

AUSLANDSINFORMATIONEN



GE3438959 D

Blanka

AUSLANDSINFORMATIONEN

4 | 2019

Liebe Leserinnen und Leser,

ob im Fußball oder beim Straßenbau – Korruption hat viele Gesichter. Dabei gilt: Je undurchsichtiger und unregelter Entscheidungsprozesse ablaufen, desto höher ist das Risiko für Machtmissbrauch zur eigenen Bereicherung. Willkürliche und intransparente Entscheidungen, sei es in der Rechtsprechung, bei der Vergabe staatlicher Aufträge oder in der Besetzung öffentlicher Ämter, schaden dem Rechtsstaat, und verschlingen zusätzliche Ressourcen. Das Phänomen Korruption findet sich weltweit. Ein Allheilmittel wurde bisher nicht gefunden. Vielmehr lassen sich weltweit unterschiedliche Lösungsansätze beobachten.

Zu einem umfassenden Problem wird es, wenn der zentralen Kontrollinstanz des Rechtsstaats kein Vertrauen mehr entgegengebracht werden kann. Richter haben im Staatsgefüge eine herausragende Position. Sind sie korrupt, hat das Auswirkungen auf sämtliche Bereiche des politischen Lebens. Weltweit ist die Korruption von Richtern jedoch keine Seltenheit, wie Franziska Rinke und die Autorinnen und Autoren aus den Rechtsstaatsprogrammen der Konrad-Adenauer-Stiftung in ihrem globalen Überblick zu dem Thema erläutern. Auf der Suche nach effektiven Maßnahmen gegen eine korrupte Justiz lohnt sich ein Blick über regionale Grenzen hinaus.

Auch Dinge des alltäglichen Lebens, die Grundlage sind für Entwicklung, wie der Zugang zu Strom, können durch Korruption beeinflusst werden. Dies zeigt Anja Berretta anschaulich am Beispiel Subsahara-Afrika. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung hat keinen Zugang zu Elektrizität. Doch ein Großteil der Gelder, die für den Ausbau der Energieversorgung und der allgemeinen Infrastruktur eingesetzt werden könnten, versickert in den Taschen einiger Weniger.

Politische Umbrüche ziehen dabei nicht zwangsläufig ein Aufbrechen festgefahrener Korruptionsstrukturen nach sich. Das Wechselspiel zwischen alten Strukturen und der Neuordnung politischer Macht analysiert Isabel Weininger anhand des Falls Ukraine. Durch den Reformkurs der vergangenen Jahre wurde mehr Transparenz und gesellschaftliches Bewusstsein über Korruption geschaffen. In welche Richtung sich das „transparenteste korrupte Land Europas“ unter Präsident Selenskyj entwickelt, bleibt jedoch abzuwarten. Auch der Machtwechsel in Nigeria hat noch nicht die gewünschten Erfolge gezeigt. Aktuell fehlt der

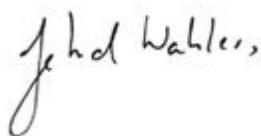
politische Wille, nicht nur vereinzelt gegen Korruption vorzugehen, sondern weitreichende Reformen in sämtlichen Bereichen des Staates und der Wirtschaft durchzuführen. Politik wird, wie Vladimir Kreck beschreibt, in Nigeria noch immer als ein Mittel wahrgenommen, sich selbst zu bereichern. Wenn aufgrund von Korruption die Gelder im Sicherheitssektor fehlen, hat dies verheerende Folgen für die innere Sicherheit des Landes.

Die Intransparenz politischer Systeme begünstigt situative und strukturelle Korruption. Transparenzmechanismen sind daher ein wichtiger Bestandteil im Kampf gegen Vorteilsannahme und für eine vertrauensvolle Beziehung zwischen Bevölkerung und Politik. Eine rechtliche Verankerung dessen stellt zum Beispiel das marokkanische Informationsfreiheitsgesetz dar. Das Königshaus versucht, das Vertrauen der eigenen Bevölkerung durch neue rechtliche Mechanismen wiederzugewinnen. Steffen Krüger berichtet in seinem Beitrag über das neue Recht auf Zugang zu Informationen. Der Grundstein für mehr Transparenz ist gelegt. Für die erfolgreiche Umsetzung ist nun jedoch die gesamte marokkanische Verwaltung gefragt.

Von Transparenzinitiativen über Kontrollmechanismen bis hin zu politischen Machtwechseln, die Ansätze zur Korruptionsbekämpfung sind vielfältig. Häufig fehlt jedoch der politische Wille, tatsächlich etwas an den Zuständen zu verbessern. Antikorruptionsmaßnahmen sind dann nicht viel mehr als ein Feigenblatt. Korruptionsstrukturen sind oft tief verankert und halten sich hartnäckig. Nur wenn ein Bewusstsein dafür entsteht, dass Korruption langfristig für alle Beteiligten negative Konsequenzen hat, ist auf eine Veränderung zu hoffen.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr

A handwritten signature in blue ink that reads "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive style with a large initial 'G'.

Dr. Gerhard Wahlers ist Herausgeber der Auslandsinformationen (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (gerhard.wahlers@kas.de).

Korruption



6 ●●●●●
Korrumpierte Richter –
Bedrohung für den Rechtsstaat
[Franziska Rinke / Marie-Christine Fuchs /
Gisela Elsner / Aishwarya Natarajan /
Arne Wulff / Nils Seidel / Hartmut Rank /
Mahir Muharemović / Anja Schoeller-Schletter](#)

20 ●
Wenn das Licht ausgeht
Auswirkungen von Korruption auf die
Elektrizitätsversorgung in Subsahara-Afrika
[Anja Berretta](#)

31 ●
Die Ukraine –
transparent, aber korrumpert?
[Isabel Weininger](#)

44 ●
Nigerias aussichtsloser Kampf
gegen Korruption
[Vladimir Kreck](#)

55 ●
Das Recht auf Zugang zu Informationen
Mittel zur Korruptionsbekämpfung
in Marokko?
[Steffen Krüger](#)



WEITERE THEMEN

67 ●

New Great Games

Die regionalen Interessen im
afghanischen Friedensprozess

[Ellinor Zeino](#)

79 ●

Die Welt und Wir:
Globale Trends und Zukunftsthemen
für die deutsche Politik

[Peter Fischer-Bollin](#)



Korruption

Korrupte Richter – Bedrohung für den Rechtsstaat

Franziska Rinke / Marie-Christine Fuchs / Gisela Elsner / Aishwarya Natarajan /
Arne Wulff / Nils Seidel / Hartmut Rank / Mahir Muharemović /
Anja Schoeller-Schletter

Richter sind das Kernstück eines funktionierenden Rechtsstaats. Leider sind auch sie nicht vor Korruption gefeit. Mehrere spektakuläre Fälle der letzten Jahre haben gezeigt, dass korrupte Richter weltweit ein Problem sind. Zwar müssen Lösungen im Kampf gegen Korruption in der Justiz auf nationaler Ebene gefunden werden, dennoch lohnt sich eine globale Perspektive auf dieses Phänomen.

Einleitung

Franziska Rinke

Richter sein ist mehr als ein Beruf. Richterinnen und Richtern wird, entsprechend ihrer Stellung, eine herausragende Bedeutung im Staatswesen beigemessen. Unabhängig, also frei in ihrer Entscheidungsfindung und nur an Recht und Gesetz gebunden, sollen sie sein. Sie üben eine wichtige Kontrollfunktion aus und sind ein notwendiges Gegengewicht zur Gesetzgebung und zur Exekutive. Sie bilden das Rückgrat eines funktionierenden Rechtsstaats. Korrupte Richter sind aus diesem Grund eine der größten Bedrohungen für einen Rechtsstaat. (Antikorruptions-) Gesetze laufen ins Leere, wenn sie durch Richter durchgesetzt werden sollen, die selbst korrupt sind.

Um das genaue Ausmaß der Justizkorruption festzustellen, ist zunächst eine Klärung des Begriffs notwendig. Dies ist nicht ohne Schwierigkeiten möglich. Selbst das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption,¹ der mit 186 Ratifikationen umfassendste völkerrechtlich bindende Vertrag zur globalen Korruptionsbekämpfung, lässt eine genaue Definition des Begriffs vermissen. Jedoch wird man unter Justizkorruption, der Definition von *Transparency International* folgend, zumindest den Missbrauch der eigenen Position durch Justizpersonal zur persönlichen Bereicherung, sowohl mittels materieller als auch immaterieller Vermögenswerte, jegliches Handeln mit Informationen oder sonstige Einflussnahmen auf den gerichtlichen Entscheidungsprozess sowie politische Einflussnahmen auf die Justiz und ihre Entscheidungsprozesse,

insbesondere durch politisch motivierte Ernennungen und Entlassungen von Justizpersonal, einordnen können.²

Dass Korruption die richterliche Integrität untergräbt, ist augenscheinlich. Die Folgen hinsichtlich eines effektiven und unparteiischen Justizsystems sowie der richterlichen Unabhängigkeit sind jedoch weitaus gravierender. Viele Länder scheitern im Kampf gegen die Korruption, nicht nur im Bereich der Justiz. Wie stellen sich die Entwicklungen der letzten Jahre dar und gibt es Hoffnung auf Besserung?

Im Jahr 2015 hat das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) auf dem 13. Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechenprävention und Strafjustiz in Katar die „Doha Declaration“ verabschiedet.³ Die Erklärung ist handlungsorientiert und stützt sich auf vier Grundpfeiler. Einer davon ist richterliche Integrität. Im April 2018 wurde das *Global Judicial Integrity Network* ins Leben gerufen. Dies ist ein Netzwerk von Richtern für Richter mit einem *peer-to-peer*-Ansatz. Neben dem Austausch stehen vor allen Dingen Weiterbildungsangebote im Vordergrund, basierend auf den „Bangalore Principles of Judicial Conduct“.⁴ Sie zielen darauf ab, die Justiz bei der Stärkung der richterlichen Integrität und der Verhinderung von Korruption im Justizbereich zu unterstützen. Erklärtes Fernziel ist es, das Vertrauen in öffentliche Institutionen zu stärken.

Diese globalen Entwicklungen sind begrüßenswert. Im Kampf gegen Justizkorruption müssen jedoch in erster Linie nationale Lösungen

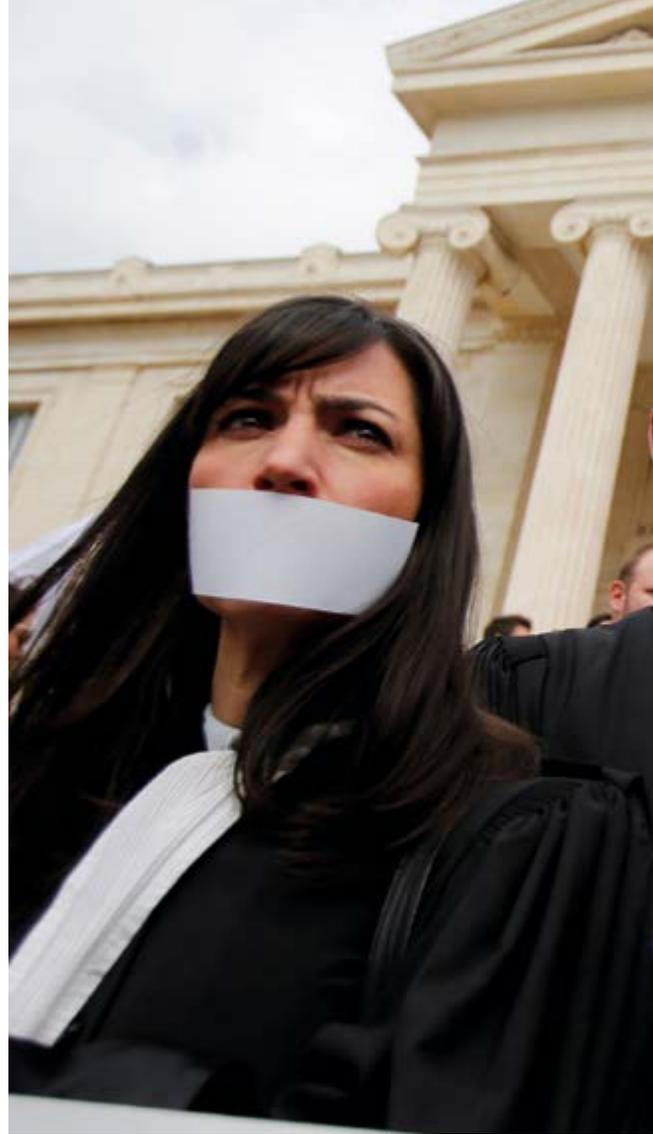
gefunden werden. Alle Länder, Regionen und Kontinente sind divers sowohl in politischer, wirtschaftlicher, kultureller als auch in rechtlicher Hinsicht. Es kann keine Einheitslösungen geben. Doch können effektive Antikorruptionsmaßnahmen in einem Land zu Denkanstößen woanders führen. Die konkreten Korruptionsbeispiele aus den verschiedenen Weltregionen werden den Finger in die Wunden legen, gleichzeitig aber konkrete Lösungswege aufzeigen, die Vorbild für andere Regionen sein können.

Lateinamerika

Marie-Christine Fuchs

Korruption in der Justiz gehört in Lateinamerika zur Tagesordnung und wurde jahrzehntelang von der Bevölkerung, aber auch von staatlicher Seite als nicht vermeidbares Übel wahrgenommen. Wer Geld oder Macht hat, kann sich etwa durch die Bestechung von Richtern oder durch das Inaussichtstellen lukrativer Posten nach Beendigung ihrer Karriere leicht die Gunst korrumpierbarer Richter sichern. Dabei steigert es die Empfänglichkeit der Richter für solche illegalen Vorteile, dass gerade in niedrigeren Positionen ihr Gehalt kaum ausreicht, um eine Familie zu ernähren.⁵ Selbst redliche Richter, die sich gesetzestreu verhalten möchten, werden des Öfteren durch Bedrohungen der körperlichen Unversehrtheit oder gar des Lebens gefügig gemacht. Sie fällen aus Angst Entscheidungen, die mit objektiver Anwendung und Auslegung der Gesetze nicht mehr viel zu tun haben. In Extremfällen wie in Venezuela, wo spätestens seit der Machtergreifung des diktatorischen Herrschers Nicolás Maduro der Rechtsstaat de facto aufgehört hat zu existieren, dient die Justiz nur noch als verlängerter Arm der Exekutive. Richterliche Unabhängigkeit gibt es dort nicht.

In Peru kam es Mitte 2018 zu einem Korruptionsfall, der viele hochrangige Richter, Staats- und Rechtsanwälte, Justiz- und Verwaltungsbeamte, darunter der Justizminister, der Generalstaatsanwalt, der Präsident der Justizverwaltung und der Leiter der nationalen Wahlbehörde, zur Niederlegung ihrer Ämter zwang und schließlich sogar



eine Verfassungsreform auslöste. Perus Justiz ist bis heute im Kern getroffen. Ausschlaggebend dafür waren mitgeschnittene Telefonaufzeichnungen, die offenlegten, dass es in der peruanischen Justiz jahrelang zu moralisch und ethisch verwerflichem Verhalten von Justiz- und Verwaltungsrepräsentanten, von freundschaftlichen Bitt- und Hilfestellungen im richterlichen, administrativen und politischen Netzwerk bis hin zu „Wunschurteilen“ zugunsten führender Politiker gegen Bares kam, so z.B. in der Affäre um den Hafen von Callao bei Lima.⁶ Im Sommer 2018 erfolgten fast täglich neue Veröffentlichungen von prekären Tonbandaufzeichnungen, die das



Stumme Justiz? Richter üben eine wichtige Kontrollfunktion aus und sind ein notwendiges Gegengewicht zur Gesetzgebung und zur Exekutive. [Quelle: © Jean-Paul Pelissie, Reuters.](#)

interne sowie externe Ausmaß des justiziellen Korruptionsnetzwerkes Schritt für Schritt ans Licht brachten. Die Tonbänder wurden flächendeckend in lokalen Fernseh- und Radiosendern ausgestrahlt. Tausende Menschen gingen auf die Straße. In der in Reaktion auf den Skandal per Plebiszit auf den Weg gebrachten Justizreform soll nun insbesondere die Richterauswahl, die zuvor durch einen allmächtig erscheinenden und korruptionsanfälligen Richterrat erfolgte, einer Kompletterneuerung unterzogen werden. Eine neu geschaffene Richterauswahljury soll zukünftig mit Mitgliedern besetzt werden, deren wichtigstes Auswahlkriterium ihre nachgewiesene

Distanz zur Politik ist. Bezeichnend ist jedoch, dass bis heute nur ein einziger geeigneter Kandidat gefunden wurde. Darüber hinaus sind bis heute, mehr als ein Jahr nach Veröffentlichung der ersten Tonbandaufzeichnungen, nur zwei von acht geplanten Gesetzesänderungen umgesetzt worden.⁷

Auch in Kolumbien kam es in den letzten Jahren zu aufsehenerregenden Skandalen wie z. B. den um den Verfassungsrichter Pretelt aus dem Jahre 2015. Diesem wurde nachgewiesen, gegen Zahlung einer beträchtlichen Geldsumme der Firma *Fidupetrol* ein Verfahren, das dem Unternehmen

umgerechnet 7,5 Millionen US-Dollar Strafzahlung auferlegen sollte, unrechtmäßig niedergeschlagen zu haben.⁸ Er wurde seines Amtes enthoben und strafrechtlich verurteilt.

Um langfristig Erfolg zu haben, muss sich die Justiz dringend von innen heraus demokratisieren.

Anlass zur Hoffnung liefert jedoch die Tatsache, dass es anders als in vielen anderen Staaten der Welt, in denen Korruptionsstraftaten in höchsten Justizkreisen regelmäßig ungesühnt bleiben, in Kolumbien zu groß angelegten, strafrechtlichen Verurteilungen der Involvierten kam.⁹ Zudem wurde das missbrauchsanfällige kolumbianische System der gerichtlichen Zuweisung von Fällen reformiert. Es ist heute transparenter und öffentlich zugänglicher.¹⁰ Auch wenn die Aufdeckung und Aburteilung der aufgezeigten Korruptionsfälle noch keinen flächendeckenden Abschreckungseffekt haben, so lassen sie Bürger und redliche Richter hoffen, dass Bestechung in der Justiz zukünftig immer weniger ungeahndet bleibt. Um langfristig Erfolg zu haben, muss sich die Justiz jedoch dringend von innen heraus demokratisieren. Die Richterauswahl muss streng nach dem Leistungsprinzip erfolgen und transparent ausgestaltet sein. Die Richter müssen sich der Würde ihres Amtes bewusst werden. Nur so kann das verloren gegangene Vertrauen in die staatliche Justiz in Lateinamerika Stück für Stück wiederhergestellt werden.

Asien

Gisela Elsner / Aishwarya Natarajan

Recht haben und Recht bekommen ist leider auch in Asien mitunter eine Frage der Beziehungen und des Geldbeutels. Die Länder der Region zeichnen sich durch große Heterogenität in politischer, religiös-kultureller, sozialer und ökonomischer Hinsicht aus. Dies hat auch Auswirkungen darauf, wie Recht bzw.

Rechtsstaatlichkeit gesehen werden. Korruption in der Justiz, mangelnde *Accountability* und fehlende Verfahrensregeln etwa für die Untersuchung von Unregelmäßigkeiten oder für die Ernennung von Richtern sind weit verbreitet, wie die folgenden Beispiele aus Indonesien, Indien und Malaysia zeigen.

Akil Mochtar, ehemaliger Abgeordneter im indonesischen Repräsentantenhaus, wurde 2008 ans Verfassungsgericht der Republik Indonesien berufen. 2013 wurde er zu dessen Präsident gewählt. Sein Aufstieg in die höchste richterliche Position des Landes kam überraschend, da er weder als juristische Koryphäe noch als führender Wissenschaftler bekannt war.¹¹ Nach nur sechs Monaten als Verfassungsgerichtspräsident entthob ihn der damalige indonesische Präsident Yudhoyono seines Amtes.¹² Mochtar wurde von der Antikorruptionskommission verhaftet und für schuldig befunden, im Rahmen eines Rechtsstreits, der ihm zur Entscheidung vorlag, Bestechungsgelder in Höhe von mehreren Millionen US-Dollar angenommen zu haben.¹³ Er wurde 2014 vom Antikorruptionsgericht – erstmals in dessen Geschichte – zu lebenslanger Haft verurteilt.¹⁴ Justizkorruption führte zur Hinterfragung der Legitimität des Verfassungsgerichts auch nach der Amtsenthebung und Verurteilung von Akil Mochtar. 2017 kam es zu einem weiteren Skandal, bei dem die indonesische Antikorruptionsbehörde den Verfassungsrichter Patrialis Akbar in einem mutmaßlichen Bestechungsfall festnahm.

Eine unrühmliche Rolle spielte 2017 auch der damalige *Chief Justice* des Obersten Gerichtshofs in Indien, Dipak Misra. Der Oberste Richter versuchte manipulativ in anhängige Fälle am Gericht einzugreifen, in denen er ein konkretes Eigeninteresse hatte. Dies führte dazu, dass ein Untersuchungsausschuss eingerichtet werden sollte. Unter Ausnutzung seiner Befugnisse im Hinblick auf die Gerichtsorganisation machte er die Einsetzung jedoch rückgängig und verwies den Fall an die Kammer, die er als vorsitzender Richter selbst leitete. Stattdessen hätte er sich für befangen erklären müssen. Er hätte also weder als Richter in dem Fall entscheiden noch



bei Zuweisung des Falles an einen Spruchkörper mitwirken dürfen. Der Fall zeigt einen Mangel an klaren Regeln für die Ausübung der Befugnis des *Chief Justice*. Er weist aber auch auf die Tatsache hin, dass es an Verfahren fehlt, Korruptionsvorwürfe gegen hochrangige Richter einzureichen und zu untersuchen.¹⁵

Prozessbetrug, Veruntreuung und politische Einflussnahme sind die Schlagwörter im Fall

aus Malaysia. Konkret ging es um Verträge, die zwischen Vertretern der Politik und der Regierung geschlossen wurden. Nachdem letztere von den Verträgen zurücktrat, wurde die Regierung von der Vertragspartei auf Schadensersatz verklagt. Wird dieser durch ein wohlgesonnenes Gericht zugesprochen, liegt der Schaden bei der Staatskasse. Eklatant ist vor allen Dingen das Zusammenspiel mehrerer Gewalten, die eigentlich für die *Checks and Balances* in einem



Gegen korrupte Richter: Recht haben und Recht bekommen ist leider auch in Asien mitunter eine Frage der Beziehungen und des Geldbeutels. Quelle: © Cheryl Ravelo, Reuters.

Land verantwortlich sind. Mitwisser am Gericht schweigen oft zu diesen Vorwürfen im Interesse der nächsten Beförderung. Anders im vorliegenden Fall. Ein hoher Richter, deckte die Machenschaften erst durch seine eidesstaatliche Versicherung auf.¹⁶

Fälle wie diese schaden nicht nur dem Ruf eines Gerichts, sondern beeinträchtigen dessen Legitimität. Letztendlich mündet dies in mangelndem Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz. Institutionelle Reformen, das Nachhalten ihrer Umsetzung und auch eine Bewusstseinsänderung bei den Justizeliten über ihre wichtige Rolle als beispielgebende, Recht schaffende Akteure in einem demokratischen Rechtsstaat sind dringend notwendig, um diese Herausforderungen anzugehen. Die Bewusstseinsbildung muss dabei bereits im Studium erfolgen sowie in der Aus- und Fortbildung von Richtern, Staatsanwälten und Angehörigen der Justizverwaltung fortgesetzt werden.

Subsahara-Afrika

[Arne Wulff/Nils Seidel](#)

148 Milliarden US-Dollar sind viel Geld – etwa 20 Berliner Flughäfen,¹⁷ 13 Haushalte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung¹⁸ sowie circa ein Viertel des durchschnittlichen Bruttoinlandsproduktes aller afrikanischer Länder. Laut Schätzung der Geschäftsführerin der Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen, Vera Songwe, handelt es sich dabei um den Betrag, welcher dem Kontinent jährlich durch Korruption entzogen wird.¹⁹ Auch wenn Korruption geografische und sprachliche Grenzen überschreitet, sich durch alle politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereiche des Kontinentes zieht, so weckt doch ihre Ausweitung auf die Justiz besondere Besorgnis.

Eine Abschätzung des tatsächlichen Ausmaßes der Justizkorruption in Subsahara-Afrika ist mangels genauer Fallzahlen nur schwer möglich. So führte bereits Mario Fumo Bartolomeu Mangaze, Vorsitzender Richter des Obersten

Gerichtshofes von Mosambik, aus: „Auch wenn statistische Erhebungen über die durch Gerichte bearbeiteten Korruptionsfälle nicht zur Verfügung stehen, ist es nicht schwer zu erkennen, dass solche Zahlen zu niedrig wären, da es sich bei der Justizkorruption um eine Grauzone handelt.“²⁰ Heutzutage wird es immer schwieriger, Beweise für Korruptionsverbrechen zu finden. Bestechungsgelder werden oft nicht mehr bar oder per Scheck bezahlt, sondern elektronisch an Konten im Ausland überwiesen oder über das Internet übermittelt. Oft bleiben Vorwürfe der Justizkorruption fernab der Öffentlichkeit, da auf Ermittlungsverfahren gegen die Beschuldigten verzichtet wird. Der Mangel an offiziellen Zahlen lässt jedoch keinesfalls den Schluss zu, dies sei nur ein Scheinproblem. Wie weit sich die Justizkorruption tatsächlich ausbreitet, wird immer wieder durch einzelne Enthüllungen sichtbar.

So beispielsweise 2015 in Ghana: Zwei Jahre hatte sich der Investigativjournalist Anas Aremeyaw Anas als Freund oder Verwandter von Angeklagten ausgegeben und dabei 34 Richter gefilmt, wie sie Bestechungsgelder und in einem Fall eine Ziege, im Gegenzug zur Verhängung milderer Strafen, angenommen hatten. Die Aufnahmen wurden schließlich im Film „Ghana in the Eyes of God“ (Ghana in den Augen Gottes) veröffentlicht und führten zur Entlassung von 13 Richtern der Oberen Gerichtshöfe, 20 Richtern aus niederen Instanzen sowie 19 Beamten der Justizverwaltung und von Übersetzern.

Eine Gefahr für die Unabhängigkeit der Gerichte geht jedoch nicht nur von Privatpersonen und Unternehmen aus, sondern auch von Organen des Staates selbst in Form politischer Einflussnahme. Im Fokus steht daher immer wieder der Ernennungsprozess der Richter. So wird in Äthiopien eine Tendenz zur Rekrutierung von Staatsanwälten und Richtern aus der aktiven Mitgliedschaft der Regierungspartei oder ihrer regionalen Ableger beklagt.²¹ Dieses Phänomen ist erst recht erkennbar in Staaten Subsahara-Afrikas, welche über keinen oder nur einen unzureichend unabhängigen Justizrat verfügen, der über die Kandidaten für Richterämter verbindlich

entscheidet. So gehen zum Beispiel alle Mitglieder des für die Auswahl von Kandidaten entscheidenden Justizrates Tansanias auf Ernennungen des Präsidenten zurück.²² Hinzu kommt, dass dieser bei der Ernennung der Richter nicht an die Empfehlungen des Justizrates gebunden ist.

Das Vertrauen in die Makellosigkeit richterlicher Entscheidungen ist gerade der Ursprung der juristischen Gewalt.

Laut einer repräsentativen Umfrage des Gallup-Institutes gaben 52 Prozent der Befragten aus allen afrikanischen Ländern an, kein Vertrauen in die Justiz zu haben.²³ Dabei ist das Vertrauen in die Makellosigkeit richterlicher Entscheidungen gerade der Ursprung der juristischen Gewalt. Die Judikative selbst besitzt keine Mittel der Rechtsetzung und Vollstreckung, ihre Macht liegt allein in ihrer öffentlichen Akzeptanz als Schiedsrichter über die Gewalten, als friedliche Schlichtungsinstanz von Disputen jeglicher Art. Vertrauen in die Justiz und die Integrität ihrer Entscheidungsträger kann letztlich nur durch die Bekämpfung der Justizkorruption herbeigeführt werden.

Südosteuropa

Hartmut Rank/Mahir Muharemović

Glaubt man den Medien und der Perzeption der Bürger, sind die Richter in den meisten Ländern Südosteuropas politisch abhängig und korrupt. So konnte man beispielsweise in den letzten Jahren in den serbischen Medien lesen,²⁴ wie in einzelnen Fällen gegen Richter Strafverfahren geführt und sie wegen Korruption verurteilt wurden. Auch *Amnesty International* bestätigt, dass die Justiz in diesen Ländern als abhängig und korrupt wahrgenommen wird, mit einer Tendenz zur Verschlimmerung.²⁵ Sieht man jedoch von den Einzelfällen in Serbien ab, bei denen es

sich im Übrigen um *low-profile*-Korruptionsfälle handelt, ohne politischen Kontext oder Systemrelevanz, gab es zwar vereinzelt Anklagen gegen Richter, doch resultierten diese nicht in rechtskräftigen Verurteilungen.

Wie ist diese Diskrepanz zu erklären? Möglicherweise wird durch die Medien die Korruption in der Justiz künstlich aufgebläht, um Druck auf diese auszuüben. Ein Funke Wahrheit steckt sicher darin, da die Medien in der Region als nicht sonderlich unabhängig gelten.²⁶ Die Korruption in der Justiz hat jedoch tiefere Wurzeln als objektiv (im Sinne rechtskräftiger Verurteilungen) erkennbar.

Exemplarisch hierfür steht ein jüngst bekannt gewordener Fall in Bosnien und Herzegowina. Der Vorsitzende des Hohen Richterrates, Milan Tegeltija, wurde zusammen mit einem Polizeiinspektor von einem lokalen Geschäftsmann in einer Bar gefilmt, als er diesem versprach, seinen Fall gemeinsam mit der Oberstaatsanwältin zu „überprüfen“. Die Staatsanwaltschaft untersuchte die Vorwürfe des Geschäftsmanns, der zuvor eine Strafanzeige gegen einige einflussreiche Personen gestellt hatte, nicht effektiv. Später war im Video zu sehen, wie der Polizeiinspektor ohne das Beisein des Vorsitzenden von dem Geschäftsmann einen größeren Geldbetrag entgegennimmt und dabei sagt, das Geld sei für den Vorsitzenden bestimmt. Der Vorsitzende wurde kurz darauf von seinen Kollegen im Richterrat in einem Disziplinarverfahren freigesprochen.²⁷ Im anhängigen Strafverfahren wird er nicht einmal als Verdächtiger geführt. In Rumänien hingegen hat es in den letzten Jahren durchaus mehrere Verurteilungen von Richtern (bis hinauf zum Obersten Gerichtshof) wegen Korruptionsdelikten gegeben und zwar zum Teil mit empfindlich langen Haftstrafen.²⁸

Es ist schwierig, sofern die Korruption in den höchsten Ebenen der Justiz angekommen ist, Richter strafrechtlich zu verfolgen. Notwendig ist vielmehr, dass bestehende Verflechtungen aufgelöst werden. In vielen südosteuropäischen Ländern bestehen alte Seilschaften, die weit über die Justiz hinausgehen. Es wird, teilweise

sogar offen, Klientelismus in den höchsten Justizgremien betrieben. Dies hat schwerwiegende Konsequenzen: mangelnde Kompetenz, Abhängigkeiten, Strafflosigkeit und Vertrauensverlust. Hiergegen hilft wohl nur eine tiefgreifende Lustration, wie sie in Albanien derzeit betrieben wird. 2018 hat man dort eine umfassende Überprüfung sämtlicher Staatsanwälte und Richter begonnen, das *Vetting*. Im Mai 2019 wurden nach der Überprüfung von 140 Richtern oder Staatsanwälten nur 53 im Amt bestätigt.²⁹ Häufigster Grund des Nichtbestehens war dabei, dass die betroffenen Richter oder Staatsanwälte nicht plausibel nachweisen konnten, auf welchem Weg sie ihr Vermögen erworben hatten.

Was kann angesichts publik gewordener Korruptionsfälle, offensichtlicher richterlicher Fehlentscheidungen und zugleich nur begrenzter juristischer Aufarbeitung in Zukunft besser gemacht werden? Rigide Transparenz und die Offenlegung sämtlicher Vermögensverhältnisse sind sicher Instrumente, die verlorenes Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz Südosteuropas teilweise wiederherstellen können. Es führt wohl kein Weg vorbei an einer tiefgreifenden Lustration, die unbelastete Juristen, mit einem besseren Berufsethos und immun gegen Empfänglichkeiten von dritter Seite, hervorbringen sollte.

Naher Osten und Nordafrika

Anja Schoeller-Schletter

Unter großer medialer Aufmerksamkeit wurde im Januar 2017 ein stellvertretender Oberster Richter des ägyptischen Verwaltungsgerichts wegen des Vorwurfs der Annahme von Bestechungsgeldern verhaftet.³⁰ Eine mediale Berichterstattung über die rechtlichen Details des Falles fand indes nicht statt.³¹ Im Mai 2017 wurde ein marokkanischer Richter wegen Bestechung zu einem Jahr Haft verurteilt, wobei auch dieses Verfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgte.³² Daneben wurden erst kürzlich im Iran, im Rahmen einer internen Antikorruptionskampagne, mehrere hochrangige Angehörige des Justizapparates verhaftet.³³ Auch im Libanon

wurde Anfang dieses Jahres eine Kampagne zur Eindämmung von Korruption unternommen.³⁴ Diesen Fällen der Korruptionsbekämpfung ist neben den wenigen anderen bekannten Beispielen innerhalb der MENA-Region gemein, dass eine Information der Öffentlichkeit über den konkreten rechtlichen Vorwurf, die Ergebnisse von Ermittlungen und die prozessuale Verfahrensweise kaum erfolgt.

