



# Good Governance als Antikorruptionskonzept

Roland Czada

## Inhalt

1	Einleitung .....	2
2	Ursprung des Konzeptes .....	3
3	Theorieaspekte von „Good Governance“ .....	5
4	Praxiserfahrungen .....	6
5	Strategiewechsel der Korruptionsbekämpfung .....	8
6	Der unipolare Moment als Ausgangspunkt .....	9
7	Kritik des Good Governance-Konzeptes .....	10
8	Fazit .....	12
	Literatur .....	13

## Zusammenfassung

„Good Governance“ umfasst einen Normenkatalog, der Regierungen und Organisationen auf bestimmte Werte und Praktiken verpflichtet. Dazu zählen Transparenz, Verantwortlichkeit, Korruptionsfreiheit, Gleichberechtigung und weitere auf Fairness ausgerichtete Verhaltensnormen. Ursprünglich auf Regierungs- und Verwaltungshandeln zugeschnitten, wurde das Konzept seit den 1990er-Jahren auf private Unternehmen und Verbände auf nationaler und internationaler Ebene erweitert. Zugleich setzte sich die Erkenntnis durch, dass Korruption nicht nur als individuelles Fehlverhalten begriffen und bekämpft werden kann, sondern ein strukturelles Phänomen darstellt. Sie gedeiht in sozialen Netzwerkstrukturen und steht im Zusammenhang mit dem Entwicklungsstand von Staaten und Gesellschaften sowie spezifischen Kulturmerkmalen. Insgesamt blieb der Antikorruptionspolitik auch nach 30 Jahren Good Governance-Kampagnen der erwartete

---

R. Czada (✉)

Fachbereich Sozialwissenschaft, Universität Osnabrück, Osnabrück, Deutschland

E-Mail: [roland.czada@uni-osnabrueck.de](mailto:roland.czada@uni-osnabrueck.de)

Erfolg versagt. Im Zuge der COVID19-Pandemie und mit dem Verlust der einst erhofften liberalen Welteinheit haben Betrug, Bestechung, Vorteilsnahme, Urkundenfälschung, Geldwäsche und weitere Rechtsverstöße weltweit zugenommen.

---

### Schlüsselwörter

Good Governance · Gute Regierungsführung · Entwicklungspolitik · Antikorruptionspolitik · Neo-Institutionalismus · Neo-Imperialismus

---

## 1 Einleitung

Der Begriff „Good Governance“ prägt seit den frühen 1990er-Jahren die Zusammenarbeit von Industriestaaten und Internationalen Organisationen mit Entwicklungs- und Transformationsländern. Hinter dem Begriff verbirgt sich ein Normenkatalog für Organisationen, Staaten und politische Kooperationsbeziehungen. Kernelemente des Konzeptes sind institutionell verankerte Werte und Leitlinien der Organisations- und Regierungspraxis, darunter das Ziel einer effektiven Korruptionskontrolle. Weitere Zielgrößen sind Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Verantwortungsbereitschaft, Transparenz und Effektivität von Führungsstrukturen sowie der Schutz und die Einhaltung der Menschenrechte. Die Verankerung dieser Ziele in Gesetzgebung und Verwaltungspraxis soll Demokratie und transparentes Regieren fördern, die wechselseitige Kontrolle staatlicher Organe und die Zivilgesellschaft stärken sowie Rechte und Freiheiten der Bürgerschaft sichern. Die Erfüllung der Good Governance-Kriterien und dabei insbesondere die Bekämpfung von Korruption im Regierungs- und Verwaltungsapparat, in der Wirtschaft und in der Organisationsgesellschaft (Nichtregierungsorganisationen, Sportverbänden etc.) gelten als Voraussetzung für Prosperität und Fairness sowie als sozialetisches Kulturgut.

Unter dem Begriff „Good Governance“ – deutsch: „gutes Regieren“ – propagierte die Weltbank 1989 eine Neuausrichtung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, die als Aufforderung an die Empfängerländer von Entwicklungshilfe gerichtet war. Mit der Forderung „Governance for Development“ (Weltbank, 1989, S. 60) sollte die Aufmerksamkeit auf die Organisation und Praxis von Regierungen und Verwaltungen gerichtet werden. Die deutsche Bundesregierung übersetzte „Good Governance“ mit dem Begriff „Gute Regierungsführung“, der im ersten Anschein suggeriert, es ginge um die Fähigkeit von Regierungen zu politischer Führung. Tatsächlich steht – umgekehrt – die „Führung“ des Regierens und der Regierenden mittels institutioneller Leitplanken, Handlungsschranken, Kontrollen und Verhaltensregeln im Vordergrund: Good Governance bedeutet gute institutionelle Regierungsführung. Ziel ist die Stärkung von Rechtsstaat, Demokratie und Zivilgesellschaft. Das Konzept ist im Kern gegen schrankenlose Führung, politische Willkür und Korruption gerichtet. Das wird bereits in der lateinischen Wortherkunft von „Governance“ deutlich. Das Verb *gubernare* meint etwas in eine bestimmte

Richtung lenken. Gemeint ist ein institutioneller Lenkungsmechanismus beziehungsweise gute institutionelle Steuerung oder Führung im Sinne eines an Regeln gebundenen, wirkungsorientierten Handelns und Verhaltens in Organisationen (Schuppert, 2011, S. 12).

Der Begriff „Gute Regierungsführung“ provoziert als weiteres Missverständnis, es gehe nur um Verhaltensregeln im Regierungssystem. Indes weist Good Governance über das Regierungssystem hinaus und umfasst nach heutigem Verständnis alle in Politik und Gesellschaft relevanten Kräfte, die zusammen ein politisches System bilden, einschließlich korporativer Akteure der Organisationsgesellschaft bestehend aus Parteien und ihren Vorfeldorganisationen, Verbänden, Vereinen, Medien und NGOs auf nationaler und internationaler Ebene (Czada, 2010).

