
Good Governance aus der Perspektive der Empfängerländer

Ahmed S. El-Kosheri

Das Konzept der Good Governance ruht auf drei Grundpfeilern: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Ohne ein Mindestmaß an Demokratie bleibt eine wie auch immer geartete Good Governance unvorstellbar. Dies gilt gleichermaßen für alle totalitären politischen Systeme der Vergangenheit, ob sie nun dem traditionellen pharaonischen Modell, der klassischen orientalischen Despotie oder dem paternalistischen afrikanischen Muster zuzurechnen sind. Laut Bratton und Van de Walle ist das der Fall, wenn:

„Eine einzelne Person lediglich aufgrund ihres persönlichen Prestiges und ihrer Macht herrscht. Die Autorität ist vollständig personalisiert und erhält ihren Charakter von den Präferenzen des Herrschers, nicht aber von einem Rechtskodex. Um die politische Stabilität des Regimes und sein eigenes politisches Überleben zu sichern, schafft der Herrscher eine Sicherheitszone in einem unsicheren Umfeld und verteilt Gunstbezeugungen und materielle Vorteile unter seinen loyalen Gefolgsleuten, die weniger als Staatsbürger agieren denn als Schutzbefohlene des Herrschers.“¹

Selbst nach der Kolonialzeit, als die Unabhängigkeit mit ihren äußeren Anzeichen – Armee, Flagge und Verfassung – Wirklichkeit geworden war, gestaltete sich der Aufbauprozess nicht einfach:

„Eine Einzelperson, oft ein auf Lebenszeit gewählter Präsident, beherrscht den Staatsapparat und steht über

dem Gesetz. Das formelle System der politischen Verwaltung ist von Loyalitäten und Abhängigkeiten durchzogen, und für die Staatsdiener ist die Erfüllung ihrer Pflichten gegenüber der Öffentlichkeit, der eigentliche Daseinszweck ihres Amtes, weniger wichtig als ihre persönliche Bereicherung und ihr Status. Zwar werden die Funktionäre des Staates offiziell besoldet, aber sie haben daneben auch Zugang zu unrechtmäßigen Mieteinkünften, Pfründen und Bestechungszahlungen verschiedenster Art, die gelegentlich eine wichtige Sonderbegünstigung darstellen.⁴²

Zur Sicherung des zweiten grundlegenden Elements, nämlich der Rechtsstaatlichkeit, sind effiziente und effektive Institutionen, die Möglichkeit eines friedlichen Machtwechsels aufgrund freier Wahlen, die Gewaltenteilung sowie bürgerliche und politische Freiheitsrechte unabdingbar, wobei letztere so abgesichert sein müssen, dass Oppositionsgruppen und Parteien ihre in der Verfassung garantierten Rechte nach Maßgabe international anerkannter Vereinbarungen wahrnehmen können.

In ihrem World Development Report von 1997 legte die Weltbank großen Wert auf die Feststellung, die Rechtsstaatlichkeit sei ein Eckpfeiler der Good Governance und unabdingbar für den wirtschaftlichen Erfolg. In der Vereinbarung von Cotonou, die am 23. Juni 2000 zwischen den AKP-Ländern und den Mitgliedern der Europäischen Union abgeschlossen wurde, wird ausdrücklich betont, ein demokratischer Rechtsstaat sei zusammen mit der dadurch bedingten Transparenz und Verantwortlichkeit von grundlegender Bedeutung für die Good Governance.

Das eigentliche Ziel des Rechtsstaats besteht darin, die Würde des Menschen zu schützen und die Freiheit des Einzelnen sowie die Gleichbehandlung aller Bürger zu fördern. Erreichen lässt sich dies nur durch entsprechende Institutionen und Verfahrensgarantien, die die Rechtssicherheit und den Schutz der Justiz im Rahmen rechtsstaatlicher

Verfahren sicherstellen. Die beiden grundlegenden Elemente Transparenz und Verantwortlichkeit wurden auch in dem Weißbuch über Governance in Europa besonders hervorgehoben, das die Kommission der Europäischen Union am 25. Juli 2001 veröffentlichte.³ Das Weißbuch unterstützt Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf allen Regierungsebenen.