In den Ländern der MENA-Region spielen gewachsene Verbundenheit und politische Zugehörigkeiten eine große Rolle. Ein libanesischer Richter hat die drei größten Risiken, denen Richter in seinem Land ausgesetzt sind, so beschrieben: „Erstens der Versuch von Richtern, ihre Karriere zu beschleunigen, indem sie versuchen, das Wohlwollen einflussreicher Persönlichkeiten zu gewinnen. Zweitens zu versuchen, Teil der Elite zu werden und dabei die richterliche Zurückhaltung zu vergessen, die in der Justizfunktion benötigt wird. Und drittens – und am gefährlichsten für die Entscheidungsträger im Justizwesen – die mit der Leitungsposition erforderliche Neutralität zugunsten alter Loyalitäten aufzugeben und damit politischen Ambitionen entgegenzutreten, die versuchen, in den Rechtsraum einzudringen.“³⁵

Die Öffentlichkeit wird in der MENA-Region kaum über den konkreten rechtlichen Vorwurf eines Korruptionsfalls und Ergebnisse von Ermittlungen informiert.

Weitverbreitete Skepsis innerhalb des Richterstandes gegenüber den Erfordernissen von Transparenz, Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und der Zugänglichkeit von Informationen tragen nicht zur Förderung von Bürgervertrauen in die Justiz bei. Dabei sind es auch tieferliegende strukturelle Fragen, die es Richtern erschweren, frei von äußerem Druck oder unzulässigem Einfluss bei der Prüfung von Fällen zu bleiben. Hinzu



kommt, als grundlegende Herausforderung in der MENA-Region eine generell sehr mächtige Exekutivgewalt, der gegenüber es an Gegengewicht durch eine starke Legislative und Judikative fehlt.³⁶

Zu den wichtigsten Problemfeldern gehören die Ernennungs- und Beförderungsverfahren, bei denen die Prüfung der Qualifikationen der Bewerber nicht transparent ist oder sich nicht auf festgelegte und überprüfbare Kriterien bezieht. Hierdurch eröffnet sich für Regierungsmitglieder oder politische Interessengruppen Raum, bestimmte Bewerber zu forcieren. Daneben

spielen auch finanzielle Abhängigkeiten eine Rolle. Darin inbegriffen ist eine unzureichende Finanzierung des Gerichtssystems, sei es durch Vernachlässigung oder durch vorsätzliches Handeln.

Im Bewusstsein über die Notwendigkeit einer funktionsfähigen, professionellen, unabhängigen und berechenbaren Justiz gibt es in zahlreichen Ländern der Region Reformvorhaben. Basierend auf den Erfahrungen der Länder werden dabei strukturelle Garantien richterlicher Kompetenz und Unabhängigkeit sowie verstärkte Transparenz und Nachvollziehbarkeit eine Rolle spielen. Die Frage, wie diese jeweils erreicht werden, wird



Misstrauen: Öffentlichkeit und der Aufbau von Vertrauen sind wohl die entscheidenden Faktoren auf dem Weg zur Bekämpfung der Korruption in der Justiz. Quelle: © Darrin Zammit Lupi, Reuters.

in jedem landesspezifischen Kontext anders zu beantworten sein. Dazu könnten festgelegte Geschäftsverteilungspläne, Ernennungs- und Beförderungsverfahren, die streng an nachvollziehbaren Kriterien orientiert sind, sowie der Ausbau von Strategien im Hinblick auf Presse- und Öffentlichkeitsarbeit beitragen, wie auch die konstruktive Begleitung der sich in der Region zunehmend gründenden berufsständischen Richtervereinigungen und -verbände.

Ausblick

Franziska Rinke

Korruption in der Justiz ist leider kein Einzelphänomen. Vielmehr lassen die schillernden Beispiele vermuten, dass dies nur die Spitze des Eisberges ist. Mögen die rechtlichen, historischen und kulturellen Gegebenheiten in den beleuchteten Weltregionen ganz unterschiedliche sein, lassen sich doch augenscheinliche Parallelen ziehen.

Erstens: Die Aufdeckung von Korruption unter Richtern findet, soweit überhaupt, üblicherweise unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Medial wird nur wenig berichtet. Vielmehr will man bewusst hinter verschlossenen Türen agieren. Nötig ist mehr Transparenz. Einerseits als Abschreckung, andererseits auch, um Vertrauen in der Bevölkerung wieder zu gewinnen. Ob man dabei gleich soweit gehen muss wie in Lateinamerika und die Prozesse live im Fernsehen ausstrahlt, soll dahin gestellt bleiben.

Zweitens: Seilschaften und Klientelismus sind Gift für die Unabhängigkeit der Justiz. Bestehende Strukturen müssen zerschlagen werden. Ein Best Practice-Beispiel könnte der *Vetting*-Prozess in Südosteuropa sein. So können unverhältnismäßig hohe Vermögenswerte von Richtern aufgedeckt werden, die ein Indiz für Korruption sind. Der VN-Sonderberichtsersteller für die Unabhängigkeit von Richtern und Rechtsanwälten, Diego García-Sayán, geht sogar noch weiter, indem er eine strenge Kontrolle von Einkünften und Vermögenswerten nicht nur der Richter selbst, sondern auch von

Verwandten fordert.³⁷ Es bedarf nicht nur einer Reinigung von außen, sondern auch einer von innen. Von generellen *background checks*, die über eine eventuelle kriminelle Vergangenheit und die finanzielle Situation hinausgehen, ist jedoch abzuraten bzw. diese sollten an klare Verfahren gebunden werden.³⁸ Die Justiz braucht Richter, die immun gegen Empfänglichkeiten sind. Dies setzt ein Selbstverständnis voraus, das sich der Würde des Amtes bewusst ist. Eine solche Bewusstseinsförderung sollte bereits im Studium beginnen und auch im Beruf fortgesetzt werden. Dabei scheint eine Unterstützung *on the job* sinnvoll. Dies kann beispielsweise durch Mentorenprogramme für junge Richter erreicht werden, also die Schaffung von Vertrauenspersonen unter den *peers* am Gericht selbst. Dies führt zu Austausch und der einzelne Richter fühlt sich nicht alleingelassen, wenn er mit einem Korruptionsfall konfrontiert wird. Hilfreich kann auch die Schaffung von Verhaltensrichtlinien für Richter sein. Wichtiger als die Richtlinien auf Papier ist jedoch, dass die Inhalte gelebt werden. Dazu sind Trainings und Weiterbildungen der Richter nötig.

Dies greift nahtlos in den *dritten* Punkt über: Es bedarf einer Demokratisierung von innen. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Auswahl- und Ernennungsverfahren von Richtern. Sie müssen transparent und streng nach dem Leistungsprinzip erfolgen. Eine Abschirmung von politischer Einflussnahme ist unabdingbar. 70 Prozent der Länder weltweit setzen dabei auf die Einsetzung von Justizräten (*judicial councils*).³⁹ Dies sind Selbstverwaltungsorgane der Justiz. Sie können jedoch kein Allheilmittel sein. Auch andere Verfahren sind denkbar. Es gibt eben kein Patentrezept. Jedes System hat historische Wurzeln und muss sich in die Rechtskultur des Landes einbetten.

Die Beiträge haben jedoch gezeigt, dass es sich dennoch lohnt, auf der Suche nach effektiven Maßnahmen im Kampf gegen Korruption den Blick über Landes- oder sogar Kontinentalgrenzen hinaus zu wagen. Globale Initiativen wie das eingangs erwähnte *Global Judicial Integrity Network* können dabei eine Plattform bieten.

Am Wichtigsten ist es jedoch, das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz wiederherzustellen und zu stärken. Dies kann nur durch die zuvor genannten Punkte erreicht werden. Richter sprechen durch ihre Urteile. Allein durch die Makellosigkeit ihrer Entscheidungen kann Vertrauen geschaffen werden. Und nur so können sie der Würde ihres Amtes und der darin innewohnenden Stellung im Rechtsstaat gerecht werden.

Dr. Franziska Rinke ist Koordinatorin der internationalen Rechtsstaatsprogramme der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dr. Marie-Christine Fuchs, LL.M. ist Leiterin des Rechtsstaatsprogramms Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Gisela Elsner ist Leiterin des Rechtsstaatsprogramms Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Aishwarya Natarajan ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Rechtsstaatsprogramm Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dr. Arne Wulff ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Subsahara-Afrika (anglophone Länder) der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Nils Seidel war von Januar bis März 2019 Praktikant im Rechtsstaatsprogramm Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Hartmut Rank, LL.M., MBA ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dr. Mahir Muharemović ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dr. Anja Schoeller-Schletter ist Leiterin des Rechtsstaatsprogramms Nahost/Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Ende 2015 ist das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption in Kraft getreten. Es ist der erste und einzige weltweit völkerrechtlich bindende Vertrag zur Bekämpfung von Korruption. Derzeit haben 186 Staaten das Übereinkommen ratifiziert, siehe UNODC 2018: UN Convention against corruption – Signature and Ratification Status, 26.06.2018, in: <https://bit.ly/2NlVrP5> [04.04.2019]; VN 2004: United Nations Convention against Corruption, in: <https://bit.ly/32Ti44d> [04.04.2019].
- 2 Transparency International 2007: Global corruption report 2007 – Corruption in Judicial Systems, S. 21, in: <https://bit.ly/2Nk5LHn> [26.08.2019].
- 3 UNODC 2015: Doha Declaration on Integrating Crime Prevention and Criminal Justice into the Wider United Nations Agenda to Address Social and Economic Challenges and to Promote the Rule of Law at the National and International Levels, and Public Participation, 12.–19.04.2019, in: <https://bit.ly/2MXWsOP> [05.04.2019].
- 4 Im Jahr 2000 schloss sich eine Gruppe hochrangiger Verfassungsrichter zur „Judicial Integrity Group“ zusammen mit dem Ziel, weltweit die Integrität in der Justiz zu fördern. 2002 wurden die „Bangalore Principles of Judicial Conduct“ veröffentlicht. Sie setzen weltweit akzeptierte Standards für das ethische Verhalten von Richtern. Vgl. Round Table Meeting of Chief Justices 2002: The Bangalore Principles of Judicial Conduct, 25.–26.11.2002, in: <https://bit.ly/31U6dBq> [04.04.2019].
- 5 Das durchschnittliche Bruttomonatsgehalt peruanischer Richter beläuft sich auf 7.405 Peruanische Soles (ca. 1.950 Euro); vgl. La Ley 2018: Aprueban escala remunerativa de trabajadores del Poder Judicial sujetos al 728, 26.11.2018, in: <https://bit.ly/343HYIK> [01.08.2019]; Das durchschnittliche Gehalt kolumbianischer Richter liegt bei 8.152.944 Kolumbianischen Pesos (ca. 2.100 Euro); vgl. Función Pública 2019: Decreto 997 de 2019, 06.06.2019, in: <https://bit.ly/2PmL9AW> [01.08.2019].
- 6 Zu hören ist z. B. ein Gespräch des Vorsitzenden mit dem Anwalt eines Angeklagten wegen sexuellen Missbrauchs einer Minderjährigen, in dem über eine drastische Strafmilderung bzw. einen Freispruch im Gegenzug der Überweisung einer beachtlichen finanziellen Zuwendung gefeilscht wird. Infobae 2018: El audio que indigna a Perú: un juez acuerda liberar al violador de una niña y devela la corrupción en el sistema judicial, 14.07.2018, in: <https://bit.ly/2pj5OLK> [20.06.2019].
- 7 Villarroel Zurita, Alexander 2019: Cinco proyectos de reforma del sistema de justicia aún sin definirse en el pleno, El Comercio, 27.03.2019, in: <https://bit.ly/2NefW0g> [20.06.2019].
- 8 La Semana 2016: Fidupetrol y Jorge Pretelt: un proceso sin precedentes, 27.08.2016, in: <https://bit.ly/31QNOFU> [20.06.2019].
- 9 El Espectador 2019: El panorama del cartel de la toga en 2019, 03.01.2019, in: <https://bit.ly/2piiG4E> [20.06.2019].

- 10 Corte Constitucional de Colombia 2015: Acuerdo 02 de 2015, Kapitel XIV, Sektion I, Artikel 51, 07/2015, in: <https://bit.ly/34PXyba> [12.11.2019].
- 11 Hendrianto, Stefanus 2016: The Rise and Fall of Heroic Chief Justices: Constitutional Politics and Judicial Leadership in Indonesia, in: *Washington International Law Journal* 25: 3, S. 489–563, hier: S. 546, in: <https://bit.ly/32ZWw62> [05.09.2019]. In seiner vorherigen Rolle war Mochtar Mitglied des Repräsentantenhauses der Golkar-Partei. 2007 verlor Mochtar die Wahlen zum Gouverneur von West-Kalimantan.
- 12 The Jakarta Post 2013: SBY temporarily dismisses Akil Mochtar from Chief justice post, 05.10.2013, in: <https://bit.ly/34CLhAQ> [05.09.2019].
- 13 The Straits Times 2014: Former Indonesia top judge found guilty of graft, sentenced to life imprisonment, 01.07.2014, in: <http://str.sg/hww> [05.09.2019]; The Jakarta Post 2013: MK chief justice, Golkar lawmaker arrested for bribery charges, 03.10.2013, in: <https://bit.ly/2JqveOK> [05.09.2019].
- 14 Das Antikorruptionsgericht ist 2009 durch das Gesetz Nr. 46 eingerichtet worden und in jeder Provinzhauptstadt beim Bezirksgericht angesiedelt.
- 15 Sengupta, Arghya 2019: Independence and Accountability of the Higher Indian Judiciary, Cambridge.
- 16 Asia One 2019: Malaysian appellate judge makes shocking claims of judicial scam in affidavit, 15.02.2019, in: <https://bit.ly/2MVHp7X> [29.10.2019].
- 17 Metzner, Thorsten 2018: Daldrup will bis 2020 ohne neue öffentliche Zahlungen auskommen, *Der Tagesspiegel*, 23.02.2018, in: <https://bit.ly/34QeckY> [12.11.2019].
- 18 2019 beträgt der Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 10,2 Milliarden Euro. Vgl. BMZ 2019: Zahlen und Fakten – Haushalt, in: <https://bit.ly/2q1GdGZ> [05.09.2019].
- 19 Vanguard 2018: Africa loses \$148bn to corruption annually, 25.01.2018, in: <https://bit.ly/2qIZqh5> [05.09.2019].
- 20 Mangaze, Mario / Mkandawire, Hon 2002: Combating Judicial Corruption, in: *Commonwealth Law Bulletin* 28, S. 590–597, hier: S. 591.
- 21 Hambergren, Linn 2012: Justice Sector Corruption in Ethiopia, in: Plummer, Janelle (Hrsg.): *Diagnosing Corruption in Ethiopia: Perceptions, Realities, and the Way Forward for Key Sectors*, S. 181–233, hier: S. 212, in: <https://bit.ly/2NHPiOV> [12.11.2019].
- 22 Vgl. nur Art. 112 der Verfassung Tansanias.
- 23 Loschky, Jay 2014: Less Than Half in Africa Confident in Their Judicial Systems, *Gallup*, 06.08.2014, in: <https://bit.ly/2osvjKc> [24.10.2019].
- 24 Bogosav, Bojana 2018: Sudija uhapšena zbog mita, a onda je otkrivena još jedanjena mračna tajna, *Blic*, 12.11.2018, in: <https://blic.rs/ss9blbn> [05.09.2019]; *Politika* 2017: Sudija zbog mita osuđen na godinu dana kućnog zatvora, 23.08.2017, in: <https://bit.ly/31Qh935> [05.09.2019]; Pavlović, Bojana 2016: Sudiji dve i po godine zatvora zbog korupcije, *Krik*, 21.04.2016, in: <https://shar.es/a3bw28> [05.09.2019].
- 25 Voanews 2019: BiH bez napretka na Indeksu percepcije korupcije, 29.01.2019, in: <https://bit.ly/347swvN> [05.09.2019].
- 26 Zivanovic, Maja 2019: Media Freedom Vanishing in Some Balkan States, *Report Warns*, *BalkanInsight*, 18.04.2019, in: <https://bit.ly/2pngUzc> [05.09.2019].
- 27 Jahić, Amer 2019: Drugostepena disciplinska komisija potvrdila odbacivanje tužbe protiv Milana Tegeltije, *Voanews*, 14.06.2019, in: <https://bit.ly/2BQ0yly> [05.09.2019].
- 28 Ziare.com 2018: Condamnari definitive pentru gruparea infraccionala de la Tribunalul Bucuresti: Doua judecatoare au luat in total 13 ani de inchisoare, 31.05.2018, in: <https://bit.ly/2WitfW> [05.09.2019]; *NewsBeezer* 2018: Two judges sentenced to seven or six years in prison, 30.05.2018, in: <https://bit.ly/2JvJMfm> [05.09.2019]; Marica, Irina 2017: Prison sentences for two judges who canceled Romanian businessman's conviction, *Romania-Insider.com*, 15.06.2017, in: <https://bit.ly/2osuHEo> [05.09.2019].
- 29 Europäische Kommission 2019: Albania 2019 Report, 29.05.2019, in: <https://bit.ly/2pjTpaq> [05.09.2019].
- 30 Reuters 2017: Egyptian judge facing corruption charge hangs himself: lawyer, 02.01.2017, in: <https://reut.rs/2MQJlyE> [22.08.2019].
- 31 Ebd.
- 32 Jabrane, Ezzoubeir 2017: Moroccan Judge Caught Receiving Bribe in Rabat's Court of Appeal, *Morocco World News*, 26.05.2017, in: <https://bit.ly/2WjS7YT> [22.08.2019].
- 33 Al-Monitor 2019: Iran judiciary chief defends internal corruption probe, 15.08.2019, in: <https://bit.ly/2WhSdRI> [22.08.2019].
- 34 Macaron, Joe 2019: Politicization of the anti-corruption campaign in Lebanon, *Al-Monitor*, 22.03.2019, in: <http://almon.co/36p9> [22.08.2019].
- 35 So ein libanesischer Richter und ehem. erster Präsident des Kassationsgerichts, ehem. Präsident des Obersten Gerichtsrates und ehem. Präsident des Staatsrates Shoura, auf der Konferenz „Dynamics of Judicial Independence“ am 12.09.2018, *Bikfaya*, Libanon.
- 36 Beschel, Robert 2008: Corruption in the MENA region: A declining trend or more of the same?, *World Bank Site Resources*, in: <https://bit.ly/2JtfE18> [26.08.2019].

- 37 Gelinsky, Katja 2018: „Am meisten überrascht hat mich die Entwicklung in Europa“ (Interview mit Diego García-Sayán), F.A.Z. Einspruch, 12.12.2018, in: <https://bit.ly/31OeoPX> [05.09.2019].
- 38 Consultative Council of European Judges (CCJE) 2018: Preventing corruption among judges, Opinion No. 21 2018, S. 1–14, hier: S. 6.
- 39 García-Sayán, Diego 2018: Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, A/HRC/38/38, 02.05.2018, in: <https://bit.ly/2qGjwZB> [05.09.2019].



Korruption

Wenn das Licht ausgeht

Auswirkungen von Korruption auf die
Elektrizitätsversorgung in Subsahara-Afrika

Anja Berretta

In Subsahara-Afrika hat mehr als die Hälfte der Bevölkerung keinen Zugang zu Elektrizität. Dies ist auch auf das endemische Ausmaß der Korruption zurückzuführen, deren Kosten Investitionen in den notwendigen Ausbau der Energieinfrastruktur verhindern. Der wichtigste Ansatz zur Korruptionsbekämpfung ist die Stärkung guter Regierungsführung und der Aufbau leistungsfähiger und rechenschaftspflichtiger staatlicher Institutionen, wie es in der Agenda 2030 unter Ziel 16 formuliert wurde.

Einleitung

Weltweit wird Korruption als „das größte Hindernis für wirtschaftliche und soziale Entwicklung“¹ gesehen. Schätzungen zufolge ist der finanzielle Schaden, welcher den ärmsten Ländern durch Bestechlichkeit und unlautere Vorteilsannahme entsteht, zehnmal so hoch wie die Summe der gezahlten Entwicklungshilfe.² Die Region Subsahara-Afrika belegt in der Statistik der korruptesten Länder weltweit mit trauriger Regelmäßigkeit den Spitzenplatz: Laut des aktuellen Korruptionsindex von *Transparency International* befinden sich zehn der weltweit 20 korruptesten Länder in Afrika südlich der Sahara.³ Diese Angaben decken sich mit den Ergebnissen ähnlicher Statistiken, wie z. B. einer weltweiten Unternehmerbefragung der Weltbank.⁴

Es ist plausibel anzunehmen, dass in einem Land mit generell hoher systemisch bedingter Korruption⁵ der Energieversorgungssektor ebenfalls betroffen ist.⁶ Zudem fließen im Energiesektor im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren überdurchschnittlich häufig Korruptionsgelder und so ist es nicht verwunderlich, dass 23 Prozent der Bewohner Subsahara-Afrikas angeben,⁷ in den vergangenen zwölf Monaten Schmiergelder bezahlt zu haben, um sich ihren Zugang zu Versorgungsleistungen wie Elektrizität oder Wasser zu sichern.⁸ Neben Korruption auf dieser unteren Ebene fließen im Investitionssektor illegale Geldströme, die sich oft in Millionenhöhe bewegen. Egal, ob im großen Stil oder beim privaten Endverbraucher: Dass in Subsahara-Afrika

noch immer viele Menschen keinen Zugang zu Elektrizität haben, ist auch auf das endemische Ausmaß der Korruption zurückzuführen, deren Kosten wichtige Investitionen in die notwendige Energieinfrastruktur verhindern. So haben laut Schätzungen der Internationalen Energieagentur (IEA) nach wie vor rund 590 Millionen Menschen in Subsahara-Afrika, also rund 57 Prozent der Bevölkerung, keinen Zugang zu Elektrizität. Subsahara-Afrika weist damit im weltweiten Vergleich die größte Versorgungslücke auf. Die IEA geht davon aus, dass sich diese Kluft weiter vergrößern wird: Im Jahr 2030 werden rund 90 Prozent aller Menschen weltweit ohne Zugang zu Elektrizität in Afrika südlich der Sahara leben.⁹ Dies wirkt sich negativ auf den Gesundheits- und Bildungssektor sowie die Lebenserwartung der Menschen aus und erhöht somit die durch Korruption indirekt bedingten Kosten um ein Vielfaches. Ohne verlässliche und bezahlbare Energieversorgung bleibt das dringend benötigte wirtschaftliche Wachstum in Afrika südlich der Sahara eingeschränkt. Dieser Mangel an ökonomischen Perspektiven ist für eine überwältigende Mehrheit der Afrikaner wichtigster Beweggrund, ihr Heimatland zu verlassen.¹⁰

Korruption im Elektrizitätssektor: Möglichkeiten der unlauteren Einflussnahme auf höchster Ebene

Korruption im Elektrizitätssektor kann auf höchster Regierungsebene stattfinden, wo z. B. Investitionen in die Energieinfrastruktur getätigt werden. Zunächst macht die schiere Größe

dieser Investitionen den Energiesektor in Sub-Sahara-Afrika anfällig für illegale Zahlungsflüsse. In der Regel sind Investitionen in die Elektrizitätsinfrastruktur Großprojekte in Höhe mehrerer hundert Millionen Euro und die Ausschreibungsmodalitäten sind extrem komplex. Es gibt zahlreiche Möglichkeiten zur Manipulation, in dem z. B. Arbeits- und Materialkosten oder der Aufwand für Instandhaltung zu hoch angesetzt werden und diese zusätzlichen Kosten in der Gesamtkalkulation nicht weiter auffallen.

Ob bei Planung oder Instandhaltung einige Millionen zu viel kalkuliert wurden, die dann in Form von *Kick-backs* an denjenigen zurückfließen, der den Auftrag genehmigt hat, kann nur schwer nachgewiesen werden. Zudem fehlt es in vielen Ländern Afrikas an unabhängigen Regulierungsbehörden und Fachwissen, um die oft hochkomplexen Ausschreibungen entsprechend zu begleiten oder den Wert von Großprojekten korrekt zu beziffern. Folglich kostet die Fertigstellung von Anlagen regelmäßig mehr als ursprünglich veranschlagt. Diese Mehrkosten können also Indikator dafür sein, dass im Projekt möglicherweise Korruptionzahlungen geleistet wurden.¹¹

So wurde beispielsweise im Juli 2019 der kenianische Finanzminister Henry Rotich verhaftet – die Anklage lautet Veruntreuung in mehr als zehn Fällen. Illegale Zahlungen sollen im Zusammenhang mit dem Bau eines Wasserkraftwerks geflossen sein, für welches das Finanzministerium eine Finanzierung von 607 Millionen US-Dollar veranschlagt hatte. Der genehmigte Auftragswert betrug jedoch lediglich 450 Millionen US-Dollar. Mehr als 200 Millionen US-Dollar sollen für das Projekt bereits gezahlt worden sein, allerdings existiert das Wasserkraftwerk bisher noch nicht.¹²

Alltägliche Korruption und gesellschaftliche Akzeptanz korrupter Praktiken

Korruption findet jedoch nicht nur im großen Stil im Rahmen illegaler Zahlungen im Investitionsbereich oder bei der Vergabe von Verträgen statt, sondern auch auf unterster Ebene, im direkten Kontakt zwischen Techniker und Endverbraucher.



Gegen Zahlung eines geringen Betrages an Mitarbeiter vor Ort werden Stromzähler und Rechnungen geschönt oder aber der Stromzähler direkt aus dem Verkehr genommen, sodass der Strom fortan gar nicht mehr bepreist wird. Über Korruption auf dieser unteren Ebene wird weniger berichtet, trotzdem richten auch kleine Beträge in ihrer Gesamtheit einen beachtlichen Schaden an. Sie entziehen dem Versorgungssystem Geld,



In weiter Ferne: In Subsahara-Afrika haben noch immer viele Menschen keinen Zugang zu Elektrizität.
Quelle: © Mike Hutchings, Reuters.

welches an anderer Stelle für die Wartung und Instandhaltung der Netze und Kraftwerke fehlt. Während Experten den Verlust durch Korruption im Energieinvestitionssektor in Entwicklungsländern auf rund acht Milliarden US-Dollar jährlich schätzen, entgehen dem Sektor durch die Manipulation von Rechnungen oder die auf korrupte Praktiken zurückführbaren Stromdiebstähle rund 33 Milliarden US-Dollar.¹³ Diese Summe würde

in vielen Fällen reichen, um Lücken in der Stromversorgung zu schließen und die ineffizienten Netze zu modernisieren.

Das Ausmaß dieser alltäglichen unlauteren Vorteilsnahme, die oft als Beschleunigungsgeld oder Bagatellzahlung verharmlost wird, zeigt eindrucksvoll, dass Korruption in Ländern südlich der Sahara in einen gesellschaftlichen Kontext

eingebettet ist.¹⁴ Daher lohnt sich auch die Betrachtung der sozialen und gesellschaftlichen Faktoren, die Korruption im Elektrizitätssektor begünstigen. Dies kann helfen zu verstehen, warum Korruption dort verbreitet ist, soll aber korrupte Praktiken in keiner Weise legitimieren oder rechtfertigen.

In vielen Ländern Subsahara-Afrikas verkaufen Regierungen die Realisierung von Infrastrukturprojekten als ihren Verdienst. Gleichzeitig fehlt es der Bevölkerung an Bewusstsein dafür, dass die Bereitstellung von Energieinfrastruktur eine Grundaufgabe des Staates ist. Die politisch Beteiligten schlagen somit zwei Fliegen mit einer Klappe: Sie verkaufen die Realisierung des Projektes als politischen Erfolg und bereichern sich persönlich.

Zudem unterscheiden viele Menschen nicht zwischen der Energieinfrastruktur und dem privaten Stromverbrauch, und viele Parteien spiegeln diese Wahrnehmung in politischen Kampagnen wider.¹⁵ Dies führt dazu, dass Elektrizität von vielen Menschen als ein öffentliches Gut wahrgenommen wird, was jedoch zu dem Verständnis beiträgt, hierfür nur sehr wenig, im besten Falle gar nichts bezahlen zu müssen.

Fehlende marktwirtschaftliche Regulierungsmechanismen begünstigen staatliche Monopole.

Ein anderer Erklärungsansatz für die gesellschaftlich weit verbreitete Korruption leitet sich ab aus der in vielen Ländern vorherrschenden staatlichen Monopolisierung des Elektrizitätssektors. Diese ist dafür verantwortlich, dass Elektrizität oft als staatliches Eigentum angesehen wird.¹⁶ Das Bild vieler Afrikaner von Staat und Regierung ist ein negatives, mehr als die Hälfte der Bevölkerung hält die politische Elite für korrupt.¹⁷ Wenn der Staat als ausbeuterisch und ungerecht wahrgenommen wird, dann dient die unlautere Vorteilsnahme, die in

Stromdiebstählen resultiert, in den Augen vieler nur dazu, dass man sich nimmt, was einem ohnehin zusteht.

Und letztendlich ist auch das soziale Risiko, im Elektrizitätssektor zu korrumpieren, gering. Aufgrund der dargestellten Komplexität bei Investitionen und der fehlenden Kontrollmechanismen ist die Gefahr entdeckt zu werden gering, was wiederum einen Anreiz für illegales Handeln darstellen kann.

Die Beschaffenheit der afrikanischen Energieversorgung erleichtert Korruption

Im afrikanischen Kontext ist aufgrund der sehr hohen Bereitstellungskosten von Energieversorgungsnetzen oft nur der Staat in der Lage, diese Investitionen zu tätigen. Er übernimmt damit häufig die Rolle eines natürlichen Monopolisten. Gleichzeitig sind die Betriebskosten niedrig. Daher kann der natürliche Monopolist die gesamte Nachfrage günstiger anbieten als andere Anbieter, da sich parallele Einrichtungen von Versorgungsnetzen nicht rechnen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass der Staat seine Monopolstellung missbraucht und privaten Energieanbietern den Zugang zum Markt verwehrt, sofern keine geordneten Regulierungsmechanismen für den freien marktwirtschaftlichen Handel angewendet werden. Neben dem Energieversorgungsnetz gibt es nämlich noch zwei weitere, technisch voneinander getrennte Komponenten der Energieversorgung: die Stromerzeugung und den Stromverkauf, die auch für private Anbieter wirtschaftlich lukrativ sind. In vielen Ländern Subsahara-Afrikas werden diese drei Aktivitäten jedoch von vertikal integrierten, staatlichen Monopolen ausgeübt. Im Jahr 2014 waren in 21 von 48 Ländern Subsahara-Afrikas alle drei Teile der Energieversorgung komplett in staatlicher Hand ohne jegliche Beteiligung von privaten Unternehmen.¹⁸ Diese Monopolstellung erleichtert unlautere Vorteilsannahme.

Gemessen am Gesamthaushalt stellen staatliche Elektrizitätsunternehmen in vielen Ländern Afrikas südlich der Sahara eine enorme Relevanz dar. Dies bedeutet im Umkehrschluss aber auch, dass der Schaden, welcher dem Staat durch

Korruption in diesen Versorgungsbetrieben entstehen kann, nicht nur die Versorgung des Landes beeinträchtigt, sondern erhebliche negative Auswirkungen auf das Staatsbudget haben kann.

Als Erfolgsindikator für das Politikziel „Energiesicherheit“ gelten in Subsahara-Afrika vor allem hohe Investitionsbeträge.

Aus dem Staatsbudget werden Investitionen in die Elektrizitätsinfrastruktur vorgenommen. In Ländern Subsahara-Afrikas, in denen die Elektrifizierung niedrig ist, werden Investitionen sogar explizit erwartet. Energiesicherheit ist ein wichtiges Politikziel, allerdings werden die Höhe und der Nutzen von Investitionen in großen Teilen der Region nur selten in Frage gestellt, da es an Institutionen mangelt, die eine Rechenschaft über den Verbleib der Investitionen einfordern könnten. Dies bedeutet gleichzeitig, dass es keine funktionierenden Regulierungsbehörden oder Kontrollinstanzen gibt, die die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit von nachträglichen Kostenerhöhungen prüfen können. Auch können Mehrkosten bequem aus dem Staatshaushalt entnommen werden, sodass es zu keinem Finanzierungsengpass kommt.

Zudem gilt die schiere Menge der getätigten Investitionen bereits als ein Erfolgsindikator, ohne dass nachgehalten werden muss, ob die Investition den Zugang der Bevölkerung zu Elektrizität oder die Qualität der Stromversorgung überhaupt verbessert hat. Diese unzureichende Erfolgsprüfung kann Korruption sogar noch verstärken, denn je mehr Geld ausgegeben wird, desto mehr kann der Eindruck entstehen, die Regierung kümmere sich um die Bedürfnisse der Bevölkerung. Die Monopolstellung des Staates macht es gleichzeitig für den Konsumenten extrem schwierig, sich aufgrund schlechter Versorgungsleistungen einen anderen Anbieter zu suchen.