Hatten sich die Weltbank und der Internationale Währungsfonds zunächst mit einer Definition von Korruption als „Missbrauch öffentlicher Ämter zum privaten Vorteil“ begnügt, wurde das Konzept in der entwicklungspolitischen Praxis auf jegliche Personen und Organisationen erweitert, die eine mit Macht ausgestattete Vertrauensposition genießen, deren Missbrauch anderen und der Allgemeinheit Schaden zufügt. Damit gerieten neben dem öffentlichen Sektor auch die Korruption in Unternehmen, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen sowie Tatbestände wie Geldwäsche, Finanzierung von Kriminalität und Terror in den Fokus von Anti-Korruptionspolitiken. Hinzu trat das Eingeständnis, dass Korruption nicht (nur) aus einzelnen Transaktionen besteht, die es zu sanktionieren gilt, sondern von gesellschaftlichen, oft clanartigen Netzwerkstrukturen sowie tradierten sozialen Erwartungen ausgeht, die nur in entwicklungsgeschichtlicher Perspektive verständlich und beherrschbar werden.

Über die entwicklungspolitische wirtschaftliche Zusammenarbeit hinaus fand das Konzept auch in internationalen Organisationen wie der OECD und dem Internationalen Olympischen Komitee sowie in der Europäischen Gemeinschaft zunehmende Berücksichtigung. In den entwickelten Industriestaaten finden gegenüber dem ursprünglichen Konzept geringfügig modifizierte Vorgaben Anwendung. Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit identifizierte acht Handlungsfelder (Abb. 1).

---

## 2 Ursprung des Konzeptes

Die nach dem Ende des Kalten Krieges mit der Forderung nach Good Governance verbundene Umorientierung der Entwicklungspolitik ging von der Beobachtung aus, dass Entwicklungsprojekte oft über Jahrzehnte hinweg ihren Zweck verfehlt hatten oder gänzlich gescheitert waren. Als Ursachen wurden Organisationsmängel und Defizite bei der politischen Kontrolle von Hilfszahlungen in den Empfängerländern ausgemacht, darunter korruptes Verhalten von politischen und wirtschaftlichen Eliten sowie eine intransparente Haushaltführung. Damit war die Erkenntnis verbunden, dass Geldtransfers, Investitionen und technische Unterstützung ihre Ziele

### **Die wichtigsten Handlungsfelder guter Regierungsführung**

- Respekt, Schutz und Gewährleistung aller **Menschenrechte**
- **Demokratie und Rechtsstaatlichkeit**
- **Medien- und Meinungsfreiheit**
- **Gleichberechtigung der Geschlechter**
- **Verwaltungsreform und Dezentralisierung**
- **Gute Haushaltsführung**
- **Transparenz**
- **Kampf gegen die Korruption**
- **Kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft**

Quelle: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

**Abb. 1** Good Governance-Kriterien des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ, 1996; Czada, 2010)

oft verfehlten, weil politische, rechtliche und organisatorische Voraussetzungen der Mittelverwendung und Implementation von Entwicklungsprojekten nicht ausreichend erfüllt wurden. Vor diesem Hintergrund plädierte die Weltbank für eine auf gute Regierungsführung zielende Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit. Dazu legte sie einen Kriterienkatalog vor, an dem die Erreichung dieses Zieles zu messen sei. Der Bekämpfung von Korruption kam darin hohe Bedeutung zu, neben den Kriterien Rechtsstaatlichkeit, Transparenz in Politik und Verwaltung, saubere Haushaltsführung, faire Beteiligung und Effizienz öffentlicher Dienstleistungen (OECD, 1993). Nur Länder und Organisationen, die diese Kriterien erfüllten, sollten fortan Hilfszahlungen erhalten.

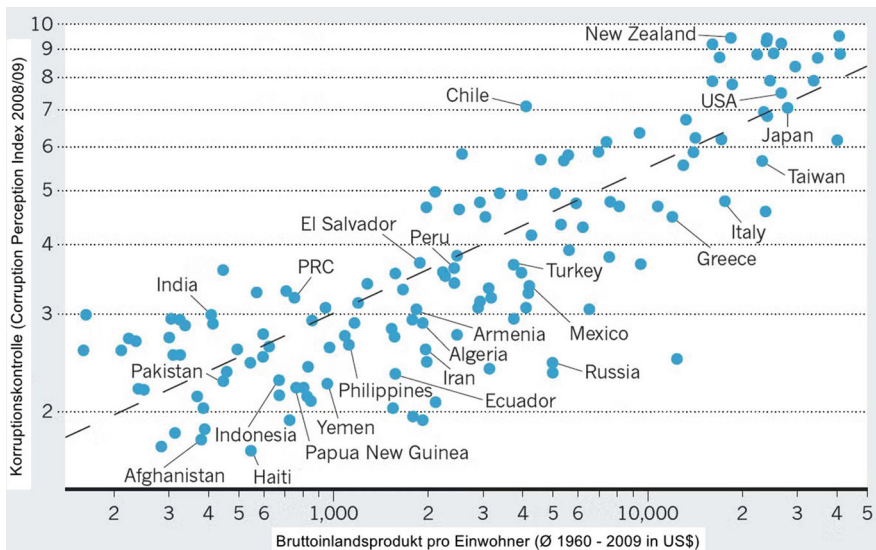
Schon während der Schuldenkrise der 1980er-Jahre, die viele Länder der Dritten Welt an den Rand des Ruins geführt hatte, war die Eindämmung von Korruption zum Ziel westlicher Entwicklungspolitik geworden. Westliche Industriestaaten, entwicklungspolitische NGOs und internationale Organisationen begannen damals ihre Hilfen an der Qualität politischer Strukturen und der Integrität des politischen Personals auszurichten. Dies galt für lateinamerikanische und insbesondere für afrikanische Empfängerländer, wo die Korruption epidemische Ausmaße angenommen hatte, und zwar umso ausgeprägter, je länger und umfangreicher Hilfszahlungen dorthin geflossen waren (Ganahl, 2013, S. 3; Kapur & Webb, 2006). Erst das Ende des Kalten Krieges und des Wettbewerbs der damaligen Supermächte um globalen Einfluss ermöglichte die Aufstellung und Implementation eines internationalen Regelwerks zugunsten guter Regierungsführung in Entwicklungs- und Schwellenländern.

