

SID, Chapter Bonn

Vorlese zum 73. epf

Wer Korruption bekämpfen will, muss Transparenz herstellen

Gespräch mit Reinold E. Thiel

Transparency International gibt seit Mitte der neunziger Jahre eine jährliche Rangliste der Korruption heraus. Auf dieser Liste weisen die skandinavischen Länder die geringste Korruption auf. Woran liegt das?

Diese Länder sind die ersten, die Informationsfreiheitsgesetze eingeführt haben, Schweden schon im 18. Jahrhundert. Die Bürger haben Zugang zu (mit wenigen Ausnahmen) allen staatlichen Akten, auch und vor allem zu denen des Fiskus. Wieviel Steuern jemand zahlt, ist nicht geheim. Wir (bei TI) glauben, dass das geringe Vorkommen von Korruption mit dieser Transparenz zusammenhängt.

Andererseits: China bekämpft Korruption seit mehr als zwei Jahrtausenden. Der erste Kaiser, Qin Shih Huangdi, hat um 200 v.Chr. das Amt des Zensorats eingeführt, das das Verhalten der Beamten zu kontrollieren hat. Sun Yat-Sen erweiterte in der Verfassung von 1912 die klassischen drei Staatsgewalten um eine vierte, die Kontrolle der Beamten. Seitdem hat Korruptionsbekämpfung Verfassungsrang. Trotzdem gelingt es dem Lande nicht, die Korruption einzudämmen.

Das liegt daran, dass Korruption zwar bekämpft wird, man aber nicht darüber reden darf. Der Staat ist sich bewusst, dass die verbreitete Korruption keine Zierde für das Land ist. Deswegen muss sie verschwiegen werden. Das eröffnet aber die Möglichkeit der Kumpanei. Wenn jede Zeitung Fälle veröffentlichen darf und wenn jeder Bürger darüber reden darf, ist es sehr viel schwieriger, Fälle zu verschweigen und Täter zu decken.

Veröffentlicht werden muss aber nicht nur die entdeckte Korruption, sondern die Zahlen und Fakten, die zur Korruption führen: Wenn die Prognosen für den Müllanfall öffentlich sind, kann man keine überdimensionierte Verbrennungsanlage bauen und daran verdienen, wie in Köln geschehen. Wenn die Royalties, die ein Ölkonzern an die Regierung zahlt, öffentlich gemacht werden, kann der Präsident nicht so leicht etwas davon abzweigen, wie in Nigeria geschehen.

In Uganda kamen von dem Geld, das das Erziehungsministerium den Schulen für lokale Ausgaben anweist, nur 12 Prozent bei diesen an. Das Ministerium beschloss, die Zahlen zu veröffentlichen, in den nationalen Medien und durch Aushang in jeder Schule. Die Elternvereinigungen kannten also die Zahlen und konnten die Verwendung der Gelder mitverfolgen. Das Ergebnis der nächsten Überprüfung war, dass nur noch 10 Prozent versickerten.

Die Einrichtung staatlicher Kommissionen zur Korruptionsbekämpfung ist längst nicht so effektiv. Sie werden gewöhnlich im Wahlkampf versprochen und nach der Wahl vom Wahlsieger eingerichtet. Aber ersten werden sie häufig mit den früheren Tätern besetzt, und zweitens arbeiten sie unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Die philippinische Regierung hatte jahrzehntelang eine solche Kommission, ohne dass sich etwas änderte. In Kenia wurde der Vorsitzende des lokalen Chapters von Transparency International zum Anti-

Korruptions-Kommissar gemacht, ab er die von ihm ermittelten Täter blieben im Amt, und er selbst musste vor Morddrohungen nach England fliehen.

Auch Rechnungshöfe oder Steuerfahnder sind häufig wirkungslos: Der pakistanische Auditor General hatte, als ich darüber hörte, kein Prüfungsrecht, wenn nicht der Chef des zu prüfenden Ministeriums zustimmte; also war noch kein Ministerium überprüft worden. In Griechenland waren im Mai 2010 nicht weniger als 830 000 Steuerzahler mit 32 Milliarden Euro beim Fiskus im Rückstand, aber es war kein Versuch der Eintreibung unternommen worden.

