



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

BMZ KONZEPTE 172

# Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik



# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>2. Einleitung</b>	<b>4</b>
2.1 Warum fördern wir Good Governance?	4
2.2 Abgrenzung des Förderbereichs	5
2.3 Zum Verständnis von Good Governance	6
<b>3. Übergeordnete Zielsetzung</b>	<b>8</b>
<b>4. Bezüge zu internationalen Abkommen und europäischer Entwicklungspolitik</b>	<b>9</b>
<b>5. Gestaltungsprinzipien und Handlungsfelder</b>	<b>10</b>
5.1 Gestaltungsprinzipien für die Förderung von Good Governance	10
5.2 Handlungsebenen, Handlungsfelder und Förderansätze	11
5.2.1 Pflichtentrias: Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte	12
5.2.2 Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Medien	13
5.2.3 Gleichberechtigung der Geschlechter	15
5.2.4 Verwaltungsreform und Dezentralisierung	15
5.5.5 Good Financial Governance, Transparenz im Rohstoffsektor und Korruptionsbekämpfung	17
5.3 Instrumente und komparative Stärke der deutschen Entwicklungspolitik	19
<b>6. Strategische Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen und der EU</b>	<b>20</b>
<b>7. Wirkungsprüfung und Erfolgskontrolle</b>	<b>21</b>
<b>8. Ausblick</b>	<b>21</b>
<b>9. Literatur</b>	<b>22</b>
<b>Anlage 1</b>	<b>24</b>

# 1. Zusammenfassung

In der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (2000) hat sich die internationale Staatengemeinschaft zu der herausragenden Bedeutung von Good Governance als Schlüsselfaktor für die weltweite Bekämpfung der Armut bekannt. Das Konzept leistet einen Beitrag zur Umsetzung der Millenniumserklärung und Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs). Es stellt das spezifische deutsche Angebot in diesem Bereich an die Partnerländer im Rahmen der Entwicklungspolitik dar. Das Konzept gilt für die Kooperation mit Regionalorganisationen und der strategischen Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen und der EU.

Unser Verständnis von Good Governance basiert auf den Menschenrechten. Die **Pflichtentrias des Staates**, das heißt Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, macht den Staat zu einem Pflichtenträger und die Menschen zu Rechträgerinnen und Rechträgern. Auf dieser Grundlage definiert der „BMZ-Kriterienkatalog für die Bewertung der Entwicklungsorientierung“ zentrale Elemente von Good Governance<sup>1</sup>.

Im Mittelpunkt des Konzeptes stehen Partnerländer mit einer entwickelten Staatlichkeit. Auch im Sinne der Paris-Erklärung unterstützen wir diese bei der **Umsetzung von Staats- und Verwaltungsreformen sowie Sektorreformpolitiken**. Damit ergänzt es das BMZ Konzept „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“. In dessen Mittelpunkt stehen Partnerländer mit einer weniger entwickelten Staatlichkeit, in denen „state-building“ (Staatsentwicklung) von

besonderer Bedeutung ist. Die beiden Konzepte sind komplementär.

Folgende **Gestaltungsprinzipien** leiten unsere entwicklungspolitische Zusammenarbeit im Hinblick auf die Förderung von Good Governance:

- Eigenverantwortung für Good Governance stärken
- Politischen Dialog kontinuierlich und langfristig führen
- Staat und Zivilgesellschaft fördern
- Statt Blaupausen von lokalen Realitäten ausgehen und
- Governance als Schlüsselthema in allen Sektoren berücksichtigen.

Die Förderung von Good Governance findet auf verschiedenen Handlungsfeldern und Ebenen sowie mit verschiedenen Partnern aus Staat und Zivilgesellschaft statt. Wichtige Handlungsfelder sind:

- Pflichtentrias: Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte
- Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Medien
- Gleichberechtigung der Geschlechter
- Verwaltungsreform und Dezentralisierung

<sup>1</sup> Die fünf Kriterien sind: Armutsorientierte und nachhaltige Politikgestaltung; Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte; Demokratie und Rechtsstaatlichkeit; Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates sowie kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft.

- Good Financial Governance, Transparenz im Rohstoffsektor und Korruptionsbekämpfung.

Good Governance stellt eine anspruchsvolle und komplexe Thematik dar, die im Rahmen eines Konzeptes nicht umfassend behandelt werden kann. Auch wenn die deutsche Entwicklungspo-

litik in vielen Bereichen wertvolle Erfahrungen gesammelt hat, sollten die Erwartungen an Fördermaßnahmen einer realistischen Perspektive folgen.

*„Good Governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development“<sup>2</sup>*

## 2. Einleitung

### 2.1 Warum fördern wir Good Governance?

In der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (2000) hat sich die internationale Staatengemeinschaft zu der herausragenden Bedeutung von Good Governance als Schlüsselfaktor für die weltweite Bekämpfung der Armut bekannt. Die Förderung von Good Governance dient der Verwirklichung der Menschenrechte, welche durch den Staat geachtet, geschützt und gewährleistet werden müssen (Pflichtentrias). Wenn sich ein Staat um die Verwirklichung der Menschenrechte bemüht, handelt er entwicklungsorientiert. Entwicklungsorientiertes Handeln ist eine wesentliche Grundlage für die Stabilität von Gesellschaften. Für den friedlichen Interessenausgleich auf supra-nationaler und globaler Ebene ist Entwicklungsorientierung von zentraler Bedeutung: bei Verhandlungs- und Umsetzungsprozessen übernehmen entwicklungsorientierte Akteure wichtige politische Mittlerfunktionen.

Das Konzept leistet einen Beitrag zur Umsetzung der Millenniumserklärung der Vereinten Natio-

nen und der Erreichung der MDGs. Es formuliert die entwicklungspolitischen Vorgaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für die Förderung von Good Governance.<sup>3</sup> Good Governance stellt eine anspruchsvolle und komplexe Thematik dar. Auch wenn die deutsche EZ in vielen Bereichen wertvolle Erfahrungen gesammelt hat, sollten die Erwartungen an Fördermaßnahmen einer realistischen Perspektive folgen. Das Konzept gilt für die Kooperation mit einzelnen Partnerländern, Regionalorganisationen, multilateralen Organisationen und der EU. Es stellt das spezifische deutsche Angebot in diesem Bereich an die Partnerländer dar. Für die staatlichen Durchführungsorganisationen ist das Konzept verbindlich; Nichtregierungsorganisationen und privatwirtschaftlichen Akteuren dient es als Orientierungshilfe. Weiterhin ist es für Regionalkonzepte, Länderprogramme und Schwerpunktstrategien der bilateralen deutschen EZ maßgeblich. Es dient als Entscheidungsgrundlage für die Identifizierung, Prüfung, Konzeption, Durchführung, Steuerung und Evaluierung von sektor-/themenrelevanten Maßnahmen.

<sup>2</sup> Ehemaliger Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, auf der UN-Vollversammlung im Jahr 1998

<sup>3</sup> Das Konzept ersetzt das BMZ Positionspapier „Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ von 2002.