### 3 Theorieaspekte von „Good Governance“

Der Begriff „Governance“ steht in einer Theorietradition, die auf die Bedeutung von Regelsystemen beziehungsweise Ordnungsstrukturen abhebt: Institutionen, die das Handeln in Wirtschaft, Staat und Politik bestimmen oder beeinflussen. Governance-theorien sind der modernen Institutionenökonomik und dem Neo-Institutionalismus in den Sozialwissenschaften zuzuordnen (Edeling et al., 1999). Grundgedanke ist, dass sich Aufgaben, die das Zusammenwirken vieler Akteure erfordern, in unterschiedlichen Ordnungsstrukturen – Märkte, öffentliche und private Hierarchien, Verbände, Netzwerke – erledigen lassen, und dass damit je spezifische Vor- und Nachteile verbunden sind. Danach erscheint es sinnvoll, bestimmte Aufgaben und Transaktionen spezifischen Organisationsformen und Regelsystemen zuzuordnen, die sich durch jeweils geringe Transaktionskosten bzw. Reibungsverluste auszeichnen. Verwendung fand der Begriff zuerst in den Wirtschaftswissenschaften, wo er zur Analyse der Koordination von ökonomischen Austauschprozessen und der Gestaltung von Leitungsstrukturen in Unternehmen genutzt wurde (Coase, 1937; Williamson, 1973). Die Politik- und Verwaltungswissenschaft versteht unter „Governance“ das institutionell eingebettete Regieren als regelgebundenes Zusammenwirken vielfältiger Akteure in Regierungen, Verwaltungen, Verbänden, Unternehmen, NGOs, Körperschaften etc. (Benz & Dose, 2010). Gegenstand der Analyse sind hier formelle und informelle Regelsysteme, Institutionen, die zum Teil bewusst geschaffen wurden, zum Teil als Handlungsroutrinen historisch entstanden sind.

„Governance“ ist ein umfassendes, wissenschaftliche Disziplinen übergreifendes Konzept institutioneller Steuerung. Ein ähnlicher Ansatz findet sich in sozialen Ordnungstheorien, die auf Denkströmungen des 19. Jahrhunderts in Deutschland zurückgehen und insbesondere in den älteren Staatswissenschaften, im Werk von Max Weber und später im Forschungsprogramm der Freiburger Schule und ihr verwandter ordoliberalen Konzepten enthalten sind. Diese Theorien fokussieren auf Handlungsprinzipien und Steuerungswirkungen von Ordnungsstrukturen, die den Verlauf ökonomischer und politischer Prozesse beeinflussen. Der Begriff umfasst neben Good Governance-Konzepten der Entwicklungspolitik auch Institutionen und Praktiken der Unternehmenskontrolle (*Corporate Governance*), einen Ordnungsrahmen für internationale Zusammenarbeit (*Global Governance*), basale institutionelle Steuerungsformen und soziale Koordinationsmechanismen wie Markt, Hierarchie, Verbände oder Netzwerke sowie das kooperative Regieren mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und in politischen Mehrebenensystemen (Benz & Dose, 2010).

Aus wissenschaftstheoretischer Sicht birgt der Begriff „Good Governance“ eine Einladung zum Missverständnis. Nicht nur, dass er in der politischen Kommunikation und in Massenmedien oft mit Tugendhaftigkeit und Führungsstärke verwechselt wird. Teile der wissenschaftlichen Literatur verleiten zur Annahme, dass wir es ausschließlich mit normativer Wissenschaft zu tun haben. Daraus erwächst die Kritik, Good Governance-Konzepte seien nicht mehr als ein von neo-liberalen Glaubenssätzen gespeister Normenkatalog westlicher Geberländer und der internationalen Finanzwelt, namentlich der Institutionen des Washington Consensus (Welt-



**Abb. 2** Wohlstand durch Korruptionskontrolle (Ambraseys & Bilham, 2011: 154)

bank, Internationaler Währungsfonds und US-Traesury), den man den Empfängerländern von Entwicklungshilfe aufzwingt. Tatsächlich berufen sich aber die ursprünglichen Verfechter der Kriterien guter Regierungs- und Verwaltungsführen auf empirisch abgesicherte Erfahrungsgrundsätze (Rose-Ackerman, 1997; Kaufman et al., 2000). An vorderster Stelle verweisen sie auf den Zusammenhang von Wohlstand und Korruptionskontrolle (Abb. 2). Demnach sorgt ein ebenes Spielfeld nicht nur für Chancengleichheit undGerechtigkeit, sondern bedeutet auch mehr Wohlstand für alle.

## 4 Praxiserfahrungen

Neuere Untersuchungen der Legitimation und Wirksamkeit von Good Governance-Maßnahmen gehen von einem teilweisen Scheitern entsprechender Programme aus. Im Gegensatz zu den ursprünglichen Analysen konstatieren sie sogar eine Zunahme von „Bad Governance“ und Korruption in einigen Ländern (vgl. Grindle, 2017; Gruffydd Jones, 2013).

Im Unterschied zu Governance-Theorien ist das Good Governance-Konzept weniger ein analytisches als ein auf Praxisanwendung ausgerichtetes, präskriptives Handlungsprogramm. Es geht auch nicht auf Überlegungen im Umfeld politischer Theorien zurück. Im Vordergrund standen Praxiserfahrungen und daraus resultierende Empfehlungen zur Ausgestaltung von Regelsystemen und Kontrollmechanismen, die der Entfaltung von Rechtsstaatlichkeit und Fairness in Organisationen dienen sollten und damit auf eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwick-

lung abzielten. Die Entwicklungszusammenarbeit der ersten Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg bestand im Wesentlichen aus technischer Entwicklungshilfe. Die zugrundeliegende Vorstellung, mit Infrastruktur- und Industrieinvestitionen Wachstums- und Wohlstandseffekte erreichen zu können, erwies sich jedoch als illusionär. Wasserversorgungen und Abwasserkanalisationen, die – kaum in Betrieb genommen – schon verfielen, Fabriken, die ihr Produktivitätsziel nie erreichten und als Industrieruinen ein unrühmliches Ende fanden, Rundfunksender, die Hassparolen aussendeten und sogar zu Völkermord beitrugen, kündeten über Jahrzehnte hinweg das Unvermögen eines von Ökonomie und Technik beherrschten entwicklungs-politischen Ansatzes.