Die fünf Grundsätze der Offenheit, Partnerschaftlichkeit, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz sollten auch für die Beziehungen zwischen der westlichen Welt und den Empfängerländern in der Dritten Welt gelten. Daher muss alles unternommen werden, was zur Bekämpfung der Korruption erforderlich ist, denn sie unterminiert die Verantwortlichkeit und beeinträchtigt die Transparenz. Dieser Kampf ist deswegen so bedeutsam, weil die Korruption mittlerweile in vielen Ländern der dritten Welt zum Alltag gehört und alle Ebenen der Verwaltung durchdringt, von den höchsten Regierungskreisen bis zu den untersten Ebenen der Bürokratie.

Bis vor kurzem noch konnte man beobachten, wie viele westliche Firmen riesige Bestechungsgelder an die Behörden in armen Ländern zahlten, um diesen Umständen gerecht zu werden. Daraus entstand eine Reihe internationaler Bestechungsskandale, die vor Gericht kamen. Aufgrund der mit diesem Phänomen verbundenen Gefahren erließen die Mitgliedstaaten der OECD ab dem Ende der 90er Jahre eine Reihe von Gesetzen, die den Unternehmen Bestechungszahlungen im Ausland untersagten. Der Skandal um das „Oil for Food“-Programm der Vereinten Nationen, bei dem angeblich 2400 Firmen auf der ganzen Welt 1,8 Milliarden Dollar an Bestechungsgeldern zahlten, veranlasste die Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Verabschiedung einer internationalen Konvention, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, es der OECD gleichzutun. Wie David Nussebaum, der Geschäftsführer

von Transparency International, vor kurzem erklärte, ist es jedoch so, dass

„die Regierungen des Westens noch viel mehr gemeinschaftlich darüber nachdenken müssen, wie die Hilfspolitik mit der Strategie zur Bekämpfung der Korruption verbunden werden kann.“⁴

Die neue Strategie der Weltbank für Good Governance und Korruptionsbekämpfung setzt ein weiteres positives Signal in dieser Hinsicht mit der Anmerkung:

„Mehr Good Governance und weniger Korruption bereiten den Weg aus der Armut für arme Menschen.“

Die Maßnahmen, die die Weltbank gemeinsam mit der Regierung des Tschad zur Verwaltung der Öleinnahmen des Landes einleitete, bieten ein gutes Beispiel für die Verbindung zwischen Wirtschaftswachstum und Good Governance.⁵ Die Vereinbarungen, die zwischen der Weltbank und der Regierung des Tschad im Zusammenhang mit der Pipeline zwischen Tschad und Kamerun abgeschlossen wurden, enthielten ein nie dagewesenes System von Sicherungen, die nicht nur dem Ziel der Armutsbekämpfung – und indirekt dem Kampf gegen Verschwendung und Korruption – dienten, sondern auch der Berücksichtigung der Bedürfnisse zukünftiger Generationen. Dazu sollte ein Trust eingerichtet werden, dem 10 % der direkten Öleinkünfte des Landes zufließen sollten. Darüber hinaus sollen 80 % der Lizenzgebühren und 85 % der Dividenden für Bildung, Gesundheit, soziale Dienstleistungen, ländliche Entwicklung, die Infrastruktur sowie das Umwelt- und Wassermanagement aufgewendet werden. 5 % der Lizenzgebühren waren für die regionale Entwicklung in den Ölfördergebieten vorgesehen. Um den korrekten Einsatz der finanziellen Ressourcen der Regierung sicherzustellen, wurde ein unabhängiger Kontrollausschuss per Gesetz eingerichtet, um die Ausgaben zu genehmigen und zu überwachen. Der erste Bericht des Kontrollausschusses lenkte

mit seiner Gründlichkeit, Strenge und Transparenz die Aufmerksamkeit der Weltbank auf Unregelmäßigkeiten in der Verwaltung. Diese präzedenzlose Erfahrung mit Good Governance wurde jedoch frustriert, als die Regierung des Tschad es auf sich nahm, das mit der Weltbank vereinbarte Gesetz zur Verwaltung der Öleinnahmen zu ändern. Dabei wurde der Fonds für zukünftige Generationen gestrichen und nicht priore Sektoren, wie zum Beispiel die Territorialverwaltung oder Sicherheitsmaßnahmen, mit größeren Mitteln ausgestattet.