Die Konsequenzen von Korruption im staatlichen Elektrizitätsmonopol lassen sich anschaulich am

Beispiel des staatlichen südafrikanischen Stromversorgers *Elektrisiteitsvoorsieningskommissie* (Eskom) beobachten: Dieser ist für rund 90 Prozent der Energiezulieferung im Land verantwortlich und hat somit eine Monopolstellung inne. Im Frühjahr dieses Jahres litt das Land, immerhin Mitglied im Staatenbund der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer, unter regelmäßig angekündigtem Stromausfall, dem *load shedding*. Grund hierfür war die Verzögerung bei der Inbetriebnahme zweier neuer Kraftwerke, die im Übrigen bereits vor der Fertigstellung schon doppelt so teuer waren wie ursprünglich geplant. Im Mittelpunkt der Eskom-Krise steht die Familie Gupta, welche sich die Refinanzierung der von ihr gebauten Kraftwerke durch die Regierung des *African National Congress* (ANC) unter dem ehemaligen Präsidenten Jacob Zuma mit sehr lukrativen Abnahmegarantien hat absichern lassen. Die Minen, in denen die überteuerte Kohle abgebaut wurde, gehören der einflussreichen Unternehmerfamilie gleich mit. Eskoms größter Ausgabenposten ist die Beschaffung von Primärenergie: Die Gupta-Kohle verdoppelte sich im Preis von umgerechnet zwölf US-Dollar pro Tonne im Jahr 2011 auf umgerechnet 26 US-Dollar im Jahr 2017. Gleichzeitig stiegen die Strompreise im Land, bei zunehmender Verschlechterung der Energieversorgung, um über 400 Prozent an. Über Jahre hinweg sicherte sich die Familie lukrative Verträge zur Abnahme der Kohle, die nie öffentlich ausgeschrieben wurden. Als unabhängige Forscher die Qualität des Produkts bemängelten, wurden sie von staatlicher Seite vom Dienst suspendiert. Dass die vereinbarte Menge an Kohle nicht an die Kraftwerke geliefert wurde, trug ebenfalls zu den erwähnten Versorgungsengpässen bei. Das Netz der Guptas, gemeinsam mit der Korruptionsbereitschaft von Mitgliedern der ANC-Regierung, ging so weit, dass Kontroll- und Aufsichtsgremien systematisch durch die Vergabe von Schlüsselpositionen an korrupte Beamte ausgehöhlt wurden. Dies machte Korruption auf allerhöchster Ebene und allumfassend im staatlichen Betrieb Eskom möglich.¹⁹ *State capture*, übersetzt in etwa mit „Geiselnahme des Staates“, wird die Situation in Südafrika aktuell genannt.

Jüngst gab der Konzern bekannt, dass der Verlust für das Jahr 2018/2019 um 800 Prozent höher sei als der (angegebene) Verlust im letzten Jahr. Vor diesem Hintergrund ist Eskom, dessen Verschuldung etwa 15 Prozent des Staatshaushaltes entspricht, laut Ratingagenturen das größte Risiko für die südafrikanische Wirtschaft. Wie häufig üblich werden die Kosten dafür externalisiert: So hat Eskom jüngst eine Preiserhöhung für Strom in Höhe von 17 Prozent bei der staatlichen Regulierungsbehörde beantragt.

Privatisierung des Elektrizitätsmarktes in Subsahara-Afrika: Fluch oder Segen?

Knapp die Hälfte der Bevölkerung in den Ländern Afrikas südlich der Sahara hat keinen Zugang zu Elektrizität, in 13 Ländern leben sogar mehr als 75 Prozent der Menschen ohne Strom. Diese enorme Versorgungslücke kann nur mit privaten Investitionen geschlossen werden. In den letzten Jahren sind daher vermehrt unabhängige Stromanbieter (*Independent Power Producers*, IPPs)



Bei Kerzenlicht: In Südafrika stiegen innerhalb kürzester Zeit die Strompreise um über 400 Prozent an, bei parallel zunehmender Verschlechterung der Energieversorgung. Quelle: © Mike Hutchings, Reuters.

in den afrikanischen Markt vorgedrungen. IPPs sind private Betreiber von Kraftwerken, die die gewonnene Energie in das staatliche Energienetz einspeisen. Entweder sie verkaufen ihren Strom direkt an den Endverbraucher (hier erhält der Staat eine Gebühr für die Nutzung der staatlichen Stromleitungen) oder sie erhalten direkt vom Staat eine vorher festgelegte Einspeisevergütung. Die Rolle von IPPs für die Stromversorgung in afrikanischen Ländern ist von enormer Wichtigkeit, allerdings können Partnerschaften zwischen Staat und IPPs ohne die notwendigen Rahmenbedingungen verheerende Folgen haben. Ein Worst-Case-Szenario liefert das Beispiel Tansania, wie das *Africa Research Institute* eindrucksvoll darstellt:²⁰

Der in den 1990er Jahren veröffentlichte Energieplan der tansanischen Regierung sah vor, dass Erdgas künftig eine dominantere Rolle in der Energieversorgung des Landes spielen sollte, um die Abhängigkeit von unzuverlässiger Wasserkraft und kostenintensivem Dieselmotorkraftstoff zu reduzieren. Als das Land 1994 von einer akuten Energiekrise betroffen war, erhielt die Regierung das Angebot des malaysischen Investors *Mechmar*, durch den Bau eines Kraftwerks kurzfristig Energie zu liefern – obwohl die Regierung den Bau eines Kraftwerks nicht ausgeschrieben hatte und dieses entgegen dem vereinbarten Energieplan mit importiertem Dieselmotorkraftstoff betrieben werden sollte. Obgleich die Energiekrise ein Jahr später nicht mehr akut war, unterzeichnete die tansanische Regierung mit *Mechmar* ein 20-jähriges Abkommen: ein *Power Purchase Agreement*, welches staatlich garantierte Abnahmepreise vorsah. Bereits zu diesem Zeitpunkt war klar, dass *Mechmar* der staatlichen Vertriebsgesellschaft *Tanzania Electric Supply Company* (TANESCO) ein ruinöses und unwirtschaftliches Abkommen abgerungen hatte, welches übersteuerten Strom mit Hilfe von übersteuertem importiertem Kraftstoff herstellte. Zudem wurden in dem Kraftwerk kostengünstigere Generatoren eingesetzt als ursprünglich vereinbart, die wiederum nicht die zuvor vereinbarte Menge an Energie produzierten. Aufgrund zahlreicher Dispute ging das Kraftwerk, welches ursprünglich zeitnah Energie liefern sollte,

erst mit sieben Jahren Verspätung ans Netz. Im Laufe der juristischen Ermittlungen, welche bis 2017 andauerten, kam ans Licht, dass *Mechmar* und seine lokalen Partner Widerstände in den Ministerien durch Zahlungen in Millionenhöhe bekämpft hatten. Im Jahr 2006 wiederholte sich das Drama ein zweites Mal: Es wurde ein intransparenter Ad-hoc-Vertrag zur Bekämpfung einer akuten Energiekrise geschlossen. Wieder verzögerte sich die Inbetriebnahme des Kraftwerks, welches übersteuerten Strom gegen staatliche Garantien lieferte. Nur wenig später wurde bekannt, dass der private Investor keinerlei Erfahrung im Bereich der Stromerzeugung hatte und die erheblichen Verzögerungen bei der Fertigstellung aus der Unerfahrenheit des Betreibers resultierten. Die Konsequenzen für das Desaster wurden von der Bevölkerung Tansanias getragen, die jahrelang unter überhöhten Energiepreisen und Stromausfällen litt. Das *Africa Research Institute* beziffert allein den direkten Schaden des IPP-Desasters auf 1,5 Milliarden US-Dollar. TANESCO ist zudem chronisch von Insolvenz bedroht und benötigt regelmäßige Investitionspritzen seitens der Regierung. Zu den indirekten Kosten zählen verpasste Wachstumsmöglichkeiten sowie vertane Chancen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung.

Die Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft zur Schließung von Versorgungslücken ist nicht einfach.

Dieses Beispiel zeigt eindrucksvoll die weitreichenden und andauernden Folgen intransparenter und schlechter Planung im Bereich privater Beteiligung an der Energiestruktur.²¹ Ohne einen fairen und transparenten Wettbewerb ist eine genaue Projektplanung schwer, wenn nicht unmöglich, und das Unterfangen ist anfällig für Betriebsrisiken. Interne Kosten werden externalisiert, was im Elektrizitätssektor durch eine Erhöhung des Strompreises möglich ist. Auch dies ist ein Grund, warum Korruption in diesem Sektor weit verbreitet ist.

Tansania ist nicht das einzige Land, in dem IPPs direkt Abkommen mit Regierungen schließen. Es gibt in Subsahara-Afrika mehr IPP-Vereinbarungen, die durch unmittelbare Verhandlungen mit der Regierung abgeschlossen wurden, als durch faire Wettbewerbsverfahren zustande gekommen sind. In den meisten dieser Fälle treten Anbieter direkt an die Regierung heran, ohne dass es eine Ausschreibung gegeben hätte.²²

Folgen von Korruption im Elektrizitätssektor für Subsahara-Afrika

Die Folgen von Korruption für die Energieversorgung sind verheerend. Schätzungen zufolge beträgt der gesamte Schaden durch Korruption im Energiesektor in den Entwicklungsländern weltweit rund 41 Milliarden US-Dollar jährlich.²³ Eine der direkten Folgen ist das Fehlen von Investitionen für die Instandhaltung der Netze, was wiederum einen Verlust von durchschnittlich 50 Prozent der gesamten Stromleistung in Subsahara-Afrika bedeutet.²⁴

Je weniger Korruption herrscht, desto effizienter ist das Energienetz und desto geringer sind Verluste bei der Stromübertragung.

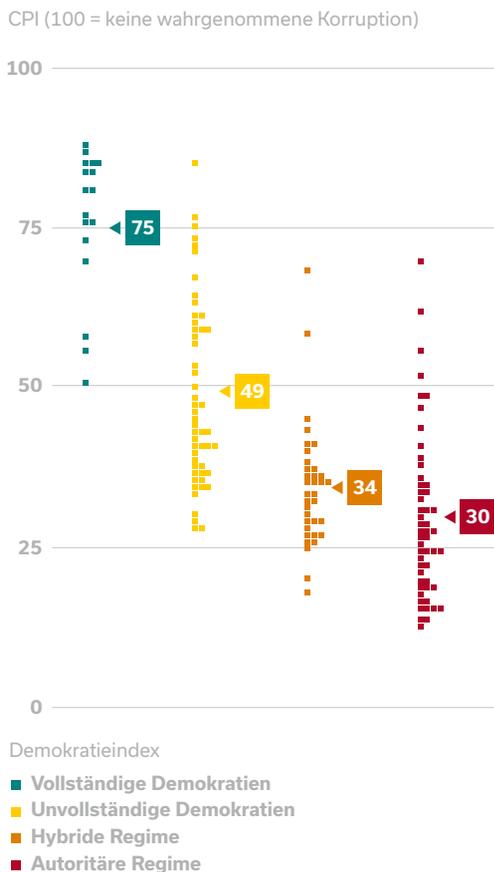
Es ist daher wenig erstaunlich, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen Korruption und Effizienz im Elektrizitätssektor gibt: Je weniger Korruption im Land herrscht, desto effizienter ist das Energienetz und desto geringer sind Verluste bei der Stromübertragung.²⁵ Zahlreiche Studien haben zudem den positiven Zusammenhang zwischen verläSSLicher, bezahlbarer und stabiler Stromversorgung auf der einen und wirtschaftlichem sowie sozialem Wachstum auf der anderen Seite nachgewiesen: Zugang zu Energie bedeutet nicht nur wirtschaftliche Chancen, sondern auch eine Reduzierung der Kindersterblichkeit, eine bessere medizinische Grundversorgung und

einen besseren Zugang zu Bildung. Korruption hingegen bedeutet Verschwendung von Ressourcen und Ineffizienz. Korruption im Energiesektor ist zudem ein Geschäftsrisiko, welches viele private Anbieter von Investitionen abhält. Noch immer ist die Stromversorgung in Subsahara-Afrika zu 80 Prozent in staatlicher Hand, in OECD-Ländern liegt die Staatsquote bei ca. 50 Prozent.²⁶ Ohne private Investitionen im Energiesektor wird die flächendeckende Elektrifizierung in Afrika jedoch nicht gelingen, womit die Chance auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung vertan wird. Die Durchsetzung von Transparenz, einer unabhängigen Justiz und die Schaffung effizienter, effektiver staatlicher Institutionen und der verantwortungsvolle Umgang mit politischer Macht sind Kriterien, die eine gute Regierungsführung charakterisieren. Sie finden allerdings im Energiesektor in Ländern südlich der Sahara nur begrenzt Anwendung.²⁷ Dabei könnte ihre Durchsetzung einen wirksamen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung leisten, den Sektor attraktiver für ausländische Investitionen machen und gleichzeitig dazu führen, dass Gewinne in die Instandsetzung sowie Verbesserung von Netzen und Leitungen investiert werden. Darüber hinaus müssen zur Korruptionsbekämpfung im Energiesektor Regulierungsinstrumente gestärkt werden. Dazu zählen konkret: Transparenz bei Ausschreibungen, unabhängige Prüfung von Angeboten, eindeutige Kriterien für die Auftragsvergabe sowie ein unabhängiges Monitoring der Projektimplementierung und eine genaue Ermittlung der Kosten von größeren Infrastrukturprojekten. Klare Vorschriften zur Korruptionsprävention müssen verabschiedet und deren Implementierung von unabhängigen Institutionen und Regulierungsbehörden kontrolliert werden.

Mehr Demokratie für eine bessere Stromversorgung

Das Beispiel von Korruption im Elektrizitätssektor und dessen Auswirkungen in Subsahara-Afrika zeigt, dass Korruption dort verbreitet ist, wo schwache Institutionen und schlechte Regierungsführung vorherrschen und wo es keine unabhängigen Kontrollmechanismen gibt, um Regierungshandeln effizient und effektiv zu

Abb. 1: Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) im Vergleich zum Demokratieindex 2018



Jeder Punkt stellt den CPI-Wert eines Landes dar. Die Zahlen in den Kästen zeigen den durchschnittlichen CPI-Wert für das jeweilige politische System an.

Quelle: Eigene Darstellung nach Pring /Vrushni 2019, N. 28.

kontrollieren. Hier hat der Staat häufig nicht nur ein Monopol in allen Bereichen der Energieversorgung, sondern auch in politischen Meinungsbildungsprozessen. Für Fehlverhalten und schlechte Versorgungsleistungen müssen die Regierungen bei politischen Wahlen somit keine Konsequenzen fürchten.

Korruption und Ineffizienz im öffentlichen Sektor sind daher nicht Ursache für schlechte Energieversorgung, sondern Korruption und Ineffizienz sind Symptome schlechter Regierungsführung und schwacher Institutionen. Nicht umsonst

gibt es einen negativen Zusammenhang zwischen Ländern mit schlechter Regierungsführung und dem Ausmaß von Korruption, wie die Auswertung der Daten des Korruptionsindex von *Transparency International* und des Demokratieindex 2018 belegt.²⁸

Gleichzeitig gibt es einen Zusammenhang zwischen Demokratiequalität und dem Zugang zu Elektrifizierung: Je besser demokratische Prozesse und Institutionen funktionieren, desto erfolgreicher ist die flächendeckende Elektrifizierung in Ländern südlich der Sahara vorangeschritten und desto geringer ist der Unterschied zwischen urbanem und ländlichem Zugang zu Elektrizität.²⁹

Um Korruption im Energiesektor einzudämmen und wirksam zu bekämpfen, muss demnach an den Ursachen angesetzt werden. Dies ist in der Agenda 2030, genauer im Ziel 16 der VN-Nachhaltigkeitsagenda, klar verankert. Ziel 16 betont die Notwendigkeit, demokratische Institutionen, gute Regierungsführung und Transparenz im öffentlichen Sektor zu stärken und somit einen wirkungsvollen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung zu leisten. Zu den Aspekten, die die Qualität von Demokratie verbessern können, zählen auch Rechenschaftspflicht der Regierung, Medienfreiheit, Recht auf freie Meinungsäußerung, die Möglichkeit der Partizipation an politischer Meinungsbildung sowie ein unabhängiges Justizsystem. All diese Aspekte wirken sich auch positiv auf die Verringerung von Korruption aus. Nur durch die Bekämpfung der Ursachen von Korruption kann sichergestellt werden, dass der Energiesektor in Subsahara-Afrika dazu beitragen kann, Chancen und Teilhabe an gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Wachstum für alle zu ermöglichen.

Anja Berretta ist Leiterin des Regionalprogramms Energiesicherheit und Klimawandel in Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kamerun.

- 1 International Chamber of Commerce /Transparency International /United Nations Global Compact / Weltwirtschaftsforum 2008: Clean Business Is Good Business: The Business Case against Corruption, in: <https://bit.ly/2VJ8WfH> [19.08.2019].
- 2 Ebd.
- 3 Transparency International 2019: Global Corruption Barometer Africa 2019, in: <https://bit.ly/2NN20h8> [19.08.2019]. Anmerkung: Der Korruptionsindex von *Transparency International* misst lediglich die wahrgenommene Korruption. Da sich die Daten jedoch mit anderen Messinstrumenten von Korruption decken, wird davon ausgegangen, dass die wahrgenommene sich weitgehend mit der tatsächlichen Korruption deckt.
- 4 Weltbank: Enterprise Surveys. Corruption, in: <https://bit.ly/2MiEh5W> [19.08.2019].
- 5 Locatelli, Giorgio /Mariani, Giacomo /Sainati, Tristano /Greco, Marco 2016: Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room!, in: *International Journal of Project Management* 35, S. 252–268, hier: S. 253.
- 6 In diesem Artikel werden die Begriffe Energie und Elektrizität synonym verwendet. Die Autorin ist sich bewusst, dass diese Begriffe nicht dieselbe Bedeutung haben, verzichtet aber aufgrund der besseren Lesbarkeit auf den Zusatz elektrische Energie.
- 7 Transparency International 2011: Bribe Payers Index 2011, in: <https://bit.ly/2MjSNKo> [19.08.2019].
- 8 Transparency International 2019: Sub-Saharan Africa: Undemocratic regimes undermine anti-corruption efforts, 29.01.2019, in: <https://bit.ly/2sSt1m6> [19.08.2019].
- 9 International Energy Agency 2017: Energy Access Outlook 2017: From Poverty to Prosperity, World Energy Outlook Special Report, in: <https://bit.ly/2zRFdZ8> [19.08.2019].
- 10 Appiah-Nyamekye Sanny, Josephine /Logan, Carolyn /Gyimah-Boadi, E. 2019: In search of opportunity: Young and educated Africans most likely to consider moving abroad, *Afrobarometer*, 26.03.2019, in: <https://bit.ly/32kUhKi> [04.10.2019].
- 11 Locatelli /Mariani /Sainati /Greco 2016, N. 5, S. 256.
- 12 BBC 2019: Henry Rotich arrest: Kenyan finance minister denies corruption charges, 23.07.2019, in: <https://bbc.in/2OPoDk1> [19.08.2019].
- 13 Gulati, Mohinder / Rao, Mark Yeshwanth 2006: Corruption in the Electricity Sector: A Pervasive Scourge, in: Campos, J. Edgardo / Pradham, Sanjay (Hrsg.): *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Weltbank, S. 115–158. Hierzu zählen freilich nicht die Kosten, die von Endverbrauchern oft unter der Hand eingefordert werden, um überhaupt einen Anschluss zu erhalten.
- 14 Locatelli /Mariani /Sainati /Greco 2016, N. 5, S. 253.
- 15 Gulati / Rao 2006, N. 13.
- 16 Ebd.
- 17 Transparency International 2019, N. 3.
- 18 Eberhard, Anton / Gratwick, Katharine / Morella, Elvira / Antmann, Pedro 2016: Independent Power Projects in Sub-Saharan Africa: Lessons from Five Key Countries, *Directions in Development*, Weltbank, 04/2016, in: <https://bit.ly/2OQC1Vc> [19.08.2019].
- 19 Eberhard, Anton / Godinho, Catrina 2017: *Eskom Inquiry Reference Book. A Resource for Parliament's Public Enterprises Inquiry Civil Society, Journalists & Engaged Citizens*, University of Cape Town's Graduate School of Business, 08/2017, in: <https://bit.ly/366u2cM> [25.10.2019].
- 20 Cooksey, Brian 2017: IPTL, Richmond and „Escrow“: The price of private power procurement in Tanzania, *Africa Research Institute, Briefing Note* 1702, 11/2017, in: <https://bit.ly/2BQr26v> [29.10.2019].
- 21 Eberhard / Gratwick / Morella / Antmann 2016, N. 18.
- 22 Ebd., S. 38.
- 23 Gulati / Rao 2006, N. 13, S. 115–158.
- 24 Eberhard / Gratwick / Morella / Antmann 2016, N. 18, S. 33.
- 25 Imam, Mahmud I / Jamasb, Tooraj / Llorca, Manuel 2019: Sector reforms and institutional corruption: Evidence from electricity industry in Sub-Saharan Africa, in: *Energy Policy* 129, 06/2019, S. 532–545.
- 26 Weltbank 2019: *Doing Business Measuring Business Regulations, Getting Electricity*, in: <https://bit.ly/31cRfpW> [19.08.2019].
- 27 Eberhard / Gratwick / Morella / Antmann 2016, N. 18, S. 33.
- 28 Pring, Coralie / Vrushi, Jon 2019: Tackling the crisis of democracy, promoting rule of law and fighting corruption, *Transparency International*, 29.01.2019, in: <https://bit.ly/33LDWib> [13.11.2019].
- 29 Trotter, Philipp A. 2016: Rural electrification, electrification inequality and democratic institutions in sub-Saharan Africa, in: *Energy for Sustainable Development* 34, S. 111–129, hier: S. 125.



Korruption

Die Ukraine – transparent, aber korrupt?

Isabel Weininger

Die Ukraine ist das transparenteste korrupte Land in Europa. Korruption, Oligarchie und teilweise mafiöse Strukturen sind weiterhin Teil des Alltags der Menschen in der Ukraine, ob im Gesundheits- oder Bildungsbereich, in der Wirtschaft, im Zollwesen sowie in der Medienlandschaft. Nichtsdestotrotz wurden durch den Reformkurs der vergangenen Jahre mehr Transparenz und gesellschaftliches Bewusstsein für Korruption erreicht. Die deutsche Regierung und die Europäische Union unterstützen die Ukraine substantziell. Antikorruptions- und Justizreform sind Prioritäten.

Im „Korruptionswahrnehmungsindex 2018“ von *Transparency International* belegt die Ukraine gemeinsam mit afrikanischen Ländern wie Mali, Malawi und Liberia Platz 120 von 180 (mit 32 von 100 Punkten). Insgesamt liegt das Land auf Platz drei der korruptesten Länder des Kontinents Europa, nur Aserbaidschan (Platz 152) und Russland (Platz 138) schneiden noch schlechter ab.¹

Wenn man Deutsche nach ihrem Bild von der Ukraine fragt, dominieren die vier Ks: Krim, Krieg, Krise und Korruption.² Auch die Ukrainer selbst sehen den Frieden im Donbas (32,1 Prozent) sowie den Antikorruptionskampf (34 Prozent) als Prioritäten und zentrale Aufgabe des neuen Parlaments. Dies geht aus einer Umfrage des *Razumkov-Zentrums* im Juli 2019 hervor; nur die Erhöhung von Gehältern und Renten (38 Prozent) sowie die Senkung der Nebenkosten (38,8 Prozent) erreichen eine größere Unterstützung der Befragten.³ Korruption scheint ein endemisches, strukturelles Problem zu sein, das sich wie eine Hydra durch nahezu alle Gesellschafts- und Lebensbereiche zieht.

Trotzdem hat sich in den fünf Jahren seit der „Revolution der Würde“ viel getan. Insbesondere sind die korrupten Machenschaften in vielen Bereichen transparenter und durch Präventionsmaßnahmen eingeeht worden. Ein Beispiel sind die verpflichtenden elektronischen Vermögenserklärungen (*e-declarations*). Seit 2014 müssen alle Amtsträger im öffentlichen Dienst eine elektronische Auflistung sämtlicher

Einkünfte und Besitztümer abgeben, die weitaus detaillierter als in anderen europäischen Ländern ausfällt und online für jeden Bürger zugänglich ist. Daraus wird in vielen Fällen ersichtlich, dass sich Beamte mit einem Monatsgehalt von mehreren Hundert Euro wohl keine großzügigen Immobilien, teuren Autos oder Schweizer Uhren auf legalem Wege leisten können. Die Überprüfung der Erklärungen wird von der Nationalen Agentur zur Prävention von Korruption (NACP) vorgenommen und Ermittlungen werden an das Nationale Antikorruptionsbüro (NABU) übergeben. Laut dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) war die Veröffentlichung der Einkommen und Vermögen der Beamten über ein offenes, direkt zugängliches digitales System das bahnbrechende Instrument der Ukraine zur Verhinderung von Korruption. Das System sei ein wichtiger Schritt in Richtung von mehr Transparenz und ein Sprungbrett für einen Kulturwandel.⁴ Dieses Instrument ermöglicht es also der Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen sowie staatlichen Institutionen, die Korruption in vielen Bereichen nachvollziehbar zu machen, zu überwachen oder aufzudecken. Weil es jedoch bei der konsequenten Ahndung dieser offenkundigen Korruptionsfälle hapert, kann die Ukraine durchaus als transparentes, aber korruptes Land beschrieben werden. Prävention und Transparenz sind nur der erste Schritt und es bedarf auch unabhängiger Institutionen, die sich der strafrechtlichen Verfolgung und Verurteilung der Fälle widmen.

Die Regierung Poroschenko hat die grundlegenden Institutionen dafür geschaffen: das bereits erwähnte Nationale Antikorruptionsbüro (NABU) und die Nationale Agentur zur Prävention von Korruption (NACP), die Nationale Agentur für die Rückführung gestohlener Vermögenswerte (NASAR), die spezialisierte Staatsanwaltschaft für Antikorruption (SAPO), den Nationalen Rat für Antikorruptionspolitik (NCACP) und schließlich den Antikorruptionsgerichtshof (HACC). Leider konnten diese neu geschaffenen Institutionen nicht immer effizient arbeiten und bis zu diesem Jahr keine Verurteilungen vorweisen. Das war einer der Gründe für die Unzufriedenheit der ukrainischen Bevölkerung mit dem ehemaligen Präsidenten Poroschenko.

Mit dem Politikwechsel im Frühjahr 2019 kommt in der Ukraine auch frischer Wind in den Bereich der Korruptionsbekämpfung.

Nicht zuletzt deshalb haben sich die Bürger der Ukraine mit der Wahl Wolodymyr Selenskyjs zum Präsidenten und einem Parlament, der *Werchowna Rada*, mit 80 Prozent Politik-Neulingen für frische Gesichter und andere Regeln in der Politik entschieden. Die neue Regierung schreitet mit hohem Tempo voran und hat auch im Antikorruptionsbereich bereits zahlreiche Gesetzesänderungen verabschiedet. Beispielsweise wurde die Strafbarkeit von gesetzeswidriger Bereicherung wieder eingeführt, ein Neustart der Nationalen Antikorruptionsbehörden beschlossen und die Verbesserung der Strafprozessordnung sowie die Reform der Staatsanwaltschaft angestoßen. In den Neuernennungen der Leiter von Justiz- und Antikorruptionsbehörden, der Beteiligung internationaler Experten bei der Richterauswahl und in einer neuen Ethikkommission sieht man viel Potenzial, den Antikorruptionskampf endlich substanziell voranzubringen.⁵ Die Ablösung der alten politischen Eliten durch progressive, neue

und junge Politikakteure erscheint als Chance für die Ukraine. Der politische Druck, Korruption wirkungsvoll zu bekämpfen, ist hoch – auch von Seiten der Zivilgesellschaft und der internationalen Partner. Die Entscheidungsträger in der Ukraine müssen dieses Problem angehen – nicht nur, um die Konditionen des Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union zu erfüllen, sondern auch um den Lebensstandard der ukrainischen Bürger zu erhöhen und deren Vertrauen in die Institutionen wiederzuerlangen. Die meisten Ukrainer vertrauen nicht den Institutionen der Exekutive, Judikative oder Legislative, sondern der Kirche, Freiwilligenorganisationen und der Armee.⁶ Dies ist ein großes Problem, das langfristig das Funktionieren der noch sehr jungen Demokratie gefährdet. Es ist den vorherigen Regierungen nicht gelungen, dieses Vertrauen der Bevölkerung wiederzugewinnen. Mit einem Durchschnittseinkommen von 340 Euro monatlich (brutto), was nur ca. 20 Prozent des europäischen Durchschnitts im Jahr 2018 entspricht, bleibt die Ukraine das ärmste Land Europas, wenngleich sich positive Tendenzen zeigen.⁷ Die sozioökonomischen Voraussetzungen der Bevölkerung können sich aber nur nachhaltig verbessern, wenn das Investitionsklima attraktiver wird; und auch dies hängt wesentlich von der Verringerung korrupter Machenschaften und einem funktionierenden und unabhängigen Justizsystem ab.

Bundeskanzlerin Angela Merkel betonte bei ihrem letzten Besuch in der Ukraine im November 2018, dass der Antikorruptionskampf neben Dezentralisierung und Privatisierung eine der wichtigsten Reformen sei.⁸ Während des 21. EU-Ukraine-Gipfels im Juli 2019 gab auch die Europäische Union den Kampf gegen Korruption explizit als eine von vier Prioritäten für die neue Regierung an und warnte vor der Gefahr eines Rollbacks im Antikorruptionskampf.⁹ Die deutsche Regierung und die Europäische Union unterstützen die Ukraine also auf ihrem Reformweg. Aktuelle Zahlen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vom Herbst 2019 bestätigten, dass Deutschland nach den USA und der EU der drittgrößte Geldgeber der Ukraine ist. Von den über 15 Milliarden Euro,



Wie ein König leben? Die neuen Antikorruptionsbehörden haben es schwer, insbesondere bei der Ermittlung gegen hochrangige Regierungs- und Verwaltungsmitglieder. [Quelle: © Konstantin Chernichkin, Reuters.](#)

welche die EU seit 2014 für die Ukraine mobilisiert hat, wurden 2016 und 2019 jeweils 15 Millionen Euro gezielt für eine Antikorruptionsinitiative bereitgestellt.¹⁰ Wieso diese substanzielle Unterstützung insbesondere im Antikorruptionskampf notwendig und im Sinne der europäischen Werte ist, stellt der folgende Beitrag dar.

Die Früchte des *Euromaidan*

Die Ukraine hat sich in der Revolution der Würde (*Euromaidan* oder auch *Maidan*-Revolution, nach dem Kiewer Unabhängigkeitsplatz) im Jahr 2014 für den europäischen Weg entschieden. Die

Menschen haben dafür hart gekämpft, viele haben diesen Kampf sogar mit ihrem Leben bezahlt. „Der *Maidan* hat die Zivilgesellschaft vereint und bestärkt. Auch wenn wir nicht wussten, was danach passieren würde, haben wir dieses *Empowerment* gefühlt“ so Anastasia Kozlovtsseva, Leiterin der Abteilung für Internationale Beziehungen von *Transparency International Ukraine*.¹¹ Sie betont, dass Transparenz nur der erste Schritt sein kann und die Implementierung von Reformen folgen muss.

Die Reformen seit dem *Maidan* haben vor allem im Bereich der öffentlichen Vergabe – mit dem



Online Portal „ProZorro“ – ein Paradebeispiel für transparenten Umgang mit öffentlichen Geldern geschaffen. Diese Online-Plattform für öffentliche Auftragsvergabe wurde aus einer Allianz der Zivilgesellschaft sowie des privaten und öffentlichen Sektors aufgebaut und gewährleistet den freien Zugang zu allen öffentlichen Ausschreibungen. „ProZorro“ gilt als eines der „innovativsten öffentlichen Beschaffungssysteme, das staatliche Dienstleistungen in einem auf Interessengruppen ausgerichteten, transparenten, effektiven, fairen und kostengünstigen Weg bereitstellt“. ¹² Jeder kann die öffentlichen Ausschreibungen online einsehen und das Portal

sorgt so nicht nur für einen offenen Wettbewerb zwischen Unternehmen, die Waren und Dienstleistungen an den Staat liefern, sondern bietet auch die Möglichkeit der besseren Kontrolle der Auftragsvergabe für die Zivilgesellschaft. Schätzungen zufolge hat „ProZorro“ bereits mit bis zu zehn Prozent zu den Einsparungen der öffentlichen Ausgaben beigetragen.

Alte Machtstrukturen und einflussreiche Interessengruppen sind in der Ukraine weiterhin präsent und verlangsamen den Antikorruptionskampf.

Zudem wurden erfolgreiche Reformen im Banken- und Gassektor durchgeführt, wo zuvor Geldwäsche im großen Stil betrieben wurde. Auch die bereits erwähnten verpflichtenden elektronischen Vermögenserklärungen der Beamten und Angestellten im öffentlichen Sektor schaffen Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Geldströmen, die es den zivilgesellschaftlichen und internationalen Organisationen ermöglichen, über Missstände zu informieren und Korruptionsfälle aufzudecken. Trotz dieser Transparenz fehlt es bislang an der konsequenten Verfolgung offengelegter Fälle. Beispielsweise gaben NABU und SAPO im August 2019 bekannt, dass in 751 Kriminalverfahren ermittelt werde, bei denen 133 Personen unter Verdacht stünden und 369 Anklagen erhoben worden seien. Auffällig ist, dass es bisher keine finalen Verurteilungen gibt. ¹³ Die neuen Antikorruptionsbehörden haben es schwer, insbesondere bei der Ermittlung gegen hochrangige Regierungs- und Verwaltungsmitglieder. Das NABU wurde bereits im Jahr 2014 geschaffen, auch mit Hilfe von EU-Geldern. Allerdings kommen die Ermittler nur schleppend voran und werden teilweise in ihrer Arbeit von alten Strukturen und mächtigen Interessengruppen behindert. Das SAPO litt bisher unter Missmanagement, ebenso die Nationale Agentur für Korruptionsprävention. Außerdem fehlte bis vor

Kurzem eine eigene gerichtliche Instanz – der Antikorruptionsgerichtshof (HACC) wurde im Jahr 2019 gegründet und hat im September seine Arbeit aufgenommen. Nun erhofft man sich für das Frühjahr 2020 die ersten Verurteilungen. Die Ernennung der Richter für den HACC war ein großer Erfolg, denn ein internationaler Expertenrat durfte bei der Auswahl nicht nur beraten, sondern tatsächlich mitbestimmen. In keinem anderen Land der Welt gäbe es eine solche Antikorruptionsgesetzgebung, so der damalige Präsident Petro Poroschenko zur Annahme des Gesetzes in der *Rada*.¹⁴ Durch die Personalpolitik des neuen Präsidenten Selenskyj haben sich positive Signale zunächst bestätigt. Den Vorsitz des neu gegründeten Antikorruptionspolitikrates im Parlament hat Anastasiya Krasnosilka übernommen, die zuvor für das Antikorruptions-Aktionszentrum (*Anti Corruption Action Centre, AntAC*) tätig war. Ruslan Riaboshapka, ein angesehener Reformier und Antikorruptions-Experte, wurde zum Generalstaatsanwalt ernannt. Neben der Schaffung von Transparenz durch Monitoring und Präventionsmechanismen wurden also auch die notwendigen Institutionen zur Strafverfolgung eingesetzt und ein personeller Neustart begonnen.