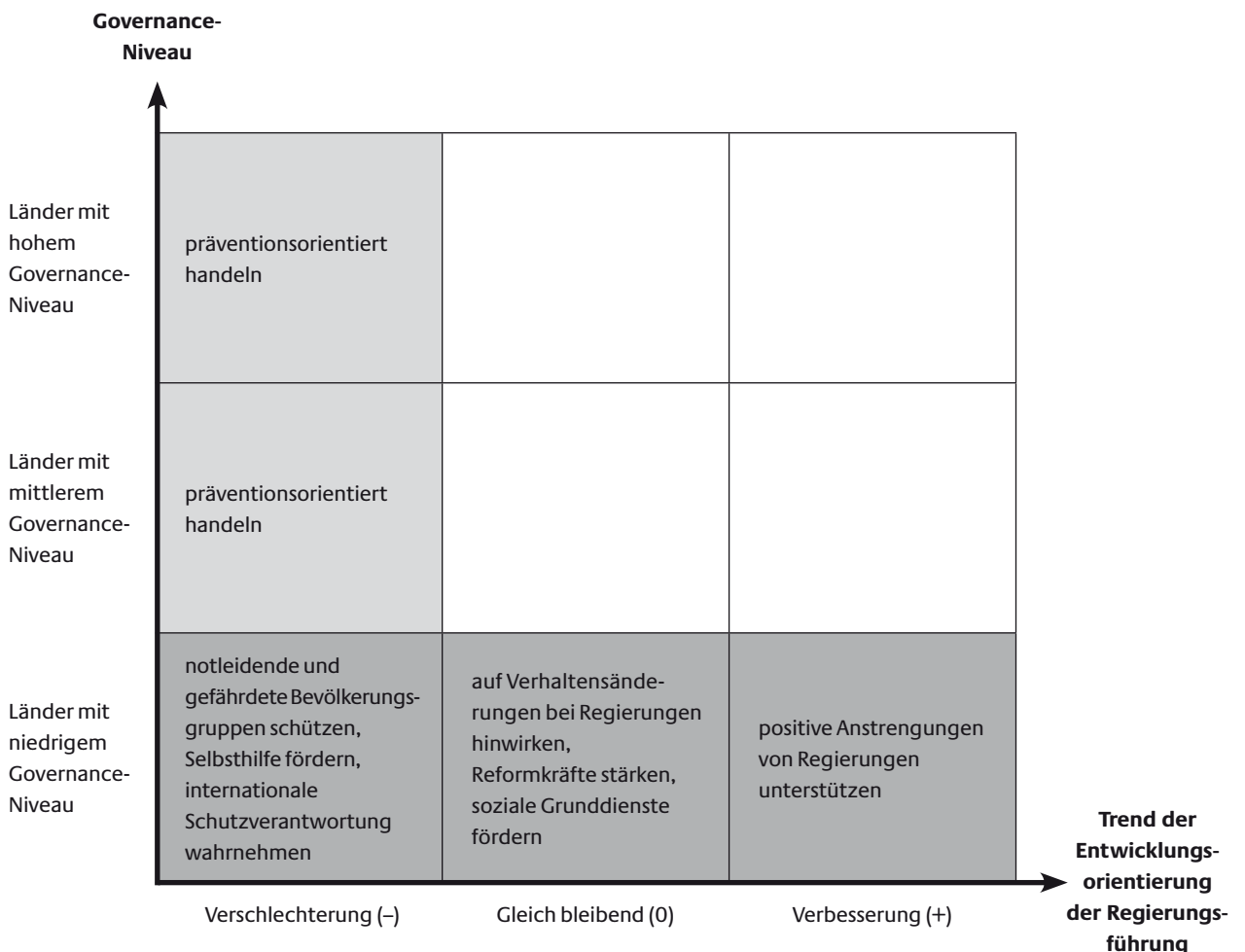
## 2.2 Abgrenzung des Förderbereichs

Good Governance wird im Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ und als Schlüsselthema in anderen Sektoren gefördert.<sup>4</sup> Maßgeblich für die konkrete Ausgestaltung von Fördermaßnahmen sind das Governance Niveau und die Entwicklungsorientierung der Partnerländer.

In Partnerländern mit einer **entwickelten Staatlichkeit** und Entwicklungsorientierung staatlicher Akteure (siehe Matrix mittleres und hohes

Governance-Niveau) zielt die deutsche Entwicklungspolitik auf die Unterstützung nationaler (Sektor) Reformpolitiken im Einklang mit der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (2005).

Spezifische Aspekte von **Partnerländern mit einer weniger entwickelten beziehungsweise fragilen Staatlichkeit oder mangelnder Entwicklungsorientierung** werden im BMZ-Konzept „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ (2007) vertieft (zum Beispiel state building).



<sup>4</sup> Die OECD führt in ihrem Kennungssystem die Kennung PD/GG 1 und 2 für Projekte im Bereich „Partizipative Entwicklung/gute Regierungsführung“. Ein Vorhaben, das darauf abzielt unmittelbar partizipative Entwicklung, Demokratisierung und Good Governance zu fördern, wird mit PD/GG 2 gekennzeichnet. Die Förderung von Good Governance in Vorhaben als wichtiges Nebenziel wird mit PD/GG 1 gekennzeichnet.

Governance relevante Förderansätze in **Krisen und (Post-)Konfliktsituationen** behandelt das BMZ Konzept „Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung“. Hierbei geht es unter anderem darum, durch Maßnahmen alte Konfliktlinien nicht unbeabsichtigt zu verschärfen (do-no-harm-Prüfung).

### 2.3 Zum Verständnis von Good Governance

Der Begriff „Governance“ bezieht sich auf die Art und Weise, wie in einem Staat Entscheidungen getroffen, Politiken formuliert und umgesetzt werden. Einbezogen sind auch politische Prozesse auf supra-nationaler Ebene und relevante Regionalorganisationen. **Im Mittelpunkt stehen Normen, Institutionen und Verfahren, die das Handeln staatlicher und nichtstaatlicher sowie marktwirtschaftlicher Akteure regeln.** Zum einen geht es um Werte, an denen sich Governance orientiert, zum anderen um institutionelle Rahmenbedingungen, in die Governance eingebettet ist. Die normativen und institutionellen Dimensionen von Governance können nur aus dem spezifischen historischen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Kontext heraus verstanden werden.

International existiert keine einheitliche Definition von Good Governance. Dennoch konnte sich Good Governance in den vergangenen Entwicklungsdekaden zu einem umfassenden normativen und international verankerten Konzept entwickeln. Unser Verständnis von Good Governance basiert auf den universell geltenden Menschenrechten und den sich daraus ableitenden Prinzipien.<sup>5</sup> Leitbild ist ein Staat, der sich zu seinen international und regional eingegangenen Verpflichtungen bekennt, diese progressiv umsetzt und garantiert. Dieses Leitbild beruht auf der **Pflichtentrias des Staates, das heißt Achtung,**

**Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte.** Es macht staatliche Akteure zu Pflichtenträgern und Menschen zu Rechtsträgerinnen und Rechtsträgern. Good Governance ist sowohl Voraussetzung als auch eigenständiges Ziel von Entwicklung.

Der BMZ „**Kriterienkatalog für die Bewertung der Entwicklungsorientierung von Partnerländern**“ definiert zentrale Elemente von Good Governance.

Wir sprechen von **Good Governance**, wenn sich **staatliche Akteure und Institutionen** ernsthaft darum bemühen, Politik **armutsorientiert, nachhaltig** und an den **MDGs** ausgerichtet zu gestalten. Zwischen Good Governance und Armutsminderung besteht ein unmittelbarer Zusammenhang. Good Governance ermöglicht die Schaffung von verlässlichen Rahmenbedingungen, die ein breitenwirksames Wirtschaftswachstum fördern und der Armutsminderung dienen. Ein Staat handelt entwicklungsorientiert, wenn er alle **Menschenrechte achtet, schützt** und ernsthaft darum bemüht ist, sie allen Menschen zu **gewährleisten** – unabhängig von Status, Geschlecht, Alter sowie ethnischer, religiöser oder kultureller Zugehörigkeit. Er richtet sein Handeln an **demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien** aus. Diese umfassen die politische Beteiligung der Bevölkerung, die verantwortliche Rolle des Parlaments sowie die Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns und eine ausreichende Gewaltenteilung. Darüber hinaus geht es um seine Fähigkeit, Konflikte konstruktiv und gewaltfrei zu bearbeiten. Zentrale Elemente sind **Leistungsfähigkeit und Transparenz** der staatlichen Administration. Im Mittelpunkt stehen Durchsetzungswillen und Durchsetzungsfähigkeit von Regierungen sowie eine transparente, leistungsfähige und bürgerorientierte Verwaltung. Letztere Aspekte sind auch für das System

<sup>5</sup> Empowerment, Partizipation, Chancengleichheit beziehungsweise Nichtdiskriminierung, Transparenz und Rechenschaftspflicht

der öffentlichen Finanzen maßgeblich, insbesondere im Hinblick auf wirksame Korruptionsbekämpfung in staatlichen Institutionen. Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung regionaler und internationaler Zusammenarbeit gehört ein **kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft** ebenfalls zu den Merkmalen von Entwicklungsorientierung.