Monate der Spannung folgten dieser Gesetzesänderung, durch die die ursprünglich gesicherte Transparenz und Rechenschaftspflicht entscheidend geschwächt wurden. Die Krise wurde schließlich im Juli 2006 beigelegt, als eine Einverständniserklärung zur Armutsbekämpfung unterzeichnet wurde, die die Regierung des Tschad dazu verpflichtete, 70 % ihres Etats für hochpriore Programme zur Armutsbekämpfung aufzuwenden und zur Sicherung des langfristigen Wachstums einen Stabilisierungsfonds einzurichten. Weiterhin verpflichtete sich die Regierung dazu, den Kontrollausschuss zu stärken und für mehr Transparenz bei der Beschaffung sowie bei der Etat- und Finanzverwaltung zu sorgen.

Im Oktober 2006 erhielt der Kampf gegen die Korruption in Afrika im Bereich der Privatinvestitionen eine neue Dimension durch den Schiedsspruch des ICSID im Rechtsstreit zwischen der World Duty Free Company Limited (Klägerin) und der Republik Kenia (Beklagte).⁶ Der Spruch trug sehr viel dazu bei, alle Zweifel an der Unrechtmäßigkeit von Zahlungen zu zerstreuen, die von interessierten ausländischen Investoren an die höchste Ebene der politischen Hierarchie im Gastland geleistet werden, um deren Genehmigung für eine geplante Privatinvestition zu erhalten. Das Gericht zögerte nicht, den ihm vorliegenden Fall in Abs. 136 seines Urteils wie folgt zu beschreiben:

„Die heimlichen Zahlungen, die von Mr. X im Namen von (Y) an Präsident (Z) und ... geleistet wurden, können nicht als persönliche Schenkung zu öffentlichen Zwecken angesehen werden. Diese Zahlungen hatten nicht nur den Zweck, eine Audienz bei Präsident (Z) zu erlangen ..., sondern dienten vor allem dazu, während dieser Audienz die Zustimmung des Präsidenten zu der beabsichtigten Investition zu erhalten. Nach Ansicht des Gerichts sind diese Zahlungen als Bestechung anzusehen, die dem Zweck diene, den Abschluss des Vertrags von 1989 sicherzustellen“.

Nach einer sorgfältigen Betrachtung der anwendbaren Regeln und Präzedenzfälle kommt das Urteil zu folgendem Schluss:

„Das Gericht ist davon überzeugt, dass Bestechung der internationalen öffentlichen Politik der meisten, wenn nicht gar aller Staaten oder, um es anders auszudrücken, der transnationalen öffentlichen Politik zuwiderläuft. Deswegen können Ansprüche, die aus auf Korruption basierenden Verträgen erwachsen, durch dieses Schiedsgericht nicht bestätigt werden“. (Abs. 157)

Einige Seiten später betont das Gericht:

„Die Korruption eines Staatsbeamten durch Bestechung kann als eines der schrecklichsten Verbrechen gelten, weil sie riesige wirtschaftliche Schäden nach sich ziehen kann und ihr langfristig zahllose Menschen zum Opfer fallen können. Das Vergehen besteht darin, dass eine Person durch Bestechung dazu bewogen wird, ihre öffentlichen Pflichten korrupt und nicht nach Maßgabe dessen wahrzunehmen, was für den Staat und seine Bürger richtig und angemessen ist“. (Abs. 173)

Das Gericht folgte nicht der Argumentation, die sich auf die in gewissen unterentwickelten Gesellschaften und Stammesgemeinschaften immer noch herrschende Tradition berief, nach der Geschenke für einen Herrscher „nicht nur akzeptabel, sondern modisch“ sind. In Kenia etwa ist

dieses System, das in der afrikanischen Kultur verwurzelt ist, unter dem Namen Harambi bekannt.

