetzung trotz der latenten Durchsetzungsschwäche des Völkerrechts (Oeter 2004: 52 ff).

Die auf der internationalen Ebene zuletzt vielfach zu beobachtende Hinwendung zum Recht überwindet sprachliche wie kulturelle Lücken. Indem die Legalität zum einheitlichen Code und zur allgemein anerkannten Legitimationsquelle wird, avanciert die *Rule of Law* – trotz aller begrifflicher Unschärfe – zur „Lingua franca“ in den *Global Governance*-Diskursen. Auf ihrer Grundlage erfolgt der Anschluss zwischen den nationalen Rechtsordnungen und den inter- und transnationalen rechtliche Regimen (Schuppert 2012: Ms. 58 ff).

Ob die Beobachtung von Verrechtlichung in den Internationalen Beziehungen und insbesondere im Falle der Verwendungen von *Good Governance* lediglich der Effekt eines akademischen Diskurses ist, oder ob sie auf eine pragmatische Erwägung der Kreditgeber zurückgeht, die ihre Kredite sichern wollen, oder ob sich unter dem Eindruck der anhaltenden *Good Governance*-Debatte ein allgemeingültiges Verständnis von gutem Regieren und der *Rule of Law* herausgebildet hat, aus dem – reflexiv – Kriterien für *Good Global Governance* abgeleitet und auf die Verwendungen von *Good Governance* angewendet werden, lässt sich letztlich nur empirisch beantworten (Zangl/Zürn 2004: 16f). Verrechtlichung kann ein Mehr an Erwartungssicherheit in diesem Politikbereich bedeuten, aber auch Einbußen bei der politischen Flexibilität mit sich bringen. Dies mag der Grund dafür sein, dass der Bereich der internationalen Politik nur ausnahmsweise rechtlich strukturiert ist. Wie schon *Good Governance* ist auch *Good Global Governance* letztlich immer so politisch wie sein Verwender, der sich damit immerhin selbst bindet.

Literatur

- Adam, Markus 2000: Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN, in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, 41. Jg., H. 10.
- Agrast, Mark David / Botero, Juan Carlos / Martinez, Joel / Ponce, Alejandro / Pratt, Christine 2013: WJP Rule of Law Index 2012-2013. Washington, DC, The World Justice Project.
- Arndt, Christiane/Oman, Charles 2006: Uses and Abuses of Governance Indicators, OECD.
- Arntz, Marthe-Marie 2012: Die Haftung von Ratingagenturen gegenüber fehlerhaft bewerteten Staaten und Unternehmen, in: BKR Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht, 89-95.
- Bartels, Lorand 2005: Human rights conditionality in the EU's international agreements, Oxford, New York, NY.
- Bast, Jürgen 2006: Grundbegriffe der Handlungsformen der EU – entwickelt am Beschluss als praxisingenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts, Heidelberg.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg 2007: Einleitung, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, 9-25.
- Berger, Ariane 2006: Staatseigenschaft gemischtwirtschaftlicher Unternehmen, Berlin.
- BMZ, Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ Konzept 172, <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept172.pdf>
- Von Bogdandy, Armin/Goldmann, Matthias 2008: The Exercise of International Public Authority Through National Policy Assessment: The OECD's PISA Policy as a Paradigm for a New International Standard Instrument, in: International Organizations Law Review 5, 241-298.
- Börzel, Tanja 2005: European Governance: nicht neu, aber anders, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, 95-120.
- Börzel, Tanja 2012: How Much State Does it Take – And What For?, SFB Working Paper Series No. 29.
- Brunnengraber, Achim/Walk, Heike (Hrsg.) 2007: Multi-Level-Governance: Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt, Baden-Baden.
- Brunnengraber, Achim u.a. 2004: Interdisziplinarität in der Governance-Forschung, TU Berlin Zentrum Technik und Gesellschaft Discussion Paper Nr. 14.
- Bumke, Christian 2006: Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft. Bausteine einer gemeinschaftsrechtlichen Handlungsformenlehre, in: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Inggolf/Halter, Ulrich. (Hrsg.): Europawissenschaft, 2. Aufl., Baden-Baden, 643-702.
- Burki, Shahid Javed/Perry, Guillermo 1998: Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, Washington, DC.
- Bundesverfassungsgericht 1980: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE). Amtliche Sammlung, Bd. 55, 349-370 (Verfassungsbeschwerde Hess).
- Bundesverfassungsgericht 1984: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE). Amtliche Sammlung, Bd. 68, 1-132 (Atomwaffenstationierung).
- Bundesverfassungsgericht 2001: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE). Amtliche Sammlung, Bd. 104, 151-214 (NATO-Konzept).
- Bundesverfassungsgericht 2007: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE).