#### **BMZ-Kriterienkatalog für die Bewertung der Entwicklungsorientierung<sup>6</sup>**

- 1. Armutsorientierte und nachhaltige Politikgestaltung**
- 2. Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte**
- 3. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit**
- 4. Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates**
- 5. Kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft**

---

<sup>6</sup> Der vollständige Kriterienkatalog findet sich in Anlage 1

### 3. Übergeordnete Zielsetzung

In der Millenniumserklärung hat sich die Staatengemeinschaft zudem zum Leitbild einer global nachhaltigen Entwicklung bekannt. Dieses Leitbild wird konkretisiert durch die MDGs, den Konsens der Entwicklungsfinanzierungskonferenz von Monterrey (2002), den Nachhaltigkeitsgipfel von Johannesburg (2002), die Paris-Erklärung (2005), die Ergebnisse des VN-Gipfels Millennium+5 und der „Accra Agenda For Action“ (2008). Für die Umsetzung dieses internationalen Handlungsrahmens hat sich die deutsche Entwicklungspolitik vier Ziele gesetzt:

- **Frieden sichern und Demokratie verwirklichen**
- **Globalisierung gerecht gestalten**
- **Umwelt schützen**
- **Weltweite Armut bekämpfen**

Mit dem ressortübergreifenden Aktionsprogramm 2015 hat die Bundesregierung ihren Beitrag zur Umsetzung der Millenniumserklärung und Erreichung der MDGs formuliert. Nur ein ganzheitlicher Ansatz stellt sicher, dass alle Vorhaben positiv auf die soziale, ökonomische, ökologische und politische Entwicklung wirken. Die Förderung von Good Governance ist Teil davon.

Weiterhin sind folgende BMZ Konzepte und Positionspapiere für die Förderung von Good Governance von Bedeutung:

Das **BMZ Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess** (2001) enthält die Ziele und Grundsätze sowie Erfahrungen und Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Gleichberechtigung.

Das **BMZ Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik** (2006) verfolgt das Ziel die EZ in Lateinamerika stärker auf die Rechte, Interessen, Bedürfnisse und Organisationsprozesse indigener Völker auszurichten.

Das **BMZ Konzept Grundsätze der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft in der deutschen Entwicklungspolitik** (2007) überträgt das Leitbild der Nachhaltigkeit auf wirtschaftsrelevante Fragestellungen und hebt die Verknüpfung von Wirtschaftspolitik und Good Governance als notwendige Voraussetzung für breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum hervor.

Das **BMZ Konzept zur Sozialen Sicherung** (2008) beschreibt Ansatzpunkte für die armutsorientierte Ausgestaltung nationaler Sozialpolitiken und damit für strukturelle Armutsbekämpfung.

Der **Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2008 – 2010 des BMZ** (2008) zielt auf die verstärkte Förderung der Menschenrechte und deren Mainstreaming in der Entwicklungszusammenarbeit.

Das Positionspapier **Ankerländer – Partner für globale Entwicklung** (2004) hebt hervor, dass die zielorientierte Zusammenarbeit im Hinblick auf Reform und Stärkung staatlicher Strukturen in diesen Ländern wesentliche Voraussetzung für die Schaffung gerechter und friedensstiftender globaler Strukturen ist (Global Governance).



## 4. Bezüge zu internationalen Abkommen und europäischer Entwicklungspolitik

Durch internationale menschenrechtliche Garantien, wie die internationalen Pakte von 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) sowie über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt), wurden **weltweit Maßstäbe für die verantwortungsvolle Ausübung staatlicher Macht** gesetzt. Das VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung gegen die Frau (CEDAW) aus dem Jahr 1979 verpflichtet staatliche Akteure, die Diskriminierung von Mädchen und Frauen mit gezielten Politiken und Programmen abzubauen und eine de facto Gleichberechtigung der Geschlechter zu gewährleisten. Zahlreiche Partnerländer haben diese und weitere Abkommen ratifiziert, sind vielfach regionalen Menschenrechtsverträgen beigetreten und in regionale Organisationen, Abkommen und Initiativen eingebunden.

Relevant im afrikanischen Kontext ist das **Entwicklungsprogramm** „*The New Partnership for Africa's Development*“ (2001) (NEPAD), in dem die afrikanischen Staaten den „African Peer Review Mechanism“ (APRM) ins Leben gerufen und einen Prozess der gegenseitigen Bewertung ihrer Governance-Situation initiiert haben. In dem *Gründungsvertrag der Afrikanischen Union* (2002) erklären die unterzeichnenden Staaten die Förderung von Good Governance zu einem wichtigen Ziel; die Revision des *Cotonou-Abkommens* (2002) bezieht Good Governance als fundamentalen Bestandteil der Zusammenarbeit ein und sieht die Möglichkeit des Aussetzens der Zusammenarbeit, unter anderem bei schweren Korruptionsfällen, vor.

Neben den bereits genannten stellen auch die folgenden von der internationalen Staatengemeinschaft getragenen Abkommen und Initiativen wichtige Grundlagen für die Förderung von Good Governance dar:

- Die **VN-Konvention gegen Korruption** (United Nations Convention against Corruption, UNCAC, (2003) enthält ein breites Spektrum an praxisrelevanten Antikorruptionsinstrumenten und Maßnahmen für die Transparenz von Finanztransaktionen
- Auf dem **VN Weltgipfel** (2005) wird Good Governance als essentielle Voraussetzung von Entwicklung und nachhaltigem Wirtschaftswachstum anerkannt.
- In der **Accra Agenda for Action**, die auf dem High Level Forum on Aid Effectiveness (2008) verabschiedet wurde, wird die Stärkung des politischen Dialogs über Entwicklungsstrategien insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung von eingegangenen Verpflichtungen in den Bereichen Gendergerechtigkeit, Menschenrechte und Umwelt hervorgehoben.

Im Rahmen der europäischen Entwicklungspolitik sind der **Europäische Konsensus über Entwicklungspolitik** (2006) und die **EU Ratsschlussfolgerungen Gleichstellung und Teilhabe – die Rolle der Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit** (2007) eine wichtige Grundlage für die Förderung von Good Governance.

## 5. Gestaltungsprinzipien und Handlungsfelder

### 5.1 Gestaltungsprinzipien für die Förderung von Good Governance

Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ist die Stärkung von Transparenz, Rechenschaftspflicht und Leistungsfähigkeit des Staates auf der Grundlage demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen. Hierbei geht es um die Unterstützung legitimer staatlicher Akteure sowohl bei der Ausübung ihrer Kernfunktionen als auch bei der Gestaltung der politischen Prozesse unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Die Förderung von Good Governance ist ein meist langfristiger, komplexer und oftmals Konflikt beladener Prozess. **Folgende Gestaltungsprinzipien sind leitend für die Förderung von Good Governance:**

- **Eigenverantwortung für Good Governance stärken.** Gesellschaftliche Reformprozesse können nicht von außen in Gesellschaften hineingetragen werden. Reformen in den Handlungsfeldern von Good Governance können durch entwicklungspolitische Maßnahmen nur unterstützt und begleitet werden. Reformwille und Mobilisierung einheimischer Ressourcen sind für den Erfolg von Fördermaßnahmen entscheidend. Daher sollte die Förderung von Good Governance auf Prioritäten und Reformpolitiken unserer Partnerländer beruhen.
- **Politischen Dialog kontinuierlich und langfristig führen.** Eigenverantwortung für Good Governance kann durch einen langfristig angelegten politischen Dialog zwischen Partnerregierungen und Gebern gefördert werden. Dieser Dialog sollte alle Politikebenen umfassen und in die Ausgestaltung von Reformpolitiken eingebunden werden. Um die Entwicklungsorientierung in Partnerländern zu fördern, können Anreize für weitere Reformen geschaffen werden – insbesondere durch in Aussicht stellen von innovativen Finanzierungsinstrumenten.<sup>7</sup> Foren im Rahmen von Budgetfinanzierungen bieten sich für einen permanenten politischen Dialog besonders an.
- **Staat und Zivilgesellschaft fördern.** Staatliche Institutionen bedürfen der Partizipation und des Engagements zivilgesellschaftlicher Akteure. Diese übernehmen zum einen eine wichtige Rolle im Hinblick auf das Einfordern und die Verwirklichung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Insbesondere vertreten Sie die Interessen von benachteiligten und diskriminierten Bevölkerungsgruppen. Zum anderen sind sie beispielsweise auch an der Bereitstellung und Kontrolle sozialer Grunddienste beteiligt (zum Beispiel Umsetzung des Rechts auf Gesundheit, Bildung, Wasser und Nahrung). In die-

<sup>7</sup> Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) ist eine innovative Finanzierungsmodalität und umfasst neben allgemeinen und sektoralen Budgethilfen die sogenannten Korbfinanzierungen. Sie beinhalten die gemeinschaftliche Finanzierung von national entwickelten und verantworteten sektoralen, sektorübergreifenden oder makroökonomischen Reformprogrammen des Partnerlandes durch mehrere Geber, die sich mit dem Partner auf gemeinsame Ziele und harmonisierte Verfahren verständigen. Die bilaterale Finanzierung erfolgt jeweils durch die FZ, eine Korbfinanzierung kann darüber hinaus durch die TZ im Rahmen des sogenannten TA-Pooling erfolgen.

sen Fällen sind zivilgesellschaftliche Akteure zentrale Ansprechpartner, während der Staat (rechtlich) verbindliche Regulierungsfunktionen wahrnimmt. Vor diesem Hintergrund umfasst die Förderung von Good Governance sowohl den Staat als auch die Zivilgesellschaft einschließlich auch der Parlamentsförderung.