Weshalb ist die Ukraine in den Rankings also immer noch eines der korruptesten Länder, wenn sich so viel getan hat? Wie die vorhergehenden Beispiele zeigen, kann die Ukraine durchaus erfolgreiche Reformen seit dem *Maidan* vorweisen. Das Land sei jedoch immer noch von endemischer Korruption durchzogen und die Antikorruptionsinitiativen seien nur teilweise implementiert worden, heißt es im aktuellen Bericht der Organisation *Freedom House*, in dem das Land als „teilweise frei“ bezeichnet wird (mit 60 von 100 Punkten).¹⁵ Es gibt aber noch eine weitere Errungenschaft: Die vom Westen finanzierte Bildungs- und Lobbyarbeit im Bereich Antikorruption hat ihren Beitrag dazu geleistet, den öffentlichen Druck auf die Regierung zu erhöhen, um die Antikorruptionsreformen wirkungskräftig durchzuführen. Je mehr aufgedeckt wird, desto stärker rückt die Problematik in das Bewusstsein der Gesellschaft.¹⁶ Dies wurde auch an wochenlangen Diskussionen in der ukrainischen, aber auch der internationalen

Öffentlichkeit über das *geleakte* Telefongespräch zwischen dem US-amerikanischen Präsidenten Donald Trump und Selenskyj deutlich, wobei die Folgen für die Ukraine noch unklar sind.

Es wäre fatal zu verkennen, dass der öffentliche Diskurs über Korruption sowie die langjährige Arbeit der zahlreichen Graswurzelinitiativen in diesem Bereich Zeichen einer demokratischen Entwicklung des Landes und der Bevölkerung sind. Dieser Wandel in den Köpfen fand also bereits vor der Wahl Selenskyjs statt. Ebenso sind die demokratischen und freien Wahlen im Jahr 2019, welche zu einem friedlichen Machtwechsel geführt haben, ein gutes Zeichen. Eine solche Entwicklung war bisher nur in wenigen anderen postsowjetischen Ländern außerhalb der EU möglich.

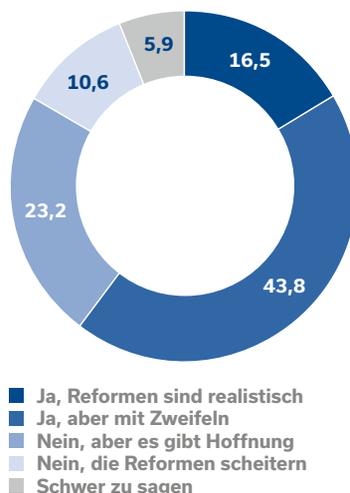
Wirtschaftlicher Erfolg oder Rollback?

Die zügigen und zahlreichen Reformbemühungen der neugewählten Regierung unter Präsident Selenskyj drücken zunächst eine Bestätigung der Westorientierung des Landes aus. Trotz zahlreicher Risiken gibt es zumindest Grund zur Hoffnung, dass man die richtigen Reformprioritäten mit politischem Willen und dank absoluter Mehrheit im Parlament durchsetzen wird. Da das Parlament eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Reformen mit der entsprechenden Gesetzgebung einnimmt, hat der Präsident die einmalige Gelegenheit, diese Reformen mit seiner Partei *Sluha Narodu* (deutsch: „Diener des Volkes“, nach der gleichnamigen Fernsehserie des ehemaligen Schauspielers) ohne Widerstände aus dem Parlament durchzusetzen. Frühere Kämpfe zwischen den Koalitionspartnern und zwischen Regierung und Parlament gelten nun nicht mehr als Ausrede. Die große Fraktion der Regierungspartei hat mit 254 von 450 Sitzen die absolute Mehrheit in der *Verchowna Rada* inne. Der Präsident und sein Team haben große Reformen im Antikorruptions- und Justizbereich angekündigt, streben aber ebenso ein insgesamt besseres Investitionsklima an. Die ca. 3.500 staatlichen Unternehmen sollen im großen Stil privatisiert, Monopole aufgelöst und der Zugang für internationale Investoren

Abb. 1: Die zehn wichtigsten Reformen nach einer Umfrage im Juni 2019 (in Prozent)



Abb. 2: Meinung der Bevölkerung zum Erfolg der Reformen im Juni 2019 (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung nach Razumkow-Zentrum 2019, N. 3, S. 74/79.

erleichtert werden. Auch die von internationalen Geldgebern geforderte Aufhebung des Moratoriums für den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen wurde am 13. November in erster Lesung verabschiedet und soll am 1. Oktober 2020 in Kraft treten. Im Oktober entschied das Ministerkabinett, dass auf der „ProZorro“-Plattform künftig auch das Vermögen insolventer Unternehmen öffentlich zum Verkauf angeboten werden soll. Die ersten wirtschaftlichen Erfolge sind ebenfalls zu verzeichnen: Im zweiten Quartal 2019 stieg die Wirtschaftsleistung der Ukraine um 4,6 Prozent und die Währung *Grivna* wurde deutlich aufgewertet. Die Märkte entwickelten sich zu Beginn des zweiten Halbjahres positiv. Als Gründe wurden neben der neuen Regierung auch die erfolgreiche Ernte im Agrarsektor, steigende Löhne und die Rücküberweisungen von Emigranten genannt.¹⁷ Der Internationale Währungsfonds (IWF) betonte in einer Pressemitteilung Ende September, dass die solide Fiskal- und Geldpolitik der vergangenen Jahre, die Behebung des Defizits im Energiesektor und die Umstrukturierung des Bankensystems die Wirtschaft aus der Krise des Jahres 2014 wieder zurück zum Wachstum geführt sowie makroökonomische Stabilität wiederhergestellt hätten.

Doch das aktuelle Wachstum von zwei bis drei Prozent sei noch zu gering, um die Einkommenslücke zu europäischen Nachbarn zu schließen. Ein entsprechend höheres, nachhaltiges Wachstum könne nur durch die Umsetzung ehrgeiziger Reformen erreicht werden. „Dazu gehören vor allem die feste Verankerung der Rechtsstaatlichkeit, Justizreformen und die entschiedene Bekämpfung der Korruption“, so der IWF.¹⁸

Aber auch für die wirtschaftliche Prosperität sind ein funktionierendes, unabhängiges Justizsystem und der erfolgreiche Kampf gegen die Korruption notwendig. Nur dann werden sich ausländische Geldgeber auf langfristige Investitionen einlassen. Die Ukraine hat 2014 ein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union unterzeichnet – inklusive einem Freihandelsabkommen (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA*). Die EU unterstützt unter anderem die wirtschaftlichen Reformen des Landes und investierte seit 2014 beispielsweise ca. 110 Millionen Euro in die Entwicklung des privaten Sektors, insbesondere in die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Seit Inkrafttreten des DCFTA im Januar 2016 hat der bilaterale Handel zwischen der EU und der

Ukraine um 49 Prozentpunkte zugenommen. Damit wurde die EU zum größten Handelspartner der Ukraine (42 Prozent).¹⁹

Was also sind die Risiken, welche die wirtschaftlichen Reformen behindern könnten und denen die Ukraine, gemeinsam mit den internationalen Partnern, entgegentreten muss?

Auch unter den neuen Parlamentsabgeordneten der Partei „Diener des Volkes“ bestehen Verbindungen zur ukrainischen Oligarchie.

Oft werden die fehlende Fraktionsdisziplin, Oligarchie und Machtkonzentration genannt. Erstere ist in der politischen Kultur der Ukraine nicht besonders ausgeprägt. Auch im Team Selenskyjs zeichnen sich von Beginn an verschiedene Interessengruppen innerhalb der Fraktion der „Diener des Volkes“ ab. Die zum Teil sehr jungen und unerfahrenen Mandatsträger bilden eine sehr diverse Gruppe aus Reformern und jungen Geschäftsleuten – teilweise auch mit Beziehungen zu Ihor Kolomojskyj, einem bekannten Oligarchen der Ukraine, der immer wieder mit Präsident Selenskyj in Verbindung gebracht wird. Viele der Abgeordneten von *Shuha Narodu* sind über Direktmandate gewählt worden und haben möglicherweise im Vorfeld lokale Versprechen gegeben, sind fragwürdige Seilschaften eingegangen oder verfolgen eigene Interessen. Hinter einigen neuen Abgeordneten stehen ohne Zweifel Oligarchen, die in der Ukraine immer noch Politik, Wirtschaft und Medien dominieren. Neben den Reichen, die ihren Einfluss nicht kampflos aufgeben werden, gibt es auch im System selbst Widerstand. Die notwendigen Reformen sind nicht immer populär und die administrativen Kapazitäten der lokalen und nationalen Ebene sind noch immer begrenzt – im Hinblick nicht nur auf gute Regierungsführung, sondern auch auf das Wissen über komplexe Transformationen und Reformgesetzgebungen. Das größte Risiko

ist aber die Machtkonzentration, welche der Präsident gemeinsam mit seiner absoluten Mehrheit im Parlament innehat. Das schwach ausgeprägte System der *Checks* und *Balances* im politischen System der Ukraine – eigentlich kontrolliert das Parlament den Präsidenten – ist nun faktisch ausgehebelt. Sowohl die Medien als auch die Zivilgesellschaft scheinen bei der neuen Regierung einen schwierigeren Stand zu haben. Mykhailo Zhernakow, Jurist und Leiter der *DEJURE Foundation*, erklärte zu Beginn der Legislaturperiode im Spätsommer 2019, dass der Vorbereitungsprozess der ersten Reforminitiativen und Gesetzesvorschläge durch das neue Regierungsteam leider nicht als offen oder inklusiv bezeichnet werden könne. Dies sei im Herbst bereits etwas besser geworden, als sich das Parlament tiefer mit den Reformgesetzen beschäftigte.²⁰ Mit der Regierung Poroschenko war dies ein eingespielter Konsultationsprozess gewesen, in den Zivilgesellschaft und Experten miteinbezogen wurden. Gerade wegen der aufgezeigten Risiken gilt es, jeglichen Rückschritten des seit dem *Maidan* erreichten Demokratisierungsprozesses entgegenzutreten und keine autoritären oder populistischen Tendenzen zuzulassen. Die G7-Staaten sollten weiterhin geschlossen auftreten und sich mit der Zivilgesellschaft auf gemeinsame Prioritäten für die Reformagenda einigen. Die Erfolge in der Wirtschaft und bei den Reformen sind auch für die Vermeidung jedweden Rückfalls in ein autoritäres Szenario notwendig.

Ein letzter Punkt, weshalb Europa den Kampf gegen Korruption in der Ukraine weiterhin unterstützen sollte, ist, dass korrupt erwirtschaftete Gelder oft in europäischen Ländern ausgegeben werden, ob in Österreich, im Vereinigten Königreich oder in den baltischen Staaten. Die ukrainische Korruption ist also auch in Westeuropa spürbar, wo das schmutzige Geld am liebsten ausgegeben wird. Olena Galushka vom Büro des Antikorruptions-Aktionszentrums (AntAC) argumentiert auf dieser Linie: Europa trüge eine Mitverantwortung, wenn bei großen Summen nicht nachgefragt werde, woher das Geld kommt. Somit trage Europa zum Erfolg der Geldwäsche ukrainischer Oligarchen und auch zu deren Einfluss in Westeuropa bei.²¹



Publikumslieblich: Präsident Selenskyj hat in seinem Wahlkampf auf soziologische Umfragen gehört und populäre Forderungen der Gesellschaft in sein Wahlprogramm aufgenommen. [Quelle: © Valentyn Ogirenko, Reuters.](#)

Abschließend haben Deutschland und Europa Interesse an der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung der Ukraine – einem Land mit einer Fläche fast so groß wie Frankreich und mit ca. 45 Millionen Einwohnern in der direkten

Nachbarschaft. Dieses große wirtschaftliche Potenzial und das bisher Erreichte geben Hoffnung auf die weiterhin positive ökonomische Entwicklung der Ukraine.

Korruption unter Konfliktbedingungen

„Die Zukunft der Europäischen Union entscheidet sich auch in der Ukraine: Wenn es Russland mit seinen zunehmenden Aktivitäten gegen die Ukraine gelingt, das Land zu destabilisieren oder gar in seinen Machtbereich zurückzuholen, hätte das gravierende Auswirkungen für die Sicherheit Europas, für die Strahlkraft des westlichen Wertemodells und für die Wirksamkeit der Europäischen Union als Gestaltungsmacht“²², so beginnt ein Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom November 2018.

Der anhaltende Konflikt in der Ostukraine ist weiterhin ein wesentlicher Bestandteil der regionalen politischen und gesellschaftlichen Beziehungen.

Aus ukrainischer Sicht bedarf diese Argumentation keiner weiteren Erklärung. Jedoch ist nicht vielen Europäern bewusst, dass seit Beginn des Konflikts in der Ostukraine über 13.000 Menschen getötet wurden, davon ein Viertel Zivilisten, und dass es in Europa wieder zu Grenzverschiebungen kommt und Minen gelegt werden. Genauso besorgniserregend ist die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland 2014, die oft in der Diskussion zur Ukraine in den Hintergrund rückt. Das Ignorieren des Völkerrechts bedroht nicht nur die internationale liberale Weltordnung und das internationale Rechtssystem, sondern ganz konkret die Sicherheit Europas. Dass die Ukraine und ihre freien Wahlen eine denkbare Herausforderung für das russische Machtsystem darstellen, wurde auch im Sommer 2019 erkennbar. Zuerst schaute man fast neidisch aus der russischen Medienlandschaft auf das Nachbarland, wo es verschiedene Kandidaten bei einer Präsidentschaftswahl gab und der Ausgang der Wahlen nicht schon im Voraus bestimmt war. Dass dann ein bekannter Schauspieler ohne politische Erfahrung nicht

nur Präsident werden, sondern auch die Mehrheit im Parlament gewinnen konnte, war für viele Russen in ihrem Land unvorstellbar. Dies sei laut Experten aus Russland durchaus einer von mehreren Gründen für die Demonstrationen für freie und gerechte Wahlen in Russland im Sommer 2019 gewesen.

Die Konfliktlösung war eines der Wahlversprechen Selenskyjs und so gab es zwischen Kiew und Moskau im vergangenen Halbjahr kleine Fortschritte. Es kam zu einer Entflechtung an einem Brückenübergang an der Kontaktlinie und einem – wenn auch fragilen, aber vergleichsweise effektiven – Waffenstillstand im Sommer 2019 sowie zur Unterzeichnung der „Steinmeier-Formel“²³ in Minsk. Ein Treffen im Normandie-Format auf Ebene der Staatsoberhäupter ist angesetzt und eine Entflechtung an weiteren Übergangspunkten der Kontaktlinie vorgesehen. Ein besonderes Anliegen ist es Selenskyj, die Lebensbedingungen für die Menschen an der Kontaktlinie auf beiden Seiten zu verbessern. Deren Grauzone ist Nährboden für neue Korruptionsquellen, beispielsweise für den Handel mit Kohle aus den besetzten Gebieten oder dem Schwarzhandel.²⁴ Im März 2019 kochte ein neuer Korruptionsskandal aus dem Verteidigungssektor hoch. Die Ukraine hat im Jahr 2018 rund fünf Prozent des Bruttoinlandprodukts für Verteidigung ausgegeben. Der staatliche ukrainische Rüstungskonzern *Ukroboronprom* wird beschuldigt, Waffen und Ausrüstung der ukrainischen Armee im Wert von ca. acht Millionen Euro veruntreut zu haben. Die Auftragsvergabe hatte nicht offen stattgefunden und das NABU hatte ermittelt.²⁵ Einen positiven Effekt hat der Skandal jedoch: Auch in diesem Sektor werden nun Präventivmaßnahmen ergriffen, um Korruption vorzubeugen. Premierminister Oleksij Hontscharuk hat die Bekämpfung von Korruption im Verteidigungssektor ebenfalls in sein Regierungsprogramm aufgenommen. Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist dies nicht der einzige Fall von Korruption, und die EU unterhält mit der *European Union Advisory Mission* (EUAM) eine umfassende Mission zur Sicherheitssektorreform, die seit Dezember 2014 im Land tätig ist. Das Ziel ist

die Unterstützung der ukrainischen Behörden bei der Umsetzung von Reformen im zivilen Sicherheitssektor in Anlehnung an internationale Standards. Hierzu zählen insbesondere die Gewährleistung von Effizienz und Rechtsstaatlichkeit als auch die Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in staatliche Institutionen. Im Zeitraum von Juni 2019 bis Mai 2021 stehen der Mission zur Erfüllung dieser Aufgaben 54 Millionen Euro zur Verfügung.²⁶ Der Antikorruptionskampf ist auch hier Teil der Reformen, welche das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentlichen Institutionen, insbesondere die Sicherheitsbehörden, wiederherstellen sollen. Der militärische Kampf in der Ostukraine könnte auch mit nichtmilitärischen Mitteln gewonnen werden, wenn sich die Ukraine innenpolitisch so reformiert, dass sie für alle Ukrainer auf beiden Seiten der Kontaktlinie attraktiv ist.

Ausblick

Bisher hat das so oft zitierte „Sandwich“ aus internationalen Partnern und ukrainischer Zivilgesellschaft mit vereinten Kräften für die Reformen im Justiz- und Korruptionsbereich gekämpft. Das Visa-Liberalisierungsabkommen der Ukraine mit der EU galt als größter Erfolg und als Belohnung für die Reformen. Seit Inkrafttreten im Juni 2017 sind ca. drei Millionen Ukrainer mithilfe eines biometrischen Passes in die EU eingereist. Eine konkrete Voraussetzung hierfür waren Fortschritte in der Antikorruptionsgesetzgebung. Diese Politik aus „Zuckerbrot und Peitsche“ hat bisher zu den größten Reformerefolgen geführt und sollte auch weiterhin angewandt werden. Die EU wies zuletzt auf ihrem Gipfel im Juli 2019 darauf hin, dass die Ukraine im Korruptionskampf und in der Justizreform mehr tun muss, um die volle Implementierung des Assoziierungsabkommens zu gewährleisten. Eine Rücknahme der Visa-Liberalisierung wurde bisher nicht ins Auge gefasst.²⁷ Auch die makrofinanziellen Hilfen Europas und des IWFs, aber auch der Weltbank, sind von Fortschritten im Reformprozess des Landes abhängig. Insbesondere der Kampf gegen Korruption war hier immer wieder die Bedingung für weitere Finanzhilfen. Als die Reformen in diesem Bereich am Ende der

Präsidentschaft von Petro Poroschenko zum Stillstand kamen und das Gesetz zur illegalen Bereicherung von Beamten vom Verfassungsgericht kassiert wurde, wurden die Tranchen zurückgehalten und eine Beendigung der Zusammenarbeit angekündigt.²⁸ Auch in Zukunft sollten diese Allianzen und Anreize genutzt werden, um die anstehenden Reformen voranzutreiben.

Die Umfrage des Razumkow-Zentrums untersuchte auch den Wählerwillen bezüglich Aussagen aus politischen Parteiprogrammen.²⁹ Demnach unterstützten die meisten Befragten eine Einführung der verpflichtenden Einziehung von Eigentum korrupter Beamter (90,9 Prozent) sowie eine Beschränkung der Oligarchen, Wirtschaftssektoren zu monopolisieren, ihre Leute in öffentliche Ämter zu berufen und die Medien zu kontrollieren (91,8 Prozent). Außerdem sprachen sich 64,5 Prozent für die Einführung eines Systems zur finanziellen Entschädigung der Bürger für die Aufdeckung von Korruption aus. Ein Gesetzesentwurf „Zum Schutz und zur finanziellen Entschädigung von Whistleblowern“ wurde im September 2019 ins Parlament eingebracht.³⁰ 87,3 Prozent hielten den personellen Neustart aller Gerichte und den Abschluss der Reform des Justizwesens für wichtig. Vita Dumanska von der NGO *Chesno* erklärt, Selenskyj habe in seinem Wahlkampf auf soziologische Umfragen gehört und die populären Forderungen der Gesellschaft in sein Wahlprogramm aufgenommen. Nach den Wahlen wurde jedoch klar, dass manche Versprechen nicht eingehalten werden können, wie beispielsweise die Senkung der Gaspreise. Darüber hinaus warteten die Wähler immer noch auf die Verwirklichung des Slogans „Der Frühling wird kommen, da werden wir die korrupten Beamten hinter Gitter bringen“.³¹

Das größte Risiko für die neue Regierung in der Ukraine ist die Enttäuschung der Bevölkerung. Die Versprechen Selenskyjs, den Krieg in der Ostukraine zu beenden und eine Ukraine ohne Korruption zu schaffen, werden nicht in fünf Jahren umzusetzen sein. Korruption kann nie vollständig ausgelöscht werden und ein Ende des Konflikts hängt auch vom russischen Präsidenten Wladimir Putin ab.

Was kann Europa leisten? Anders als nach dem *Maidan* hat die ukrainische Zivilgesellschaft momentan keine gemeinsame Reformagenda, da sie sich diversifiziert hat und in verschiedenen Sektoren arbeitet. Daher müssen sich die zivilgesellschaftlichen Akteure untereinander und mit internationalen Partnern in Kiew neu abstimmen und *tangible goals* festlegen, um die neue ukrainische Regierung bei der vollständigen Implementierung des Assoziierungsabkommens konstruktiv zu unterstützen. Nur wenn die internationalen Partner gemeinsam mit der ukrainischen Zivilgesellschaft den Druck auf die ukrainische Regierung aufrechterhalten, wird man weiterhin Reformen umsetzen. Aktuelle Reformgesetze, welche in den letzten Monaten so schnell von der neuen Regierung verabschiedet wurden, dass Experten auch vom „Turboregime“ sprechen, müssen im Einklang mit den Verpflichtungen im Rahmen des Assoziierungsabkommens sein. Die internationalen Partner sollten hier klar und deutlich kommunizieren, was bereits erreicht wurde, welche Schritte noch erfolgen müssen und welche Vorteile das Land dadurch erhält. Außerdem muss die EU ihre Werte der territorialen Integrität und Freiheit souveräner Staaten weiterhin hochhalten. Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim muss kontinuierlich verurteilt werden, genauso wie die russische Unterstützung der sogenannten Volksrepubliken in der Ostukraine. Solange es von russischer Seite keine konstruktiven Schritte gibt, muss die EU ihre Position durch die Verlängerung der Sanktionen glaubhaft untermauern.

Europa kann und wird seinen Beitrag leisten und die Unterstützung gewähren, jedoch müssen die Ukrainer selbst ihr Land reformieren. Dieses Fenster der Möglichkeiten bietet sich nun auch im Kampf gegen Korruption. Nur so kann die Ukraine den Zwängen der (post-)sowjetischen Vetterwirtschaft langfristig entkommen, ein Leuchtturm für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und europäische Werte werden und diese Werte auf die ganze Region, inklusive dem Nachbarn Russland, ausstrahlen.

Isabel Weininger ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Ukraine.

- 1 Vgl. Transparency International 2019: Corruption Perceptions Index 2018, in: <https://bit.ly/2Wqif42> [29.08.2019].
- 2 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2018: Die Ukraine in den Augen Deutschlands. Bilder und Wahrnehmungen eines Landes im Umbruch, in: <https://bit.ly/31i1ZmX> [27.11.2019].
- 3 Razumkow-Zentrum 2019: „Ukraine nach den Wahlen: soziale Erwartungen, politische Prioritäten, Entwicklungsperspektiven“ (Übers. d. Autorin), S. 81, in: <https://bit.ly/2OtKqMc> [21.11.2019]. Die Umfragen wurden im Juni, Juli und September 2019 vom Soziologischen Dienst des Razumkow-Zentrums in allen Regionen der Ukraine mit Ausnahme der Krim und der besetzten Gebiete der Regionen Donezk und Luhansk mit über 2.000 Befragten durchgeführt.
- 4 Vgl. Cela, Blerta 2018: Electronic Asset Declarations for Public Officials – two years after its launch. A panacea against corruption?, UNDP Ukraine, 25.08.2018, in: <https://bit.ly/2Mla1qY> [11.10.2019].
- 5 Vgl. Klein, Eduard 2019: Warum ein neuer Anlauf zur Korruptionsbekämpfung diesmal gelingen könnte, Ukraine Verstehen, 15.07.2019, in: <https://bit.ly/2pnzcA8> [11.10.2019].
- 6 Vgl. Mischenko, Mykhailo 2019: The Society’s Expectations of Church and Interchurch Relations (public opinion survey), Razumkow-Zentrum, 13.11.2018, in: <https://bit.ly/35Gyi2c> [11.10.2019]. Die Umfrage wurde im März 2018 in allen Regionen der Ukraine mit Ausnahme der Krim und der besetzten Gebiete der Regionen Donezk und Luhansk mit 2.016 Befragten durchgeführt.
- 7 Vgl. IWF 2019: Ukraine, in: <https://bit.ly/2oLKMVN> [11.10.2019]; Weltbank 2019: Länderprofil Ukraine, World Development Indicators database, in: <https://bit.ly/33sS4MW> [11.10.2019].
- 8 Vgl. Transparency International 2018: Yaroslav Yurchyshyn’s Meeting with Chancellor of Germany Angela Merkel, 02.11.2018, in: <https://bit.ly/2ORIOck> [11.10.2019].
- 9 Europäische Kommission 2019: EU-Ukraine Summit: EU provides additional support to decentralisation, fight against corruption, empowerment of civil society and accountable and efficient governance in Ukraine, 08.07.2019, in: <https://bit.ly/2OSl9gx> [11.10.2019].
- 10 Vgl. Brady, Kate: What does Germany do for Ukraine?, Deutsche Welle, 26.09.2019, in: <https://p.dw.com/p/3QGxB> [11.10.2019].
- 11 Aus einem Hintergrundgespräch mit Anastasia Kozlovitseva.
- 12 ProZorro 2019: „ProZorro is a hybrid electronic open source government e-procurement system created as the result of a partnership between business, government and the civil society“, in: <https://bit.ly/33xxR8L> [11.10.2019].
- 13 Vgl. National Anti-Corruption Bureau of Ukraine 2019: 369 accused persons, 133 suspects – the NABU’s results as of July 2019, 12.08.2019, in: <https://bit.ly/32nUR9S> [11.10.2019].

- 14 Vgl. Gnauck, Gerhard 2019: So transparent wie in keinem Land der Welt?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.06.2018, S. 5.
- 15 Freedom House 2019: Freedom in the World 2019. Ukraine, in: <https://bit.ly/2EhAccY> [11.10.2019].
- 16 Vgl. Volokh, Karl 2019: Ukraine: One of the World's Most Corrupt Countries?, The National Interest, 30.03.2019, in: <https://bit.ly/2Jl023v> [11.10.2019].
- 17 Vgl. Benz, Matthias 2019: Schafft die Ukraine endlich den Sprung nach vorne?, Neue Zürcher Zeitung, 23.08.2019, in: <https://nzz.ch/ld.1502932> [11.10.2019].
- 18 IWF 2019: IMF Staff Concludes Mission to Ukraine, Pressemitteilung Nr. 19/356, 27.09.2019, in: <https://bit.ly/32kRBMF> [11.10.2019].
- 19 Vgl. European External Action Service (EEAS) 2019: Facts and figures about EU-Ukraine relations, in: <https://bit.ly/2lABMkD> [09.10.2019].
- 20 Aus einem Hintergrundgespräch mit Mykhailo Zhernakow.
- 21 Aus einem Hintergrundgespräch mit Olena Galushka.
- 22 CDU/CSU-Bundestagsfraktion 2018: Für eine starke demokratische und rechtsstaatliche Ukraine, Positionspapier, 27.11.2018, in: <https://bit.ly/2MPckSl> [11.10.2019].
- 23 Die „Steinmeier-Formel“ besagt die vorläufige Geltung eines Sonderstatusgesetzes am Tag nach den Lokalwahlen in den nicht durch die Regierung kontrollierten Gebieten der Ukraine sowie eine permanente Gültigkeit des Sonderstatus nach positiver Einschätzung der Wahlen durch eine OSZE- Wahlbeobachtungsmission. Die Formel regelt nicht den Waffenabzug oder beantwortet die Frage, ob ausländische Truppen in den östlichen Gebieten abgezogen sein müssen bevor die Wahlen stattfinden. Ungeklärt bleibt auch, wie der Sonderstatus genau aussehen könnte. Das Auswärtige Amt nennt die Einigung einen wichtigen Fortschritt und erklärte: „Die Formel ist nach Bundespräsident Steinmeier benannt. Er hat sie 2015 vorgeschlagen, als er noch Außenminister war. Sie behandelt einen Einzelaspekt der Minsker Vereinbarungen, dessen Auslegung zwischen den Seiten bislang umstritten war. Es geht darin um die Frage der Reihenfolge zwischen Inkrafttreten eines Sonderstatusgesetzes für die nicht von der Regierung kontrollierten Gebiete der östlichen Regionen Luhansk und Donezk und der Durchführung von Wahlen. Die Formel sieht vor, dass das Sonderstatusgesetz vorläufig am Tag der Lokalwahlen in Kraft tritt und seine permanente Geltung nach positiver Beurteilung dieser Wahlen durch die Wahlbeobachtungsmission der OSZE erlangt.“ Vgl. Auswärtiges Amt 2019: Wichtige Einigung im Konflikt in der Ostukraine, 08.10.2019, in: <https://bit.ly/33BzWs> [25.11.2019].
- 24 Vgl. Baumann, Gabriele / Junginger, Moritz 2017: Neue „Grenzen“ im Osten Europas, Auslandsinformationen 1/2017, in: <https://bit.ly/34e9WLv> [16.10.2019].
- 25 Vgl. Bershidsky, Leonid 2019: This Graft Scandal May Be Too Much Even for Ukraine, Bloomberg Opinion, 27.02.2019, in: <https://bloom.bg/2BZSCpC> [11.10.2019].
- 26 Vgl. European Union Advisory Mission Ukraine 2019: Our Mission, 15.07.2019, in: <https://bit.ly/31lx8WK> [11.09.2019]; EEAS, Delegation of the European Union to Ukraine 2019: Ukraine and the EU, 16.05.2016, in: <https://europa.eu/!GW94qP> [11.10.2019].
- 27 Vgl. EEAS, Delegation of the European Union to Ukraine 2018: Visa liberalisation: Commission reports on fulfilment of visa-free requirements by Western Balkans and Eastern Partnership countries, 20.12.2018, in: <https://europa.eu/!MC74RF> [11.10.2019].
- 28 Vgl. AntAC 2019: Unconstitutionality of the „illicit enrichment“ will mean the amnesty for all officials – the public, 27.02.2019, in: <https://bit.ly/31iCWjC> [11.10.2019].
- 29 Razumkov-Zentrum 2019, N. 3, S. 56 f.
- 30 Vgl. Kalitenko, Oleksandr 2019: Protection of Whistleblowers: Legal analysis of the draft law, Transparency International Ukraine, 09.10.2019, in: <https://bit.ly/2VJRV4W> [11.10.2019].
- 31 Hintergrundgespräch mit Vita Dumanska.



Korruption

Nigerias aussichtsloser Kampf gegen Korruption

Vladimir Kreck

Nigeria könnte eines der reichsten Länder in Afrika südlich der Sahara sein. Denn das Land verfügt über eine Öl- und Gasindustrie, die jedes Jahr Milliarden von US-Dollar in die Staatskassen spült. Dennoch steht das Land vor immensen Herausforderungen. Extreme Armut, eine schwächelnde Wirtschaft, eine marode Infrastruktur, Terrorismus und organisierte Kriminalität prägen das alltägliche Leben der Bevölkerung. Schuld am gegenwärtigen Zustand ist zu großen Teilen die Korruption, die seit Jahrzehnten dem Land die Mittel entzieht, die es für seine Entwicklung benötigt.

Immense Herausforderungen in Nigeria

Mit knapp 200 Millionen Einwohnern ist Nigeria heute das bevölkerungsreichste Land Afrikas. Nigeria zählt darüber hinaus zu den größten Erdölexporteuren der Welt und ist seit einigen Jahren die größte Volkswirtschaft des Kontinents. Dennoch steht das Land vor immensen Herausforderungen. Heute leben in Nigeria etwa 87 Millionen Menschen von weniger als 1,90 US-Dollar am Tag. Somit ist Nigeria weltweit das Land, in dem die meisten Menschen in extremer Armut leben.¹ Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Wirtschaft des Landes nur langsam von einer schweren Krise erholt, die im Jahre 2014 begann und ihren Tiefpunkt 2016 erreichte. Die Arbeitslosenzahl stieg seit Beginn der Wirtschaftskrise jährlich an und erreichte mit 23,2 Prozent ihren vorläufigen Höchstwert im dritten Quartal des Jahres 2018.² Die Dunkelziffer dürfte jedoch weitaus größer sein. Außerdem liegt die Geburtenrate des Landes bei etwa 5,2 Kindern pro Frau, und das rasante Bevölkerungswachstum der letzten Jahrzehnte wird sich in Zukunft fortsetzen. Eigentlich bräuchte das Land ein zweistelliges Wirtschaftswachstum, um seinen Einwohnern eine Perspektive zu bieten und sich zu entwickeln.

