
Korruption als Hemmnis für wirtschaftliche Entwicklung

Peter Eigen

I. Bedeutung des Staates

Einige meiner Vorredner vertraten die Ansicht, es sei ein Fehler gewesen, den Staat an den Rand zu drängen, und dass er jetzt wieder stärker ins Spiel gebracht werden müsse. Das ist auch meine Meinung. Korruption als Hemmnis für wirtschaftliche Entwicklung ist ein Thema von großer Bedeutung. Bei einem Treffen mit der Europäischen Union sagte Paul Wolfowitz, Good Governance sei unter allen entscheidenden Faktoren für die Entwicklung in Afrika und anderswo der wichtigste. Noch wichtiger sogar ist die sachgemäße Nutzung von Ressourcen. In diesem Zusammenhang sind auch die Initiativen zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele zu sehen, wie z. B. der Schuldenerlass an Entwicklungsländern. Wir sprechen hier also über ein wichtiges Thema, und wir dürfen es auch angesichts der Tatsache nicht unter den Teppich kehren, dass das nächste Gipfeltreffen der G8 im Juni in Deutschland stattfinden wird und Deutschland den Vorsitz der Europäischen Union übernehmen soll.

Natürlich gibt es zu dem Thema auch kritische Stimmen, wie die von Jeffrey Sachs oder auch Bill Clinton, nach deren Ansicht sich unser Kampf nicht gegen die Korruption richten sollte, sondern gegen Hunger, Armut und Krankheit. Wir wollen die Menschen mit Trinkwasser versorgen, nicht mit Good Governance. Nach Ansicht man-

cher Kritiker wird also das Problem der Good Governance aufgebauscht und übertrieben, und manche reichen Länder entschuldigen damit ihr Versagen bei der Erfüllung der Millennium-Entwicklungsziele und anderer Versprechen. Auch von Seiten derer, die die Sache der Good Governance vertreten und zur Verbesserung der Entwicklungschancen für Ehrlichkeit und gegen Korruption kämpfen, wird diese Debatte gelegentlich recht aggressiv geführt.

1. Schwächen einer globalisierten Wirtschaft

Ich möchte über die Schwächen der globalisierten Wirtschaft im Bereich der Good Governance sprechen. Man kann eine Wirtschaft nicht sich selbst überlassen. Die Funktionen des Marktes müssen geschützt und die sozialen Standards gesichert werden, und dies verlangt nach der regelnden und steuernden Hand des Staates. In einer globalisierten Wirtschaft jedoch gibt es zahlreiche Lücken und Schwächen; die starke Hand des öffentlichen Sektors fehlt, was zu einer Asymmetrie in vielen Dingen führt, die normalerweise im Zusammenspiel zwischen Wirtschaft und Staat reguliert und gesteuert werden. Auch ist es gelegentlich schwierig, einzelnen Regelungen räumlich und zeitlich Geltung zu verschaffen.

2. Regelungsaufgaben des Staates

In einer Demokratie sind die verschiedenen Interessen auf der untersten Ebene vertreten, wobei immer die Gefahr besteht, dass einzelne sich nach vorne drängen könnten. Auch derartige Asymmetrien müssen gesteuert und reguliert und die dafür erforderlichen Mittel und Ressourcen bereitgestellt werden. Die Frage ist: Wie schaffen und organisieren wir einen besseren Staat, um das Ziel der Good Governance zu erreichen? In einer globalisierten Wirt-

schaft ist dieses Ziel meiner Ansicht nach für Einzelne praktisch unerreichbar. Oft hört man die Ansicht, man müsse dem Privatsektor mehr Spielraum einräumen, weil er über globale Strategien und über die erforderliche Reichweite verfügt. Richard Barnett vertrat diese Ansicht vor zehn Jahren in seinem Buch „Global Reach“. Die Frage bleibt jedoch, warum die Menschheit den Vorständen multinationaler Unternehmen die Erarbeitung und Umsetzung sozialer Normen überlässt, um die Nachhaltigkeit der Entwicklung auch für die zukünftigen Generationen sicherzustellen, denen wir eine intakte Welt hinterlassen wollen.