- **Statt Blaupausen von lokalen Realitäten ausgehen.** Für die Förderung von Good Governance existieren weder Blaupausen noch ideale Reformwege. Deshalb sind der historische, kulturelle, politische, wirtschaftliche und soziale Kontext von Governance sowie regionalspezifische Entwicklungen zu berücksichtigen. In vielen Partnerländern bestehen traditionelle Governance-Systeme fort. Ihre Normen, Werte und Institutionen sind in der Gesellschaft tief verwurzelt und übernehmen wichtige Funktionen für die Bevölkerung. Diese Vielfalt gilt es zu respektieren, für Reformen kreativ zu nutzen und die Anschlussfähigkeit sowie Kooperation bezüglich der sozialen wie wirtschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung „moderner“ Strukturen zu fördern. Auf die Vereinbarkeit mit Menschen- und Frauenrechten ist stets zu achten und hinzuwirken.
- **Governance als Schlüsselthema in allen Sektoren berücksichtigen.** Die Integration der Förderung von Good Governance in sektorspezifischen Vorhaben kann deren Wirksamkeit erhöhen. Wenn bei der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen (zum Beispiel Trinkwasser, Gesundheit und Bildung) Rechte und Interessen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden und staatliche Akteure

transparent sowie rechenschaftspflichtig handeln, tragen sie unmittelbar zur Armutsminderung bei. Good Governance ist wesentliche Voraussetzung einer sozial gerechten Wirtschaftspolitik.

## 5.2 Handlungsebenen, Handlungsfelder und Förderansätze

### Handlungsebenen

Good Governance kann grundsätzlich auf verschiedenen Handlungsfeldern und -ebenen gefördert werden, die wechselseitig miteinander verbunden beziehungsweise voneinander abhängig sind. Der **Mehr-Ebenen-Ansatz** ermöglicht, Good Governance auf allen Ebenen – insbesondere auch auf der lokalen – zu fördern und kohärent umzusetzen. Er ermöglicht die Förderung von Parlamenten und exekutiven Institutionen auf subnationaler Ebene sowie der Integration verschiedener politischer Handlungsebenen.

In einigen Regionen oder Subregionen ist die **Unterstützung regionaler Governance-Strukturen und Regionalorganisationen möglich**. Bestehende Strukturen müssen berücksichtigt werden, einschließlich der Stärkung der Rechte der Zivilgesellschaft und der demokratischen Partizipation. Regionalkonzepte des BMZ verankern die Förderung von Governance auf regionaler Ebene. Regionalorganisationen wirken oftmals als Katalysator für Governance-Reformen auf kontinentaler und nationaler Ebene. In Afrika übernehmen die Afrikanische Union, NEPAD und APRM sowie regionale Integrationsgemeinschaften wie ECOWAS, EAC und SADC wachsende Verantwortung für Frieden, Stabilität und Entwicklung. Durch eine sich vertiefende wirtschaftliche Integration tragen sie ebenfalls zu regionaler Stabilität und Entwicklung bei.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Dies gilt auch bei Vorhaben zur Bekämpfung der organisierten, grenzübergreifenden Kriminalität, wie sie oft im Bereich von Frauen- und Kinderhandel zu finden ist.

## Handlungsfelder und Förderansätze

Die verschiedenen Handlungsfelder der Förderung von Good Governance sind eng miteinander verbunden. Bestehenden Interdependenzen muss durch kohärente und aufeinander abgestimmte Sektorpolitiken sowie die Nutzung von Synergieeffekten Rechnung getragen werden. So kann die ausschließliche Förderung der Effizienz der Justiz sogar autokratische Herrschaftsstrukturen stärken, wenn nicht gleichzeitig notwendige rechtsstaatliche Gesetzesreformen durchgeführt werden. Diese Wirkungszusammenhänge gilt es bei der Planung und Durchführung von Vorhaben zu berücksichtigen. Mögliche Zielkonflikte (trade offs) zwischen einzelnen sektorpolitischen Zielen sind sorgfältig abzuwägen.

### 5.2.1 Pflichtentrias: Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte<sup>9</sup>

Die Menschenrechte definieren grundlegende bürgerliche, politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte für Individuen. Sie verpflichten den Staat, ein regulatives Umfeld für nicht-staatliche Akteure (auch Marktakteure) zu schaffen, in dem Individuen vor Verletzungen ihrer Menschenrechte durch Dritte geschützt sind. Die Pflichtentrias verpflichtet staatliche Akteure (Verwaltung und Regierung auf allen Ebenen), auch Politiken zu fördern, in denen der gerechte Zugang zu sozialen Grunddiensten (zum Beispiel Gesundheit, Bildung, Wasser) sowie zu wirtschaftlichen (zum Beispiel Land, Kapital, Infrastruktur) und politischen Ressourcen gesichert ist. Für die Verwirklichung der Menschenrechte bedarf es des Zusammenwirkens verschiedener Institutionen auf zentraler und dezentraler Ebene einschließlich der menschenrechtlichen Ausgestal-

tung von Politiken und Programmen. Zielgruppe sollten insbesondere die Bevölkerungsgruppen sein, die durch Diskriminierungsmechanismen benachteiligt sind. Dies sind oftmals ethnische Gruppen und Minderheiten.

Neben gesetzlichen Defiziten fehlen für die Umsetzung der Menschenrechte oftmals die notwendigen finanziellen, personellen, institutionellen und infrastrukturellen Kapazitäten. Dies führt unter anderem dazu, dass Menschenrechtsverletzungen nicht wirksam verfolgt werden. Staatliche Akteure, insbesondere auf lokaler Ebene, sind häufig weder über ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen informiert noch auf deren Umsetzung vorbereitet. Erschwerend kommt hinzu, dass der Ausschluss und die Diskriminierung bestimmter Gruppen (zum Beispiel Frauen, Menschen mit Behinderungen, religiöse und ethnische Minderheiten, Jugend) in vielen Partnerländern gesellschaftlich tief verwurzelt ist. Ziel muss daher auch die Förderung der Akzeptanz der Menschenrechte insbesondere für diskriminierte Bevölkerungsgruppen sein.

**Förderansätze** sind unter anderem:

- Förderung nationaler Menschenrechtsinstitutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft sowie ihrer (regionalen) Vernetzung
- Unterstützung von Gesetzesreformen zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene
- Förderung menschenrechtlich ausgerichteter Reformpolitiken für soziale Grund-

<sup>9</sup> Aufgrund der herausragenden Bedeutung der Menschenrechte für den Governance-Bereich und der systematischen Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik an diesen legt der „Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte“ für den Zeitraum 2008 – 2010 unter anderem die Schwerpunkte Beseitigung der strukturellen Ursachen von Armut und Ausgrenzung, Stärkung guter Rahmenbedingungen sowie menschenrechtliche Gestaltung des Wachstums fest.

dienste, Ernährungssicherung (zum Beispiel Recht auf Wasser, Bildung, Gesundheit und Nahrung sowie Landreform) und Menschenrechtsbildung.

### 5.2.2 Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Medien

#### Demokratie

Grundlegende Prinzipien einer Demokratie sind eine auf freien und fairen Wahlen beruhende Repräsentation, gesellschaftliche Partizipation an politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen (auch zwischen Wahlen), sowie Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung der Menschenrechte. Für eine funktionierende Demokratie bedarf es der gesellschaftlichen Verankerung und Institutionalisierung demokratischer Prinzipien und Verfahren. Dies geht weit über die formale Abhaltung von Wahlen hinaus.

Demokratischer Parlamentarismus lebt von einer informierten und artikulationsfähigen Zivilgesellschaft sowie ihrer aktiven Teilhabe an Prozessen politischer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung auf allen Ebenen. Diese Aspekte sowie eine erhöhte Transparenz unter anderem bei der Verwendung öffentlicher Ressourcen können durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie (zum Beispiel e-Governance) unterstützt werden.