Weitere Kennzahlen, die ein Licht auf die schwierige Lage in Nigeria werfen, sind zum Beispiel die etwa 60 Prozent der Bevölkerung, die nicht an das Stromnetz angeschlossen sind, die 13,5 Millionen Kinder, die keine Schule besuchen, oder

auch der Umstand, dass die Weltgesundheitsorganisation nach letzten Schätzungen im Jahre 2015 davon ausgeht, dass jährlich etwa 58.000 Frauen bei der Geburt sterben³. Die Stromversorgung und das Bildungssystem sind genauso unterentwickelt wie das Gesundheitssystem. Die Straßen sind zudem marode und dringend sanierungsbedürftig.

Hinzu kommt, dass sich in der letzten Dekade die Sicherheitslage im gesamten Land deutlich verschlechtert hat. Die islamistische Terrormiliz *Boko Haram* und inzwischen auch die Splitterfraktion *Islamic State West Africa Province* destabilisieren den Nordosten seit nunmehr zehn Jahren. In Zentralnigeria eskaliert ein um Landnutzung geführter tödlicher Konflikt zwischen ethnisch gemischten, aber überwiegend christlichen Bauern und muslimischen Fulani-Hirten. Organisiertes Banditentum im Nordwesten und im östlichen Süden sowie tägliche Entführungen und Raub im ganzen Land tragen zur Verschärfung der Sicherheitslage bei. Die Konflikte fordern jedes Jahr Tausende Tote und haben über zwei Millionen Menschen in die Flucht getrieben.

Schuld am gegenwärtigen Zustand Nigerias ist zu großen Teilen ein Ausmaß an Korruption, das dem Land seit Jahrzehnten wichtiges Entwicklungskapital entzieht. Die Korruption durchzieht die gesamte Gesellschaft, wird von führenden Eliten systematisch betrieben und kennt viele Gesichter: Veruntreuung von Staatsgeldern,

Klientelismus und Nepotismus, Betrug, Bestechung und als Folge Geldwäsche im großen Stil im In- und Ausland. Hohe politische Amtsträger, Beamte, Sicherheitskräfte, Unternehmer und selbst die Ärmsten des Landes, also alle Schichten, beteiligen sich an korrupten Praktiken. Es darf daher nicht verwundern, dass Nigeria seit Langem im „Korruptionswahrnehmungsindex“ von *Transparency International* im unteren Viertel rangiert. Im Jahr 2018 belegte das Land gemeinsam mit Staaten wie den Komoren, Kenia und Mauretanien Rang 144 von 180.⁴

Verlässliche Daten zum Schaden, den korrupte Praktiken in Nigeria anrichten, existieren nicht. Experten schätzen jedoch, dass seit der Unabhängigkeit des Landes im Jahre 1960 bis zum Ende der Militärdiktatur Sani Abachas im Jahre 1999 über 400 Milliarden US-Dollar an Staatsgeldern illegal entwendet worden sind und dass in den Jahren 2005 bis 2014 weitere 182 Milliarden US-Dollar das Land illegal verlassen haben sollen.⁵ Bei einem Treffen des *African Union High Level Panel on Illicit Financial Flows* in Abuja im Oktober 2018 erklärte der ehemalige Präsident Südafrikas und Vorsitzender des Panels, Thabo Mbeki, dass sich der illegale Geldabfluss aus Afrika von 50 Milliarden US-Dollar im Jahre 2015 auf 80 Milliarden US-Dollar pro Jahr erhöht habe und dass der Anteil nigerianischer Gelder mit Abstand der höchste sei.⁶

Das Ausmaß der Korruption in Nigeria ist weitreichend und durchzieht die gesamte Gesellschaft.

An systematischem Betrug, Bestechung und dem illegalen Abfluss von Geldern ins Ausland sind auch multinationale Unternehmen, vor allem die Öl- und Gasindustrie sowie Banken und Finanzdienstleister, schuld. Ein Fall, der seit Jahren die Gerichte in Europa beschäftigt und deshalb immer wieder international für Aufsehen sorgt, gibt einen Einblick in die Größenordnung, die korrupte Machenschaften und

Netzwerke erreichen können. In Mailand, London und bald wohl auch in den Niederlanden müssen sich *Royal Dutch Shell PLC* gemeinsam mit dem italienischen Unternehmen *Eni S.p.A.* wegen korrupter Vergehen in Nigeria vor Gericht verantworten.⁷ Mit Wissen führender Manager sollen beide Unternehmen im Jahre 2011 Bestechungsgelder in Höhe von etwa einer Milliarde US-Dollar gezahlt haben, um eine ertragreiche Offshore-Ölförderlizenz für den Golf von Guinea zu erwerben. Dabei, so der Vorwurf der nigerianischen Regierung in den Anklageschriften, sollen nicht nur handelnde Personen auf nigerianischer Seite bis hin zum damaligen Präsidenten Goodluck Jonathan von den Zahlungen direkt oder indirekt profitiert haben, sondern auch leitende Manager der beiden Großkonzerne. Die US-Großbank *JPMorgan* soll an der illegalen Transaktion der Bestechungsgelder maßgeblich beteiligt gewesen sein.

Hoffnungsträger Buhari

Mit der Wahl von Muhammadu Buhari zum Präsidenten im Jahre 2015 verbänden große Teile der Bevölkerung die Hoffnung auf einen Wendepunkt im Kampf gegen die endemische Korruption im Land. Buhari, ein ehemaliger General und Muslim aus dem Norden, der nach einem Militärputsch die Regierungsgeschäfte bereits von 1983 bis 1985 führte, wurde im Vorfeld der Wahlen von den Medien als „integer“ gefeiert. Er versprach in seinem Wahlkampf nicht nur, *Boko Haram* in kurzer Zeit zu besiegen und die Wirtschaftskonjunktur schnell anzukurbeln, sondern auch entschlossen gegen die Korruption im Land vorzugehen.

Die Wahl Buharis war insofern historisch, als zum ersten Mal seit der Unabhängigkeit des Landes ein Oppositionspolitiker auf demokratische Weise einen Machtwechsel herbeiführen konnte. Der deutsche Nigeriaexperte Heinrich Bergstreser merkt jedoch zu Recht an, dass sich die große Mehrheit der Wähler nicht für den ehemaligen Juntachef, sondern gegen Präsident Jonathan und die *People's Democratic Party* (PDP) an der Wahlurne ausgesprochen hatte.⁸ Die PDP hatte das Land seit seiner Re-Demokratisierung im





Abgewählt: In der fünfjährigen Ära Jonathans wurde Nigeria an den Rand des Ruins geführt.
Quelle: © Akintunde Akinleye, Reuters.

Jahre 1999 ununterbrochen bis dato regiert und es letztlich in der fünfjährigen Ära Jonathans an den Rand des Ruins geführt.

Als Jonathan die Regierungsgeschäfte abgab, kontrollierten die Terroristen von *Boko Haram* weite Teile des Nordostens, die Wirtschaft befand sich auf dem Weg in eine tiefe Rezession und die Korruption hatte ein ungekanntes Ausmaß erreicht. Jonathans Wiederwahl scheiterte unter anderem auch deshalb entscheidend an einem Korruptionsskandal, der wegen seiner Größenordnung viel Aufsehen erregte. Etwa ein Jahr vor der Präsidentschaftswahl warf der damalige Chef der Zentralbank, Lamido Sanusi, den Verantwortlichen der *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC), also der staatlichen

Erdölgesellschaft, öffentlich vor, dass sie den Staat in den Jahren 2012 und 2013 um etwa 20 Milliarden US-Dollar betrogen hätten. Sanusi wurde daraufhin von Jonathan seines Postens enthoben, doch die vorgebrachten Indizien wogen sichtlich schwer.⁹

Erst im Jahre 2015, also nach der Wahl Buharis, wurde die unter Jonathan verantwortliche Ölministerin und ehemalige Präsidentin der OPEC, Diezan Alison-Madueke, wegen Betrugs in London verhaftet. Im Jahr 2017 ordnete ein nigerianisches Gericht die Beschlagnahmung von 21 Millionen US-Dollar von ihren Konten und 56 ihrer Häuser mit einem Gesamtwert von neun Millionen US-Dollar an.¹⁰ Bereits vorher hatte die nigerianische *Economic and Financial*

Crimes Commission (EFCC), die nationale Anti-Korruptionsbehörde, erfolgreich Grundstücke und Immobilien der ehemaligen Ministerin im Wert von 44 Millionen US-Dollar beschlagnahmt, die sie mit veruntreutem Geld erworben haben soll.¹¹ Sanusi wiederum – heute bekleidet er die Position des Emirs von Kano – sieht sich inzwischen selbst mit schweren Korruptionsvorwürfen konfrontiert.

Zweifel an Buharis Anti-Korruptionskampagne

Buharis Administration und speziell die EFCC haben sich bemüht, viele Politiker und einflussreiche Eliten des Landes der Korruption zu überführen. Der Fall Alison-Madueke ist allerdings eine von wenigen Erfolgsgeschichten im Kampf gegen Korruption. Viele, gegen die ermittelt wurde, gehörten zudem zum Regierungszirkel von Ex-Präsident Jonathan oder waren Mitglied der PDP. Buhari musste sich deshalb des Vorwurfs erwehren, seine Anti-Korruptionskampagne sei nur ein Feldzug gegen die Mitglieder der ehemaligen Regierungspartei.

Dieser Eindruck verstärkte sich weiter im Vorfeld der letzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen, die im Februar 2019 stattfanden. Buhari trat erneut für seine Partei, den *All Progressives Congress* (APC), als Präsidentschaftskandidat an und konnte sich in den Wahlen gegen seinen schärfsten Konkurrenten Atiku Abubakar, einen ehemaligen Vizepräsidenten des Landes und Kandidat der PDP, durchsetzen. Im Vorfeld der Wahlen herrschte ein reger Betrieb an Parteiübertritten von der APC zur PDP und umgekehrt. Diese sind darauf zurückzuführen, dass sich die beiden großen Parteien Nigerias ideologisch kaum voneinander abgrenzen und deshalb als „Plattformen“ für Politikkarrieren austauschbar sind. Die Übertritte waren deshalb auch weniger ideologisch motiviert, sondern überwiegend eine Folge persönlicher Differenzen innerhalb der Parteien und oft mit der Hoffnung verbunden, bei politischen Ämtern in der nächsten Legislaturperiode bedacht zu werden. Der Vorsitzende der APC, Adams Oshiomhole, ein ehemaliger Gouverneur des Staates Edo, der sich bereits

selbst schwerwiegender Korruptionsvorwürfe erwehren musste, wollte aus der Ideologielosigkeit Kapital für seine Partei schlagen, indem er wechselwilligen PDP-Mitgliedern zwar indirekt, aber doch öffentlich und sehr offensichtlich Straffreiheit für illegale Vergehen anbot.¹²

Auch im Kabinett Buharis finden sich Politiker, die der Korruption verdächtigt wurden und werden.

Ein weiteres Indiz, dass die Entschlossenheit des Buhari-Regimes, Korruption konsequent zu bekämpfen, in Frage stellt, ist die Zusammenstellung des neuen Kabinetts. Unter den erst kürzlich ernannten Ministern befinden sich mindestens drei, die unter dem Verdacht stehen oder standen, sich korrupter Vergehen schuldig gemacht zu haben. Unter ihnen ist zum Beispiel Godswill Akpabio, der zum Minister für Angelegenheiten des ölreichen Nigerdeltas ernannt wurde. Er regierte als Gouverneur für die PDP den Staat Akwa Ibom im Nigerdelta von 2007 bis 2015 und führte für die PDP in der letzten Legislaturperiode als Senator die Minderheitsparteien im Senat an. Im August 2018 verließ er die PDP und schloss sich öffentlichkeitswirksam der APC an. Auf Presseanfragen zu laufenden Korruptionsermittlungen gegen ihn und seine Ehefrau wollte sich die EFCC kurz vor Bekanntgabe seiner Nominierung nicht mehr äußern.¹³

Korruption in Nigeria – Ein historischer Entwicklungspfad

Korruption ist gewiss kein neues Phänomen der letzten zehn Jahre in Nigeria, sondern schon sehr lange ein fester Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens. Der US-amerikanische Anthropologe Daniel Jordan Smith argumentiert sogar, dass Korruption in Nigeria kulturell gebilligt sei, wenn im Sinne einer Transferleistung Familienmitglieder, der Stamm oder die ethnischen Angehörigen von illegalen Vorteilen Einzelner profitieren.¹⁴ Die Wurzeln der kulturellen

Akzeptanz für korrupte Praktiken führen viele Experten wie Smith auf die vorkoloniale Zeit des Landes zurück. Sie verweisen auf den alten Brauch, herrschenden Eliten Geschenke zu machen, die oft mit der Erwartung auf eine Gegenleistung oder Gunst verbunden waren. Diese Transaktionsbeziehung beschreibt Smith als ein Patronats-Klientel-Verhältnis, das bis heute für die Politik und Wirtschaft des Landes prägend ist und sich entlang familiärer, ethnischer und religiöser Grenzen bewegt.

Erste Ansätze einer extremen Korruption haben sich allerdings unter den ersten Militärdiktatoren entwickelt, die das Land nach der Unabhängigkeit regierten. Diese neue Form der Korruption bezeichnete der US-amerikanische Politikwissenschaftler Richard Joseph in den späten 1980er Jahren als *Prebendalism*.¹⁵ Der Begriff steht in Anlehnung an die mittelalterliche Präbende der katholischen Kirche in Europa für eine weitverbreitete Selbstbedienungsmentalität und meint das Verhalten führender Politiker und Beamten, die es als ihr Recht ansehen, Staatseinnahmen, die sie verantworten, für sich selbst und für Personen und Gruppen zu veruntreuen, die ihnen nahestehen. Dieses Verhalten wurde vor allem durch eine unvollendete Modernisierung des Staates unter britischer Hegemonie befördert. Diese hatte die Entstehung schwacher Institutionen und unzureichender Kontrollmechanismen zur Folge.

Ihre extreme und zügellose Form nahm Korruption in Nigeria jedoch erst mit den beiden fast nahtlos aufeinanderfolgenden Militärregimen von General Ibrahim Babangida und General Sani Abacha in den Jahren von 1985 bis 1998 an. Diese Periode in der Geschichte Nigerias war besonders von Klientelismus, Nepotismus und skrupelloser Selbstbereicherung auf Kosten des Staates und seiner Menschen geprägt. Babangida begnadigte gleich zu Beginn seiner Amtszeit eine Reihe von Korruptionssündern, die von der ersten Buhari-Regierung in den Jahren zuvor überführt worden waren. Unter Abacha setzte sich außerdem die von Babangida begonnene Deregulierung des Ölgeschäfts, der Telekommunikation und der Medienbranche fort.¹⁶ Lizenzen,

die es erlaubten, an den Geschäften staatsnaher sowie -ferner Unternehmen mitzuverdienen, wurden unter loyalen Gefolgsleuten verteilt. Abacha selbst, der seine Macht von 1993 bis zu seinem Tod im Jahre 1998 auf ein Gewaltregime stützte und einen luxuriösen Lebensstil pflegte, bediente sich hemmungslos an den staatseigenen Gütern und Geldern. Es wird geschätzt, dass er und sein engster Kreis in nur fünf Jahren zwischen drei und fünf Milliarden US-Dollar illegal außer Landes geschafft haben sollen.¹⁷

Politik als demokratisch-legitimiertes Businessmodell

Nach einer fast 20-jährigen Periode der Diktatur wurde Nigeria im Jahre 1999 re-demokratisiert. Die erste Präsidentschafts- und Parlamentswahl konnte Olusegun Obasanjo, auch ein ehemaliger General, der das Land bereits in den 1970er Jahren als Juntachef regierte und unter Abacha im Gefängnis saß, für sich und die damals neu gegründete PDP entscheiden. Zum Vizepräsident wurde Atiku Abubakar ernannt, ein ehemaliger hoher nigerianischer Zollbeamter, der mit Geschäften im Logistik- und Ölsektor reich geworden war und im Jahre 2019 Buharis Gegenkandidat wurde.

Politische Ämter sind finanziell reizvoll, weil sie Möglichkeiten der Selbstbereicherung bieten.

Unter Obasanjo und Abubakar wurden viele Praktiken sowie der Klientelismus und die Vetternwirtschaft der Vorjahre fortgesetzt. Diese Praktiken, alte Seilschaften und vor allem das gegenseitige Zuspielen einflussreicher Positionen und geldwerter Vorteile kam nun allerdings im Deckmantel demokratischer Legitimation daher. Der politisch-demokratische Betrieb wurde in ein Businessmodell transformiert. Dieses Modell gibt heute nicht nur Angehörigen der Streit- und Sicherheitskräfte, ernannten Amtsträgern und hohen Beamten, sondern nun auch gewählten Volksvertretern die Möglichkeit, sich



Für eine Handvoll Dollar: In Nigeria ist Politik auch ein Businessmodell, mit dem sich gewählte Volksvertreter an den Staatskassen bereichern. Quelle: © Mike Segar, Reuters.

an den Staatskassen zu bereichern, die eigentlich der parlamentarischen Kontrolle unterliegen sollten. Die hohen Gehälter und Zuschüsse, die Abgeordnete erhalten – sie sollen zu den höchsten der Welt zählen –, stellen kein moralisches Hindernis dar.

Eine Folge der monetären Anreize parlamentarischer Arbeit in Nigeria ist unter anderem die bewusst herbeigeführte hohe Fluktuation von

Abgeordneten. Etwa 60 bis 70 Prozent der Mandatsträger auf nationaler Ebene und bis zu 90 Prozent auf Landesebene treten bei Neuwahlen nicht mehr an. Anstelle der alten Abgeordneten nominieren einflussreiche Persönlichkeiten in den Parteien neue Kandidaten ohne Parlamentserfahrung. Diese Praxis garantiert eine Rotation von Machtpositionen und Zugängen zu staatlichen Geldern von einer Person, und damit oft von einer sozialen, ethnischen oder religiösen

Gruppe, zur nächsten. Dieses Prinzip, das Nigerianer *Zoning* nennen, soll den Anspruch bedienen, dass im multiethnischen und multi-religiösen Nigeria diejenigen zum Zuge kommen müssen, die noch nicht an der Reihe waren. Es wird jedoch auch dazu benutzt, Gefälligkeiten zu begleichen und Loyalitäten zu erkaufen. Des Weiteren ist anzunehmen, dass die hohe Fluktuation von Abgeordneten im Eigeninteresse der herrschenden Elite ist. Denn der Austausch großer Teile der Abgeordneten stellt sicher, dass mit dem Ende einer Legislaturperiode Erfahrung und Wissen verloren gehen sowie die Kontinuität parlamentarischer Arbeit unterbrochen wird. Die mit unerfahrenen Abgeordneten neu zusammengesetzten Parlamente brauchen in der Regel viel Zeit, bis sie wieder arbeitsfähig werden. Damit werden die Parlamente und ihre Kontrollfunktion entscheidend geschwächt.

Die monetären Anreize politischer Mandate erklären auch, weshalb der Wahlkampf in Nigeria so unerbittlich geführt wird. Die Wahlen seit der Re-Demokratisierung des Landes im Jahre 1999 waren außerdem stets von Gewalt und extremen Formen des Wahlbetrugs überschattet. Das entscheidende Prinzip heißt hier: *The winner takes it all*. Gefolgsleute und ethnische Angehörige sind deshalb bereit, Vieles zu riskieren, darunter auch oft Illegales, um den Wahlerfolg eines Einzelnen zu garantieren. Für ihre Bemühungen erwarten sie freilich eine Gegenleistung in Form einer erweiterten Beteiligung an den legalen und womöglich illegalen Einkünften des gewählten Mandatsträgers.

Korruption gefährdet die nationale Sicherheit

Unter Obasanjo und Abubakar entwickelten sich darüber hinaus die *Security Votes* zu einem zentralen Instrument des Machterhalts. Hierbei handelt es sich um staatliche Auszahlungen an politische Entscheidungsträger, mit denen sie eigentlich Maßnahmen gegen unerwartete Sicherheitsbedrohungen ergreifen sollen. Der US-amerikanische Nigeriaexperte Matthew Page schätzt in einer Studie für *Transparency International*, dass jährlich insgesamt 670

Millionen US-Dollar als *Security Votes* ausgezahlt werden. Der Studie zufolge sei dieser Betrag das Neunfache dessen, was die USA seit 2012 als Unterstützung für den Sicherheitssektor in Nigeria gezahlt haben soll (etwa 68,6 Millionen US-Dollar), und das Zwölfwache der Beihilfen Großbritanniens im Kampf gegen *Boko Haram* (etwa 53,5 Millionen US-Dollar).¹⁸ Der Betrag soll etwa 70 Prozent des kumulierten Etats der chronisch unterfinanzierten nigerianischen Polizei, der Armee, der Navy und der Luftwaffe entsprechen. Problematisch an *Security Votes* ist allerdings, dass ihre Zuweisung in der Regel in bar erfolgt und dass der Empfänger keine Rechenschaft über die Verwendung der Mittel ablegen muss. Letzteres wird unter anderem damit begründet, dass Maßnahmen im Sicherheitssektor besonders sensibel seien und daher der Geheimhaltung unterliegen müssten. In der Folge besteht jedoch ein hoher Anreiz, die zugewiesenen Mittel zweckfremd zu nutzen.

***Security Votes* werden als korruptionsverdächtig wahrgenommen, da die Verwendung dieser für akute Sicherheitsbedrohungen gedachten Gelder nicht nachgewiesen werden muss.**

Security Votes, die heute in Nigeria von der Bevölkerung weitläufig mit Korruption assoziiert werden, sind ein Relikt aus der Zeit der zahlreichen Militärdiktaturen Nigerias. Der erste Militärdiktator, der von ihnen Gebrauch machte, war General Yakubu Gowon. Er stellte Ende der 1960er Jahre seinen militärischen Verwaltern im ganzen Land kleine Budgets zur Verfügung, für die sie keine Rechenschaft ablegen mussten und mit denen sie sich die Loyalität ziviler Eliten erkaufen konnten.¹⁹ Die Regime vor Babangida und Abacha missbrauchten die *Security Votes* zwar bereits als Instrument der Selbstbereicherung, doch unter den beiden letztgenannten Diktatoren erfuhr die Praxis eine neue Dimension.

Als Obasanjo die Macht im Jahre 1999 übernahm, sorgte er dafür, dass die Praxis über den militärischen Sektor hinaus auf den staatlich-zivilen ausgeweitet wurde. Die Hauptempfänger von *Security Votes* sind seitdem vor allem die Gouverneure der Bundestaaten. Sie nutzen die staatlichen Zuweisungen nicht nur, um sich selbst zu bereichern oder ihre eigene Machtposition zu stärken. Gerade im Vorfeld von Wahlen spielen *Security Votes* eine entscheidende Rolle. Mit ihnen werden Wahlkämpfe finanziert und Wahlen manipuliert. Von dieser Praxis soll zuletzt auch Buharis Partei womöglich Gebrauch gemacht haben. Im Jahre 2018, also nur ein Jahr vor den diesjährigen Präsidentschafts-, Parlaments- und Gouverneurswahlen, wurde die Zahl gezahlter *Security Votes* erheblich ausgeweitet.²⁰

Die *Security Votes* sind jedoch nur eine Form, mit der dem Sicherheitssektor die dringend benötigten Mittel für Reformen und den Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität entzogen werden. Im Zuge der Bedrohung durch *Boko Haram* und des Anstiegs der organisierten Kriminalität im Land sind die staatlichen Ausgaben für Sicherheit und damit die Etats der Sicherheitsorgane deutlich gewachsen. In der letzten Dekade hat sich deshalb die Beschaffung und Auftragsvergabe an die Sicherheitskräfte zu einem ertragreichen Betätigungsfeld für Kriminelle entwickelt. Zwei unabhängige Kommissionen, die von Buhari eingesetzt wurden und auch Korruptionsdelikte im Sicherheitssektor untersucht haben, deckten auf, dass in nur sieben Jahren – überwiegend in der Amtszeit Präsident Jonathans – knapp neun Milliarden US-Dollar verschwunden sein sollen.²¹ Buharis Initiative, die korrupten Praktiken der Jonathan-Regierung aufzudecken und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, hat jedoch am Ausmaß der Veruntreuung von Geldern im Sicherheitsbereich nicht viel geändert. Erst im April 2019 veröffentlichte das renommierte *Chatham House* eine Analyse zur Sicherheitssektorreform in Nigeria.²² Dort heißt es, dass auch nach der Machtergreifung Buharis das größte Problem des Sicherheitssektors die systematische, illegale Entwendung von Finanzmitteln sei.

Fazit

Mit den milliardenschweren Staatseinnahmen aus dem Öl- und Gasgeschäft könnte Nigeria seine gravierenden Entwicklungsprobleme vermutlich in absehbarer Zeit lösen. Doch Nigeria wird seit Jahrzehnten von korrupten Eliten regiert, die dem Land das Kapital dafür entziehen. Präsident Buhari, der sich in den Wahlen von 2015 spektakulär gegen seinen Vorgänger durchsetzen konnte und in diesem Jahr wiedergewählt wurde, hatte versprochen, entschlossen gegen Korruption vorzugehen. Doch selbst er, der bis heute auch von internationalen Medien als „integer“ bezeichnet wird, muss sich offenbar den Mechanismen des korrupten Systems beugen, um an der Macht zu bleiben. Jahrzehntelanger Klientelismus, alte Seilschaften, schwache Institutionen und intransparente Praktiken, die von der herrschenden Elite gestützt werden, haben ein Umfeld für massive Korruption kreiert. Das Land blutet langsam aber sicher weiter aus.

An Vorschlägen, wie man der grassierenden Korruption in Nigeria entgegenwirken kann, besteht kein Mangel. Da wäre zum Beispiel die Forderung, transparente Vergaberegeln für staatliche Aufträge einzuführen und eine unabhängige Kommission einzurichten, die die Einhaltung der Regeln überwacht. Es wird außerdem gefordert, dass Gesetzeslücken geschlossen und die nationalen Antikorruptionsbehörden mit Personal verstärkt werden. Eine weitere, seit Jahren vorgebrachte Forderung ist die Abschaffung von Budgets wie den *Security Votes*, für deren Verwendung keine Rechenschaft abzulegen ist. Auch die zu geringe Anzahl an Personen, gegen die ermittelt wird oder die verurteilt werden, steht seit Langem in der Kritik. Diese Zahl müsste durch ein konsequenteres Vorgehen der Behörden deutlich gesteigert werden. Viele, die beschuldigt werden und sich vermutlich auch schuldig gemacht haben, scheinen jedoch über dem Gesetz zu stehen. Das liegt auch daran, dass sich Behörden und Gerichte bestechen lassen oder den Weisungen politischer Eliten folgen. Auch diese Institutionen müssten sich einem Reinigungsprozess unterziehen und interne Kontrollmechanismen entwickeln.

Es besteht kein Zweifel, dass viele dieser Forderungen richtig sind. Denn die meisten zielen darauf ab, Institutionen aufzubauen und zu stärken, die Korruption langfristig bekämpfen können. Doch es gibt ein Grundproblem: Nigeria benötigt den politischen Willen, nicht selektiv, sondern umfänglich gegen korrupte Kräfte in den eigenen Reihen, der Regierung, den Parlamenten, im Sicherheitssektor und in der Wirtschaft vorzugehen. Und selbst dann wäre es ein langer Weg, bis sich die teilweise kulturell geprägten Einstellungen zu korrupten Praktiken ändern. Eine Aussicht, dass sich dahingehend etwas zum Guten wenden könnte, ist zudem nicht absehbar. Die politische Elite, die heute das Land regiert und sehr wahrscheinlich auch morgen regieren wird, ist die politische Elite von gestern. Sie ist entlang eines historischen Entwicklungspfad der Korruption sozialisiert worden. Ein ernsthaftes Interesse, mit der Vergangenheit resolut zu brechen, ist deshalb von dieser Elite nicht zu erwarten. Dafür ist der Politikbetrieb ein zu lukratives Geschäft in einem Land, das seinen Menschen ansonsten nur wenig Perspektive auf Wohlstand bietet.

Dr. Vladimir Kreck ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Nigeria.

- 1 Vgl. Kharas, Homi / Hamel, Kristofer / Hofer, Martin 2018: The start of a new poverty narrative, Brookings Institution, 19.06.2018, in: <https://brook.gs/2K3huvn> [07.04.2019].
- 2 Vgl. Akwagyiram, Alexis 2018: Nigeria unemployment rises to 23.1 pct in Q3 from 18.1 pct year earlier -stats office, Reuters, 19.12.2018, in: <https://bit.ly/2pqb6Vq> [09.09.2019].
- 3 Vgl. Weltgesundheitsorganisation 2019: Maternal health in Nigeria: generating information for action, 25.06.2019, in: <https://bit.ly/2IY9Hwp> [14.10.2019].
- 4 Vgl. Transparency International 2018: Corruption Perceptions Index 2018, in: <https://bit.ly/2B7SAEu> [08.09.2019].
- 5 Hoffmann, Leena Koni / Patel, Raj Navanit 2017: Collective Action on Corruption in Nigeria. A Social Norms Approach to Connecting Society and Institutions, Chatham House Report, 05/2017, S. iv, in: <https://bit.ly/35nfjII> [21.11.2019].
- 6 Vgl. Udo, Basse 2018: Africa's loss through illicit financial flows rises to \$80bn annually - Thabo Mbeki, Premium Times, 04.10.2018, in: <https://bit.ly/35KzX7g> [07.09.2019].
- 7 Vgl. Gilblom, Kelly / Browning, Jonathan / Albanese, Chiara 2019: Shell, Eni Officials Named in \$1 Billion Nigeria Lawsuit, Bloomberg, 07.05.2019, in: <https://bloom.bg/2oNVUS5> [09.09.2019].
- 8 Vgl. Bergstresser, Heinrich 2018: Nigeria. Die IV. Republik zwischen Demokratisierung, Terror und Staatsversagen (1999–2017), Frankfurt am Main, S.70.
- 9 Vgl. Wallis, William 2014: Nigeria's central bank and state clash over 'missing billions', Financial Times, 04.05.2014, in: <https://on.ft.com/2MMnZkB> [08.09.2019].
- 10 Vgl. Al Jazeera 2017: Nigeria seizes \$21m linked to Diezani Alison-Madueke, 28.08.2017, in: <http://aje.io/6cq4a> [08.09.2019].
- 11 Vgl. ebd.
- 12 Vgl. Sunday, Nwafor 2019: 'Once you join APC, your sins are forgiven', Oshiomhole says as PDP lambasts him, Vanguard, 18.01.2019, in: <https://bit.ly/2JcEFkz> [09.09.2019].
- 13 Vgl. Aworinde, Tobi 2019: N108bn fraud: EFCC keeps mum on Akpabio probe, Punch, 23.07.2019, <https://bit.ly/2LBUhR4> [09.09.2019].
- 14 Vgl. Smith, Daniel J. 2006: A Culture of Corruption: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria, Princeton.
- 15 Vgl. Joseph, Richard 1987: Democracy and Prebendal Politics in Nigeria, Cambridge, S.79.
- 16 Vgl. Bergstresser 2018, N.8.
- 17 Vgl. Bourne, Richard 2015: Nigeria. A New History of a Turbulent Century, London, S.196.
- 18 Vgl. Page, Matthew 2018: Camouflaged Cash. How 'Security Votes' Fuel Corruption in Nigeria, Transparency International / CISLAC, 05/2018, in: <https://bit.ly/32NwkLB> [25.10.2019].
- 19 Vgl. ebd.
- 20 Vgl. ebd.

- 21 Vgl. Anderson, Eva/Page, Matthew 2017: Weaponising Transparency. Defence Procurement Reform as a Counterterrorism Strategy in Nigeria, Transparency International/CISLAC, 05/2017, S.7, in: <https://bit.ly/2ogpkbb> [25.10.2019].
- 22 Vgl. Page, Matthew 2019: Nigeria Struggles With Security Sector Reform, Chatham House, 02.04.2019, in: <https://bit.ly/2HUXjCg> [09.09.2019].



Korruption

Das Recht auf Zugang zu Informationen

Mittel zur Korruptionsbekämpfung in Marokko?

Steffen Krüger

Das globale Problem der Korruption und ein damit einhergehendes Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung zeigt sich auch in Marokko. Auf Druck der Bevölkerung wurde 2011 die Verfassung geändert und das Recht auf Zugang zu Informationen geschaffen. Das marokkanische Informationszugangsgesetz gilt seit März 2019. Es kann eine entscheidende Rolle für mehr Transparenz im Land und im Kampf gegen Korruption spielen. Die Umsetzung der Reform wurde allerdings auf 2020 verschoben.

Korruption – ein weitreichendes Problem in Marokko

In den Medien und in der öffentlichen Diskussion Marokkos wird oft über Bestechung und Betrug berichtet. Sei es im Gesundheitswesen, wo man eine wichtige Behandlung nur gegen zusätzliche Zahlungen erhält, oder bei der Verkehrspolizei, die willkürliche Strafen verhängt. Gemäß dem Korruptionsbarometer 2013 von *Transparency International* schätzen 61 Prozent der befragten Marokkaner das Gesundheitswesen und die Polizei als die beiden korruptesten Sektoren des Landes ein.¹ Weitere Bereiche wie das Justizwesen, das Bildungssystem und das Militär sind ebenfalls stark betroffen. In einigen Fällen führten bekanntgewordene Korruptionsfälle zu öffentlichen sozialen Protesten, oft wird Korruption jedoch schlichtweg akzeptiert. Dies liegt in erster Linie an der Unkenntnis innerhalb der Bevölkerung über ihre Rechte und die Pflichten des Staates, wenn es zum Beispiel um Leistungen geht, die laut Gesetz kostenlos sind. Die Frage nach Trinkgeld, ganz einfach *qahwah* (Kaffee) genannt, stellt sich einem großen Teil der Bevölkerung, wenn es darum geht, Recht zu erhalten oder von einem Privileg zu profitieren.