Denkt man aber genauer darüber nach, so stellt sich dies als Wunschdenken heraus. Wir müssen Regeln, Grundlagen und Rahmenbedingungen für die globalisierte Wirtschaft erarbeiten, anstatt mit offenen Augen zu träumen. Wir müssen sozialverantwortliches Verhalten und entsprechende Normen einfordern, die um der Umwelt und anderer wichtiger Aspekte der Good Governance willen erfüllt werden müssen.

II. Bekämpfung der Korruption

1. Korruption und gemeinwohlschädliche Projekte

Wir müssen also die Rolle eines Koalitionspartners spielen, der mit dem Staat, mit internationalen Institutionen wie der Weltbank, mit der Privatwirtschaft und dem Privatsektor zusammenarbeitet. Sie können uns dabei helfen, die Rahmenbedingungen für eine weitere Stärkung des Staates festzulegen. Damit komme ich zum Thema der Korruption und ihrer Bekämpfung. Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre leitete ich das Ostafrika-Büro der Weltbank und musste feststellen, dass es die Korruption war, die viele Pläne und Programme zum Scheitern brachte, die wir in

Afrika erfolgreich zu Ende bringen wollten. In Nairobi war ich dafür verantwortlich, dass regelmäßig Geberkonferenzen abgehalten wurden. Wir hatten Round-Table-Sitzungen wie diese, zu denen multilaterale und bilaterale Geber eingeladen wurden. Diese Treffen fanden ein- bis zweimal pro Monat statt. Wir sprachen darüber, welche Strategien wir in Kenia und anderen afrikanischen Ländern verfolgen könnten, um eine echte Entwicklung zu ermöglichen, ohne uns gegenseitig ins Gehege zu kommen.

Bestimmte Projekte hatten wir als Geber von Anfang an aussortiert, weil sie unserer Meinung nach unwirtschaftlich, nutzlos für die Allgemeinheit und schädlich für die Umwelt waren. Dann aber sahen wir uns mit einer Art unheiliger Allianz von Herstellerfirmen aus Deutschland und anderen reichen Ländern konfrontiert, die von den Banken gestützt wurde. Zusammen mit den Geberländern finanzierte sie genau solche Projekte, wie z. B. ein großes Wasserkraftwerk im Westen Kenias, in das hunderte Millionen Dollar gesteckt wurden. Es handelte sich um ein reines Prestigeprojekt, organisiert von Fachleuten, die hinter dem Show-Effekt und hinter Aufträgen her waren. Sie arbeiteten mit den Entscheidungsträgern in der damaligen Regierung zusammen, um das Projekt durchzupeitschen. So, wie wir es jetzt vor uns sehen, stellt das Projekt jedoch nur eine Belastung dar. Es treibt die Auslandsverschuldung Kenias in die Höhe und zerstört die Umwelt. Die Auswirkungen auf das Grundwasser und die Wälder in dem Gebiet sind mit Sicherheit verheerend.

Die Nomaden z. B., die früher immer wieder in das Gebiet zogen, um ihre Ziegen und ihr Vieh zu weiden, bilden heute eine Art modernes Proletariat in den großen Städten, wo sie am Rande des Hungertodes leben und von der ortsansässigen Bevölkerung häufig gemieden werden. Diese Situation war vorhersehbar, weil hunderttausende Menschen wegen des Projekts umgesiedelt werden mussten. Da die

Finanzlage des Staates angespannt war und die Mittel für das Projekt auch nicht im Wege einer Neuverschuldung im Ausland aufgebracht werden konnten, mussten sie anderswo abgezweigt werden, z. B. bei der Gesundheitsfürsorge. Die Sozialfürsorge in Kenia ist bekanntermaßen ohnehin nicht gut. Ein solches Projekt hätte niemals durchgeführt werden können, wenn die Entwicklungsträger sich geweigert hätten. Es finden sich jedoch immer schnell Bankenkonsortien in Deutschland, Großbritannien, Frankreich oder Japan, die solche Projekte über entsprechende Pakete finanzieren. Dann werden diese Projekte innerhalb weniger Monate auf der grünen Wiese verwirklicht. Das geschieht in ganz Afrika. In Nigeria gibt es Großprojekte, die Milliarden Dollar kosten, aber nie richtig funktionieren. Von ihnen profitieren die Aktionäre, die Bürokraten, die Entscheidungsträger in den Regierungen der entsprechenden Länder, nicht aber die Bevölkerung und die Umwelt.