- Amtliche Sammlung, Bd. 118, 244-276 (Afghanistan).
- Bundesverfassungsgericht 2009: Beschluss vom 13. Oktober 2009, – 2 BvE 4/08 – (Kosovo).
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia H. 1995: *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, MA.
- Dann, Philipp 2012: *Entwicklungsverwaltungsrecht: Theorie und Dogmatik des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit*, untersucht am Beispiel der Weltbank, der EU und der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.
- Dann, Philipp 2013: *Entwicklung und Recht: Eine Diskurs- und Ideengeschichte*, in: Dann, Philipp/Kaltenborn, Markus/Kadelbach, Stefan (Hrsg.): *Entwicklung und Recht*, Baden-Baden (i.E.).
- Davis, Kevin / Fisher, Angelina / Kingsbury, Benedict / Merry, Sally E. (Hrsg.) 2012: *Governance by Indicators: Global Power through Classification and Rankings*, Oxford.
- Davis, Kevin/Kingsbury, Benedict/Merry, Sally E. 2012: *Indicators as a Technology of Global Governance*, *Law & Society Review* 46, 71-104.
- De La Rosa, Sybille/Kötter, Matthias 2008: *Einleitung*, in: De La Rosa, Sybille u.a. (Hrsg.): *Transdisziplinäre Governanceforschung*, Baden-Baden.
- DEZA 2007: *Governance as a Transversal Theme: An Implementation Guide*, herausgegeben vom DEZA, www.deza.admin.ch/ressources/resource_en_156840.pdf.
- Dolzer, Rudolf 2004: *Good Governance: Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit?*, in: *ZaöRV* 64, 535-546.
- Ebers, Mark/Götsch, Wilfried 2006: *Institutionenökonomische Theorie der Organisationen*, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): *Organisationstheorien*, 3. Aufl., Stuttgart, 199-251.
- Europäische Kommission 2001: *European Governance: A White Paper*, 25.7.2001, COM(2001) 428 final.
- Geiss, Robin 2005: *„Failed States“: Die normative Erfassung gescheiterter Staaten*, Berlin.
- George, Susan 1994: *Die Weltbank und ihr Konzept von Good Governance*, in: Hippler, Jochen (Hrsg.): *Demokratisierung der Machtlosigkeit*, Hamburg, 206-211.
- Goldmann, Matthias 2008: *Der Widerspenstigen Zähmung, oder: Netzwerke dogmatisch gedacht*, in: Boysen, Sigrid u.a. (Hrsg.), *Netzwerke*, Baden-Baden, 226-246.
- Grindle, Merrilee 2004: *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, in: *Governance* 17, 525-548.
- Groß, Thomas 2013: *Deutsches Entwicklungsverwaltungsrecht*, in: Dann, Philipp/Kaltenborn, Markus/Kadelbach, Stefan (Hrsg.): *Entwicklung und Recht*, Baden-Baden (i.E.).
- GTZ 2006: *The Maputo Protocol of the African Union: An Instrument for the rights of women in Africa*.
- Gusy, Christoph 2011: *Grundrechtsmonitoring: Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes*, Baden-Baden.
- Hanschmann, Felix 2006: *Theorie transnationaler Rechtsprozesse*, in: Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (Hrsg.): *Neue Theorien des Rechts*, Stuttgart, 347-369.
- Hein, Wolfgang 2007: *Entwicklung*, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, 462-475.
- Herdegen, Matthias 2007: *Der Beitrag des modernen Völkerrechts zu Good Governance*, in: Dolzer, Rudolf u.a. (Hrsg.): *Good Governance: Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert*,