Darüber hinaus haben sich neopatrimoniale Ideen in der öffentlichen Verwaltung ausgebreitet, die sich gut an Vetternwirtschaft und Bevorzugung angepasst haben. Es geht nicht mehr nur um die autoritäre Herrschaft durch Tradition.

Vielmehr kommen formelle Gesetze ebenfalls zur Anwendung, wenn auch willkürlich. Der Bürger befindet sich immer in einer Ungewissheit darüber, ob nun Regeln einer unpersönlichen Bürokratie oder autoritäre Macht angewendet werden. Staatsbeamte befinden sich in einem komplexen Netz aus Loyalitäten, das es ihnen ermöglicht, Regeln zu ändern oder zu umgehen, um ihre Position für persönliche Zwecke auszunutzen.

Personen sind oft gleichzeitig Täter und Opfer korrupten Handelns. Viele leugnen eine Beteiligung, trivialisieren das Problem und sind sich keiner Schuld bewusst.

Korruption ist der „Missbrauch von übertragener Macht zum privaten Vorteil“.² In der Realität sind die Vorgehensweisen komplexer und oft nicht einfach zu definieren. Vier oft zitierte Korruptionsformen bzw. missbräuchliche Praktiken in Marokko sind der Interessenskonflikt (Artikel 65 des Organgesetzes 113-4 bezüglich der Gemeinden), die missbräuchliche Einflussnahme (Artikel 250 des marokkanischen Strafrechts), die Günstlingswirtschaft (Artikel 254 des Strafgesetzbuches) und der Insiderhandel (Artikel 25 des Gesetzes 1-93-212 zum Wertpapierhandel). In den Artikeln 248ff. des marokkanischen Strafgesetzbuches wird zwischen einer aktiven Forderung nach einer Zahlung und einer passiven Annahme von Vorteilen und Vergünstigungen unterschieden. Entscheidend sind zudem die Höhe der Bestechungszahlung und

die Frage, ob der Staatsbeamte lediglich gegen *Bakschisch* (Trinkgeld) eine Tätigkeit durchführt, zu der er laut Gesetz verpflichtet ist, oder ob er zudem gegen das Gesetz verstößt. Insbesondere an der Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist die Gefahr der Korruption hoch. Dies betrifft vor allem die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Gewährung von Lizenzen, die Erteilung von Genehmigungen, die Steuerbegünstigung und die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen.

Das marokkanische Strafrecht verfügt über ein hinreichendes rechtliches Instrumentarium gegen Korruption. Laut Artikel 243 des Strafgesetzbuches macht sich jeder Richter bzw. Beamter der Bestechung schuldig, der einen nicht geschuldeten Betrag fordert, empfängt oder anordnet. Hinzu kommt der Tatbestand des Betrugs, der Urkundenfälschung sowie der Fälschung von Unterschriften, Daten oder Fakten (Artikel 351 ff. Strafgesetzbuch).

In einer Ansprache im Juli 2018 bezifferte der marokkanische Regierungschef Saad-Eddine El Othmani den Schaden durch Korruption auf bis zu sieben Prozent des Bruttoinlandsprodukts oder ca. 6,7 Milliarden Euro pro Jahr.³ Dieser jährliche Schaden entspricht ungefähr den Kosten für den Bau von 300 Krankenhäusern.⁴ Damit lag Marokko im weltweiten Vergleich des „Korruptionswahrnehmungsindex 2018“ von *Transparency International* an 73. Stelle (von insgesamt 180). Damit verzeichnete das Land zwar eine Verbesserung im Vergleich zu den Vorjahren, lag allerdings maßgeblich unter dem weltweiten Durchschnitt.⁵ Problematisch ist vor allem die Schnittstelle zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, wie zum Beispiel bei dem Verkauf staatlicher Güter, der Genehmigung von Lizenzen für private Bildungseinrichtungen oder der Vergabe öffentlicher Aufträge.

In der politischen Bewertung werden die Schäden durch Korruption als größtes Hindernis für die marokkanische Wirtschaft gesehen. In einem Handbuch zur Korruptionsbekämpfung der Vereinten Nationen werden die Auswirkungen der globalen Korruption wie folgt

beschrieben: „Die Korruption bremst die wirtschaftliche Entwicklung, verringert soziale Leistungen, reduziert Infrastrukturinvestitionen. Unter anderem begünstigt sie die Entstehung einer antidemokratischen Umwelt gekennzeichnet durch Ungewissheit, Unberechenbarkeit, die Erosion moralischer Werte und mangelnden Respekt gegenüber den Institutionen und der Autorität.“⁶

Die Korruption betrifft nicht nur die Bevölkerung direkt, sondern schadet auch dem allgemeinen Investitionsklima.

Aufgrund seiner starken wirtschaftlichen und politischen Bindungen zur Europäischen Union und seiner geostrategischen Lage sind die Auswirkungen der Korruptionsschäden nicht nur im Land selbst, sondern auch auswärts spürbar. Probleme mit Bürokratie und Korruption werden von ausländischen Investoren oft als Gründe für das mangelnde Interesse an Marokko genannt, obwohl die Infrastruktur in den letzten Jahren massiv ausgebaut wurde und die Regierung vielversprechende Entwicklungspläne aufgestellt hat. Einige Problembereiche, wie die Bekämpfung von Geldwäsche rund um die Finanzdrehscheibe Casablanca, wurden bereits angegangen, aber die allgemeinen Rahmenbedingungen für ein investitionsfreundliches Wirtschaftsklima sind noch nicht gegeben.

Auch innerhalb der marokkanischen Wirtschaft trägt Korruption zu der aktuell schwachen Dynamik bei. Die niedrige Anzahl von Unternehmensgründungen, die einen wichtigen Beitrag zum Arbeitsmarkt leisten und für mehr Wettbewerb sorgen könnten, lässt sich mit der Unsicherheit durch Korruption begründen. Zudem wagen wenige Unternehmer den Schritt in den formellen Sektor – trotz der Schaffung von Investitionszentren und einer günstigen Gesetzeslage.



Bürgerliche Mitbestimmung? Das schwindende Vertrauen der Bevölkerung gegenüber dem Staat ist an vielen Stellen erkennbar, so auch an der geringen Wahlbeteiligung. [Quelle: © Youssef Boudlal, Reuters.](#)

Good Governance in Schwierigkeiten?

In nahezu allen Ländern gibt es Korruption, unabhängig von ihrem wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand. Bisher hat es keine Regierung oder politisches System geschafft,

Korruption gänzlich abzuschaffen. Neben den wirtschaftlichen Problemen und den steigenden Lebenshaltungskosten, vor allem für die ärmeren Bevölkerungsschichten, trägt Korruption wesentlich zum Misstrauen gegenüber dem Staat und seinen Vertretern bei.



Das schwindende Vertrauen der Bevölkerung gegenüber dem Staat ist an vielen Stellen erkennbar. Eine Umfrage von *Afrobarometer* stellte fest, dass nur sechs Prozent der befragten Marokkaner in den letzten Jahren eine Verbesserung in den Bereichen Gesundheit, Polizei und

Bildung gesehen haben.⁷ Die lokalen Medien berichten oft über Korruptionsfälle. Für großes Aufsehen sorgte zuletzt der Jahresbericht 2018 des marokkanischen Rechnungshofes, in dem vor allem die Regierungsprojekte im Agrarsektor kritisiert wurden.⁸ Die geringe Wahlbeteiligung und die hohe Zahl an ungültigen Stimmzetteln sind weitere Zeichen. An den letzten Parlamentswahlen 2016 nahmen nur 42 Prozent der stimmberechtigten Wähler teil. Umfragen unter der Bevölkerung zeigen vor allem eine Unzufriedenheit hinsichtlich der vielen Korruptionsskandale auf.

Kommt es zur Umsetzung staatlichen Handelns, tritt die Regierung in den Augen der Bevölkerung viel zu häufig als Krisenmanager auf und nicht als Initiator einer vorrauschauenden Politik. Ein Beispiel ist die Anfang 2019 eingeführte Steuerreform, die ursprünglich die Abrechnung für Kleinunternehmer erleichtern sollte. Die Regierung begründete die Maßnahmen mit dem Kampf gegen die allgemeine Steuerhinterziehung und der Eindämmung des informellen Marktes. In der Umsetzung erfuhren kleine Unternehmen einen erheblichen Anstieg an Kontrollen und Strafzahlungen. Vor allem in den größeren Städten wie Agadir, Casablanca und Rabat kam es zu Streiks, die es bisher in dem Ausmaß nicht gab. Die Kleinunternehmer kritisierten die Ungleichbehandlung gegenüber größeren Unternehmen und die Tatsache, dass die Betroffenen vorher nicht ausreichend in die Entscheidungsprozesse einbezogen worden waren.

Das politische Machtgefüge ist für die Bevölkerung nur schwer zu durchschauen. An erster Stelle stehen die Bemühungen, einen Ausgleich zwischen dem Königshaus, der Regierung und der Bevölkerung zu finden. Dies ist in den vergangenen Jahren nicht immer gelungen. Höhepunkt war der am 20. April 2018 in den sozialen Medien ausgerufenen Boykott gegen die drei Marken *Danone* (Milchprodukte), *Sidi Ali* (Mineralwasser) und *Afriquia* (Tankstellen). Grund war die Unzufriedenheit wegen der hohen Lebenshaltungskosten in Marokko, wobei im Hintergrund die enge Verflechtung der drei Marken mit der Politik angeprangert

wurde. In den vergangenen Jahren hat Marokko eine Reihe von Reformen in der öffentlichen Verwaltung initiiert. Dabei ging es in erster Linie um die Stärkung des Vertrauens zwischen Bürgern und der Verwaltung im Rahmen von *Good Governance*. Marokko ratifizierte 2007 die VN-Konvention gegen Korruption und orientierte sich bei den Reformen an den Strategien der OECD, der Weltbank sowie weiterer internationaler Organisationen.

Im Jahre 2010 entwickelte die Regierung einen Aktionsplan, der sowohl die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bevölkerung verbessern als auch neue interne Kontrollmechanismen schaffen sollte. Beispielsweise wurden 2013 das Beschaffungswesen für öffentliche Güter reformiert sowie die Tatbestände von Korruption und Betrug näher definiert. Im Jahr 2015 wurde zusätzlich die nationale Antikorruptionsbehörde *Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption* geschaffen. Marokko verfügt auf Landesebene über einen Rechnungshof für die Zentralverwaltungen und über regionale Rechnungshöfe für dezentrale regionale Dienste. Darüber hinaus gibt es interne Kontroll- und Überwachungsmechanismen, interne Revisionen, Jahresabschlüsse für Behörden, welche vom Rechnungshof geprüft werden, die Pflicht bestimmter Beamter, ihre Einkünfte darzulegen, die Einführung der Telefonhotline *Chikaya* (Beschwerde)⁹ sowie weitere Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung und -bekämpfung.¹⁰ Das Recht auf Zugang zu Informationen spielt in diesem Rahmen eine große Rolle.

Mehr Vertrauen durch mehr Transparenz

Die Proteste des Arabischen Frühlings in der Region erreichten am 20. Februar 2011 die Straßen Marokkos. Zehntausende Menschen demonstrierten unter anderem für mehr Pressefreiheit, Bekämpfung der Korruption und Mitspracherechte. König Mohammed VI. und die Regierung reagierten daraufhin am 9. März 2011 mit einer vielbeachteten Rede und kündigten Reformen im Land an. Eines der wichtigsten Projekte war die Änderung der marokkanischen Verfassung und die Einführung weiterer Grund- und

Partizipationsrechte. Nach vier Monaten Konsultation zwischen den politischen Parteien, den Gewerkschaften und den Verbänden trat nach einem Referendum am 29. Juli 2011 die neue Verfassung in Kraft.

Als Reaktion auf die Proteste des Arabischen Frühlings 2011 stärkte König Mohamed VI. auch die Unabhängigkeit der Justiz.

Im Wesentlichen stärkt die geänderte Verfassung die Rolle des Parlamentes gegenüber dem König, manifestiert die Unabhängigkeit der Justiz und führt neue Grund- und Partizipationsrechte für die Bürger ein.

Neu eingeführt wurde das Recht auf Informationen von der öffentlichen Verwaltung und den gewählten Institutionen in Artikel 27 der aktuellen, 2011 angenommenen Verfassung.¹¹ Der Artikel beinhaltet, dass die Bürger Recht auf den Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung, der gewählten Institutionen und der Einrichtungen haben, die im öffentlichen Auftrag tätig werden.

Bereits einige Jahre vor dem Arabischen Frühling begannen die Diskussionen in Marokko über die Einführung des neuen Informationsgesetzes. In den 1990er Jahren setzte in verschiedenen Ländern in der Verwaltung der Trend zu mehr Transparenz ein. 2004 veröffentlichte die Weltbank ihren jährlichen Entwicklungsbericht unter dem Titel „Making Services Work for Poor People“. In der Ausgangslage ging es unter anderem um die Situation der ärmeren Bevölkerungsschichten, die in ländlichen Gegenden Schwierigkeiten haben, Dokumente oder Dienstleistungen vom Staat zu erhalten. Beispiele, die auch in Marokko zutreffen, sind unter anderem die Ausstellung von Geburtsurkunden und Eigentumstiteln sowie der Zugang zu Gesundheitsdiensten. In dem Bericht der Weltbank ging es um die Verbesserungen der

öffentlichen Leistungen vor allem für diese Gruppen. Die Weltbank ermittelte Ansätze für Überlegungen und analysierte dazu die Beziehungen zwischen Bürgern, dem Staat und den Anbietern öffentlicher Leistungen.¹² In diesem Dreieck sollten idealerweise die Bürger, direkt oder indirekt, über die Politik in der Lage sein, die öffentlichen Leistungen zu kontrollieren.

Vor allem im Rahmen der Regionalisierung und Stärkung der Kommunen wurden daraufhin im Juli 2015 neue Mitsprache- und Partizipationsrechte geschaffen. In die Organgesetze bezüglich der Regionen, Provinzen, Präfekturen und Gemeinden sind folgende Regelungen eingeführt worden:

1. Artikel 119: Schaffung von partizipativen Dialog- und Beteiligungsmechanismen, damit Bürger und Vereine an der Erarbeitung, Begleitung und Bewertung von Aktionsplänen beteiligt werden können;
2. Artikel 120: Etablierung einer Instanz für Gerechtigkeit und Chancengleichheit;
3. Artikel 121: Ausübung des Petitionsrechts für Bürger und Vereine hinsichtlich kommunaler Entscheidungen.¹³

Theoretisch bestünde sogar eine bedingte Mitwirkung an Entscheidungen über den kommunalen Haushalt, obschon in der Praxis solche Beteiligungsmechanismen ohne den Zugang zu Informationen und Daten sehr schwierig sind.

Die Weltbank argumentiert zudem, dass durch diese Informationen und Mechanismen Korruption leichter aufgedeckt werden könne.¹⁴ Ebenso gab es bei den Vereinten Nationen Überlegungen zur Bekämpfung von Korruption. Zwischen 2002 und 2003 tagte ein entsprechender Ausschuss, der sich mit den folgenden fünf Themenbereichen befasste: Vorbeugung von Korruption, Strafverfolgung, Internationale Kooperation, Wiedererlangung von Gütern und Informationsaustausch. Am 31. Oktober 2003 wurde das Übereinkommen zur Bekämpfung von Korruption von der Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet (Resolution 58/4).¹⁵ Die Konvention enthält Vorschriften zur

Korruptionsprävention und zum Korruptionsstrafrecht, Regelungen zur internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit, Vorschriften über die Rückgewinnung von durch Korruption erlangten Vermögenswerten und Vorschriften über die gegenseitige technische Hilfe der Vertragsstaaten. Sie legt außerdem die Grundlage für einen zwischenzeitlich eingerichteten Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung und Anwendung des Übereinkommens in den Vertragsstaaten.

Als eines der Präventionsmechanismen wurde in dem Übereinkommen der Artikel 10 *Public Reporting* eingefügt. Laut diesem Artikel sollen die Unterzeichnerstaaten im Rahmen ihrer Gesetze Maßnahmen für mehr Transparenz in ihrer öffentlichen Verwaltung schaffen. Dies können Regelungen und Vereinfachungen für Bürger sein, um Informationen vom Staat zu bekommen. Zudem sollen relevante Informationen über Risiken der Korruption innerhalb der Verwaltung regelmäßig publiziert werden.

Im Jahr 2007 ratifizierte die marokkanische Regierung das VN-Übereinkommen und verpflichtete sich damit, ein Verfahren für einen freien Zugang zu Informationen einzuführen. In der Region gab es zum Zeitpunkt der Verfassungsreform 2011 zwar in Algerien, seit 1990, ein Informationsgesetz, aber aufgrund der hohen Hürden kam es praktisch nicht zur Anwendung. In Ländern der Region, wie Tunesien und Mauretanien, gab es ebenfalls keine Gesetze dieser Art. Derzeit verfügen 129 Länder weltweit über Gesetze oder Mechanismen bezüglich des Zugangs zu Informationen. Schweden hat bereits vor über 250 Jahren ein Informationsfreiheitsgesetz eingeführt und angewendet. In den USA trat der *Freedom of Information Act* im Jahr 1966 in Kraft. Bürger in der EU haben seit 2001 Zugriff auf die Dokumente des EU-Parlaments, der Kommission und des Rates. In Deutschland gilt seit 2006 das Informationsfreiheitsgesetz (IFG).

Das Recht auf Information in Marokko

Die Überlegungen zur Ausgestaltung eines Informationszugangsgesetzes begannen nach der

Ratifizierung der VN-Konvention Marokkos 2007. In erster Linie mussten die bestehenden gesetzlichen Regelungen analysiert werden. Regelungen über den Zugang bzw. die Einschränkung zu Informationen waren unter anderem im Presserecht, in den Regelungen zu den Staatsarchiven, im Vergaberecht oder im Verbraucherrecht festgeschrieben. Besonders problematisch war dabei das marokkanische Statut für den öffentlichen Dienst aus dem Jahre 1958. In Artikel 18 wird den Beamten eine professionelle Diskretion vorgeschrieben und nur durch eine übergeordnete Weisung erlaubt, Informationen weiterzugeben. Wörtlich lautet der Text: „Unabhängig von den im Strafgesetzbuch vereinbarten Regelungen über die Wahrung von Berufsgeheimnissen ist jeder Beamte dazu verpflichtet, über alle Fakten und Informationen, die er in Erfüllung seiner Pflicht wahrnimmt bzw. erhält, Stillschweigen zu bewahren. Jeder Missbrauch, jede Mitteilung von Informationen oder Dienstunterlagen an Dritte sind streng verboten. Nur die Vollmacht des zuständigen Ministers, dem der Beamte untersteht, kann ihn von der beruflichen Schweigepflicht entbinden.“¹⁶

Auf der anderen Seite gab es bereits staatliche Institutionen, deren Auftrag es ist, proaktiv Informationen und Daten der Bevölkerung zur Verfügung zu stellen. Darunter fallen das Nationalarchiv, die Statistikbehörde und der Menschenrechtsrat (frz. *Conseil National des Droits de l'homme*) oder der Medienrat (frz. *Conseil supérieur de la communication audiovisuelle*).

Im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses ging es vor allem um die drei folgenden Fragestellungen:

1. Wie gestaltet sich das Recht auf Informationen für den Antragsteller und die zuständige Behörde?
2. Welche Ausnahmeregelungen soll es geben?
3. Wer vermittelt im Streitfall?

In Anlehnung an Artikel 27 der marokkanischen Verfassung von 2011 wurde das Gesetz über den Zugang zu Informationen im Februar 2018 verabschiedet und trat am 12. März 2019 in Kraft.¹⁷ Die Zuständigkeit der Umsetzung obliegt dem

Ministerium für Verwaltungsreform und dem öffentlichen Dienst.

Die folgenden Punkte spiegeln sich in dem Gesetz wider: Informationen, unter anderem in Form von Gesetzen, Regelungen, Studien, Briefen, E-Mails, Auswertungen, Filmen und Zeichnungen, können auf Anfrage von den Parlamenten, der öffentlichen Verwaltung, den Gerichten, den Gebietskörperschaften und den staatlichen oder teilstaatlichen Unternehmen angefordert werden.



Die Anträge werden direkt an die entsprechende Behörde gestellt und sollten innerhalb von 20 Tagen beantwortet werden. In dringenden Fällen kann laut Gesetz eine kürzere Bearbeitungsfrist beantragt werden. Die zuständige Behörde kann die Frist allerdings auch auf 40 Tage verlängern. Im Idealfall stellt die angefragte Behörde die Informationen zur Verfügung. Wird die Beantwortung aufgrund der im Gesetz genannten Ausnahmen verweigert, muss sie eine entsprechende Begründung vorlegen. Eine Vermittlung übernimmt in

diesem Falle die Kommission zum Informationszugangsgesetz. Die Antwort sollte in der Regel kostenlos sein, allerdings überlässt das Gesetz den Behörden eine Bearbeitungsgebühr. Die Gebühren beziehen sich auf die Bearbeitung der entsprechenden Dokumente. Noch nicht geklärt ist die Frage, wie Personen, die Defizite im Lesen oder Schreiben vorweisen, sich an die Behörden wenden können. Hier soll die angefragte Behörde unterstützen – wiewohl die Dimension dieser Unterstützung noch ungeklärt ist.



Mehr Transparenz: Auch das Parlament muss auf Anfrage Informationen zur Verfügung stellen. [Quelle: © Reuters.](#)

Für Debatten in der Zivilgesellschaft sorgten insbesondere die Ausnahmeregelungen in der Gesetzgebung zum Recht auf Information.

Bereits bei der Verfassungsreform 2011 wurde deutlich, dass die Umsetzung von Grund- und Freiheitsrechten vor allem dort schwierig ist, wo diese besonders sensible staatliche oder gesellschaftliche Bereiche berühren.¹⁸ Artikel 7 des Informationszugangsgesetzes weist eine Liste mit Ausnahmen auf, darunter fallen unter anderem Informationen zur inneren und äußeren Sicherheit des Staates sowie Informationen über Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen, die Geld- und Wirtschaftspolitik, finanzielle Rechte des Staates, Urheberrechte und verwandte Rechte. Diese Ausnahmen in dem Gesetz wurden im Vorfeld umfassend in der Zivilgesellschaft debattiert.

Bei der Erstellung der Ausnahmen orientierte man sich in erster Linie an Artikel 19 der VN-Vereinbarung über zivile und politische Rechte.¹⁹ Darin werden Informationsrechte durch Gesetze, die zum Schutz von Personen, der nationalen Sicherheit sowie der öffentlichen Gesundheit und Moral geschaffen wurden, limitiert. Problematisch ist jedoch die Auslegung der Ausnahmen durch die entsprechende Behörde und die Tatsache, dass sich der Beamte bei Verstoß gegen das bereits erwähnte Statut des öffentlichen Dienstes gegebenenfalls strafbar macht. Der Nationale Menschenrechtsrat forderte in einer Stellungnahme eine konkretere Formulierung der Ausnahmen.²⁰ Die Forderung wurde allerdings weitgehend ignoriert und der Gesetzgeber überließ diese Streitfragen einer Schlichtungskommission.

Artikel 10 des Informationszugangsgesetzes zeigt eine umfangreiche Liste verschiedener Informationen auf, die selbständig veröffentlicht werden sollen. Somit werden die betroffenen

Verwaltungen, wie in der VN-Konvention beschrieben, verpflichtet, möglichst viele Dokumente wie Gesetzestexte, Berichte und Statistiken zu veröffentlichen.

Artikel 22 des Informationszugangsgesetzes sieht als Vermittlungs- und Überwachungsinstanz eine Kommission über das Informationsrecht vor. Die Kommission berät sowohl die öffentlichen Behörden als auch Antragsteller. Bei Streitfällen tritt sie als Schlichtungsinstanz auf. Am 16. März 2019 fand in Rabat die konstituierende Sitzung unter dem neuen Präsidenten Omar Seghrouchni statt. Die Kommission besteht aus zwei Vertretern der öffentlichen Verwaltung und einem Vertreter der Zivilgesellschaft, welche vom Regierungschef ernannt werden. Zudem entsenden die beiden Parlamentskammern, die Antikorruptionsbehörde, das Archiv, der Nationale Menschenrechtsrat und die Behörde des Ombudsmanns jeweils einen Vertreter. Die Vertreter sind für fünf Jahre bestimmt und können einmal wiedergewählt werden. Ausgeschlossen von der Kommission ist das zuständige Ministerium der öffentlichen Verwaltung. Die Zivilgesellschaft hat bei der Zusammenstellung der Kommission die Nähe zur Regierung und damit eine fehlende Unabhängigkeit kritisiert. Andere wiederum bemängeln die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten der Kommission.

Die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen wird nicht vor 2020 stattfinden, da die entsprechenden Behörden ihre Mitarbeiter sowohl in der Hauptstadt als auch in den dezentralen Kommunen noch entsprechend ausbilden müssen. Diese sollten zwar bereits im Dezember 2018 benannt worden sein, aber bis dato kann das zuständige Ministerium für öffentliche Verwaltung nicht angeben, wer sich derzeit für diesen neuen Themenbereich in Ausbildung befindet. Das Ministerium weist allerdings darauf hin, dass dieser neugeschaffene Beruf eine Reihe von wichtigen Verantwortungen mit sich bringt und die Ausbildung daher möglichst umfangreich ausgeführt werden sollte. Zudem schreibt das Gesetz 31-13 vor, dass ein Leitfaden für die zuständigen Beamten entwickelt werden muss. Laut Artikel 30 in dem Gesetz haben die Behörden dafür ein Jahr Zeit.

Aussicht und Kritik

Praktische Erfahrungen mit dem Recht auf Zugang zu Informationen gibt es in Marokko bis heute noch nicht. Der bisherige Prozess zeigt, wie komplex die Thematik in Marokko ist, weswegen viele Fragen bisher noch nicht geklärt werden konnten. Insbesondere ist die Rolle der Kommission für den Informationszugang noch nicht ausreichend geklärt. Experten vor Ort befürchten, dass dieses Gremium gegenüber der starken Verwaltung in Marokko wenig Durchsetzungskraft besitzt und lediglich als Vorwand der Regierung für die Korruptionsbekämpfung in Marokko dient. Hinsichtlich der verbreiteten Korruption in der Verwaltung reichen das Gesetz und die Kommissionen allein nicht aus.

Die bisherigen Maßnahmen reichen noch nicht weit genug in die öffentliche Verwaltung hinein, um von einer echten Transparenzkultur zu sprechen.

Vor allem fehlt in weiten Teilen der Bevölkerung das Wissen über Rechte und Pflichten, die in der Verfassung festgeschrieben sind. Dies ist vor allem in den Gegenden problematisch, wo Vertreter des Staates ihre Kompetenzen überschreiten und sehr autoritär auftreten. Man kann davon ausgehen, dass die Entwicklung hin zu einer echten Transparenzkultur noch einige Jahre benötigt wird.

Hinsichtlich der normativen Gestaltung des Informationszugangsgesetzes, sind laut dem *Global Right to Information Rating* des *Centre for Law and Democracy* die Grundbedingungen in Marokko erfüllt.²¹

Die Umsetzung der jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze lassen sich bestenfalls an der Anzahl der bearbeiteten Anfragen messen. Weitere Kriterien, die für die Umsetzung des Informationsfreiheit Relevanz haben, sind der

Bearbeitungszeitraum und die entsprechenden Hürden für den Antragsteller. In Deutschland beispielsweise werden ca. 10.000 Anfragen pro Jahr gestellt.²²

Eine besondere Rolle kommt daher dem für die weitere Ausbildung zuständigen Ministerium für die öffentliche Verwaltung zu. Neben den notwendigen Leitfäden für die Umsetzung und technische Hilfsmittel ist vor allem eine hinreichende Ausbildung für die Beamten auf allen politischen Ebenen wichtig, gerade um die Beamten rechtlich besser hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten aufzuklären.

Acht Jahre nach dem Arabischen Frühling gibt es in Marokko weiterhin Proteste von Berufsorganisationen, Studentenvereinigungen, Gewerkschaften und anderen Gruppen zu sozialen Themen. Laut Schätzung der Weltbank leben 20 Prozent der Marokkaner unterhalb der Armutsgrenze von zwei US-Dollar pro Tag. Trotz einer starken Mittelschicht sind die demografischen und sozialen Herausforderungen enorm. Insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit der jungen Bevölkerung stellt ein großes Problem dar. Eine wiederkehrende Forderung ist die Bekämpfung der Korruption im Land. Daraus lässt sich schließen, dass Korruption immer weniger innerhalb der Gesellschaft akzeptiert ist und die alten Muster nicht mehr gelten. Die letzten Jahre haben in Marokko gezeigt, dass sich politische Reformen umsetzen lassen. Beispielsweise gab es Fortschritte im Familienrecht und bei der Dezentralisierung in Marokko. Nun ist es an der Zeit, die Probleme der Korruption, der Wettbewerbsfähigkeit und des Klimas für Direktinvestitionen tiefgreifend anzugehen. Der freie Zugang zu Informationen kann dabei eine entscheidende Rolle für mehr Transparenz im Land spielen. Dabei geht es um eine möglichst bürgerorientierte Umsetzung des Gesetzes und nicht um die bloße Schaffung einer neuen Institution.

Steffen Krüger ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Marokko.

- 1 Transparency Maroc 2013: Baromètre mondial de la corruption 2013. Nouvelle confirmation de la situation alarmante au Maroc, 09.07.2013, in: <https://bit.ly/35PnnDH> [05.08.2019].
- 2 Vgl. Weltbank 2002: Qualité de la croissance, Washington, S.152, in: <https://bit.ly/2oFBD14> [01.11.2019].
- 3 Maghreb-Post 2018: Marokko – Regierungschef beziffert Schaden durch Korruption, 07.08.2018, in: <https://bit.ly/32FijG8> [20.08.2019].
- 4 Ebd.
- 5 Vgl. Transparency International 2018: Corruption Perceptions Index 2018, in: <https://bit.ly/2B7SAEu> [08.09.2019].
- 6 Vgl. United Nations Development Programme 2004: Lutte contre la corruption – Note de pratique, 02/2004, S.1, in: <https://bit.ly/342f99r> [25.10.2019].
- 7 Bratton, Michael et al. 2019: Better but not good enough? How Africans see the delivery of public services, Afrobarometer Dispatch No.290, 02.04.2019, S.6, in: <https://bit.ly/2BJQmuB> [25.10.2019].
- 8 2M Media 2019: La Cour des comptes publie son rapport au titre de l'année 2018, 12.09.2019, in: <https://bit.ly/32DSRui> [02.10.2019].
- 9 Die Telefonhotline wurde per Dekret 265-17-02 am 26.06.2017 eingeführt. Bürger können sich direkt über einen möglichen Korruptionsfall beschweren oder Verbesserungsvorschläge einreichen. Weiterführend: Maghreb-Post 2019: Marokko – Anti-Korruption – Hotline erfüllt Erwartungen nicht, 12.07.2019, in: <https://bit.ly/35Zih82> [09.08.2019].
- 10 Ein besonderes Medieninteresse hatte die Einführung von Helmkameras für bestimmte Polizisten in Marokko. Weiterführend: Laaraibi, Abdelhalim 2016: Kampf gegen Korruption in Marokko, Deutsche Welle, 16.09.2016, in: <https://p.dw.com/p/1K3sa> [18.11.2019].
- 11 Zeino-Mahmalat, Ellinor 2014: Verfassungsreform und Verfassungswirklichkeit in Marokko. Zwischen monarchischer Stabilität und demokratischer Erneuerung, Auslandsinformationen 2/2014, S.137, in: <https://bit.ly/2N45hX8> [25.10.2019].
- 12 Weltbank 2003: World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People, S.49 ff., in: <https://bit.ly/2p571WL> [02.08.2019].
- 13 Bulletin Officiel 2016: Loi No.113-14 relative aux communes (Gesetz Nr.113-14 über die Kommunen), 18.02.2016, in: <https://bit.ly/35XmFEs> [29.08.2019].
- 14 Ebd., S.55.
- 15 United Nations Office on Drugs and Crime 2004: United Nations Convention Against Corruption, in: <https://bit.ly/1xquxcG> [13.08.2019].
- 16 Siehe dazu: Dahir No.1-58-008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) portant statut général de la fonction publique, in: <https://bit.ly/32CZtt4> [02.08.2019].
- 17 Bulletin Officiel 2018: Loi no. 31-13 relative au droit d'accès à l'information, 03.05.2018, in: <https://bit.ly/35VGSKC> [01.08.2019].
- 18 Zeino-Mahmalat 2014, N.11, S.138.
- 19 Vereinte Nationen 1994: The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, in: <https://bit.ly/35Xp560> [01.08.2019].
- 20 Conseil National de Droit de l'Homme 2016: Droit d'accès à l'information – Avis du CNDH sur le projet de loi No.31-13, Rabat, S.12f., in: <https://bit.ly/2NyY8NB> [01.11.2019].
- 21 Vgl. Global Right to Information Rating, in: <https://bit.ly/2NNOXM7> [02.08.2019].
- 22 Vgl. Frag den Staat: Informationsfreiheit, Open Knowledge Foundation Deutschland, in: <https://bit.ly/2N1jMtA> [03.08.2019].