Derartige Projekte verursachen meiner Ansicht nach einen großen Schaden, der wiederum verursacht wird durch die Korruption und die widersinnige Wirtschaftspolitik in den fraglichen Ländern. Nach Schätzungen der Weltbank fließen in derartigen Zusammenhängen Millionen von Dollar an Bestechungsgeldern. Selbst das ist meiner Meinung nach aber nur die Spitze des Eisbergs. Die Korruption fußt auf der Tatsache, dass falsche Entscheidungen von den falschen Personen getroffen werden. Bei unseren Sitzungen in Nairobi mussten wir feststellen, dass von den Projekten, die wir als schlecht erkannt und deswegen aussortiert hatten, eines nach dem anderen organisiert und verwirklicht wurde, weil korrupte Entscheidungsträger gemeinsam mit korrupten Firmen aus dem Norden Druck ausübten.

2. Maßnahmen gegen Korruption in der OECD

Dieses System veranlasste mich um 1990, selbst die Initiative zu ergreifen. Nach unseren Erkenntnissen galt diese Art der Korruption in Deutschland und anderen reichen Ländern als unerlässlich, weil sie das Exportgeschäft förderte. Ich erinnere mich noch an einen Artikel im Sonntagsblatt, in dem es hieß, der Zweck der Wirtschaftsethik bestehe im Ausgleich. Wenn man bestimmte Aufträge nicht erhalte, bedeute das die Streichung von hunderten von Arbeitsplätzen. In Indonesien z. B. werde die Korruption nicht nur toleriert; sie gelte sogar als positives Element in der Geschäftswelt und als ein integraler Bestandteil der Geschäftskultur. Andererseits dürfen wir nicht vergessen, dass die jüdisch-christliche Kultur in Europa Wucher und Korruption jeder Art verurteilt.

Wenn man bedenkt, dass in Indonesien hunderttausende Menschen auf die Straße gingen, um gegen ihre durch und durch korrupte Führung zu protestieren, dann tritt der Zynismus dieser Zweckpropaganda klar zu Tage. In Deutschland und in den anderen OECD-Ländern war man sich jedoch damals über die Korruption einig. Die einzige Ausnahme waren die Amerikaner, die bereits 1977 ihren Bad Practices Code einführten, der Korruption im Ausland verbietet. In Deutschland hingegen waren Bestechungszahlungen sogar steuerlich abzugsfähig. Also konnte sich auch die Weltbank nicht gegen die Korruption wenden, weil ihre Mitglieder der Ansicht waren, sie sei naturbedingt und notwendig. Da nun alle Mitglieder der Weltbank es für naiv hielten, zu erwarten, die Weltbank werde einen systematischen Kampf gegen die Korruption einleiten, musste ich gehen, wenn ich etwas unternehmen wollte.

3. Arbeit von Transparency International

Als ich mit meiner Arbeit in Deutschland begann, hielten mich viele für blauäugig oder sogar naiv. Auch die Regierung war damals gegen mich eingestellt. Seitdem haben jedoch viele, manchmal sogar erstaunliche Änderungen stattgefunden. Als kleine Nichtregierungsorganisation entschied sich Transparency International von Anfang an für die völlige Unabhängigkeit und richtete sich nach gewissen Prinzipien, die für die Rolle der Zivilgesellschaft von großer Bedeutung sind. Dabei müssen wir sehr pragmatisch vorgehen. Es geht bei der Bekämpfung der Korruption nicht nur um das Strafrecht; vielmehr müssen wir ein System schaffen, das die Korruption riskanter macht und ihr dadurch vorbeugt. Wir haben Hilfsmittel entwickelt, anhand deren unsere Mitglieder ihre eigenen Systeme auf verschiedene Aspekte hin überprüfen können. Dazu gehören unabhängige Gerichte, unabhängige Institutionen zur Bekämpfung der Korruption, unabhängige Gremien zur Überprüfung der Einkommen von Abgeordneten, eine freie Presse, die Öffentlichkeitspflicht, ein gesetzlich gesichertes Recht auf Informationen und die Behandlung der ethischen Aspekte der Korruptionsbekämpfung in den Schulen.