Ein Problem sahen Geberländer der Entwicklungshilfe darin, dass Anlagen finanziert wurden ohne die dazugehörigen Governance-Institutionen mitzuliefern. Infrastruktureinrichtungen entstanden ohne effektive Strassenverkehrsbehörden oder Wasserwirtschaftsverwaltungen, Industrieanlagen ohne zureichende Eigentums-, Wirtschafts- und Handelsgesetze und ohne Wirtschaftskontrollbehörden, Rundfunk- und Fernsehsender ohne Organe der Medienkontrolle. Dass bei Ausschreibungen und der Einstellung von Arbeitskräften häufig Verwandte, Bekannte, Clan-Mitglieder und Stammesangehörige zum Zuge kamen, wurde als ein Zeichen von Korruption gedeutet. Tatsächlich sind Pflichten zur Unterstützung Nahestehender in der Kultur traditionaler Gesellschaften tief verwurzelt. Bleibt dies unberücksichtigt, können die soziale Einbettung der Wirtschaft und der soziale Zusammenhalt zerstört werden. Dann nehmen Konflikte überhand bis hin zu Terrorismus und Bürgerkriegen.

Joseph E. Stiglitz (2005) hat als Chefökonom der Weltbank entwicklungs-politische Fehlentwicklungen in einigen von radikalen neo-liberalen Reformen geprägten Ländern mit dem Erfolg südostasiatischer Entwicklungsstaaten verglichen und daraus die Forderung nach einer ausgewogenen Balance von Staat und Markt abgeleitet. Darin kritisiert er auch ursprünglich geforderte Privatisierungen großer Staatsunternehmen im Infrastrukturbereich und im Bergbau, weil sie oft dem öffentlichen Interesse schaden und „Unternehmer ermutigen zu versuchen, sich privatisierte Unternehmen zu sichern, anstatt in die Gründung eigener Firmen zu investieren“ (Stiglitz, 2005, S. 33). Gerade zur Bekämpfung von Korruption und politischer Willkür sollten Maßnahmen der Marktregulierung, Kartellverbote, Arbeitnehmerrechte und eine unabhängige Justiz den Privatisierungsvorhaben vorausgehen (Stiglitz, 2005, S. 39). Mit dem Appell, Staatskapazitäten und Marktschaffung zugleich zu stärken, traten „Governance-Konfigurationen“ (Lütz, 2003, S. 5, 13, 22) statt neo-liberaler Reformprogramme in den Vordergrund. Der auf dieser Basis formulierte „Post Washington Consensus“ (Stiglitz, 2005, S. 16) beinhaltet eine Politikempfehlung, die zur Zielerweiterung und Korrektur vorangegangener, auf Staatsversagen fokussierter Good Governance-Konzepte beitrug. Inzwischen hat sich die Erkenntnis Bahn gebrochen, dass der sagenhafte Aufstieg der südostasiatischen Tigerstaaten Hongkong, Singapur, Süd-Korea, Taiwan sowie jener von Indonesien, Thailand und Malaysia durchaus auch von Vetternwirtschaft, Autokratie und einem intransparenten Geldwesen begleitet war.

## 5 Strategiewechsel der Korruptionsbekämpfung

In jüngster Zeit häufen sich Stimmen, die ein Umdenken im Verständnis und bei der Bekämpfung von Korruption fordern (Fahed-Sreih, 2023; Mungiu, 2006; Mungiu-Pippidi, 2023; Picci, 2024). Im Vordergrund steht nun die Erkenntnis, dass Korruption im Kontext des Entwicklungsstandes von Staaten und Gesellschaften zu sehen ist. Sie zu erkennen und zu benennen, setzt die Trennung einer privaten und öffentlichen Sphäre sowie die Norm unpersönlicher Amtsführung voraus, die in traditionellen Gesellschaften nicht gegeben ist. Im Zusammenhang mit einer auf persönlicher Abhängigkeit beruhenden Herrschaftsstruktur, wie wir sie in patrimonialen oder absolutistischen Staatsgebilden vorfinden, erscheint die Anwendung des Konzepts sinnlos, da diesen politischen Gemeinschaften universalistische Verhaltensnormen fremd sind (Mungiu, 2006, S. 87). Allerdings sind auch unter solchen Bedingungen stabile institutionelle Gleichgewichte und bis zu einem gewissen Grad ökonomische Entwicklung möglich. Ein politischer Reformdruck, wie ihn der Good Governance-Ansatz erwarten ließ, war daher in Ländern mit traditionaler Herrschaftspraktik ausgeblieben.

Die Beobachtung, dass hohe Wachstumsraten in etlichen Entwicklungs- und Transformationsländern durchaus mit Korruption einhergehen und in anderen nicht, und dass Good Governance-Maßnahmen wider Erwarten sogar eine Zunahme von Korruption bewirken können, führte zu weiteren Untersuchungen des Korruptionsgeschehens und dessen Zusammenhangs mit Governance-Institutionen (Arndt & Oman, 2006; Fahed-Sreih, 2023; Gamberoni et al., 2016; Ganahl, 2013; Graeff, 2002). Der World Development Report 2017 der Weltbank befasst sich eingehend mit den Ursachen und Auswirkungen von Korruption und zeigt sich kritisch gegenüber Top-Down-Strategien, die verkennen, dass Korruption zunehmend weniger transaktionsbezogen ist, sondern auf Netzwerkstrukturen, gemeinsamen Interessen und sozialen Erwartungen beruht:

„Der erste Schritt zum Überdenken unseres Verständnisses von Korruption ist die Erkenntnis, dass sie kein gesellschaftliches „Übel“ oder eine „Krankheit“ ist, die es auszurotten gilt, sondern ein integraler Bestandteil von Governance-Systemen und ihrer Interaktionsregeln. Länder befinden sich auf einem Kontinuum zwischen solchen, in denen die Geltung von Regeln vom persönlichen Status abhängt und solchen, in denen sie unpersönlich angewandt werden. Dabei ist die Annahme, dass partikularistische Systeme die Ausnahme und unpersönliche die Norm darstellen, historisch nicht korrekt. Tatsächlich ist die Trennung zwischen der öffentlichen und privaten Sphäre und damit die Vorstellung einer vollständigen Unabhängigkeit des Staates von privaten Interessen relativ neueren Datums. Alle Gesellschaften waren ursprünglich im „Besitz“ weniger Personen, die alle Ressourcen kontrollierten. Erst mit der Entwicklungsgeschichte des modernen Staates entstehen individuelle Handlungsfreiheiten und damit zusammenhängend materielle Ressourcen, Wachstumsdividenden, die zur Verteilung verfügbar werden.“ (Weltbank, 2017, S. 77)