[Weitere Themen](#)

New Great Games

Die regionalen Interessen im afghanischen Friedensprozess

Ellinor Zeino

Mit den 2019 erstmals offiziell geführten Friedensgesprächen zwischen USA und Taliban und dem von Präsident Trump angekündigten möglichen US-Truppenrückzug aus Afghanistan könnte die fast zwanzigjährige NATO-Ära in dem Land zu Ende gehen. Für die Regionalstaaten Pakistan, Indien, Iran, Russland und China bieten die Entwicklungen Anreiz, die regionale Friedens- und Sicherheitsordnung neu zu gestalten.

Als im Februar 2019 die USA erstmals offizielle Friedensgespräche mit den afghanischen Taliban in Doha, Katar, aufnahmen, war die Euphorie groß, dass ein neues Kapitel im achtzehnjährigen Konflikt zwischen Taliban, afghanischer Regierung und NATO-Kräften aufgeschlagen werden kann. Seit 2001 ist man einer politischen Lösung noch nie so nah gekommen. Ein Friedensabkommen mit den Taliban würde nicht nur Afghanistans politische Ordnung, sondern auch das internationale Engagement, die regionale Sicherheitsarchitektur und Afghanistans Verortung als westlicher Bündnispartner neu zur Verhandlung stellen.

Anfang September brachen die USA überraschend die Friedensgespräche nach neun Gesprächsrunden ab und verweigerten die Unterzeichnung eines Rahmenabkommens, zeigen nun jedoch erneut Interesse an der Wiederaufnahme des Prozesses.¹ Für Friedensverhandlungen müssten die Taliban noch die afghanische Regierung als Verhandlungspartner akzeptieren. Diese ist in ihren Augen eine 2001 unrechtmäßig eingesetzte „Marionettenregierung“.²

Im Februar 2018 hatte Präsident Ghani den Taliban bereits im Rahmen seiner Friedensinitiative („Kabul-Prozess“) ihre Streichung von internationalen Sanktionslisten und eine Anerkennung als politische Partei in Aussicht gestellt, sollten sie der Gewalt abschwören. Im Doha-Prozess sprachen sich die Taliban weiterhin für ein Islamisches Emirat aus. Für die afghanische Regierung und Zivilgesellschaft stellt sich die Frage, ob sich die Taliban auf freiheitlich-pluralistische Mindeststandards einlassen und demokratische Machtwechsel akzeptieren würden.

Der Verlauf des Friedensprozesses wird jedoch nicht nur durch die Entwicklungen im Land, sondern auch durch externe Dynamiken beeinflusst. Afghanistan als geostrategische Schnittstelle zwischen Zentralasien, Südasien und Mittlerem Osten ist Spielfeld von Regional- und Großmachtkonflikten wie

1. dem indisch-pakistanischen Konflikt,
2. Irans Nuklearkonflikt mit den USA,
3. Russlands Rivalität zur US-amerikanischen Ordnung sowie
4. dem Konflikt um Chinas Wirtschaftshegemonie.

Im Vergleich zu 2001 haben die Stimmen der Regionalstaaten und Nicht-NATO-Mitglieder an Einfluss und Selbstbewusstsein gewonnen. Insbesondere Russland und China versuchen mit regionalen sowie intra-afghanischen Dialogen mit den Taliban Einfluss auf die Entwicklungen im Land zu nehmen. Um den Verlauf des Friedensprozesses und die künftigen regionalen Beziehungen einzuschätzen, hilft ein Blick auf die Interessen, Sicherheitsdilemmata, Bedrohungswahrnehmungen und Strategien der Regionalstaaten. Wie definieren sie ihre Interessen in Afghanistan und der Region? Was ist ihr Handlungsspielraum? Welche Rollen nehmen sie im Friedensprozess ein? Welche Kräfte könnten als „Gewinner“ hervorgehen und wie können mögliche „Verlierer“ miteingebunden werden?

Pakistan: Spielverderber oder Schlüsselland für Frieden

Pakistan wird von internationalen Beobachtern als „Schlüsselland“ für nachhaltigen Frieden

und Stabilität gesehen.³ Die afghanisch-pakistanischen Beziehungen nach 2001 waren geprägt von Misstrauen, gegenseitigen Anschuldigungen der Terrorunterstützung und ungeklärten Territorialfragen. In den 1980er Jahren spielte Pakistan zusammen mit den USA und Saudi-Arabien eine Schlüsselrolle beim Aufstieg der afghanischen Mudschaheddin im Kampf gegen die sowjetische Besatzung. Später half der pakistanische Geheimdienst *Directorate for Inter-Services Intelligence* (ISI) bei der Ausbildung und Radikalisierung von Taliban-Mitgliedern in pakistanischen Religionsschulen. Die afghanische Taliban-Bewegung wird als eine vom pakistanischen Staat protegierte und genutzte Gruppe betrachtet. Wichtige Teile ihrer Führung sind in Pakistan angesiedelt. Die in den 1980er Jahren entstandenen Verflechtungen in der afghanisch-pakistanischen Grenzregion zwischen Taliban, kriminellen Netzwerken und dem pakistanischen Staat wirken bis heute nach. Taliban-Führer verfügen über weitreichende Verbindungen zu Pakistans staatlichen Institutionen, politischen Parteien und wirtschaftlichen Lobbygruppen.

Die afghanisch-pakistanischen Beziehungen sind angespannt, auch aufgrund von Pakistans Verbindungen zu den Taliban.

Seit Präsident Trumps Nationaler Sicherheitsstrategie (NSS) von 2017 geriet Pakistan unter Druck, konstruktiv auf die Taliban einzuwirken. Von Pakistan wurde die Unterbindung indirekter Terrorfinanzierung und terroristischer Operationen von pakistanischem Territorium aus eingefordert.⁴ Zugleich kündigten die USA die Stärkung ihrer strategischen Partnerschaft mit Indien an. Seitdem hat ein Umdenken in Pakistan eingesetzt. Pakistan braucht einerseits Sicherheitsgarantien von den USA und ist andererseits von der finanziellen Unterstützung Saudi-Arabiens oder Chinas abhängig – Staaten, die nun den Friedensprozess vorantreiben wollen.

Trotz der Verflechtungen lässt sich die Taliban-Bewegung nur schwer vom pakistanischen Staat kontrollieren und integriert auch pakistan-kritische Teile. Die junge Taliban-Generation soll unabhängiger sein.⁵ Beobachter sehen Pakistan seit langem nicht nur als Profiteur, sondern auch als Opfer der Bewegung, die sich teils auch gegen den pakistanischen Staat radikalisiert hat. Statt „Strategischer Tiefe“ des pakistanischen Staats wurde eine „religiöse Tiefe“ afghanischer Kämpfer in Pakistan geschaffen.⁶

Pakistans Einflussnahme auf militante Gruppen wie die Taliban ist Teil des vom pakistanischen Militär postulierten Prinzips der „Strategischen Tiefe“. Es dient als Rückversicherung im Falle einer militärischen Eskalation mit Indien. Mittlerweile wird jedoch auf pakistanischer Seite Kritik laut, dass das Fördern militanter Gruppen keine nachhaltigen Vorteile geschaffen hat.

Zwar übt Pakistan nun Druck auf die Taliban aus, um sie zu Verhandlungen zu motivieren, auf afghanischer Seite ist man jedoch skeptisch, wie ehrlich und nachhaltig dies ist. Pakistan wird von einem Großteil der afghanischen Bevölkerung und der politischen Elite ein Interesse an einem „instabilen“ bzw. „beeinflussbaren Frieden“ unterstellt. Der Vorwurf lautet, dass Pakistan seine Taktik, nicht jedoch seine Ziele angepasst habe. Pakistan ermutige die alte, nun kompromissbereite Taliban-Führung zu Friedensgesprächen, während es junge, kampfbereite Taliban als „Kriegsmaschine“ behalte.⁷ Pakistan hingegen sieht sich mit überzogenen Erwartungen an sein Einflusspotenzial auf die Taliban sowie mit Schuldzuweisungen bei Rückschlägen im Friedensprozess konfrontiert und fordert mehr afghanische Eigenverantwortung.

Nun geht es darum, Pakistan mit seinen gewachsenen Beziehungen zu den Taliban konstruktiv einzubinden und diese Kontakte für ein Abkommen zu nutzen. Pakistan kann weiterhin als Spielverderber auftreten, wenn es eine Beeinträchtigung seiner Interessen wahrnimmt. Daher muss nach Möglichkeiten gesucht werden, wie sich der afghanische Friedensprozess vom indisch-pakistanischen Konflikt entkoppeln lässt. Zum

anderen muss der innerafghanische Prozess durch einen trilateralen Dialog zwischen Afghanistan, Pakistan und Indien ergänzt werden.

Indien: *Soft Power* mit strategischen Interessen

Indien verfolgt im afghanischen Friedensprozess einen *Low-Profile*-Ansatz und übt sicherheitspolitisch große Zurückhaltung. Stattdessen hat sich Indien als fester Partner in der Entwicklungszusammenarbeit etabliert. Indien ist fünftgrößter bilateraler Geber in Afghanistan; in der Region steht Indien an erster Stelle noch vor China und

Iran. Indien hat nach 2001 keine Truppen nach Afghanistan entsendet, bildet jedoch seit 2011 afghanische Armeeangehörige in Indien aus. Indiens Afghanistanpolitik bleibt ein vorsichtiger Balanceakt gegenüber Pakistan als politischem und China als wirtschaftlichem Kontrahenten.

Das Land hat seit 2011 ein strategisches Partnerschaftsabkommen mit Afghanistan und zeigt von allen Regionalstaaten die stärkste Loyalität gegenüber der afghanischen Regierung als wichtigstem Verbündeten gegen den gemeinsamen Gegner Pakistan. Tatsächlich genießt Indien einen sehr guten Ruf in der afghanischen



Gesellschaft. Es ist eines der beliebtesten Reiseländer für Studium oder medizinische Aufenthalte und eines der wenigen Länder, für die Afghanen noch problemlos Visa erhalten.

Im Friedensprozess ist Indien einer der stärksten Fürsprecher der afghanischen Regierung. Indien pocht auf eine „afghanisch geführte, verantwortete und überwachte“ (*Afghan-led, -owned, -controlled*) Friedenslösung und drückt damit seinen Unmut darüber aus, dass die afghanische Regierung im Doha-Prozess außen vor geblieben ist. Indien ist ein starker Verfechter der afghanischen Verfassung; ein Abkommen mit

den Taliban müsse die demokratische Ordnung bewahren. Dahinter verbirgt sich die Sorge vor der Wiederherstellung eines pro-pakistanischen Taliban-Emirats.

Das Land ist einer der wenigen Staaten, der sich offiziellen Gesprächen mit den Taliban verschließt. Für Indien bleiben die Taliban eine pro-pakistanische Kraft und Instrument Pakistans zur Durchsetzung seiner Interessen. Im indischen Militär und in regierungsnahen Think-Tanks ist die Auffassung verbreitet, dass die Taliban stärker militärisch bekämpft werden sollten. Das internationale Werben um die besten Gesprächskanäle zu den Taliban hat die indische Führung jedoch bewogen, die Aufnahme offizieller Gespräche mit der Talibanführung erneut anzudenken.

Für Indien als schärfsten Taliban-Skeptiker dürfte es schwierig werden, strategische Vorteile jenseits von Informationsgewinnung aus einem Dialog mit den Taliban zu ziehen. Die Einbindung der Taliban könnte für Indien einen empfindlichen Einflussverlust bedeuten. Die mit der London-Konferenz 2010 vom Westen eingebrachte Unterscheidung zwischen „guten“ und „schlechten“ Taliban wurde von dem Land nicht geteilt. Andererseits hat sich in der indischen Führung über die Jahre ein differenzierteres Verständnis von den Taliban entwickelt; so werden sie heute nicht mehr als monolithischer pro-pakistanischer Block wahrgenommen.⁸

Die indische Regierung ist besorgt, Pakistan könne die Taliban unterstützen, um indische Ziele in Kaschmir, Indien und Afghanistan anzugreifen. Hinter zahlreichen Anschlägen im In- und Ausland vermutete Indien eine pakistanische Einmischung. Darüber hinaus ist Afghanistan auch für Indiens Energiesicherheit potenziell interessant. Indien hat Interesse am Zugang zu zentralasiatischen Energieressourcen, insbesondere seit Iran für das Land aufgrund der verstärkten US-Sanktionen als wichtigster Ölexporteur wegfällt.

Verhandlungen ausgeschlossen: Für Indien bleiben die Taliban eine pro-pakistanische Kraft und Instrument Pakistans zur Durchsetzung seiner Interessen.

Quelle: © Mohammad Shoib, Reuters.



Nach außen proklamiert Indien eine rein entwicklungspolitische Strategie. Indien unterhält landesweit Infrastruktur- und Bildungsprojekte sowie diplomatische Vertretungen in Kabul, Masar-e Scharif, Herat, Jalalabad sowie Kandahar, was in Pakistan den Vorwurf der Spionage geweckt hat. Eine Truppenstationierung wurde in der indischen Politik wiederholt diskutiert, aber bislang ausgeschlossen. Ein militärisches Engagement wäre zu kostspielig, würde Pakistan unnötig reizen und könnte Indien den Vorwurf als Besatzungsmacht einbringen sowie hindu-muslimische Spannungen im eigenen Land schüren. In Indiens außenpolitischem Diskurs wird jedoch Kritik laut, dass der *Soft-Power*-Ansatz dem Land keinerlei strategische Gewinne gebracht habe und seine Interessen nicht ausreichend Beachtung finden.⁹ Auch die afghanisch-indische Freundschaft wird zunehmend strapaziert. Die afghanische Gesellschaft will nicht länger Spielball eines indo-pakistanischen Stellvertreterkriegs sein.

Iran: Fremder Nachbar im Sicherheitsdilemma

Iran als direktes Nachbarland und größter Handelspartner Afghanistans zeigt eine zunehmend proaktive Strategie. Mit der Eskalation des amerikanisch-iranischen Konflikts und verschärften US-Sanktionen ist Iran zu einem Kritiker der westlichen Stabilisierung in Afghanistan und des Doha-Friedensprozesses geworden. Das Land unterstützt daher alternative Friedensansätze und hofft auf eine „post-amerikanische Stabilität“, die ausreichende Sicherheitsgarantien für Iran in der Region bietet. In der afghanischen Gesellschaft bleibt Iran ein teils misstrauisch beäugter Nachbar, der die politischen Meinungen spaltet.

Iran steht dem US-Engagement in Afghanistan kritisch gegenüber und fordert mehr afghanische Selbstständigkeit.

Tabelle 1: Truppenkontingente nach Staaten der NATO-Mission *Resolute Support* (Stand Juli 2018)

Staat	Truppenstärke (bzw. Obergrenze)
1. USA	8.475
2. Deutschland	1.300
3. Italien	895
4. Georgien	870
5. Rumänien	693
6. Vereinigtes Königreich	650
7. Türkei	506
Andere Staaten	2.840
Gesamtstärke (39 Staaten)	16.229

Quelle: Eigene Darstellung nach NATO 2018: *Resolute Support Mission*, 06.07.2018, in: <https://bit.ly/2NjLCTI> [05.11.2019].

Iran hat ein Interesse an einem stabilen Afghanistan als Wirtschaftspartner, das sich keiner anti-iranischen Interessenallianz anschließt und keine extremistische Gefahr darstellt. Mit einer 900 Kilometer langen Grenze zu Afghanistan ist Iran verwundbar gegenüber transnationalen Terrorgruppen und Drogenhandel. Seit 2015 ist die anti-schiitische Terrororganisation Islamischer Staat (IS) mit ihren regionalen Ablegern eine potenzielle Bedrohung und hat vereinzelt Anschläge in Teheran und iranischen Provinzen verübt. Die NATO-Ausbildungs- und Beratungsmision in Afghanistan, in der die USA über 8.000 von insgesamt 16.000 Soldaten stellen, sowie die amerikanische Antiterror-*Operation Freedom's Sentinel* (OFS) sind für Iran eine zweiseitige Angelegenheit. Iran hat kein Interesse an einem überstürzten US-Truppenabzug mit dem Risiko einer weiteren Destabilisierung des Landes. Andererseits hat das Land Sorge vor einer dauerhaften Antiterror-Militärbasis, die die USA mit den Taliban aushandeln wollten.

Im Friedensprozess fordert Iran einen afghanisch geführten Prozess, der nicht von einzelnen Staaten monopolisiert werden dürfe. Zudem fordert Iran den Schutz der demokratischen und republikanischen Verfassung. Auf den ersten Blick mag es überraschen, dass Iran sich für den Erhalt der demokratischen Institutionen einsetzt und Sorge äußert, dass die errungenen Werte und Rechte von Frauen und Minderheiten in den Friedensverhandlungen geopfert werden könnten. Iran hat jedoch keinerlei Interesse an einem Islamischen Emirat als Nachbar, das ein pro-sunnitischen Kräfteverhältnis stützen könnte. In den letzten Jahren hat Iran Kontakte und direkte Gesprächskanäle zu den Taliban aufgebaut, negiert jedoch nachhaltige Beziehungen oder gar eine Zusammenarbeit mit ihnen. Gemeinsamkeiten finden beide Seiten eher in anti-westlichen statt in politisch-religiösen Vorstellungen.

In der afghanischen Innenpolitik spaltet Iran die Meinungen. Einerseits ist das Land ein wichtiger regionaler Investor. Iran hat Pakistan als größten Handelspartner Afghanistans abgelöst. Es prägt den Wiederaufbau mit Infrastrukturmaßnahmen, wie dem Bau von Kliniken oder eines Ablegers der iranischen Payame-Noor-Universität. Mit Afghanistan und Indien hat Iran seinen Chabahar-Hafen am Indischen Ozean zur alternativen Transportroute ausgebaut. Nur 170 Kilometer vom pakistanischen Hafen Gwadar entfernt, eröffnet der Hafen Afghanistan und Indien eine von Pakistan unabhängige Handelsroute. Die Nachfrage afghanischer Staatsbürger nach iranischen Visa für Geschäftsreisen, medizinische oder Studienaufenthalte ist hoch. Andererseits besteht in Afghanistans Bevölkerung Skepsis bis Misstrauen gegenüber dem Nachbarn. Iran pflegt politische und religiös-kulturelle Beziehungen zur schiitischen Minderheit in Afghanistan, insbesondere den Hazara. Die für Iran in Syrien kämpfende *Fatimiyoun*-Miliz besteht fast ausschließlich aus afghanischen Hazara-Angehörigen.

Irans Verhalten ist an den USA ausgerichtet. Die größte Bedrohung für das iranische Regime geht von den Vereinigten Staaten und den US-Verbündeten am arabischen Golf aus. Solange die USA

und ihre Verbündeten die Sanktionen und den militärischen Druck auf Iran aufrechterhalten bzw. eskalieren, wird das Land jegliche Einflussmöglichkeiten in der Region, sei es über afghanisch-schiitische Söldner in Syrien oder durch taktische Unterstützung der Taliban, nutzen, um sich Garantien gegen die Bedrohung aufzubauen. Damit ist Iran ein in regionale Konflikte verwickeltes Nachbarland, dessen Einbindung jedoch für den Erfolg des Friedensprozesses bedeutsam ist.

Russland: Alternativer Friedenspartner trotz historischer Vorbelastung?

Russlands Afghanistanpolitik unterlag in den letzten zwanzig Jahren einem starken Wandel. Nach den verlustreichen 1980er Jahren im Kampf gegen die Mudschaheddin verfolgte Russland lange eine zurückhaltende Politik. Russlands Intervention in Afghanistan 1979 hatte den internationalen Dschihad-Kampf in Afghanistan und der muslimischen Welt befördert und das Ende der Sowjetunion markiert. Im Oktober 2001 war Russland neben Pakistan, Saudi-Arabien und Iran eines der Nicht-NATO-Länder, das die US-geführte Antiterror-Koalition gegen die Taliban unterstützte. Anschließend half Russland den USA bei ihren Stabilisierungsbemühungen und im Kampf gegen die wiederaufkommenden Taliban. In den letzten Jahren zeigt Russland eine deutlich proaktivere Rolle, verbunden mit dem Wunsch nach einer aus der Region gestalteten Sicherheitsordnung.

Russland hat ein vitales Interesse an Afghanistans Stabilität und territorialer Integrität. Afghanistan soll keine neue Anlaufstelle für transnationale Terrorgruppen und Drogenkartelle werden, von denen eine Bedrohung gegen die zentralasiatischen Nachbarländer und Russland ausgeht. Terrorismus- und Drogenbekämpfung spielen daher eine vornehmliche Rolle.

Mit der Ausrufung des IS-Ablegers Islamischer Staat Khorasan (ISKP) in Afghanistan im Januar 2015 hat sich Russlands Strategie gegenüber der Taliban-Bewegung geändert. Moskau hat in den vergangenen Jahren Kontakte zu den Taliban aufgebaut und strebt nun eine politische Lösung mit

ihnen an. Taktische Kontakte bestanden bereits ab 2006, als sich ein militärischer Sieg über die Taliban als zunehmend schwierig erwies. Die russische Führung bestätigt Gesprächskanäle zum Informationsaustausch, negiert jedoch eine Zusammenarbeit oder gar Bewaffnung der Taliban. Der russische Sonderbeauftragte, Zamir Kabulov, bestätigte ein gemeinsames Interesse mit den Taliban beim Kampf gegen den IS.

Im „Moskau-Prozess“ konnte Russland, parallel zum US-geführten Doha-Prozess, afghanische Konfliktparteien mit den Taliban an einen Tisch bringen. Der russische Botschafter in Kabul, Alexander Mantytskiy, betont die Unterstützung eines „intraafghanischen Dialogs“. Nach Ansicht Russlands müsse dieser Dialog nicht nur die afghanische Regierung, sondern den Querschnitt der afghanischen Gesellschaft einbeziehen. Gleichzeitig sei Russland jedoch nicht besorgt über die US-Taliban-Gespräche.¹⁰ Während das Land die Friedensgespräche in Moskau als komplementär zum US-amerikanischen Doha-Prozess darstellt, sehen andere Beobachter das Moskau-Format als „alternative Friedensdiplomatie“ zu den USA.¹¹ Die regionalen Formate drücken einen Gestaltungswillen der Staaten in der Region aus und fordern die Beachtung legitimer regionaler Interessen. Zugleich verbirgt sich dahinter Kritik am amerikanischen Einfluss und die Sorge vor einer permanenten, wenn auch reduzierten, US-Militärpräsenz.

Die afghanische Regierung und kritische Stimmen sehen Russlands Rolle im Friedensprozess als ambivalent. Lokale Medien warfen dem Land nach den Moskau-Gesprächen im Februar 2019 vor, die afghanische Regierung marginalisiert und die Taliban aufgewertet zu haben. Russland bewertet die afghanische Regierung dagegen als zu stark von den USA und dem Ausland abhängig und beeinflusst.

Das russische Erbe ist ambivalent; Russland brachte moderne Infrastruktur wie das Makryan-Häuserviertel in Kabul sowie die Kalaschnikow nach Afghanistan. Nun zeigt sich eine zunehmende Offenheit afghanischer Akteure gegenüber den Moskauer Friedensbemühungen. Auch

die bilateralen Beziehungen sind heute unverkrampfter. Zu den russischen Nationalfeiertagen lassen sich nun sowohl frühere Taliban-Funktionäre als auch ehemalige Mudschaheddin-Mitglieder in der russischen Botschaft blicken.

Welche Rolle wird Russland im Friedensprozess einnehmen? Westliche Beobachter sehen seine Initiativen als reaktiv zum US-geführten Friedensprozess. Für Russland ist Afghanistan Teil seiner erweiterten Region, in der es natürlicherweise die Sicherheitsarchitektur mitgestalten möchte. Die anfänglichen Stabilisierungsbemühungen der USA und NATO begrüßte Moskau, als noch nicht absehbar war, dass die westlichen Streitkräfte dauerhaft bleiben würden. Nach fast zwanzig Jahren fordert Russland eine aus der Region heraus gestaltete und vom Westen emanzipierte Sicherheitsordnung. Im Friedensprozess setzt das Land auf andere politische Akteure. Russlands Beziehungen zum früheren Präsidenten Hamid Karzai waren deutlich enger als zum jetzigen Präsidenten Ghani. Unter afghanischen Karzai-Anhängern, von denen viele äußerst kritisch gegenüber Ghani als auch den USA sind, hat Russland weiterhin Unterstützer. Gleichzeitig hat Moskau kein Interesse an einem überstürzten Truppenabzug, der ein Sicherheitsvakuum hinterlassen könnte. Eine Möglichkeit, die Einheit und Regierbarkeit des Landes zu garantieren, sieht Russland nun über die Einbindung der Taliban.

China: Pax Economica für Afghanistan

China hat bislang eine sichtbare Führungsrolle in Afghanistan vermieden. Seine Afghanistanpolitik ist von wirtschaftlichen Kalkülen für sein Projekt der „Neuen Seidenstraße“ angetrieben und hat die Wahrung nationaler Sicherheitsinteressen im Blick. Als Nachbarland mit einer gemeinsamen Landesgrenze von 80 Kilometern im nordöstlichen Wakhan-Korridor hat China zudem Interesse an einer effektiven Grenzkontrolle gegen die Aktivitäten von Drogenschmugglern und Terrorgruppen.

Chinas Fokus in Afghanistan ist nicht auf *Nation Building* oder den Aufbau politischer

Institutionen gerichtet, sondern auf die Sicherung von Ressourcen, Absatzmärkten und Transportrouten. Als wichtiges Transitland zwischen Zentralasien und Indischem Ozean und mit seinem Reichtum an strategischen Ressourcen wäre Afghanistan der ideale Kandidat für Chinas Seidenstraßen-Projekt, die *Belt and Road Initiative* (BRI).¹² Die 2013 von Präsident Xi Jinping initiierte Vision einer von China gestalteten Wirtschafts- und Transitroute vom Pazifik zum Mittelmeer mit über 60 Staaten hatte bislang Afghanistan aus Sicherheitsgründen ausgeklammert. Das soll sich nach offiziellen Aussagen baldmöglichst ändern.¹³

Afghanistan ist für China im Kontext seiner Seidenstraßen-Initiative interessant, nur die instabile Sicherheitslage gilt noch als Problem.

Der chinesische Staat und chinesische Investoren sind bereit, ihre Aktivitäten auszudehnen, sobald die Sicherheitslage es zulässt. China ist der drittgrößte Handelspartner Afghanistans nach Iran und den USA. Bislang importiert das Land vor allem wenig strategische Produkte wie Safran, Pinienkerne, Marmor und Teppiche. Es hat in Ressourcen wie in Kupfer und Ölrechte sowie in die für das BRI-Projekt nötige Infrastruktur investiert. Die visionäre Idee eines „Five Nations Railway Corridor“ soll einen Transportkorridor von China über Afghanistan ans Mittelmeer schaffen. Chinas wichtigste Verbindung und Vorzeigeprojekt der „Neuen Seidenstraße“ ist der 2015 eingeweihte *China Pakistan Economic Corridor* (CPEC) mit Afghanistans Erzfeind Pakistan. Die chinesische Führung hatte – zum Missmut Pakistans – verkündet, dass sie CPEC gerne auf Afghanistan ausdehnen würde.

China versucht derzeit, ein Image als Entwicklungspartner zu etablieren. Im Jahr 2018 gründete es die *National Development and Cooperation Agency*. In den letzten zehn Jahren stellte das Land

rund 240 Millionen US-Dollar an Entwicklungshilfe bereit, deutlich weniger als Indien oder die westlichen Geber. Als Nachbarland hat China zudem vitale Sicherheitsinteressen. Als größte Bedrohung werden eigene militante Gruppen gesehen, die in Afghanistan einen Rückzugs-, Rekrutierungs- und Radikalisierungsraum finden. Lange galt die von chinesischen Uiguren gegründete separatistische Gruppe *East Turkestan Islamic Movement* (ETIM) als größte Sicherheitsbedrohung. Aus Sorge vor islamistischem Extremismus in der Xinjiang-Provinz wurde der Grenzhandel nur zögerlich ausgebaut. Seit der Infiltration der IS-Terrormiliz in Zentralasien ist Chinas Afghanistan-Strategie stärker sicherheitspolitisch ausgerichtet. China ist besorgt über Verbindungen zwischen ISKP und ETIM-Mitgliedern. Im Februar 2018 drohten erstmals chinesische IS-Kämpfer mit Anschlägen in dem Land.

China hat ein Eigeninteresse am Erfolg des Friedensprozesses und unterstützt gleichermaßen die von den USA wie von Russland initiierten Gespräche. Mit den USA, Afghanistan und Pakistan führte es ab 2015 die *Quadrilateral Coordination Group* (QCG) zur Einleitung offizieller Gespräche mit den Taliban. Über die *Shanghai Cooperation Group* (SCO) hat Beijing im Mai 2018 erneut zu einer *Afghanistan Contact Group* für Frieden und Wiederaufbau eingeladen.

Pakistan ist ein strategischer Partner Chinas. Dies würde eine pro-pakistanische Haltung des Landes im Friedensprozess vermuten lassen. Unter manchen Regierungen besteht jedoch die Hoffnung, dass China „zähmend“ auf Pakistans Rolle im Friedensprozess und konstruktiv auf die afghanisch-pakistanischen Beziehungen einwirken könnte. China hat ein Interesse am Abbau afghanisch-pakistanischer Spannungen, nicht zuletzt um sein CPEC-Projekt voranzutreiben. Im Dezember 2017 lud es Pakistan und Afghanistan zum ersten trilateralen Außenministertreffen nach Beijing. Während die EU Hoffnung auf die chinesische Zähmung Pakistans gesetzt hatte, ist China der Meinung, dass der Westen sein Einflusspotenzial auf Pakistan überschätzt und ein zu starker Druck auf Pakistan zudem kontraproduktiv sei.¹⁴



US-Armee-Präsenz: Nach fast zwanzig Jahren könnte die NATO-Ära in Afghanistan zu Ende gehen. [Quelle: © Goran Tomašević, Reuters.](#)

Beijing ist zwar gegen eine Unterstützung der Taliban und befürwortet militärischen Druck, gleichzeitig spricht es sich für die politische Einbindung der Taliban aus. Chinas Haltung gegenüber den Taliban ist über die Jahre moderater geworden. In den 1990er Jahren waren die Taliban ein politischer Gegner, der chinesische staatsfeindliche Gruppen unterstützte. Heute werden sie als nationale Gruppe ohne eine gegen China gerichtete Agenda wahrgenommen.

Die politische Neutralität des Landes und seine militärische Zurückhaltung werden mit seinen geoökonomischen Interessen zunehmend schwieriger werden. China wird stärker als bisher sicherheitspolitische Verantwortung übernehmen müssen, wenn sich die USA militärisch zurückziehen. In den letzten Jahren hat Beijing eine Aufstockung der Militärhilfe an Afghanistan und eine engere Antiterror-Kooperation angekündigt sowie in die Grenzsicherung investiert. Chinas fehlende Truppenentsendung wurde in US-Kreisen als „free-riding“ bezeichnet. Wenn das Land mehr Verantwortung bei der Grenzsicherung und im Antiterrorkampf übernimmt, wäre das nach offiziellen Stimmen auch im US-amerikanischen Interesse.¹⁵

Die regionale Ordnung nach dem US-Rückzug

Nach fast zwanzig Jahren könnte die NATO-gestützte Ära der *Pax Americana* in Afghanistan zu Ende gehen. Wie werden Nicht-NATO-Staaten wie Iran, Russland, China, Indien und Pakistan die künftige Ordnung gestalten und Verantwortung für die regionale Sicherheit übernehmen? Und wie entwickeln sich die regionalen Beziehungen nach einer politischen Einbindung der Taliban? Die Ghani-Regierung steht – trotz aktueller Spannungen mit den USA – für eine pro-westliche Ordnung. Mit der politischen Einbindung der Taliban würden amerikakritische und nicht-westliche Stimmen an Einfluss gewinnen. Die Staaten in der Region, die eine alternative, post-amerikanische Ordnung befürworten, wie Russland, Iran und China, könnten ihre Kontakte zu den Taliban politisch und wirtschaftlich nutzen. Letztere müssten sich für ihre Streichung

von internationalen Sanktionslisten von al-Qaida und extremistischen Elementen innerhalb ihrer Bewegung distanzieren sowie die Bekämpfung transnationaler Terrorgruppen im Land garantieren. Für Pakistan wäre eine Rehabilitierung der Taliban nicht zwangsläufig ein Vorteil; die pakistanische Führung muss dann mit den Taliban als unabhängigem Akteur umgehen, der sich internationalen Spielregeln unterwirft. Indien, das sich offiziellen Kontakten zu den Taliban bislang verweigert, würde mit einer Legalisierung der Taliban Einfluss im Land verlieren.

Unter Russland, China und Iran besteht eine große Interessenkonvergenz. Sie alle haben ein besonderes Interesse an der Bekämpfung von transnationalem Extremismus und Drogenhandel sowie an sichereren Handels- und Energietransitrouthen. In Afghanistan verfolgen sie kein *Nation Building* oder große entwicklungspolitische Strategien, sondern suchen pragmatische Bündnisse zur Wahrung ihrer außen-, sicherheits- und energiepolitischen Interessen. Die Taliban würden sie als Bündnispartner akzeptieren, wenn diese den Schutz ihrer Interessen garantieren. Diese pragmatische Vorstellung der Stabilisierung Afghanistans unterscheidet sich vom westlichen Modell des *Nation Buildings* und der Stärkung politischer Institutionen. Den Rückzug der USA begrüßen sie, fordern aber einen geordneten und verantwortungsvollen Rückzug.