a) Einbindung multinationaler Unternehmen

Außerdem versuchten wir, Konfrontationen so weit wie möglich zu vermeiden. Wir wollten die Industrie auf unserer Seite haben, weil wir wussten, dass die Korruption besonders auf internationaler Ebene ein sehr komplexes Phänomen darstellt. Wir mussten also große Unternehmen dazu überreden, sich an unsere Seite zu stellen. In den Medien wurde kürzlich über die Kommentare von Transparency International zu den Korruptionsfällen bei Siemens berichtet. Wir wollten den Betroffenen keine Vorwürfe machen, sondern mit ihnen zusammenarbeiten,

um die Gründe dafür festzustellen, was bei Siemens, DaimlerChrysler, der Deutschen Bank und anderswo geschehen war. All diese Unternehmen gehören auf gewisse Weise zu unserem Netzwerk. Zwar hat diese Form der Zusammenarbeit auch ihre Schwächen, aber wir versuchen stets, bei unserer Kooperation mit anderen Akteuren unsere Ausgewogenheit und Unabhängigkeit zu wahren.

b) Zusammenarbeit mit der Weltbank und zivilgesellschaftlichen Institutionen

Mit der Weltbank z. B. arbeiten wir in jeder Hinsicht eng zusammen. Sie wandelte sich vom Saulus zum Paulus, als James D. Wolfensohn ihr Präsident wurde, und steht seitdem im Kampf gegen die Korruption absolut auf unserer Seite. Die Unnachgiebigkeit ihrer Haltung schockierte uns sogar gelegentlich. In der Folge richteten die deutschen Unternehmen einen offenen Brief an Minister Rexroth mit dem Ersuchen, Deutschland möge der OECD-Resolution von 1970 beitreten, in der sich die reichsten Länder dazu verpflichteten, die Korruption zu bekämpfen und Bestechungen im Ausland nicht länger politisch zu tolerieren. Nach dieser radikalen Kursänderung ist die Korruptionsbekämpfung heute weitgehend akzeptiert.

Ein weiterer Schwerpunkt unserer Arbeit bei Transparency International sind zivilgesellschaftliche Organisationen, denen wir die größtmögliche Freiheit bei der Lösung der Probleme und der Umsetzung von Überwachungsprogrammen in den jeweiligen Ländern verschaffen möchten. Wir haben dazu ein System von etwa 90 gutfunktionierenden Nationalsektionen geschaffen, denen in Ländern wie Argentinien, Simbabwe und Bangladesch tausende Mitglieder angehören. Sie versuchen, die Korruption im Rahmen ihrer eigenen Kultur zu bekämpfen, und zwar in ihrer ganzen Bandbreite: Von den Bagatellfällen, bei denen kleine Beamte bestochen werden, bis zur Korruption auf den höchst-

ten Regierungsebenen. Die Arbeit ist nicht immer einfach in Ländern, in denen die Führung oder die Elite korrupt ist und Menschen wahllos verhaftet werden können. Im Kongo z. B. wurden zwei Personen festgenommen, die mit uns zusammenarbeiteten. Sie waren an der Entwicklung einer Transparenzpolitik im Rahmen von der Initiative, Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) für die Grundstoffindustrie beteiligt, das heißt für Betriebe im Bergbau, in der Ölförderung, in der Forstwirtschaft usw. Länder mit reichen Rohstoffvorkommen können jedoch durch die Korruption zur Hölle werden, und unser Ziel ist, sicherzustellen, dass der Staat in diesen reichen, gesegneten Ländern, die es auch in Lateinamerika gibt, seine sämtlichen Einnahmen offenlegt. Dazu muss die Zivilgesellschaft mit dem Staat und dem Privatsektor zusammenarbeiten. Zu diesem neuen System gehört auch der Aufbau von gemeinsamen Initiativen in den betreffenden Ländern, die sich aus Vertretern der Industrie, der Geschäftswelt, des Staates und verschiedener gesellschaftlicher Organisationen zusammensetzen und auf die Einhaltung der entsprechenden Gesetze hinarbeiten. Mehr als 500 Repräsentanten aus Industrie- und Entwicklungsländern trafen sich im Oktober letzten Jahres in Oslo, um die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) einen Schritt weiter zu führen. Verschiedene Akteure aus Regierungen, aus dem Privatsektor und aus der Zivilgesellschaft waren vertreten. Ein zivilgesellschaftlicher Vertreter aus dem Kongo-Brazzaville, der gegen die Korruption im eigenen Lande protestiert hat, ohne jedoch Namen zu nennen, wurde nach seiner Rückkehr verhaftet. Kooperation funktioniert also nicht immer, auch nicht mit der Regierung von Kongo-Brazzaville, obwohl wir mit ihr Kontakt zu halten versuchen.