Die Weltbank bezieht sich hier auf Arbeiten von Alina Mungiu-Pippidi (2015a, b, 2017) in denen sie zeigt, wie Länder vom natürlichen Zustand der Korruption, des Klientelismus und der partikularistischen Regierungsführung zu unpersönlichen Normen der Fairness, Integrität und Transparenz übergehen, die eine gute Regie-

rungsführung ausmachen. Damit verbunden ist das Eingeständnis, dass Partikularismus eine natürliche Neigung darstellt. Menschen neigen dazu, die eigene Familie, ihren Clan, ihre Herkunft oder ihre ethnische Gruppe zu bevorzugen. Fremde und den Rest der Welt fair und gerecht zu behandeln, ist eine Vorstellung, die von der gesellschaftlichen Entwicklung und ausreichenden Ressourcen abhängt. Zugleich wird deutlich, dass Korruptionsfreiheit in allen Weltteilen, auch den entwickelten Industrieländern, schwer zu erreichen und auch schwer zu erhalten ist (Mungiu-Pippidi, 2017). Der Kontrast einer daraus folgenden Neuausrichtung der Korruptionsbekämpfung zu vorangegangenen, überwiegend neoliberalen Entwicklungskonzepten ist greifbar, zumal letztere das egoistische Handeln auf Märkten propagiert hatten, während sie das staatliche Handeln als alleinige Brutstätte von Korruption darstellten.

Goran Hyden (2002, S. 694) spricht in einem Beitrag mit dem Titel „Why Africa finds it so hard to develop“ von einer Zuneigungsökonomie (*economy of affection*) und verweist auf familiäre Bindungen, Gruppenloyalität, Solidarverpflichtungen und Klientelbeziehungen, die kulturell tief verankert sind. Sie widersprechen den Rationalitätsprinzipien der europäischen Moderne und berauben deren Institutionen ihres Sinngehalts. Das hybride Nebeneinander von traditionellen bzw. patrimonialen und modernen Herrschaftsformen gilt als Ausdruck eines „Neopatrimonialismus“, der sich als Hürde für die Adoption der westlichen, demokratisch-kapitalistischen Gesellschaftsformation erweist. Hybridität erscheint so nicht nur als Grundlage einer speziellen Funktionslogik afrikanischer politischer Systeme, sondern als Hauptursache für das Scheitern von Good Governance Projekten.

---

## 6 Der unipolare Moment als Ausgangspunkt

Der weltweite Kampf gegen Korruption wurde erst durch den unipolaren Moment nach dem Fall der Berliner Mauer möglich. Gemeint ist die Phase unangefochtener Machtentfaltung durch die USA und deren offensiver Liberalismus. Es war kein Zufall, dass die Aufmerksamkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit nach dem Ende des „Kalten Krieges“ auf Governance-Qualitäten der Empfängerländer gelenkt wurde. Die damit verbundene Konditionalität von Hilfeleistungen war nach dem zuletzt vor allem in den Ländern des Südens ausgetragenen Systemkonflikt zwischen Ost und West erreichbar. Erst dann konnten sich Initiativen der USA mit dem Ziel einer demokratisch kapitalistischen Welteinheit entfalten. Zu Beginn der 1990er-Jahre reduzierten die Vereinigten Staaten und Frankreich ihre Hilfe für mehrere von endemischer Korruption geplagte afrikanische Autokratien, die während des Kalten Krieges noch enge Verbündete des Westens gewesen waren und dabei enorme finanzielle und militärische Unterstützung genossen hatten. Dies ermutigte dortige Oppositionsbewegungen und machte demokratische Reformbemühungen zur Hauptbedingung für die weitere Entwicklungshilfe. Zwanzig Jahre später machte George W. Bush im Rahmen des US-Kriegs gegen den Terror das Ziel einer Demokratisierung der Welt zum Eckpfeiler der amerikanischen Außenpolitik. Die Korruptionskontrolle wurde zum maßgeblichen Kriterium für den Erhalt von

Hilfe und den Erlass von Schulden im Rahmen des 2004 gestarteten *Millennium Challenge Account* für hoch verschuldete arme Länder (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC). Korruptionsbekämpfung und Demokratisierung wurden so zu grundlegenden Konditionalitäten der Entwicklungspolitik.

Das Leitbild von Good Governance erstreckte sich bald auch auf entwickelte Industrieländer. Es kommt in den „Grundsätzen des Guten Regierens“ der Europäischen Union (Börzel et al., 2008; Soyaltin-Colella 2022) und in den Governance-Prinzipien der OECD (1995) ebenso zum Ausdruck wie zum Beispiel in den fünf Kriterien „Guter Regierungsführung“ des deutschen Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ, 1996).

In Partnerschaftsabkommen der EU sowohl im Rahmen ihrer Nachbarschaftspolitik und internationalen Handelsabkommen, als auch in Assoziationsverträgen und Beitrittsverhandlungen stehen das Bekenntnis zur Antikorruptionspolitik und die Vereinbarung von Maßnahmen gegen Korruption im Staatsapparat und im Geschäftsverkehr an prominenter Stelle (Börzel et al., 2008).

Die Debatte erstreckt sich auch auf internationale Organisationen, seit den 2010er-Jahren insbesondere auf den Internationalen Fußballverband FIFA und das Internationale Olympische Komitee IOC (Höfling et al., 2020; Winand & Anagnostopoulos, 2019). Hier geht es um „Veranstaltungskorruption“, um Wettbetrug und undurchsichtige Praktiken bei der Vergabe von Medien- und Senderechten, um undurchsichtige Finanzpraktiken sowie um Doping und Diskriminierung. Korruption in Sportverbänden fügt nicht nur dem Sport materiellen und immateriellen Schaden zu. Sie untergräbt auch, wie es in einer Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags heißt, die „rechtsstaatliche Grundordnung der Gemeinschaft“ (Deutscher Bundestag, 2014, S. 5). Die 2011 erlassenen olympischen Prinzipien von Good Governance nennen als Ziel „das Hineinwirken der Olympischen Bewegung in die Gesellschaft durch die Profilbildung und -bewahrung von Spitzen-, Leistungs-, Freizeit- und Breitensport als Kulturgut und Unterstützungsmittel für Erziehungsprozesse auf interkultureller, moral- und sozialerzieherischer Ebene. Grundlage für die Umsetzung dieser Zielsetzung müssen Governance-Leitlinien sein, die Transparenz, Glaubwürdigkeit, Partizipation und Verantwortung im IOC, bei den Stakeholdern der Olympischen Bewegung und in Austauschprozessen zwischen IOC und den Stakeholdern zur Anwendung kommen lassen“ (Wassong, 2018, S. 4).