In vielen formalen Demokratien sind einzelne Bevölkerungsgruppen von politischen Entscheidungen faktisch ausgeschlossen. Daher gilt es, insbesondere benachteiligte und diskriminierte Bevölkerungsgruppen zu stärken (empowerment) und ihnen den Zugang zu politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen zu ermöglichen. Besondere Aufmerksamkeit ist auf junge Menschen zu richten, welche meist die Mehrheit der Bevölkerung und einen bedeutenden Anteil der Wahlberechtigten darstellen.

Förderansätze sind unter anderem:

- Stärkung der Leistungsfähigkeit des politischen Systems (zum Beispiel der – auch regionalen – Parlamente in ihren Legislativ-, Kontroll- und Repräsentationsfunktionen; Unterstützung bei Vorbereitung und Durchführung von Wahlen)
- Stärkung demokratisch legitimierter Institutionen auf allen Ebenen (zum Beispiel politische Dezentralisierung)
- Förderung der institutionalisierten Beteiligung der Zivilgesellschaft in politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen (politische Teilhabe von Frauen, jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen, religiösen und ethnischen Gruppen und Minderheiten).

#### Rechtsstaatlichkeit:

Recht und Gesetz bilden den Rahmen für eine freie und dennoch geregelte Interaktion aller relevanten gesellschaftlichen Akteure und sind unabdingbar für demokratische Gesellschaften. Recht ist ein Instrument der Steuerung gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Prozesse. Unser Verständnis von Rechtsstaatlichkeit ist gekennzeichnet durch die Interdependenz von Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat. Rechtsstaatlichkeit setzt die Existenz eines staatlichen Gewaltmonopols voraus, beinhaltet den Gewaltenteilungsgrundsatz einschließlich einer unabhängigen Justiz, den Grundsatz der Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung sowie Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte. Die Kombination von rechtlicher Bindung der Staatsgewalt und staatsorganisatorischen Elementen (wie zum Beispiel der Gewaltenteilung) ist gerade im Hinblick auf Staatsentwicklungsprozesse in zahlreichen Partnerländern von Bedeutung.

Darüber hinaus bietet Recht dem Individuum Schutz vor staatlicher Willkür.

Verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen sind zudem ein wichtiger Bestandteil zur Verbesserung des Investitionsklimas und für ein breitwirksames Wirtschaftswachstum (pro-poor growth).<sup>10</sup>

In vielen Partnerländern existieren rechtliche Grundlagen, die zwar den Anforderungen eines demokratischen Rechtsstaats entsprechen, deren Umsetzung allerdings oftmals – auch trotz eingeleiteter Reformen – mangelhaft ist. Oft sind Rechtssicherheit und Gerechtigkeit durch Defizite zum Beispiel im Hinblick auf die Unabhängigkeit, Professionalität und Neutralität der Justiz eingeschränkt. Benachteiligte und diskriminierte Bevölkerungsgruppen, besonders Frauen und junge Menschen, haben häufig keinen Zugang zur Justiz, da sie keine Kenntnis ihrer eigenen Rechte haben und ihnen finanzielle Ressourcen für Rechtsbeistand und -durchsetzung fehlen.

Ziel der Förderung von Rechtsstaatlichkeit ist die Stärkung der Rolle des Rechts als Steuerungsinstrument in der Gesellschaft und als Schutzinstrument für den Einzelnen. Sie muss über die Förderung von Recht und Justiz hinausgehen und auch in anderen Handlungsfeldern von Good Governance die Anwendung der rechtsstaatlichen Prinzipien stärken.

**Förderansätze** sind unter anderem:

- Unterstützung der Erarbeitung, Umsetzung und Anwendung von Gesetzen unter Berücksichtigung der Menschenrechte (öffentliches Recht, Zivilrecht, Strafrecht, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)
- Förderung des Zugangs zum Recht und gegebenenfalls zu Mediation für alle Bevölkerungsgruppen (zum Beispiel durch Rechtsverbreitung und Rechtserziehung; Anschluss von traditionellem und modernem Recht).

#### **Medien:**

Demokratische Partizipation kann ohne Pressefreiheit, unabhängige Medien und eine differenzierte Medienlandschaft nicht funktionieren. Eine freie Medienlandschaft erfüllt als sogenannte „vierte Gewalt“ wichtige demokratische Funktionen: sie bietet eine Plattform für gesellschaftlichen Dialog und trägt durch Bereitstellung von Informationen zur politischen Meinungsbildung bei. Darüber hinaus nimmt sie Wächterfunktionen im Hinblick auf Gesetzesverstöße staatlicher Akteure wahr (zum Beispiel bei Korruption, Amtsmissbrauch und Menschenrechtsverletzungen). Politische Einflussnahme, Zensur und wirtschaftliche Interessen verhindern die Entwicklung einer lebendigen und unabhängigen Medienlandschaft. Die Präsenz unabhängiger, kritischer Medien ist für die Etablierung von Meinungsvielfalt sowie einer Kultur des politischen Pluralismus und der Toleranz entscheidend. Unabhängige Medien leisten einen wichtigen Beitrag zur Förderung gesellschaftlicher Lernprozesse. Insbesondere das Internet ermöglicht die freie Zirkulation von Informationen. Zentral ist die Förderung eines Umfeldes, in dem sich eine pluralistische Medienlandschaft entfalten kann und Medienschaffende frei von Angst und Repressalien tätig sein können. Gleichzeitig muss

<sup>10</sup> Siehe BMZ Konzept 157: Grundsätze der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft in der deutschen Entwicklungspolitik (2007).

das Recht der Nutzerinnen und Nutzer auf Information gesichert werden.

**Förderansätze** sind unter anderem:

- Stärkung der Unabhängigkeit freier Medien (rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen)
- Förderung der professionellen Aus- und Fortbildung von Journalistinnen und Journalisten
- Förderung des Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologie im Kontext politischer Partizipation und Transparenz.

### 5.2.3 Gleichberechtigung der Geschlechter

Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein zentrales Anliegen der deutschen Entwicklungspolitik und eine Dimension von Good Governance. Trotz zahlreicher internationaler und regionaler Abkommen sowie Initiativen bestehen in den meisten Partnerländern große Defizite in deren Umsetzung. Staatliche Politiken und Maßnahmen haben unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer. Institutionen und Politiken, die auf patriarchalischen Werten und Normen basieren, sind mitverantwortlich für die ungleiche Verteilung von Chancen. Geschlechtsspezifische Diskriminierung erschwert Frauen den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Märkten und wirtschaftlichen Ressourcen (Land, Kapital, Beratung, Ausbildung, Information). Die gleichberechtigte Integration von Frauen in Marktprozesse (Economic Empowerment of Women) stellt ein Potenzial für die wirtschaftliche Entwicklung dar.

Wir möchten unsere Partnerländer darin unterstützen, Institutionen und Politiken so zu gestalten, dass Frauen und Männer gleichberechtigt und selbständig die politische, wirtschaftliche,

soziale und kulturelle Entwicklung mitgestalten (empowerment) und auch Nutznießerinnen dieser Prozesse sind (Gender Mainstreaming). Institutionen müssen sich an Geschlechtergerechtigkeit orientieren und die gleichberechtigte Repräsentation von Frauen ermöglichen.

**Förderansätze** sind unter anderem:

- Anpassung bestehender Rechtsnormen, Institutionen und Verwaltungspraktiken an die Rechte und Interessen von Frauen und Mädchen (zum Beispiel Gleichberechtigung in der Verfassung verankern, Frauen als eigenständige Rechtspersonen, Landrechte)
- Unterstützung bei Entwicklung und Umsetzung nationaler Strategien und Aktionspläne zum Schutz vor Diskriminierung und anderer Menschenrechtsverletzungen an Frauen und Mädchen (zum Beispiel Prävention und Strafverfolgung geschlechtsspezifischer Gewalt)
- Förderung der Überwindung von Geschlechterstereotypen durch gender sensible Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit.

### 5.2.4 Verwaltungsreform und Dezentralisierung

**Verwaltungsreform:**

Die öffentliche Verwaltung ist das Fundament jedes demokratischen und leistungsfähigen Rechtsstaates sowie entscheidende Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft. Verwaltungsreformen sind wichtiger Bestandteil jeder Staatsmodernisierung und bilden eine wichtige Grundlage für die Verankerung von Good Governance in den einzelnen politischen Sektoren. Dies gilt für übergreifende Reformprozesse ebenso wie für Reformen bei Sektorverwaltungen und Institutionen, die öffentliche Dienstleistungen erbrin-

gen (zum Beispiel Gesundheit, Bildung, soziale Sicherheit, Umwelt, Wirtschaft).