- Freiburg, 107-127.
- Hill, Hermann 2005: Good Governance: Konzepte und Kontexte, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, 220-250.
- Hiß, Stefanie 2012: Ratingagenturen zwischen Krise und Regulierung, Baden-Baden.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 2010: Die Governance-Perspektive in der rechtswissenschaftlichen Innovationsforschung, Baden-Baden.
- Jann, Werner 2009: Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung, in: PVS 50, 476-505.
- Jürgens, Ulrich u.a. (Hrsg.) 2007: Perspektiven der Corporate Governance, Baden-Baden.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo 2009: Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2008, The World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo 2011: The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, in: Hague Journal on the Rule of Law 3, 220-246.
- Killinger, Stefanie 2003: The World Bank's Non-Political Mandate, Köln.
- König, Klaus/Adam, Markus/Speer, Benedikt/Theobald, Christian 2002: Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept, Berlin.
- Kooiman, Jan 2003: Governing as Governance, London.
- Kötter, Matthias 2012: Non-state Justice Institutions: A Matter of Fact and a Matter of Legislation, SFB-Governance Working Paper Series No. 34.
- Kuon, Dorothee 2010: Good Governance im europäischen Entwicklungsrecht, Baden-Baden.
- Ladwig, Bernd/Rudolf, Beate 2010: International Legal and Moral Standards of Good Governance in Fragile States, in: Risse, Thomas (Hrsg.): Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood, New York, 199-231.
- Liebach, Ingo 2004: Die unilaterale humanitäre Intervention im ‚zerfallenen Staat‘ (‚failed State‘), Köln.
- Lütz, Susanne 2006: Einleitung, in: Lütz, Susanne (Hrsg.): Governance in der politischen Ökonomie, Wiesbaden, 13-55.
- Martenczuk, Bernd 2000: From Lomé to Cotonou: The ACP-EC Partnership Agreement in a Legal Perspective, in: European Foreign Affairs Review 5, 461-487.
- Mayer, Otto 1914: Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Bd., 2. Aufl., Hamburg.
- Mayntz, Renate 2004: Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance: Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, 65-76.
- Mayntz, Renate 2005: Governance als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, 11-20.
- Meng, Werner 1988: Conditionality of IMF and World Bank Loans: Tutelage over Sovereign States?, in: VRÜ Verfassung und Recht in Übersee 21, 263-277.
- Meyer, Ulrike 2012: Idealität, Interesse, Ignoranz: Zur schwierigen Gemengelage der internationalen Rechtsstaatsförderung, in: Der Staat 51, 35-55.
- Möllers, Christoph 2008: Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS Sonderheft 41, 238-256.

- Müller, Laura 2008: Governance messen? Eine Bestandsaufnahme quantitativer empirischer Ansätze, in: De La Rosa, Sybille/Höppner, Ulrike/Kötter, Matthias (Hrsg.): Transdisziplinäre Governance-Forschung: Gemeinsam hinter den Staat blicken, Baden-Baden, 270-289.
- Nuscheler, Franz 2009: Good Governance: Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung?, INEF Report 96/2009.
- Oeter, Stefan 2004: Chancen und Defizite internationaler Verrechtlichung: Was das Recht jenseits des Nationalstaats leisten kann, in: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (Hrsg.): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, Bonn, 46-73.
- Oeter, Stefan 2007: Die Zukunft der Völkerrechtswissenschaft in Deutschland, in: ZaöRV 67.
- Oeter, Stefan 2013: Failing States, in: Dann, Philipp/Kaltenborn, Markus/Kadelbach, Stefan (Hrsg.): Entwicklung und Recht, Baden-Baden (i.E.).
- Olaya, Juanita 2010: Good Governance and international Investment Law: The Challenges of Lack of Transparency and Corruption, Society of International Economic Law (SIEL), Second Biennial Global Conference, University of Barcelona, July 8-10, 2010, <http://ssrn.com/abstract=1635437>.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef 2008: Governance und Performanz: Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS Sonderheft 41, 259-281.
- Paulus, Andreas L. 2004: From Territoriality to Functionality? Towards a legal Methodology of Globalization, in: Dekker, Ige F./Werner, Wouter G. (Hrsg.): Governance and International Legal Theory, Leiden.
- Pauly, Walter 1991: Grundlagen einer Handlungsformenlehre, in: Becker-Schwarze, Kathrin/Köck, Wolfgang/Kupka, Thomas/von Schwanenflügel, Matthias (Hrsg.): Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht, Stuttgart/München/Hannover/Berlin, 25-45.
- Pinelli, Cesare 2009: Conditionality, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.): Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford.
- Riegner, Michael 2012: Measuring the Good Governance State: A legal Reconstruction of the World Bank's „Country Policy and Institutional Assessment“, IRPA Working Paper – GAL Series No. 6/2012.
- Riegner, Michael/Wischmeyer, Thomas 2011: „Rechtliche Zusammenarbeit“ mit Transformations- und Entwicklungsländern als Gegenstand öffentlich-rechtlicher Forschung, Der Staat 50, 436-467.
- Risse, Thomas 2008: Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Zur Reisefähigkeit des Governance-Konzeptes, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, 149-170.
- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula 2007: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: dies. (Hrsg.), Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden, 13-37.
- Röder, Tilmann 2013: Rechtsstaatsförderung durch Verfassungsreformen, in: Dann, Philipp/Kaltenborn, Markus/Kadelbach, Stefan (Hrsg.): Entwicklung und Recht, Baden-Baden (i.E.).
- Rudolf, Beate 2006: Is Good Governance a Norm of International Law?, in: Dupuy, Pierre-Marie/Fassbender, Bardo/Shaw, Malcolm N./Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Völkerrecht als