---

## 7 Kritik des Good Governance-Konzeptes

In den Jahrzehnten der Anwendung des Konzeptes kam es zu mehreren Korrekturen, vor allem auch im Hinblick auf Strategien der Korruptionsbekämpfung. Orientiert an einem neoliberalen Leitbild standen zunächst die Beobachtung von Staatsversagen sowie Korruption im öffentlichen Sektor im Vordergrund. Später wurde der Fokus auf Korruption in Unternehmen und Organisationen der Zivilgesellschaft erweitert.

Vor allem Good Governance-Konditionalitäten, unter denen Hilfe geleistet wurde, blieben nicht unumstritten. In einigen Ländern erreichten die neuen, an Good

Governance-Kriterien orientierten Hilfsprogramme das Gegenteil dessen, was sich Weltbank, IWF, UNCTAD und nationale Geberländer erhofft hatten. In den traditionellen Gesellschaften vieler Empfängerländer ließ sich Korruption nur schwer bestimmen und kontrollieren. Sie blieb in der Alltagskultur vieler Länder tief verwurzelt. Nicht selten zählt dort als allgemeine Umgangsform, was in Industrieländern des Nordens bereits als Bestechung gilt. Eine Kritik an der Good Governance-Mission lautet daher, sie vernachlässige kulturelle Praktiken in den Empfängerländern und zwingt ihnen Verhaltensregeln und Werte der Geberländer in unzulässiger Weise auf. „Damit entsteht die Gefahr, mit dem unbedachten Transfer universell normierter Strukturen in weniger entwickelte Länder gewachsene Strukturen zu zerstören, die im Sinne multipler Entwicklungspfade durchaus Anknüpfungspunkte für Modernisierungsprozesse in Staat und Gesellschaft bieten könnten“ (Czada, 2010, S. 17). Indes hat die ursprüngliche Stoßrichtung zugunsten von Marktsteuerung als Antagonismus zu Staat und Politik den Good Governance-Diskurs so nachhaltig geprägt, dass die Bedeutung historisch-kultureller Feinheiten und Pfadabhängigkeiten aus dem Blick geriet, damit auch die Chance, an vorhandene Entwicklungslinien anzuknüpfen.

Im Wesentlichen lassen sich für die aufkommende Kritik und das teilweise Scheitern von Good Governance-Programmen fünf Gründe anführen:

- Die Leitlinien und Prinzipien von Good Governance-Prinzipien sind nur schwer operationalisierbar. Die Indikatoren guten Regierens basieren auf zumeist von Wirtschaftsexperten und Unternehmen geäußerten, subjektiven Einschätzungen der Qualität von Institutionen (Arndt & Oman, 2006; Glaeser et al., 2004). Diese Kritik gilt vor allem auch dem Corruption Perception Index (De Maria, 2008a).
- Good Governance ist ein universalistisches Rezept für eine demokratisch-kapitalistische Welteinheit, das die kulturelle Vielfalt und Eigenheiten einzelner Länder vernachlässigt. Selbst wo es offiziell oder mehrheitlich begrüßt wird, hemmt eine kulturunempfindliche Anwendung den Programmerfolg. Dabei gab es frühe Hinweise, dass institutioneller Wandel nur gelingen kann, wenn Traditionen, Überzeugungen und Strukturen der einzelnen Gesellschaften Berücksichtigung finden (Landell-Mills, 1992).
- Die Konditionalität von Hilfeleistungen verletzt die nationale Souveränität und demokratische Selbstbestimmung adressierter Staaten. Kritiker sehen darin eine versteckte Form von Neo-Kolonialismus (De Maria, 2008b). Als Ausdruck westlich-kapitalistischer Dominanz wahrgenommen, führte dies zur Ablehnung westlicher Werte und zur Formierung einer internationalen Gegenbewegung in Gestalt anti-westlicher autokratischer Staatenbündnisse.
- Bad Governance werde häufig zum „Sündenbock“ fortbestehender Fehlleistungen globaler und regionaler Entwicklungs- und Integrationspolitiken. Industrieländer und internationale Regime immunisierten sich so im Verein mit willfähigen Nichtregierungsorganisationen gegen Selbst- und Fremdkritik (George, 1995; Guilhot, 2000, 2012).
- Schließlich lag dem ursprünglichen Konzept ein ahistorisches Verständnis von Entwicklung zugrunde. Während der wissenschaftliche Governance-Begriff eine

Erweiterung hin zum historischen Institutionalismus erfahren hatte, folgte die Good Governance-Debatte bis vor wenigen Jahren einem funktionalistischen Grundverständnis, wonach Politik und Gesellschaft sozialtechnologisch gestaltbar seien. Das führte zu Machbarkeitsillusionen, die enttäuscht wurden (Mungiu-Pippidi, 2015b; Mungiu-Pippidi & Johnston, 2017).

Kritik findet sich auch an der Adoption des Konzepts durch die Europäische Union und innerhalb westlicher Geberländer (Joerges, 2002). Die EU orientiert ihre eigene Politik an Good Governance-Kriterien und betrachtet sie als Zielgrößen ihrer Nachbarschaftspolitik und Transformationspartnerschaften mit nordafrikanischen, osteuropäischen und eurasischen Staaten. Probleme entstehen hier infolge der Zuwanderung aus weniger entwickelten Weltregionen und ungelöster Konflikte der Migrationspolitik sowie aufgrund des Aufkommens illiberaler Regime innerhalb der europäischen Staatengemeinschaft (Aydın-Düzgüt, 2022).