Oftmals können in Partnerländern politisierte, zentralistische öffentliche Verwaltungen ihre Funktionen nicht effizient wahrnehmen. Sie arbeiten weder entwicklungsorientiert noch bürgernah und stellen durch aufwändige Regeln, langwierige Prozesse und hohe Kosten ein Entwicklungshindernis dar. Dies begünstigt Informalität und Korruption. Entscheidend ist die Förderung von Ergebnisorientierung der öffentlichen Verwaltung, welche über das Einhalten von Regeln hinaus geht und konkrete, von der Bevölkerung geforderte Resultate erzielt. Dies erfordert Steuerungsfähigkeit auf politischer Ebene sowie Aufbau und Stärkung entsprechender Verwaltungskapazitäten und zivilgesellschaftlicher Kontrolle.

**Förderansätze** sind unter anderem:

- Unterstützung von Reformen der Verwaltungsorganisation, des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Finanz- und Zollverwaltung im Interesse höherer Leistungsfähigkeit, Transparenz und Bürgerorientierung
- Unterstützung der institutionellen Neuordnung von politischen Funktionen und Zuständigkeiten auf allen politischen Ebenen
- Stärkung der Bevölkerungsbeteiligung und Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Akteure – insbesondere als Interessenvertreter benachteiligter und diskriminierter Bevölkerungsgruppen – durch Verankerung von Verfahren der politischen Teilhabe unter Berücksichtigung traditioneller Partizipationsmechanismen.

### **Dezentralisierung:**

Dezentralisierung und die Einführung lokaler Selbstverwaltung sind in vielen Partnerländern wichtiger Bestandteil politischer Reformprozesse. Dezentrale Regierungs- und Verwaltungsstrukturen ermöglichen höhere Effizienz, Transparenz und Bürgernähe, womit sie zur Demokratisierung und einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung auf lokaler Ebene beitragen. Entscheidend ist hierbei das Subsidiaritätsprinzip. Dezentralisierung bedeutet zunächst die Schaffung von Parlamenten und exekutiven Institutionen auf subnationaler Ebene sowie die Besetzung von Ämtern durch lokale Wahlen (politische Dezentralisierung). Maßnahmen zielen auf die Stärkung von Demokratie durch die erhöhte Legitimation gewählter Volksvertreterinnen und Volksvertreter sowie auf verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung und zivilgesellschaftlicher Organisationen (zum Beispiel traditionelle Partizipationsmechanismen). Für eine sachgerechte Erfüllung von übertragenen Aufgaben durch subnationale Einheiten ist eine angemessene Ausstattung mit Ressourcen notwendig. Fiskalische Dezentralisierung, das heißt die Ausstattung mit finanziellen Ressourcen beziehungsweise die Übertragung von Besteuerungskompetenzen an nachgeordnete Gebietskörperschaften, ist eine entscheidende Komponente erfolgreicher Dezentralisierungsprozesse. Weiterhin soll die Übertragung von Kompetenzen an lokale Verwaltungsebenen gefördert werden (administrative Dezentralisierung). Durch eine bedarfsorientierte Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen auf subnationalen Ebenen (materielle Dezentralisierung) können die Lebensbedingungen der Bevölkerung nachhaltig verbessert werden. Dezentralisierungsprozesse bergen indes auch Risiken, beispielsweise wenn durch veränderte Machtkonstellationen und Umverteilungen von Ressourcen Konflikte entstehen beziehungsweise eskalieren.



**Förderansätze** sind unter anderem:

- Förderung zuständiger Institutionen und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger bei der rechtlichen, institutionellen und administrativen Ausgestaltung von Dezentralisierungsprozessen (zum Beispiel Verbesserung der Kooperationsprozesse, Professionalisierung von Fach- und Rechtsaufsicht)
- Stärkung von Kommunalverwaltungen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben (zum Beispiel Unterstützung der sozialen Entwicklung, kommunale Wirtschaftsförderung und kommunale Entwicklungsfonds)
- Unterstützung der Umgestaltung des Haushalts- und Finanzwesens, Fiskaldezentralisierung und kommunalem Finanzmanagement in Zusammenarbeit mit Rechnungskontrollbehörden.

### 5.5.5 Good Financial Governance, Transparenz im Rohstoffsektor und Korruptionsbekämpfung

#### Good Financial Governance

Good Financial Governance ist sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite ein zentraler Ansatz, welcher transparentes, legitimes und entwicklungsorientiertes staatliches Handeln fördert. Reformen der öffentlichen Finanzen leisten in unseren Partnerländern einen Beitrag, dass öffentliche Mittel transparenter und kompetenter bewirtschaftet sowie verantwortungsbewusster eingesetzt werden. Den öffentlichen Finanzen kommt eine zentrale gesellschaftliche Steuerungsfunktion zu. Dadurch kann Good Financial Governance dazu beitragen, Unterschiede zwischen Arm und Reich zu verrin-

gern. In vielen Partnerländern sind wesentliche Voraussetzungen für Good Financial Governance aufgrund defizitärer Verwaltungs- und Managementkapazitäten unzureichend vorhanden. Steuersysteme können eine ungleiche Verteilung der Einkommen verstärken, anstatt sie zu vermindern. Dies gilt es zu vermeiden.

Aktivitäten des Staates sollten durch Steuern, Gebühren, Zölle oder Beiträge der Bürgerinnen und Bürger finanziert werden.<sup>11</sup> Nur so ist nachhaltige Finanzierung von Entwicklung möglich. In vielen Partnerländern ist es notwendig, die Lücke zwischen Steuerpotenzial und Steuereinnahmen zu schließen sowie den Übergang von zollbasierten Einnahmesystemen zu steuerbasierten Systemen zu fördern. Mit der Erhebung von Steuern ist für Regierungen die Herausforderung verbunden, Mittelbedarfe zu legitimieren, Prioritäten über ihre Verwendung festzulegen und darüber Rechenschaft abzulegen. Der Haushalt wird seiner Rolle als zentrales politisches Steuerungsinstrument nicht gerecht, wenn Ausgabenentscheidungen nicht an den politischen und gesellschaftlichen Prioritäten orientiert sind. Häufig sind staatliche Finanzkontrollen als Informationsinstrumente der Parlamente nicht ausreichend. Damit Machtmissbrauch und Fehlerquellen im Haushalts- und Finanzwesen Grenzen gesetzt werden, sind effektive interne und externe Kontrollen von zentraler Bedeutung. Eine ausgewogene Verteilung von Aufgaben und Ressourcen zwischen zentraler und dezentraler Ebene ist entscheidend für leistungsfähige innerstaatliche Finanzsysteme. Bürgerinnen und Bürger sollen darin gestärkt werden, ihre Regierung wirksam zu kontrollieren und Rechenschaftspflicht einzufordern.

**Förderansätze** sind unter anderem:

- Stärkung der Rolle des öffentlichen Haushalts als zentrales Instrument zur Politik-

<sup>11</sup> Zugrunde liegt die Vorstellung „No Taxation Without Representation“. Dieser Zusammenhang hat die Entwicklung der europäischen Verfassungen und Demokratien maßgeblich beeinflusst.

steuerung sowie der am Haushaltsprozess (Haushaltsaufstellung und -vollzug) beteiligten Akteure in Parlament, Regierung und Verwaltung

- Stärkung unabhängiger und funktionsfähiger externer Finanzkontrollen (zum Beispiel Rechnungshöfe, zivilgesellschaftliche Organisationen)
- Verbesserung der Eigenfinanzierungskapazitäten durch Reformen im Bereich der Einnahmenpolitik und -verwaltung einschließlich deren Verzahnung (zum Beispiel Förderung von Steuergerechtigkeit, Zollmodernisierung)
- Förderung von Ansätzen der Haushaltsaufstellung, die die Auswirkungen auf relevante Zielgruppen berücksichtigen (zum Beispiel Gender Responsive Budgeting).