- Werteordnung. Festschrift Tomuschat, 1007-1028.
- Rudolf, Beate 2007: Zwischen Kooperation und Intervention: Die Durchsetzung völkerrechtlicher Standards guten Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden.
- Rügemer, Werner 2012: *Rating-Agenturen: Einblicke in die Kapitalmacht der Gegenwart*, Bielefeld.
- Schmelzle, Cord 2012: *Politische Legitimität und zerfallene Staatlichkeit*, Diss. Berlin.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard 2004: *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2. Aufl., Berlin.
- Schneider, Volker 2004: *Organizational Governance: Governance in Organisationen*, in: Benz, Arthur (Hrsg.), *Governance: Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, 173-192.
- Schuppert, Gunnar Folke 2005: *Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen*, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden, 371-469.
- Schuppert, Gunnar Folke 2007a: *Governanceinfrastruktur durch Rechtsstaatlichkeit*, in: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Staatszerfall und Governance*, Baden-Baden, 194-220.
- Schuppert, Gunnar Folke 2007b: *Was ist und wozu Governance?*, in: *Die Verwaltung* 40, H. 4, 463-511.
- Schuppert, Gunnar Folke 2008: *Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft im Wandel: Von Planung über Steuerung zu Governance*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 133, H. 1, 79-108.
- Schuppert, Gunnar Folke 2009: *Zum Umgang mit unterschiedlichen Konzeptualisierungen der Rule of Law als Anwendungsfall normativer Pluralität*, in: Kötter, Matthias/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Normative Pluralität ordnen. Rechtsbegriffe, Normenkollisionen und Rule of Law in Kontexten dies- und jenseits des Staates*, Baden-Baden, 209-229.
- Schuppert, Gunnar Folke 2010: *Staat als Prozess*, Frankfurt am Main.
- Schuppert, Gunnar Folke 2011a: *Alles Governance oder was?*, Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar Folke 2011b: *Der Rechtsstaat unter den Bedingungen informeller Staatlichkeit: Beobachtungen und Überlegungen zum Verhältnis formeller und informeller Institutionen*, Baden-Baden.
- Seppänen, Samuli 2003: *Good Governance in International Law*, Helsinki.
- Shihata, Ibrahim 1991: *World Bank in a Changing World: Selected Essays and Lectures*, Dordrecht.
- Tamanaha, Brian Z. 2011: *The Rule of Law and Legal Pluralism in Development*, in: *The Hague Journal on the Rule of Law* 3 (1), 1-17.
- Theobald, Christian 2002: *Governance in der Perzeption der Weltbank*, in: König, Klaus/Markus Adam/Benedikt Speer/ders. (Hrsg.): *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*, Berlin, 55-127.
- Theobald, Christian 2009: *Die Weltbank: Good Governance und die Neue Institutionenökonomik*, in: *VerwArch* 89, 467-504.
- Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne 2008: *Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept*, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, PVS Sonderheft 41, 173-189.