4. Gefahren korrupter Strukturen

Damit komme ich zu meinem eigentlichen Thema zurück: Nach unserer Ansicht verursacht die Korruption deswegen einen so großen Schaden, weil sie alle staatlichen Institutionen durchdringt und ihrer Effizienz beraubt, und zwar von der obersten Ebene, auf der die Wirtschaftspolitik unter dem Einfluss einer systematischen Bestechung mit zweistelligen Millionenbeträgen formuliert wird, die dann auf Geheimkonten in der Schweiz oder anderswo fließen, bis zur untersten Ebene, auf der z. B. die Pfleger und Ärzte in den Krankenhäusern versuchen, Geld von Patienten zu erpressen, die noch auf der Trage liegen, oder in den Schulen, an denen die Kinder die Lehrer erst bestechen müssen, bevor sie Unterricht erhalten. Ich erinnere mich noch daran, dass der Präsident von Benin, Mr Soglo, einmal bemerkte, dass Benin zwar nicht ohne Beamte auskomme, dass sie aber nicht bezahlt werden müssten, weil sie sich selbst finanzierten. Ganz offensichtlich haben wir es hier mit einer Neuerfindung des Staates zu tun.

Wenn ein Grenzbeamter seine Familie ernähren will, braucht er dazu Bestechungsgelder. Wenn Bill Gates riesige Summen für den Kampf gegen Aids und Malaria spendet, bilden sich in vielen Ländern korrupte Strukturen, sobald das Geld zur Verfügung steht. In Kenia zum Beispiel genehmigte sich die Leiterin einer kleinen NRO, die für die Verteilung von Hilfsgeldern für den Kampf gegen AIDS zuständig war, ein Gehalt, das höher war als das des Präsidenten.

5. Überwachungsmaßnahmen der Weltbank und regionaler Entwicklungsbanken

Selbstverständlich versuchen die Weltbank und die Regionalbanken schon seit Jahren, ihre Programme durch Überwachungsmaßnahmen der verschiedensten Art vor Korrup-

tion zu schützen, aber Geld ist schwer zu fassen. Wenn die Weltbank ein Infrastrukturprogramm finanziert, finden sich die Gelder möglicherweise in den Taschen der Elite des betreffenden Landes wieder. Nicht nur die Entwicklungspolitik, auch die Wirtschaft ist davon betroffen. Es werden zahllose technisch und zeitlich falsch geplante Projekte verwirklicht, die der Bevölkerung noch auf Jahrzehnte hinaus zur Last fallen werden.

III. Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft

Auf internationaler Ebene gibt es verschiedene Instrumente und Initiativen, an denen wir mitgearbeitet haben. Für die Bau- und die Bergbauindustrie gibt es zum Beispiel Vereinbarungen zur Verhütung von Geldwäsche. Der globale Pakt der Vereinten Nationen nennt die Bestechung als einen von zehn Punkten.

Ob korrupte Länder über Selbstheilungskräfte verfügen und ob sie durch Konditionalitäten zur Korruption gezwungen werden, ist für uns eine unerfreuliche Frage. Die Konditionalitäten der Amerikaner zum Beispiel sind besonders streng. Wir wollten nicht, dass die Amerikaner einen bestimmten Korruptionsindex zur Bedingung machen, wie in Monterrey vor zwei Jahren. Konditionalitäten können vom Standpunkt der Geber oder der Steuerzahler aus durchaus legitim sein, aber ihre Auswirkungen auf die Bekämpfung der Korruption in den einzelnen Ländern sind recht zweifelhaft, denn wir sind für die Korruption zum großen Teil selbst verantwortlich. Der Norden, die industrialisierten Länder fördern die Korruption auf den globalen Märkten, und deshalb liegt die Verantwortung bei beiden Seiten.