Die Regionalstaaten, allen voran Indien, Iran, Russland und China, sind Fürsprecher eines afghanisch geführten Friedensprozesses, meinen dabei jedoch eigentlich eine regional verantwortete Sicherheitsordnung und den Schutz ihrer nationalen Interessen. In Zukunft werden sie sich an ihrem außenpolitischen Handeln messen lassen müssen.

Dr. Ellinor Zeino ist Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Afghanistan.

- 1 Die im Doha-Prozess behandelten Punkte umfassen (1.) den Rückzug ausländischer Truppen aus Afghanistan, (2.) die Garantie, dass Afghanistan nicht als Rückzugsort für transnationale Terror-Gruppen dient, (3.) einen Waffenstillstand und (4.) einen intra-afghanischen Dialog unter Einbeziehung der afghanischen Regierung. In den ersten beiden Punkten hatte man sich bereits auf einen ausformulierten Entwurf geeinigt.
- 2 Im Juni fand unter deutscher Vermittlung ein intra-afghanischer Dialog mit Taliban und Regierungsvertretern in ihrer Funktion als „Privatpersonen“ statt.
- 3 So auch der deutsche Außenminister Heiko Maas bei seinem Besuch in Afghanistan und Pakistan im März 2019.
- 4 Gemeint ist vor allem das in Pakistan ansässige *Haqqani*-Netzwerk mit Verbindungen zu al-Qaida. Seit dem 2010 eingeleiteten Friedensprozess werden die Taliban als „aufständische“ und nicht mehr als „terroristische“ Gruppe bezeichnet.
- 5 So ein ehemaliger Taliban-Funktionär in einem Gespräch am 03.05.2019 in Kabul. Die alte Taliban-Generation ist geprägt durch große, polygame Familienverbände; Ehefrauen und Angehörige finden meist nur sichere Unterkunft in Pakistan. Die junge Taliban-Generation sei logistisch und politisch unabhängiger.
- 6 Pakistanische Entscheidungsträger sehen die selbstgeschaffene Gefahr der Taliban, die sich nun auch gegen den eigenen Staat richtet. Siehe Ahmed, Mutahir 2014: *Pak-Afghan Security Dilemma. Imperfect Past and Uncertain Future*, Lahore, S.152.
- 7 Vgl. Yunus Qanuni, Führungsfigur der Partei *Jami'at-e Islami*, in einem Gespräch am 25.04.2019 in Kabul, und Ismael Khan, ehemaliger Gouverneur der Provinz Herat, in einem Gespräch am 28.04.2019 in Herat.
- 8 Paliwal, Avinash 2017: *My Enemy's Enemy. India in Afghanistan from the Soviet Invasion to the US Withdrawal*, Oxford, S.251.
- 9 D'Souza, Shantie Mariet 2019: *The Limits of India's Soft Power in Afghanistan*, Fair Observer, 18.03.2019, in: <https://bit.ly/2FoY7sO> [30.07.2019].
- 10 Mantytskiy, Alexander 2019 in: *Afghanistan Time*, 28.03.2019, S.12.
- 11 Vgl. Glatz, Rainer/Kaim, Markus 2019: *Der Wandel der amerikanischen Afghanistan-Politik*, SWP-Aktuell 11, 02/2019, Stiftung Wissenschaft und Politik, in: <https://bit.ly/2CkxTW2> [06.11.2019].
- 12 Die afghanischen Medien sehen einen künftigen indo-chinesischen Konkurrenzkampf um Afghanistans Lithium-Reserven. *Afghanistan Times* 2019: *Who's Interested in Afghanistan's Lithium?*, 28.03.2019, S.3.
- 13 Stone, Rupert 2019: *Slowly but surely, China is moving into Afghanistan*, in: *Afghanistan Times*, 20.02.2019, S.7.
- 14 Stanzel, Angela 2018: *Fear and Loathing on the New Silk Road: Chinese Security in Afghanistan and Beyond*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, S.6, in: <https://bit.ly/2JkKegw> [25.10.2019].
- 15 *Afghanistan Times* 2019: *Chinese Troops Sit on Afghanistan's Doorstep*, 20.02.2019, S.3.



Quelle: © Visual Generation, AdobeStock.

[Weitere Themen](#)

Die Welt und Wir: Globale Trends und Zukunftsthemen für die deutsche Politik

Peter Fischer-Bollin

In der global vernetzten Welt aus immer engeren Verbindungen von Menschen, Waren, Kapital und Dienstleistungen hängt Deutschlands Zukunftsfähigkeit entscheidend davon ab, wie frühzeitig neue Trends und Themen erkannt werden. Dies ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche Vorbereitung politischer Entscheidungen, die Deutschlands und Europas Rahmenbedingungen für Freiheit und Demokratie, Innovation und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit sowie Sicherheit nach innen und außen positiv gestalten. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat daher ihr internationales Netzwerk mit Auslandsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern in mehr als 100 Ländern rund um den Globus befragt. Dabei zeigen sich folgende Trends, auf die Deutschland eingestellt sein muss.

Zwischen Systemkonkurrenz und Geopolitik

Überall auf der Welt ist die **wachsende Bipolarität zwischen den USA und China** zu spüren: Die USA unter Präsident Trump ziehen sich aus regionalen und globalen Ordnungsstrukturen zurück und suchen die direkte, bilaterale Auseinandersetzung mit China und anderen Mächten. China hingegen baut seinen wirtschaftspolitischen, militärischen und auch politischen Einfluss im Sinne einer *Soft Power* in allen Weltregionen so aus, dass es zumindest als strategisch und durchdacht wahrgenommen wird. Der Eindruck einer globalen Systemkonkurrenz zwischen mit Demokratie verbundener Marktwirtschaft und einem staatskapitalistischen System im Dienste der KP ist weithin unumstritten, obgleich er nicht alles beherrscht und Raum für multipolare Konstellationen lässt. Gerade die Länder, die sich mit Demokratie, Freiheit und Menschenrechten identifizieren, schauen erwartungsvoll auf Deutschland und die EU als Mitspieler in der globalen Auseinandersetzung. Zunehmend werden die EU und auch Deutschland jedoch als Akteure wahrgenommen, die sich nicht der Herausforderungen der Zukunft bewusst sind.

Diese Herausforderungen liegen in der zunehmenden Dysfunktionalität der **multilateralen**

Systeme, da sich führende Mächte oft gegenseitig blockieren und andere zu Blockaden animiert werden. Die multilateralen, regelbasierten Ordnungsstrukturen haben aber bisher gerade mittleren und kleineren Staaten Schutz gegenüber dem Recht des Stärkeren geboten.

Die für den globalen Handel entscheidenden **freien Seewege** kommen nicht zuletzt in der Region des Indischen Ozeans und des Pazifiks durch Unterminierung geltenden Rechts und militärische Drohkulissen unter Druck. Um diesem Druck zu begegnen, reichen Appelle Europas nicht aus.

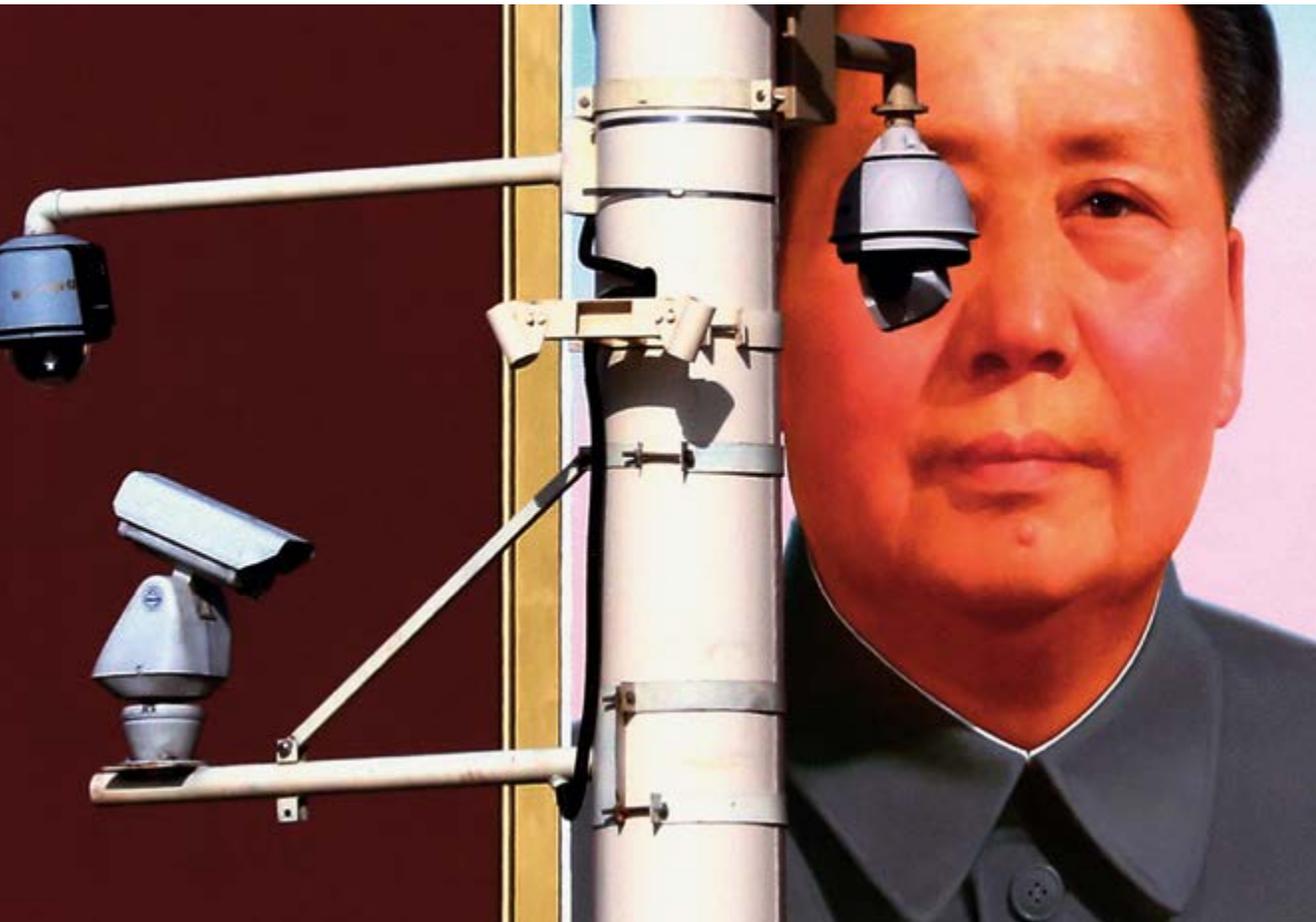
Konkurrierende Mächte wie China und Russland nutzen in wachsendem Maße digitale Instrumente, um politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Einfluss in Deutschland und Europa zu gewinnen. Das zeigt sich in **Beeinflussungskampagnen** in Social Media, aber auch in Spionageaktivitäten und Angriffen auf die Institutionen der freiheitlichen Demokratie inklusive ihrer personellen Eliten. Es gibt keine Anzeichen für einen Rückgang dieser dauerhaften Attacken.

Die globalen Auseinandersetzungen zur **Sicherung von Ressourcen** führen zum Aufbau von Verbindungen mit Verträgen, Finanzierungen,

Technik und Infrastrukturen, die vielerorts in Afrika, Asien und Lateinamerika als Neokolonialismus wahrgenommen werden. Es geht dabei um Ressourcen wie fossile Energieträger, für modernste Technologie erforderliche Rohstoffe (unter anderem „Seltene Erden“), Lithium, Lebensmittel, Trinkwasser (70 Prozent liegen in der Antarktis), aber auch Daten als das „Öl der Zukunft“. Dafür werden traditionelle Gebiete wie Zentralasien oder Nordafrika, aber auch neue, wie der globale Datenraum ebenso wie Arktis und Antarktis oder der Weltraum, in die geopolitische Rivalität einbezogen. Bei all diesen Gebieten ist eine erhöhte Reibung der großen Mächte, teilweise ein Wettrennen und eine Umgehung oder gar Missachtung bestehenden internationalen Rechts zu beobachten. Mit der

Datenschutzgrundverordnung hat die EU einen ersten Schritt zur Annahme der „Datengeopolitik“ gemacht, der jedoch vorwiegend defensiv ausgerichtet ist. Offensive Schritte zum Überleben Europas als globale Wirtschaftsmacht mit Demokratie und Freiheiten sind erforderlich. Ebenso müssen sich deutsche Unternehmen dem Wettbewerb in den Ländern auch dadurch stellen, dass sie bessere Standards als beispielsweise ihre chinesischen oder russischen Konkurrenten in sozialen und menschenrechtlichen Aspekten bieten.

Es ist damit zu rechnen, dass neben denen im Weltraum und in den beiden Polregionen der Erde weitere Schritte erwogen werden, die Ressourcen des Planeten durch Eingriffe in



Big Brother is watching you: In China wird viel Technologie entwickelt und so eingesetzt, dass es dem europäischen freiheitlichen Verständnis widerspricht. *Quelle:* © David Gray, Reuters.

geochemische Kreisläufe der Erde (*Geo-Engineering*) verfüg- und steuerbar zu machen. Durch das Wachstum der Weltbevölkerung auf knapp zehn Milliarden Menschen bis 2050 und die Folgen des Klimawandels werden Ressourcen knapper und befeuern die Rückkehr der Geopolitik zu Grenzen, Macht und Zugriff auf Territorien.

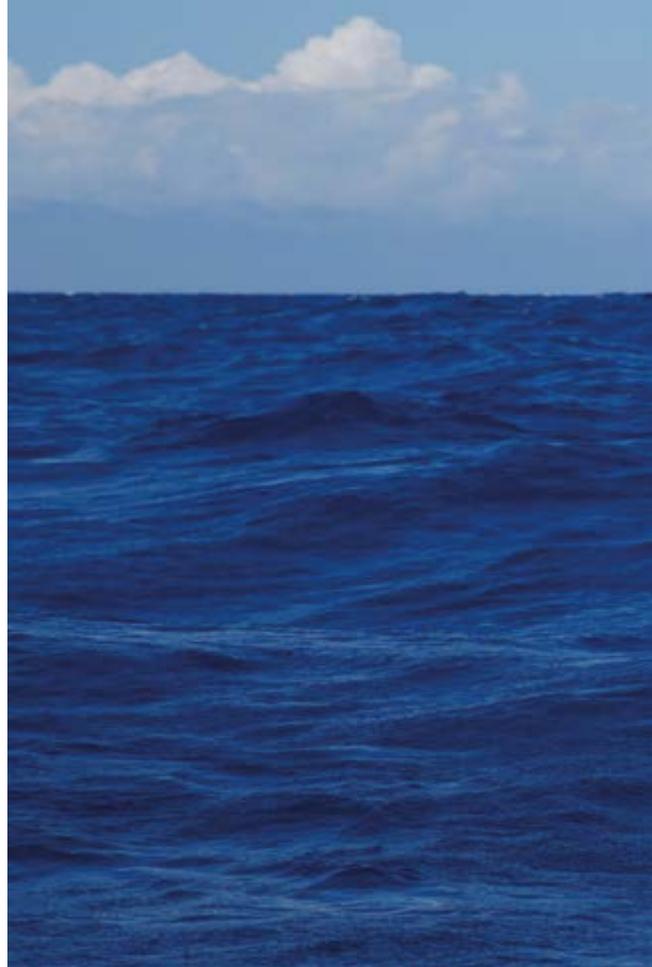
Vor diesem Hintergrund ist die Befassung mit dem **Konfliktfeld Persischer Golf**, das reich an fossilen Energieträgern, aber z. B. von Ländern mit großem Defizit an Trinkwasser umgeben ist, dringend geboten. Die Polarisierung zwischen Saudi-Arabien und Iran, die auf die gesamte Region ausstrahlt und durch religiös-ideologische Kräfte verstärkt wird, nimmt wahrscheinlich weiter zu. In der globalen Auseinandersetzung wird Saudi-Arabien von den USA und Iran eher von den konkurrierenden Mächten unterstützt. Die Folgen betreffen Deutschland und Europa direkt durch Gewalt in der europäischen Nachbarschaft, Flucht, Migration, Terrorismus und Verknappung wichtiger Ressourcen für den Wirtschaftskreislauf sowie die Beeinträchtigung der Handelswege nach Asien.

Veränderungen der Gesellschaften durch Digitalisierung und Innovationen

Unverkennbar haben Social Media und die elektronischen Medien mit ihrer preisgünstigen, schnellen und direkten Information und Kommunikation einen erheblichen Einfluss auf die **politische Kommunikation in Demokratien**. Dieser zeigt sich in mehr Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger, mehr Informationsoptionen, aber auch weniger verlässlicher Qualität der angebotenen Informationen. Der Trend von rationalen, sachbezogenen Debatten zu emotionalen Auseinandersetzungen, bei denen Emotionen Fakten und politische Verfahren mindestens relativieren, ist in den demokratischen Ländern Europas, Nord- und Südamerikas ebenso unverkennbar wie in den freieren Ländern Afrikas und Asiens. Die zunehmende Polarisierung, der Vertrauensverlust der überkommenen politischen Institutionen wie Parteien, Parlamente, Regierungen, Gerichte, aber auch traditioneller Medien fordern unsere freiheitliche und demokratische Grundordnung

heraus. Starke Pfeiler der pluralistischen Gesellschaft wie Vereine, Verbände und Kirchen befinden sich in vielen westlichen Ländern auf dem Rückzug. Transparenz von Entscheidungen in argumentativer wie prozessualer Hinsicht scheint das Gebot der Stunde zu sein. Es stellen sich für selbstverständlich gehaltene Grundfragen wie das Verhältnis von Mehrheitsentscheidungen zu den Verfahren des demokratischen Rechtsstaates: Ist eine Mehrheit in einer Abstimmung oder gar einer Meinungsumfrage wichtiger als gerichtliche Wege und Entscheidungen? Bekannte Spannungsverhältnisse wie das von Freiheitsrechten vs. Sicherheit werden neu aufgeladen und verlangen nach demokratischen und breit akzeptierten Entscheidungen.

Die Gesellschaften in aller Welt werden durch die ungeahnten technischen Möglichkeiten





Flucht und Migration: Perspektiven in der Heimat können nur durch wirtschaftliche Entwicklung, Freiheit, soziale Sicherheit mit Bildung sowie Gesundheit und politische Teilhabe erwachsen. [Quelle: © Darrin Zammit Lupi, Reuters.](#)

verunsichert: **Gentechnik** macht Schlagzeilen, die an Horrorfilme oder Science-Fiction erinnern, und die angesichts unterschiedlicher Wertordnungen in der Welt bei gleichzeitig empfundener Grenzenlosigkeit Sorgen oder gar Ängste auslösen. Fortschrittshoffnungen und -potenziale verlangen nach einem rechtlichen Rahmen, der sich aus gesellschaftlich akzeptierten Werten speist. In der globalen Ordnung werden diese schließlich nur Wirkung in globalen Regeln entfalten können. Die Debatte um das „Wunschkind“ in Geschlecht, Hautfarbe, Größe und anderen Merkmalen per Design hat die ethischen Herausforderungen und das Emotionalisierungspotenzial bereits aufgezeigt. Wenn mit „Hirndoping“ oder „KI-Implantaten“ das sehr menschliche Gehirn in eine App zur Steuerung des menschlichen Körpers und seiner Umwelt verwandelt werden kann, stellen sich weitere Fragen zu Potenzialen und Grenzen.

Es ist kein Zufall, dass in dieser Zeit eine **wachsende Spiritualität** und Zuflucht in radikalen Religionsformen oder Naturreligionen in vielen Ländern, vor allem in Lateinamerika und Afrika, festzustellen ist. Diese kann und wird politisch instrumentalisiert werden.

In vielen offenen Gesellschaften zeigt sich der Trend, dass die **Jugend** durch die politischen Eliten immer schwerer zu erreichen ist, was einerseits am veränderten Kommunikationsverhalten und andererseits an den nicht mehr so ausgeprägten Milieubindungen liegt, die auch festgelegtere Parteibindungen verschwinden lassen. Für jede Wahlentscheidung müssen die jungen Leute neu gewonnen werden, was schon bei den relativ alten Gesellschaften wie in Westeuropa oder Japan eine große Herausforderung ist. Erst recht gilt dies in den jungen

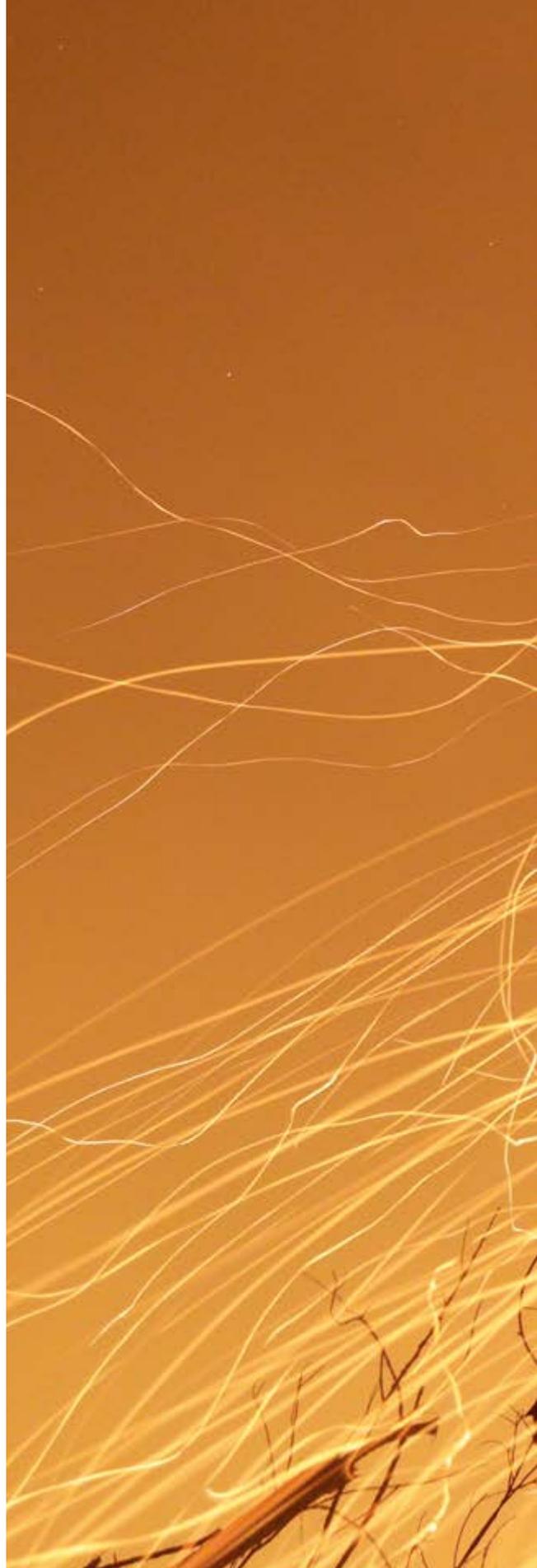
Gesellschaften Afrikas oder Lateinamerikas, in denen junge Leute einen Großteil oder gar die Mehrheit der Bevölkerung ausmachen.

Für Deutschland stellt sich konkret die Frage nach der Bedeutung des Einsatzes **modernster Techniken zur Überwachung und Kontrolle** bei Sicherheitsbrennpunkten, Schulen oder Arbeitsplätzen. In China wird vieles entwickelt und so eingesetzt, dass es dem freiheitlichen Verständnis widerspricht. Gleichwohl ist für Deutschland und die EU zu entscheiden, welche Grenzen für den Einsatz solcher Technologien bei uns gelten sollen.

Demografische Entwicklungen und Migration

Die wahrscheinlichen zukünftigen demografischen Entwicklungen in der Welt fordern Deutschland an zwei Fronten mit bedeutsamen Schnittstellen: Die **Alterung** der eigenen Gesellschaft ebenso wie in vielen europäischen Ländern, Japan und auch China sowie der gleichzeitig stattfindende **Bevölkerungszuwachs** in Lateinamerika, Asien und in Afrika in einem Maße, das nur als rasant zu bezeichnen ist. Insbesondere die erwartete Verdopplung der afrikanischen Bevölkerung bis 2050, also in einer einzigen Generation, hat bereits und wird in zunehmendem Maße direkten Einfluss auf Deutschland und Europa haben. Die nachwachsende junge Generation erwartet bessere Chancen für sich, nicht zuletzt auf der Basis der in den elektronischen Medien vorhandenen Bilder und Geschichten von besseren, manchmal nahezu schlaraffenlandähnlichen Zuständen in Europa oder Nordamerika. Daran will die Jugend teilhaben und wandert zuerst in die immer volleren Megastädte, dann in Nachbarländer und

Waldbrände und andere Naturkatastrophen:
Die zunehmend spürbaren Folgen des
Klimawandels stellen eine enorme
Herausforderung für die Versorgung
der weiter stark wachsenden
Bevölkerung auf der Erde dar.
Quelle: © Dicarado Moraes, Reuters.





oft anschließend nach Europa. Perspektiven in der Heimat können nur durch wirtschaftliche Entwicklung, Freiheit, soziale Sicherheit mit Bildung sowie Gesundheit und politische Teilhabe erwachsen. Gerade daran mangelt es jedoch in den teilweise autoritär geführten, von Korruption befallenen und unter ausländischem Einfluss stehenden Staaten. Diese sind zum Spielfeld des globalen Ressourcenwettstreits geworden, was gewaltsame Konflikte ebenso wie die durch Klimawandel und Flächenverbrauch schwindenden Lebensräume oder religiösen Fundamentalismus befördert. Weitere Staaten können kollabieren, mit allen denkbaren Folgen für die Sicherheitslage in den Nachbarländern und darüber hinaus.

Dies alles vermittelt den jungen Menschen erst recht den Eindruck, dass eine gute Zukunftsperspektive nur woanders zu haben ist. Die **Migration** betrifft oft jüngere, besser ausgebildete Menschen, die in Europa und nicht zuletzt in Deutschland durchaus beruflichen Bedarf antreffen. Das verstärkt die negativen Effekte in den Herkunftsländern, wo z. B. im Gesundheitswesen die Qualität durch fehlendes Fachpersonal weiter sinkt.

Klimawandel und Ressourcen

Die zunehmend spürbaren Folgen des Klimawandels stellen eine enorme Herausforderung für die Versorgung der weiter stark wachsenden Bevölkerung auf der Erde dar. Durch die überwiegend negativen Effekte auf die **Lebensräume** und somit auch die Landwirtschaft zur Lebensmittelproduktion sowie zunehmende extreme Wetterereignisse (Naturkatastrophen) multipliziert er die schon vorhandenen Risiken zu innerstaatlichen und zwischenstaatlichen **Konflikten** und in der Folge wiederum **Migrationsbewegungen**. Dies gilt nicht nur, aber in besonderem Maße für Afrika. Dort und auch in Asien sowie Lateinamerika führt die Flucht in die Städte, die sich zu Megacities von zehn, 20 und mehr Millionen Einwohnern auswachsen, zu weiteren Fehlentwicklungen. Das Leben in der Stadt ist nicht gleichbedeutend mit einer Verbesserung des Lebensstandards in Einkommen, Bildung,

Wohnraum oder Versorgung, sondern bedeutet oft in extrem umweltverseuchten Quartieren, bei mangelhafter Versorgung an öffentlichen Gütern wie Wasser, Energie, Sicherheit, Bildung oder Gesundheit um das tägliche Überleben zu kämpfen. Da haben es Politiken zur Vermeidung oder wenigstens Anpassung an den Klimawandel sehr schwer.

Von Deutschland wird erwartet, dass es in Klimafragen die eigenen Ziele erreicht und idealerweise noch andere Länder finanziell unterstützt.

Für Deutschland und Europa wird es immer wichtiger werden, sich den Forderungen der Entwicklungs- und Schwellenländer zur **Finanzierung** der Maßnahmen zur Vermeidung oder Anpassung an den Klimawandel zu stellen. Der moralische Druck auf die reichen Länder, mehr Kosten zu übernehmen, wächst und gleichzeitig wird durch die Nichterreichung der eigenen Klimaziele die Herausforderung größer, wenigstens global zur Reduktion der Treibhausgase beizutragen.

Auch im Wettbewerb um die knappen Ressourcen des Planeten Erde, die in vielen der weniger entwickelten Länder lagern, zeichnet sich eine solche Konfliktstellung im Sinne einer anzustrebenden „**Ressourcengerechtigkeit**“ ab: Wenn die Ausbeutung der Ressourcen in den ärmeren Ländern durch die Industriestaaten sowie China zu keinen nennenswerten Entwicklungsschüben in diesen beiträgt, wird sich das sowohl bei der Suche nach Partnern für die globale Zusammenarbeit als auch in den Entwicklungsperspektiven für die Menschen in diesen Ländern auswirken.

Einzelne Themen der Zukunft

Vor dem Hintergrund dieser Trends sind für Deutschland und Europa folgende Themen der Zukunft zu beachten:

Das **Spannungsverhältnis des politischen Prozesses und seiner Ergebnisse** (*polity and politics – policy outcomes* oder auch Input-Legitimität vs. Output-Legitimität) ist von enormer Bedeutung für die globale Systemkonkurrenz zwischen demokratisch verfassten und funktionierenden Staaten und solchen, die autoritäre Strukturen aufweisen, aber dennoch positive sozioökonomische Ergebnisse (*outcome*) aufweisen können. Es ist aber auch von enormer Bedeutung für die innere Legitimation demokratischer Politik, die im Westen trotz objektiv vorhandener Entwicklungsergebnisse (in Wohlstand und Freiheit) in den letzten Jahren gelitten hat. Die Demokratie als Staats- und Lebensform nach innen und nach außen zu sichern, erfordert mehr Anstrengungen, Legitimation zu schaffen.

Es ist erforderlich, **eine eigene Position Europas zur wachsenden Bipolarität USA-China** zu erarbeiten, die die Grundlage für denkbare Szenarien wie beispielsweise eine „Entkopplung“ der beiden Wirtschaftssysteme ähnlich der früheren Bipolarität USA-Sowjetunion sein muss. Die Auseinandersetzungen um *Huawei* haben einen Vorgeschmack auf die wirtschaftspolitischen Folgen ebenso wie die praktischen für die Bürger gegeben; aber auch darauf, dass die USA von Europa eine Bündnisentscheidung verlangen könnten.

Ebenso stellt sich die Frage, ob die Bündnisstrukturen weiterentwickelt werden sollten, um **Länder mit einem ähnlichen Wertesystem und hoher Übereinstimmung an geopolitischen Interessen stärker mit Deutschland und der EU zu verbinden**: Wollen die G7 oder die NATO Länder in Asien (z.B. Indien, Südkorea) oder in Lateinamerika („West-NATO“) einbeziehen, müssten Begrifflichkeiten („Der Westen“) und Konzeptionen im Sinne einer Öffnung für neue Konstellationen weiterentwickelt werden.

Sowohl für weitere **Innovationen im digitalen Bereich und der künstlichen Intelligenz** als auch für dringend erforderliche substanzielle **Innovationen zur Reduktion der Treibhausgase** sind riesige Investitionen in Deutschland und der EU erforderlich. Neben staatlicher

Industriepolitik, wie sie in China, aber teilweise auch in westlichen Ländern vorgelebt wird, ist die **Mobilisierung von Risikokapital** eine entscheidende Option. Gerade in Deutschland mit seinem wenig genutzten Kapital und seiner Sicherheitskultur erscheint dies nicht nur eine gesetzgeberische, sondern auch eine psychologische Aufgabe zu sein. Die globalen Trends lenken die Aufmerksamkeit auf diese enormen politischen Herausforderungen.

In diesem Zusammenhang sollte der diagnostizierten **„Tribalisierung“ der politischen Auseinandersetzung** mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Konfliktlinien in den Gesellschaften verlaufen nicht mehr entlang von Sachthemen oder Ideologien, sondern entlang vorhandener oder empfundener Zugehörigkeiten, also z. B. Globalisten vs. Nationalisten, Tech-Elite vs. Digitale Analphabeten oder Nationalidentitäre vs. Multikulturalisten und ganz allgemein im Kontext von Identitätspolitik. Parteien und politische Eliten müssen diese wirkmächtigen Kräfte besser verstehen, um sie überwinden zu können und ausreichende politische Unterstützung in öffentlicher Debatte und Wahlen für notwendige politische Entscheidungen zu finden.

Dr. Peter Fischer-Bollin ist stellvertretender Leiter der Hauptabteilung für Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

ISSN 0177-7521
35. Jahrgang
Ausgabe 4|2019



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Telefon (030) 269 96-33 83
Telefax (030) 269 96-53 383
www.auslandsinformationen.de
[www.fb.com/internationalreports](https://www.facebook.com/internationalreports)
www.twitter.com/auslandsinfo
www.instagram.com/auslandsinfo
auslandsinformationen@kas.de

Herausgeber:
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:
Sebastian Enskat

Redakteur:
Samuel Krug

Redaktion:
Thomas Birringer
Dr. Peter Fischer-Bollin
Dr. Stefan Friedrich
Dr. Lars Hänsel
Dr. Peter Hefe
Frank Priess
Sabina Wölkner
Nils Wörmer
Dr. Jan Woischnik

Unter Mitwirkung von:
Valentin Carl, Laura Kruse, Gregory Meyer,
Lottemarie Mischke und Leontine Päßler

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informationen und Bestellungen wenden Sie sich bitte an: auslandsinformationen@kas.de

Bankverbindung:
Commerzbank Bonn
IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00
BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den Auslandsinformationen (Ai).

Titelillustration:
© Hasmik Mkhchyan, Triada Studio.
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Lektorat:
Dr. Benedikt Helfer

Gestaltung/Satz:
racken GmbH, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2 gedruckt.

10

H 6568814

Ai

auslandsinformationen.de
fb.com/internationalreports
twitter.com/auslandsinfo
instagr.am/auslandsinfo

CCM0612404