- UNDP 1997: Governance for Sustainable Human Development, in: <http://mirror.undp.org/magnet/policy>, DATUM!.
- van Aaken, Anne 2013: Korruption, in: Dann, Philipp/Kaltenborn, Markus/Kadelbach, Stefan (Hrsg.): *Entwicklung und Recht*, Baden-Baden (i.E.).
- Van Cott, Donna Lee 2006: Dispensing Justice at the Margins of Formality. The Informal Rule of Law in Latin America, in: Helmke, Gretchen/Levitsky, Steven (Hrsg.): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, MD, 249-273.
- von Alemann, Florian 2006: *Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung*, Berlin.
- von Arnould, Andreas 2012: *Völkerrecht*, Heidelberg.
- Weltbank 1989: *Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, DC.
- Weltbank 1991/1992: *Governance and Development*, Washington, DC.
- Weltbank 1994, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, DC.
- Weltbank 1997: *The State in a Changing World*, World Development Report 1997, Washington, DC.
- Weltbank 2002: *Building Institutions for Markets*, World Development Report 2002, Washington, DC.
- Williamson, Oliver 1985: *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, NY.
- Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael 1993: Macht Recht einen Unterschied? Implikationen und Bedingungen internationaler Verrechtlichung im Gegensatz zu weniger bindenden Formen internationaler Verreglung, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Internationale Verrechtlichung*, Pfaffenweiler, 11-28.
- Wolfrum, Rüdiger 1997: Kontrolle der auswärtigen Gewalt, in: *VVDStRL* 56, 38-79.
- World Bank Independent Evaluation Group 2010: *The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment: An Evaluation*, Washington, DC.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 2004: Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (Hrsg.): *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn, 12-45.
- Zürn, Michael 2008a: Global Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden, 121-146.
- Zürn, Michael 2008b: Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden, 553-580.

Zuletzt erschienene Working Paper aus der SFB-Governance Working Paper Series

- Bothe, Lukas/Grundmann, Kai* 2013: Legitimitätsressourcen im Übergang von antiker zu mittelalterlicher Staatlichkeit. Zwei Perspektiven auf postimperiale Governance, SFB-Governance Working Paper Series Nr. 44, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Juni 2013
- Böhnke, Jan/Koehler, Jan/Zürcher, Christoph* 2013: Assessing the Impact of Development Cooperation in Northeast Afghanistan: Approaches and Methods. SFB-Governance Working Paper Series, No. 43, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, February 2013.
- Börzel, Tanja A./van Hüllen, Vera/Lohaus, Mathis* 2013: Governance Transfer by Regional Organizations. Following a Global Script?, SFB-Governance Working Paper Series, No. 42, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, January 2013.
- Goikhman, Izabella/Herrmann, Barbara* 2012: The Governance Discourse in China. SFB-Governance Working Paper Series, No. 41, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, November 2012.
- Willms, Jan* 2012: Justice through Armed Groups' Governance – An Oxymoron? SFB-Governance Working Paper Series, No. 40, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, October 2012.
- Ickler, Christian/Wiesel, John* 2012: New Method, Different War? Evaluating Supervised Machine Learning by Coding Armed Conflict, SFB-Governance Working Paper Series, No. 39, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, September 2012.
- Livingston, Steven/Walter-Drop, Gregor* 2012: Information and Communication Technologies in Areas of Limited Statehood, SFB-Governance Working Paper Series, No. 38, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, September 2012.
- Schüren, Verena* 2012: Two TRIPs to Innovation. Pharmaceutical Innovation Systems in India and Brazil, SFB-Governance Working Paper Series, No. 37, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, June 2012.
- Sonderforschungsbereich 700*: Grundbegriffe der Governanceforschung, SFB-Governance Working Paper Series, No. 36, 2. revised edition, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, June 2012.
- Eimer, Thomas R.* 2012: When Modern Science Meets Traditional Knowledge: A Multi-Level Process of Adaption and Resistance, SFB-Governance Working Paper Series, No. 35, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, June 2012.
- Kötter, Matthias* 2012: Non-State Justice Institutions: A Matter of Fact and a Matter of Legislation, SFB-Governance Working Paper Series, No. 34, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, June 2012.
- Koehler, Jan* 2012: Social Order Within and Beyond the Shadows of Hierarchy. Governance-Patchworks in Afghanistan, SFB-Governance Working Paper Series, No. 33, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, June 2012.