Der amerikanische Entwicklungsökonom und Kritiker von Entwicklungshilfe-Programmen William Easterly (2006) bezeichnet endemische Korruption und schlechte Regierungsführung (*Bad Governance*) als Wachstums- und Entwicklungshemmnis. Er verweist auf Daten, die belegen, dass die Korruption in einem Land umso größer ist, je mehr externe Hilfe dorthin geleistet wird. Auch sei es falsch, die Armut primär als ein reines Mangelproblem aufzufassen, das sich durch Hilfeleistungen lösen ließe. Vielmehr sollten die sozialen und ökonomischen Mechanismen in den Blick genommen werden, die Armut verursachen. Die Ursachen lägen oft darin, dass staatliche Institutionen selber korrumpiert seien und Hilfszuweisungen gar nicht bei den Armen ankämen. Diese Kritik reiht sich ein in Analysen, die an institutionellen Reformen und Bildungsanstrengungen ansetzen, um aus patrimonialen und autoritären Herrschaftsformen herauszukommen. Dies setzt Reformprozesse voraus, die Verantwortlichkeit und Kontrolle in Politik, Verwaltung und Unternehmen stärken. Effektives und transparentes Regieren könne die Legitimität und Autorität staatlicher Organe wiederherstellen.

---

## 8 Fazit

Von den Zielen des Good Governance-Normenkatalogs erwies sich das der Korruptionsfreiheit als nahezu unerreichbar. Auch nach einem Vierteljahrhundert intensiver Antikorruptionspolitik im Rahmen und im Namen von Good Governance bleibt Korruption eine Tatsache, die fortbesteht und in einigen Weltgegenden noch zunimmt. Mit dem Ende des unipolaren Moments und dem Beginn eines erneuten Wettbewerbs von Großmächten um die Gefolgschaft von Staaten in Afrika, Südostasien und Lateinamerika haben einstige Versprechen des „guten Regierens“ ein Gutteil ihres Geltungsanspruchs und ihrer Überzeugungskraft eingebüßt. Mit dem Verlust der nach 1990 angestrebten Welteinheit und einer vom Wettbewerb um Rohstoffe geprägten geökonomischen Weltlage sehen sich die Protagonisten von Good Governance-Programmen, allen voran die USA und die Staaten der Europäischen Union, genötigt, von ihrem Ziel einer liberal-demokratisch verfassten kapi-

talistischen Welteinheit abzurücken. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass auch korrupte Regime als Partnerstaaten in Betracht gezogen werden, wenn es den eigenen geopolitischen und -ökonomischen Interessen dient.

Die oft als Neokolonialismus apostrophierte Aufteilung der Welt in Länder, die Rohstoffe verbrauchen und solche, die sie liefern können, begünstigt in den Lieferländern den Fortbestand einer Rentenökonomie, die es dortigen Eliten erlauben, die Loyalität von Schlüsselgruppen oder sogar der gesamten Bevölkerung zu erkaufen oder gewaltförmig zu sichern. Distributive Maßnahmen und der Ausbau des Gewaltapparates durch militärische und polizeiliche Aufrüstung gehen mit zunehmender Korruption einher und führen zur Erosion demokratischer Spielregeln. Der „Ressourcenfluch“ gilt auch als eine Ursache für Bürgerkriege, in denen bewaffnete Rebellen weniger politische und ideologische Ziele verfolgen, sondern lediglich die Kontrolle über Rohstoffe anstreben (Collier & Goderis, 2008; Collier & Hoeffler, 2005). Insgesamt entsteht ein Teufelskreis, in dem der Rohstoffhunger der Industrieländer „bad governance“ mit verursacht, die der liberale Westen daraufhin mit Good Governance-Programmen bekämpfen wollte.

Anfänglich auf individuelles Fehlverhalten abhebende Top-Down-Strategien erwiesen sich als unzureichend angesichts strukturell und kulturell tradierter Handlungsdispositionen. Daraufhin war Korruption zunehmend weniger als ein auf einzelne Transaktionen bezogenes Fehlverhalten betrachtet worden, als eine auf Netzwerkstrukturen, gemeinsamen Interessen und sozialen Erwartungen beruhende Kulturerscheinung. Insgesamt geriet die Korruptionsbekämpfung im Rahmen von Good Governance-Förderprogrammen zunehmend in eine Sackgasse (Seifert et al., 2009), in der sie mit dem Ende der Unipolarität, der schwindenden Dominanz des liberalen Westens und einer neuen Spaltung der Welt zu stagnieren droht.

Jüngst offenbarten Bestechungsskandale im Umfeld des internationalen Sports und die weltweite COVID19-Pandemie der Jahre 2020–23, wie anfällig selbst Industrieländer für Korruption sind – und dies trotz langjähriger und umfangreicher Bemühungen um Good Governance auch in diesen Ländern (Wolf & Graeff, 2022).

**Erklärung zu konkurrierenden Interessen** Der/die Autor(en) hat/haben keine Interessenkonflikte zu erklären, die für den Inhalt dieses Manuskripts relevant sind.

---

## Literatur

- Ambraseys, N., & Bilham, R. (2011). Corruption kills. *Nature*, 469, 153–155.
- Arndt, C., & Oman, C. P. (2006). *Uses and abuses of governance indicators* (Development Centre Studies). OECD.
- Aydın-Düzgüt, S. (2022). Still a good governance exporter? Questioning EU's transformative power in the age of democratic decline. In D. Soyaltin-Colella (Hrsg.), *EU good governance promotion in the age of democratic decline* (S. 283–293). Springer.
- Benz, A., & Dose, N. (Hrsg.). (2010). *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Springer VS.
- BMZ. (1996). *Entwicklungspolitisches Konzept der Bundesregierung* (BMZ-aktuell 72). Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit.