### Korruptionsbekämpfung

Korruption ist der Missbrauch öffentlicher oder privater Ämter mit dem Ziel der Erlangung ungerechtfertigter Vorteile – für sich oder andere. Sie existiert nicht nur im Kontext staatlicher Einnahmen aus dem Rohstoffsektor, sondern auch bei staatlichen Verteilungsprozessen und der Privatwirtschaft. Korruption verursacht Rechtsunsicherheit, führt zur Fehlallokation öffentlicher und privater Investitionen, verzerrt den Wettbewerb und behindert wirtschaftliches Wachstum sowie nachhaltige Entwicklung. Sie verringert die Effizienz und Qualität der Verwaltung sowie die Chancengleichheit für alle Bevölkerungsgruppen beim Zugang zu staatlichen Gütern und Dienstleistungen. Auf diese Weise untergräbt Korruption das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat. Das Ziel der deutschen Entwicklungspolitik im Hinblick auf Korruptionsbekämpfung ist sowohl die Prävention als auch die Stärkung von Justiz und Strafverfolgung. Aufgrund der Vielschichtigkeit und Komplexität des Problems ist Korrup-

tionsbekämpfung als Querschnittsaufgabe oft – implizit oder explizit – in andere BMZ Handlungsfelder integriert. Als international anerkanntes Instrument bietet die VN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) eine wichtige Grundlage für alle Vorhaben.

**Förderansätze** sind unter anderem:

- Stärkung der Verwaltung (zum Beispiel Polizei, Zoll), Förderung von Verhaltenskodizes und eines transparenten öffentlichen Auftragswesens
- Stärkung der Justiz (Richter- und Staatsanwaltschaft, Justizpersonal), insbesondere deren Leistungsfähigkeit und Integrität
- Unterstützung spezieller und sektorbezogener Antikorruptionskommissionen oder Antikorruptionseinheiten in Staatsanwaltschaften.

### Transparenz im Rohstoffsektor

Wachsende Nachfrage nach Rohstoffen, steigende Rohstoffpreise und verstärkte Investitionen führen in Partnerländern mit großen Rohstoffvorkommen zu hohen und wachsenden Staatseinnahmen. Ressourcenreichtum kann Misswirtschaft und Korruption durch Möglichkeiten der Rentenaneignung begünstigen (Ressourcenfluch). Höhe und Verteilung der Staatseinnahmen bleiben oftmals intransparent. Schwache Institutionen, verfehlte Wirtschaftspolitiken und Korruption sind nur einige der Gründe, warum die Einnahmen aus der Förderung von Rohstoffen wenig zur Minderung von Armut beitragen. Korruption schwächt Institutionen durch die Umgehung bestehender Verfahren, Prozesse und Mechanismen. Renteneinkommen verringern die Abhängigkeit rohstoffreicher Staaten von der Besteuerung ihrer Bevölkerung. Aus Sicht politischer Akteure reduziert sich oftmals durch den steten Fluss von hohen Einnahmen aus Bodenschätzen

das Interesse und die Notwendigkeit, entwicklungsorientiert zu handeln. Good Financial Governance muss auch für die Bewirtschaftung der Einnahmen aus dem Rohstoffsektor gelten.

Die deutsche Entwicklungspolitik unterstützt daher Transparenzinitiativen wie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) für den Öl-, Gas- und Bergbausektor. Das Engagement von EITI zielt darauf, Zahlungen wie zum Beispiel Steuern und Förderzinsen, die von Rohstoff fördernden Unternehmen an den Staat entrichtet werden, transparent zu machen. Dies ermöglicht es der Bevölkerung, die Regierung über die Verwendung der Mittel zur Rechenschaft zu ziehen. Hierbei verfolgt EITI die Strategie, einen konstruktiven und institutionalisierten Dialog mit dem Privatsektor, der Regierung und Zivilgesellschaft zu führen (multi-stakeholder-Ansatz).

Förderansätze sind unter anderem:

- Kofinanzierung und Mitsteuerung des EITI-Multi-Geber-Fonds der Weltbank
- Unterstützung der Implementierung von EITI in Partnerländern (Aufbau institutioneller Kapazitäten in den Finanzverwaltungen und lokalen Umsetzungsstrukturen).

### 5.3 Instrumente und komparative Stärke der deutschen Entwicklungspolitik

Die Förderung von Good Governance als Schwerpunkt oder Schlüsselthema in anderen Vorhaben erfordert die sorgfältige Auswahl von Instrumenten, die auf die Leistungsfähigkeit und Legitimation der Akteure sowie deren Verankerung im sozialen Gefüge des Landes abgestimmt sind. Die

deutsche EZ bietet hierfür einen breiten **Instrumentenmix**, der eine **komparative Stärke der deutschen Entwicklungspolitik** darstellt.

Um unterschiedliche Instrumente kohärent und kontextangepasst anzuwenden sowie auf Änderungen im politischen und gesellschaftlichen Umfeld frühzeitig reagieren zu können, ist eine differenzierte Analyse der Governance-Situation notwendig (BMZ-Kriterienkatalog für die Bewertung der Entwicklungsorientierung). Ebenso wichtig sind ein konfliktbezogenes Wirkungsmonitoring und der **politische Dialog** zwischen Regierungen. Der politische Dialog ist besonders wirkungsvoll, wenn er mit anderen Gebern gemeinsam geführt wird.

In Ländern mit Good Governance wird auch das Instrument der **Budgetfinanzierung im Rahmen der PGF** eingesetzt.<sup>12</sup> Grundlage dieses Instruments ist ein permanenter politischer Dialog mit den Partnern über Reformpolitiken in den jeweiligen Handlungsfeldern. Ein zentrales Thema ist hierbei das öffentliche Finanzmanagement im Rahmen von **Good Financial Governance**. Durch eine Kombination der Budgetfinanzierung im Rahmen von PGF mit Projekten und Programmen der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit (TZ/FZ) werden entwicklungspolitische Synergie- und Hebeleffekte erzielt.

Die deutsche Entwicklungspolitik unterstützt die internationalen Bemühungen zur **Arbeitsteilung**, insbesondere im Rahmen der EU. Eine konsequente Anwendung der Prinzipien Arbeitsteilung und Komplementarität kann bedeuten, dass die deutsche EZ in den dargestellten Handlungsfeldern Möglichkeiten von „**Silent Partnerships**“ beziehungsweise **delegierter Kooperation** in Abstimmung mit anderen Gebern nutzt.

<sup>12</sup> Deutsche Beteiligungen an Budgetfinanzierungen setzen ein bestimmtes Mindestniveau an Good Governance voraus, siehe auch Budgethilfekonzert des BMZ.

## 6. Strategische Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen und der EU

Nachhaltige Wirkungen der Förderung von Good Governance können nur im Ausbau der strategischen Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen, der Europäischen Union (EU) und regionalen Organisationen (siehe insbesondere Seite zehn oben) erzielt werden. Durch aktive Mitarbeit in der EU, den Vereinten Nationen, der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und der OECD müssen Mandate, Potential, komparative Stärken und Instrumente sinnvoll eingesetzt und vernetzt werden. Multilaterale und regionale Organisationen haben Förderansätze und Instrumente im Bereich der Governance-Förderung weiter entwickelt und verstärkt. Die Weltbank, wie auch regionale Entwicklungsbanken (African Development Bank, Asian Development Bank, Inter-American Development Bank), haben ihre Aktivitäten im Gover-

nance-Bereich verstärkt; insbesondere in den Bereichen Verwaltungsreformen, Korruptionsbekämpfung, Dezentralisierung und regionale Integration. Grundsätzlich gilt es, unseren Positionen Nachdruck zu verleihen und Kohärenz zu stärken. Bemühungen sind am nachhaltigsten, wenn eine **effiziente Vernetzung von bi- und multilateraler EZ** vor allem in den Partnerländern vor Ort erfolgt.

Im Rahmen der Verteilung des zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) 2007 wurde die sogenannte **Governance Incentive Tranche (GIT)** beschlossen.<sup>13</sup> Mit der GIT werden explizit Anreize zur Verbesserung der Governance-Situation der Partnerländer geschaffen. Die Implementierung dieser Initiative gilt es, konstruktiv zu begleiten und weiterzuentwickeln.

---

<sup>13</sup> Die GIT beruht auf der Mitteilung der EU-Kommission „Die Governance im Rahmen des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik – Schritte für ein harmonisiertes Konzept in der Europäischen Union“ (2006).

## 7. Wirkungsprüfung und Erfolgskontrolle

Wirkungsprüfung und Erfolgskontrolle müssen – soweit möglich – an den Planungs- und Haushaltszyklen der Partner ausgerichtet werden. Die Verantwortung für Wirkungsprüfung von Geberprogrammen sollte auch in nationalen Prozessen und Instrumenten der Partnerländer verankert werden. Permanentes Monitoring der Governance-Situationen, unter anderem auf Grundlage geeigneter Indikatoren, ist zur Steuerung von Vorhaben wichtig. Hier ist besonders die Abstimmung zwischen den Gebern auf internationaler Ebene gefragt, um Differenzen in politischen Einschätzungen zu reduzieren und auch die Volatilität der EZ zu begrenzen. Evaluierungsprozesse sollten die Partner einbeziehen, da sie Gelegenheit bieten, auf existierende Defizite aufmerksam zu machen.