Bei seiner Zurückweisung dieser besonderen Umstände, die dem sonst allgemein üblichen Muster zuwiderlaufen, stützte sich das Gericht auf den Bericht einer Arbeitsgruppe, der im Dezember 2003 dem Justizministerium in Kenia vorgelegt wurde. Dieser Bericht betont:

„Der Geist des Harambi hat sich im Lauf der Jahre so gewandelt, dass schwere Übergriffe die Folge waren. Es besteht eine Verbindung zu der Entwicklung ausbeuterischer und erpresserischer Praktiken sowie zu der weiten Verbreitung von Korruption und Machtmissbrauch“.

Dasselbe gilt für eine ähnlich negative alte Tradition, das Bakschisch, das bekanntermaßen in der Kultur der arabisch-islamischen Länder weit verbreitet ist.

Schlussbemerkung

Es ist bekannt, dass Bestechung, Vorteilsnahme und aktive wie passive Korruption in den meisten, wenn nicht in allen Ländern mit strafrechtlichen Sanktionen belegt sind. Auch wurden in den letzten Jahren immer mehr internationale Konventionen und andere Verträge unterzeichnet, in denen die verschiedenen Aspekte dieser weltweit verbreiteten Sünde verurteilt werden. Dies gilt für die interamerikanische Konvention gegen Korruption vom 29. März 1996 genauso wie für die Erklärung der Generalversammlung gegen Korruption und Bestechung bei internationalen Handelstransaktionen vom 16. Dezember 1996, das Übereinkommen der OECD zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsinhaber bei internationalen Geschäftstransaktionen vom 21. November 1997, die beiden Korruptionsübereinkommen, die der Europarat am 27. Januar und 4. November 1999 verabschiedete, und die Konvention ge-

gen Korruption der Vereinten Nationen vom 31. Oktober 2003, die nach der Ratifizierung durch 46 Staaten am 14. Dezember 2005 in Kraft trat. In der Präambel erklärten sich die Parteien

„besorgt über die Schwere der Probleme und Bedrohungen, die der Stabilität und Sicherheit der Gesellschaft aus der Korruption erwachsen, die die Institutionen und Werte der Demokratie, die ethischen Werte und die Gerechtigkeit unterminiert und die nachhaltige Entwicklung sowie den Rechtsstaat infrage stellt“.

Auf regionaler Ebene verabschiedeten die Staats- und Regierungsoberhäupter der Afrikanischen Union bei ihrem Gipfeltreffen am 11. Juli 2003 in Maputo, Mozambique, eine Konvention zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption, in der die Mitgliedstaaten erklärten, sie seien

„besorgt über die negativen Auswirkungen von Korruption und Straffreiheit auf die politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Stabilität der afrikanischen Staaten sowie auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Völker Afrikas“.

Die 39 afrikanischen Signatarstaaten

„erkennen an, dass die Korruption die Verantwortlichkeit und Transparenz in der öffentlichen Verwaltung genauso unterminiert wie die sozio-ökonomische Entwicklung auf dem Kontinent“.

Trotz all der schönen Worte in den oben erwähnten internationalen Konventionen müssen wir jedoch leider feststellen, dass bislang kein supranationaler Mechanismus zur Umsetzung der Bestimmungen dieser internationalen Verträge existiert und dass deswegen keine konkreten, effektiven Schritte unternommen wurden. Aus diesem Grund sind die illegalen Praktiken so weit verbreitet wie zuvor, eine Tatsache, die auch Transparency International in ihren jüngsten Berichten bezeugt.

Anmerkungen

¹ Michael Bratton / Nicholas van de Walle: Democratic Experiments in Africa, 1997, S. 6.

² Bratton / van de Walle: op.cit, S. 62.

³ KOM [2001] 428, abrufbar unter http://ec.europa.eu/governance/white_paper/en.pdf; hierzu auch Scharpf: European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity, MPIfG Working Paper 01/6, September 2001.

⁴ Financial Times, 26. September 2006, S. 5.

⁵ Für Einzelaspekte dieses Falles siehe Bronkhorst (Hrsg.): Liability for environmental damage and the World Bank's Chad-Cameroon oil and pipeline project, IUCN, Gland 2000.

⁶ Fall Nr. ARB/00/7, Entscheidung vom 4.10.2006, abrufbar unter <http://ita.law.uvic.ca>.