In Afrika verpflichteten sich die Staatsoberhäupter im Rahmen der NEPAD zu Good Governance, zur Einführung eines „Peer Review“-Systems für die Gesellschaft und zum

Kampf gegen die Korruption. In Lateinamerika verabschiedeten sieben Staatspräsidenten bei einem Treffen letzte Woche eine Erklärung gegen die Korruption, die noch weit über die der OAS aus dem Jahr 1994 hinausgeht. Selbst Länder wie Indien und China, die in der internationalen Gemeinschaft als unzugänglich gelten, unternehmen etwas. In China wurde eine Aufsichtsbehörde eingerichtet, die stolz berichtete, es seien bereits tausende Chinesen wegen Bestechung verurteilt worden. Die Korruption ist also international sanktioniert und wird strafrechtlich verfolgt. Auf der anderen Seite wird eben diese Sanktionierung zum Beispiel durch Unternehmen aus Indien und China auf die Probe gestellt, die mit ihrem Energiehunger auf die internationalen Märkte drängen.

Die internationale Gemeinschaft unternimmt also ganz offensichtlich entsprechende Anstrengungen, an denen sich sowohl die Zahler als auch die Empfänger von Schmiergeldern unter den Ländern beteiligen. Die Rolle der Zivilgesellschaft wird in diesem Zusammenhang immer deutlicher, und die Erfahrung von Transparency International dient als Vorbild im Bereich der Menschenrechte, der Umweltschäden, des Arbeitsrechts und der Mobilisierung der Zivilgesellschaft zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem Staat und dem Privatsektor. Natürlich muss die Zivilgesellschaft dazu reifen, sie muss in diese Rolle hineinwachsen. Nicht jede Nichtregierungsorganisation (NRO) ist eine gute Organisation, schließlich ist auch der Ku Klux Klan eine NRO. Vielleicht muss sich wirklich nicht der Staat, sondern die Zivilgesellschaft neu erfinden, um ihre Rolle bei der Sicherung von Good Governance spielen zu können. Dazu müssen zunächst die NROs selbst im Hinblick auf ihre inneren Strukturen und ihre Finanzierung transparenter werden, und sie müssen ihre Kompetenz ausbauen. Es darf nicht sein, dass Greenpeace zum Beispiel Jahre nach der Aktion mit der Bohr-

plattform Brent Spar feststellen muss, dass der ursprüngliche Vorschlag von Shell besser gewesen wäre. So etwas ist ein Rückschlag für die Zivilgesellschaft.

IV. Aufgabe der Wissenschaft

Die Akteure und die Macht der Gesellschaft können auch kontraproduktiv wirken. Dies bringt mich zur Rolle der Universitäten und der Lehrer, die die Zivilgesellschaft mündiger machen sollen.

Anders als in Amerika, wo es zahlreiche Professuren gibt, die sich mit bestimmten Aspekten der Zivilgesellschaft beschäftigen, werden zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland als eine Art Risikofaktor betrachtet. Die akademische Gemeinde unternimmt kaum Anstrengungen, der Zivilgesellschaft die ihr gebührende Rolle zuzuweisen. Die Zivilgesellschaft ihrerseits muss jedoch auch bereit sein, in Bündnisse oder Koalitionen mit dem Staat und dem Privatsektor einzutreten, um gemeinschaftlich Probleme und Mängel der Global Governance festzustellen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Meiner Ansicht nach kann die Zivilgesellschaft, wenn sie denn in ihre eigentliche Rolle hineinwächst, sehr viel zu der bereits erwähnten Mündigkeit beitragen, zu einem Staat, der sowohl effizient als auch verantwortungsbewusst handelt und damit das verlorene Vertrauen wiederherstellt. Mehr Verantwortungsbewusstsein und mehr Gerechtigkeit sind unabdingbare Bestandteile einer Lösung unserer internationalen Probleme.