Erfolgskontrolle ist nur möglich, wenn Ergebnisse an vorher festgelegten Kriterien gemessen werden können. Um die Wirkungsprüfung zu erleichtern und möglichst gute Ergebnisse zu erzielen, sollten die Geber und alle beteiligten deutschen Akteure ihre Prüfungs- und Kontrollmechanismen angleichen und gemeinsame Standards zur Nutzung von Governance-Indikatoren entwickeln. Auch Schwerpunktstrategiepapiere sollten möglichst konkrete, überprüfbare Schwerpunktziele und Indikatoren enthalten.

Die Wirkungsprüfung von Maßnahmen zur Governance-Förderung muss berücksichtigen, dass es sich um komplexe und langwierige Reformprozesse handelt, so dass Ergebnisse nicht in kurzen Zeiträumen zu erzielen sind. Veränderungen im Governance-Niveau vollziehen sich oft nur graduell und sind schwierig messbar.

## 8. Ausblick

Defizite im Governance-Bereich wirken sich unmittelbar auf die Lebenssituation von Menschen aus. Die erfolgreiche Förderung von Good Governance begünstigt eine „**Entwicklungsdividende**“, die mittel- bis langfristig zu einer Verbesserung des alltäglichen Lebens führt. Nachhaltige Erfolge der Governance-Förderung hängen ebenfalls von kohärenten ressortübergreifenden Politiken und Entwicklungen auf globaler Ebene ab. Strategien zur Bewältigung globaler Probleme, wie die **Energieversorgungssicherheit**, der **Klimawandel** und die **Ernährungssicherung** müssen im Rahmen von Globaler Strukturpolitik ausgehandelt und auf natio-

ner Ebene umgesetzt werden. Dies betrifft auch die **gerechte Gestaltung des Welthandels** auf der Grundlage von internationalen Verpflichtungen. Darüber hinaus entwickelt sich das unmittelbare Umfeld von EZ dynamisch: aufstrebende Entwicklungsländer haben sich zu wichtigen Gebern entwickelt und die Zahl der Entwicklungsakteure wächst kontinuierlich. Dies stellt neue Herausforderungen an die Koordination und Harmonisierung auch im Bereich der Förderung von Good Governance. Nachhaltige Erfolge sind nur durch die **komplementäre und kohärente Zusammenarbeit aller Akteure** zu erzielen.

## 9. Literatur

**African Union (2002):** The Constitutive Act. Im Internet unter [http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive\\_Act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm) (Zugriff 04.08.2008)

**African Union (2007):** African Charter on Democracy, Elections and Governance. Im Internet unter <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties.htm> (Zugriff: 05.08.08)

**BMZ (2001):** Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess. Bonn: BMZ Konzepte 111.

**BMZ (2002a):** Korruptionsbekämpfung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn: BMZ Spezial 45.

**BMZ (2002b):** Verwaltungsreform in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn: BMZ Spezial 46.

**BMZ (2002c):** Recht und Justiz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn: BMZ Spezial 47.

**BMZ (2002d):** Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn: BMZ Spezial 52.

**BMZ (2005a):** Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik. Bonn: BMZ Spezial 124.

**BMZ (2005b):** Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn: BMZ Konzepte 131.

**BMZ (2006a):** Entwickelt Öl? Möglichkeiten der entwicklungsorientierten Nutzung der Öleinnahmen in Subsahara Afrika. Diskurs 008, Bonn.

**BMZ (2007a):** Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. Bonn: BMZ Konzepte 149.

**BMZ (2007b):** Grundsätze der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft in der deutschen Entwicklungspolitik. Bonn: BMZ Konzepte 157.

**BMZ (2008):** Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008 – 2010. Bonn: BMZ Konzepte 155.

**OECD (1995):** Participatory Development and Good Governance, Development Co-operations Guidelines Series, Paris.

**OECD (1997):** Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance Part 1 – 2, Paris.

**OECD (2006a):** The Development Dimension: Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges, Paris.

**OECD (2006b):** Principles for Donor Action in Anti-Corruption, Paris.

**OECD (2006c):** The Challenge of Capacity Development. Working Towards Good Practice, Paris.

**OECD (2007a):** DAC Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development, Paris.

**OECD (2007b):** Policy Paper and Principles on Anti-Corruption. Setting an Agenda for Collective Action, Paris.

**OECD (2007c):** An Agenda for Collective Action for Improving Governance to Fight Corruption, Paris.

**OECD (2008):** Governance, Taxation and Accountability: Issue and Practice, DAC Network on Governance, Paris.

**Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966.** Aus: Sartorius II (2005) Internationale Verträge Gesetzessammlung. München: Beck

**Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966.** Im Internet unter: <http://institut-fuer-menschenrechte.de/dav/Bibliothek/Dokumente/UN-Dokumente%20deutschsprachig/ICCPR.pdf> (Zugriff: 05.08.08)

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006):** Die Governance im Rahmen des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik – Schritte für ein harmonisiertes Konzept in der Europäischen Union. Brüssel, 30.08.2006

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften:** Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Cooperation.

**Paris Declaration on Aid Effectiveness.** Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. High Level Forum, Paris, February 28 – March 2, 2005. Im Internet unter <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> (Zugriff: 04.08.2008).

**Vereinte Nationen (2000):** Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen. New York. Im Internet unter: <http://www.unric.org/html/german/mdg/millenniumerklaerung.pdf> (Zugriff: 04.08.2008).

**Vereinte Nationen (2002):** Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development. Im Internet unter: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>.

**Vereinte Nationen (2005):** World Summit Outcome A/60/L.1. Im Internet unter: <http://daccess-dds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf> (Zugriff: 25.02.2008).

**World Bank (2007):** Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption. Im Internet unter : <http://www.worldbank.org/html/extdr/comments/governancefeedback/gacpaper-03212007.pdf> (Zugriff: 04.08.2008).

# Anlage 1

## **Kriterienkatalog für die Bewertung der Entwicklungsorientierung**

(In Kraft: seit Januar 2007)

- 1. Armutsorientierte und nachhaltige Politikgestaltung**
  - 1.1 Ausrichtung an den Millenniumsentwicklungszielen (MDG's)
  - 1.2 Nachhaltige und breitenwirksame Wirtschafts- und Finanzpolitik
  - 1.3 Förderung ökologischer Nachhaltigkeit
  
- 2. Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte**
  - 2.1 Umsetzung der internationalen Menschenrechtsabkommen
  - 2.2 Anerkennung und Förderung der Frauenrechte
  - 2.3 Einhaltung der Menschenrechtsstandards durch staatliche Akteure
  
- 3. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit**
  - 3.1 Demokratische Beteiligung der Bevölkerung und verantwortliche Rolle des Parlaments
  - 3.2 Beschränkung staatlicher Macht durch Recht und Gesetz
  - 3.3 Friedliche Bearbeitung innenpolitischer Konflikte
  
- 4. Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates**
  - 4.1 Durchsetzungswillige und -fähige Regierung
  - 4.2 Korruptionsfreiheit staatlicher Institutionen
  - 4.3 Transparente, leistungsfähige und bürgerorientierte Verwaltung
  
- 5. Kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft**
  - 5.1 Konstruktive Mitarbeit in regionalen Kooperationsmechanismen
  - 5.2 Konstruktive Mitarbeit in internationalen Prozessen und Gremien
  - 5.3 Friedensorientierung in Krisen- und Konfliktsituationen



## Herausgeber

**Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**

### Dienstsitz Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

Tel. +49 (0) 228 99 535 - 0

Fax +49 (0) 228 99 535 - 35 00

### Dienstsitz Berlin

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0

Fax +49 (0) 30 18 535 - 25 01

[poststelle@bmz.bund.de](mailto:poststelle@bmz.bund.de)

[www.bmz.de](http://www.bmz.de)

### Redaktion

Dr. Ludgera Klemp

*Referat Governance; Demokratie; Rechtsstaatlichkeit*

Jutta Wagner

*Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit*

### Verantwortlich

Hans Wollny

*Referat Governance; Demokratie; Rechtsstaatlichkeit*

Klaus Krämer

*Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit*

### Stand

Februar 2009