- Börzel, T., Pamuk, Y., & Stahn, A. (2008). *Good governance in the European Union* (Berliner Arbeitspapiere zur Europäischen Integration, Bd. 7). Freie Universität Berlin.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386–405.
- Collier, P., & Goderis, B. (2008). *Commodity prices, growth, and the natural resource curse: Reconciling a conundrum* (Paper 274, Centre for the Study of African Economies Working Paper Series). Oxford University.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2005). Resource rents, governance, and conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 625–633.
- Czada, R. (2010). Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln. Grundlagen, Anwendungen, Kritik. In A. Benz & N. Dose (Hrsg.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (2., akt. Aufl., S. 201–224). Springer VS.
- De Maria, W. (2008a). Measurements and markets: Deconstructing the corruption perception index. *International Journal of Public Sector Management*, 21(7), 777–797.
- De Maria, W. (2008b). Neo-colonialism through measurement: A critique of the corruption perception index. *Critical Perspectives on International Business*, 4(2/3), 184–202.
- Deutscher Bundestag. (2014). *Korruption und Governance-Strukturen in internationalen Sportorganisationen*. Wissenschaftlicher Dienst des BT, Ausarbeitung WD 10-3000-097/14.
- Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden. Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Penguin.
- Edeling, T., Jann, W., & Wagner, D. (1999). *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fahed-Sreih, J. (Hrsg.). (2023). *Corruption – New insights*. IntechOpen.
- Gamberoni, E., Gartner, C., Giordano, C., & López-García, P. (2016). *Is corruption efficiency-enhancing? A case study of nine Central and Eastern European countries* (Working paper series/European Central Bank, no 1950). European Central Bank.
- Ganahl, J. P. (2013). *Corruption, good governance, and the African state. A critical analysis of the political-economic foundations of corruption in Sub-Saharan Africa* (Potsdam Economic Studies, Bd. 2). Potsdam University Press.
- George, S. (1995). *Kredit und Dogma. Ideologie und Macht der Weltbank*. Konkret Literatur-Verl.
- Glaeser, E. L., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2004). Do institutions cause growth? *Journal of Economic Growth*, 9, 271–303.
- Graeff, P. (2002). Positive and negative ethische Aspekte von Korruption. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 25(3), 291–302.
- Grindle, M. S. (2017). Good governance, R.I.P.: A critique and an alternative. *Governance*, 30(1), 17–22.
- Gruffydd Jones, B. (2013). ‚Good governance‘ and ‚state failure‘: Genealogies of imperial discourse. *Cambridge Review of International Affairs*, 26(1), 49–70.
- Guilhot, N. (2000). Die Weltsaniierer vom Dienst. Weltbank und IWF. *Monde diplomatique* (6246 v. 15.09.2000), 16–17.
- Guilhot, N. (2012). *The democracy makers. Human rights and the politics of global order*. Columbia University Press.
- Höfling, W., Horst, J., & Nolte, M. (Hrsg.). (2020). *Good Governance im Sport* (Sport – Recht – Gesellschaft, Bd. 7). Mohr Siebeck.
- Hyden, G. (2002). Why Africa finds it so hard to develop. *Nord-Süd Aktuell*, 18(4), 692–704.
- Joerges, C. (2002). Das Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren“: Ein missglückter Aufbruch zu neuen Ufern. *Integration*, 25(3), 187–199.
- Kapur, D., & Webb, R. (2006). *Governance-related conditionalities of the international financial institutions* (UNCTAD G-24 Discussion Paper). United Nations Conference on Trade and Development.
- Kaufman, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (2000). Governance matters: From measurement to action. *Finance and Development*, 37(2), 10–13.
- Landell-Mills, P. (1992). Governance, cultural change, and empowerment. *The Journal of Modern African Studies*, 30(4), 543–567.

- Lütz, S. (2003). *Governance in der politischen Ökonomie* (MPIFG Discussion Paper, 03/5). Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mungiu, A. (2006). Corruption: Diagnosis and treatment. *Journal of Democracy*, 17(3), 86–99.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015a). Corruption: Good governance powers innovation. *Nature*, 518(7539), 295–297.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015b). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press.
- Mungiu-Pippidi, A. (2017). *Corruption as social order* (World Development Report 2017 Background Paper). World Bank.
- Mungiu-Pippidi, A. (2023). *Rethinking corruption* (Rethinking Political Science and International Studies Series). Edward Elgar.
- Mungiu-Pippidi, A., & Johnston, M. (Hrsg.). (2017). *Transitions to good governance. Creating virtuous circles of anti-corruption*. Edward Elgar.
- OECD. (1993). *Participatory development and good governance*. OECD/GD(93)191.
- OECD. (1995). *Participatory development and good governance* (Development Co-operation Guidelines Series). OECD.
- Picci, L. (2024). *Rethinking corruption: Reasons behind the failure of anti-corruption efforts*. Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S. (1997). The political economy of corruption. In *Corruption and the global economy* (S. 31–60). Institute for International Economics.
- Schuppert, G. F. (2011). *Alles Governance oder was?* (Schriften des Münchner Centrums für Governance-Forschung, Bd. 4). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Seifert, M., Wehr, I., & Weiland, H. (Hrsg.). (2009). *Good Governance in der Sackgasse?* (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Bd. 5). Nomos.
- Stiglitz, J. E. (2005). More instruments and broader goals: Moving toward the post-Washington consensus. In A. B. Atkinson, K. Basu, J. N. Bhagwati, D. C. North, D. Rodrik, F. Stewart, et al. (Hrsg.), *WIDER perspectives on global development* (Studies in Development Economics and Policy, S. 16–48). Palgrave Macmillan.
- Soyaltin-Colella, D. (2022). *EU good governance promotion in the age of democratic decline*. Palgrave Macmillan.
- Wassong, S. (2018). Governance-Leitlinien im Internationalen Olympischen Komitee: ausgewählte historische und gegenwärtige Problemfelder im Vergleich. In W. Höfling, J. Horst, & M. Nolte (Hrsg.), *Good Governance im Sport* (Sport – Recht – Gesellschaft, S. 3–18). Mohr Siebeck.
- Weltbank. (1989). *Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth; a long-term perspective study*. World Bank.
- Weltbank. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*. World Bank.
- Williamson, O. (1973). Markets and hierarchies: Some elementary considerations. *American Economic Review*, 63(2), 316–325.
- Winand, M., & Anagnostopoulos, C. (Hrsg.). (2019). *Research handbook on sport governance*. Edward Elgar Publishing.
- Wolf, S., & Graeff, P. (Hrsg.). (2022). *Corona und Korruption. Gesellschaftswissenschaftliche Analysen*. Springer VS.

**Roland Czada** lehrte bis zu seiner Emeritierung 2019 an der Universität Osnabrück. Seine Forschungsschwerpunkte sind Staat-Verbände-Beziehungen, Politikfeldanalysen, das politische System Deutschlands und empirische Politiktheorien.