Risse, Thomas 2012: Governance Configurations in Areas of Limited Statehood. Actors, Modes, Institutions, and Resources, SFB-Governance Working Paper Series, No. 32, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, March 2012.

Hönke, Jana, with Thomas, Esther 2012: Governance for Whom? – Capturing the Inclusiveness and Unintended Effects of Governance, SFB-Governance Working Paper Series, No. 31, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, April 2012.

Contreras Saíz, Mónica/Hölck, Lasse/Rinke, Stefan 2012: Appropriation and Resistance Mechanisms in (Post-) Colonial Constellations of Actors: The Latin American Frontiers in the 18th and 19th Century, SFB-Governance Working Paper Series, No. 30, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, April 2012.

Börzel, Tanja 2012: How Much Statehood Does it Take – and What For?, SFB-Governance Working Paper Series, No. 29, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, March 2012.

Prigge, Judit 2012: Friedenswächter. Institutionen der Streitbeilegung bei den Amhara in Äthiopien, SFB-Governance Working Paper Series, No. 28, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, January 2012.

Jacob, Daniel/Ladwig, Bernd/Oldenbourg, Andreas 2012: Human Rights Obligations of Non-State Actors in Areas of Limited Statehood, SFB-Governance Working Paper Series, No. 27, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, January 2012.

Schmelzle, Cord 2011: Evaluating Governance. Effectiveness and Legitimacy in Areas of Limited Statehood, SFB-Governance Working Paper Series, No. 26, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, November 2011.

Börzel, Tanja A./Hönke, Jana 2011: From Compliance to Practice. Mining Companies and the Voluntary Principles on Security and Human Rights in the Democratic Republic of Congo, SFB-Governance Working Paper Series, No. 25, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, October 2011.

Draude, Anke/Neuweiler, Sonja 2010: Governance in der postkolonialen Kritik. Die Herausforderung lokaler Vielfalt jenseits der westlichen Welt, SFB-Governance Working Paper Series, No. 24, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, May 2010.

Börzel, Tanja A. 2010: Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises?, SFB-Governance Working Paper Series, No. 23, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, March 2010.

Wilke, Boris 2009: Governance und Gewalt. Eine Untersuchung zur Krise des Regierens in Pakistan am Fall Belutschistan, SFB-Governance Working Paper Series, No. 22, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, November 2009

Diese und weitere Publikationen können im Internet unter www.sfb-governance.de/publikationen abgerufen oder in gedruckter Form per E-Mail an sfb700@zedat.fu-berlin.de bestellt werden.

Der Autor



Matthias Kötter, Dr. iur., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Öffentlichen Recht und der Rechtssoziologie. In seiner Arbeit in dem von Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert geleiteten SFB700-Teilprojekt B7 beschäftigt er sich mit „Rule of Law und Governance in Räumen be-

grenzter Staatlichkeit“.

Kontakt: koetter@wzb.eu

Forschungsprogramm des SFB 700

Governance ist zu einem zentralen Thema sozialwissenschaftlicher Forschung geworden. Der SFB 700 *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit* fragt nach den Bedingungen von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit, d.h. in Entwicklungs- und Transformationsländern, „zerfallen(d)en Staaten“ in den Krisenregionen der Welt oder, in historischer Perspektive, verschiedenen Kolonialtypen. Wie und unter welchen Bedingungen werden *Governance*-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt in Räumen begrenzter Staatlichkeit erbracht, und welche Probleme entstehen dabei? Der SFB 700, gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), hat seine Arbeit 2006 aufgenommen.

Partnerorganisationen des SFB 700

Sprecheruniversität:
Freie Universität Berlin



Universität Potsdam



Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)



Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)



Hertie School of Governance