Was tun?

Seit einigen Jahren beginnt die Einsicht sich durchzusetzen, dass polizeiliche Maßnahmen ergänzt werden müssen durch Transparenz. Das wichtigste Instrument dazu sind die Informationsfreiheitsgesetze.

Mit diesen Gesetzen wird das Konzept des Amtsgeheimnisses abgeschafft, die Informationen gehören den Bürgern. In Schweden wurde ein solches Gesetz 1766 eingeführt, in Finnland 1951, in Norwegen und Dänemark 1971, in den USA 1967 (in Wisconsin schon 1849, vermutlich aufgrund der starken skandinavischen Einwanderung). In Deutschland gab es IFGs zuerst auf der Ebene von Bundesländern (Brandenburg 1998, Berlin 1999, Schleswig-Holstein 2000), inzwischen in 11 Ländern. Der Bundestag verabschiedete ein IFG erst 2006. Diese Gesetze könnten helfen, auch in Deutschland die Korruption zu bekämpfen, sie werden bisher aber häufig von den Behörden unterlaufen.

Auch viele Entwicklungsländer haben ein solches Gesetz, etwa Mexiko, Columbia, Südafrika, die Türkei und Indien. Aber in den meisten Ländern gilt noch das Konzept des Amtsgeheimnisses. Ein Versuch, das zu ändern, findet seit einiger Zeit statt im Hinblick auf die staatlichen Einnahmen aus Bodenschätzen. Die sind bisher besonders geheim.

Der Versuch, hierfür Öffentlichkeit herzustellen, wird seit einigen Jahren von EITI unternommen, der *Extractive Industries Transparency Initiative*, die auf dem Weltwirtschaftsgipfel 2003 ins Leben gerufen wurde. Hier geht es darum, Zahlungsströme, die aus rohstofffördernden Industrien fließen, transparent zu machen. Dafür ist die Organisation auf die freiwillige Beteiligung der Unternehmen und Regierungen angewiesen. Die allerdings ist in der Regel nicht leicht zu erlangen.

Das Beispiel der Republik Tschad zeigt, wie der Versuch misslingen kann. Hier wurde eine Mega-Investition, 4,2 Milliarden Dollar für Erdölförderung und Pipeline, von der Weltbank zu 13 % mitfinanziert unter der Bedingung, dass die Einnahmen in die Entwicklung des Landes fließen. Ein Gesetz legte fest, dass 80 % der Gelder für sechs "Prioritätssektoren" verwendet werden, von Gesundheit und Bildung bis zur ländlichen Entwicklung, dazu 5 % für die Region. Ein Collège de Contrôle sollte dies überwachen. Die Erdölförderung begann 2003, das BIP des Tschad stieg um 9 %, im nächsten Jahr um 40 %. Die Region wurde nicht entwickelt, sondern verwüstet. Ende 2005 hob Präsident Idriss Déby das Gesetz auf, er wollte das Geld auch für Waffenkäufe verwenden. Dahinter steckten auch private Interessen. Das Fatalste an der Affäre: Weltbank-Präsident Paul Wolfowitz stimmte zu. Er hat Erfahrungen im Umgang mit Waffen.

Der Versuch im Tschad scheiterte aus zwei Gründen: Zum einen braucht man für dieses Verfahren Partner, die wirklich an einer besseren Politik interessiert sind. Das waren in diesem Falle weder der Präsident des Tschad noch der der Weltbank. Zum anderen muss

man die Bevölkerung des Landes mit einbeziehen, man muss nicht nur einen Vertrag abschließen, der dann in der Schublade liegt, sondern man muss Öffentlichkeit herstellen. Das ist im Tschad nicht geschehen.

EITI übt Druck aus, damit dies geschieht. Veröffentlicht werden muss, was die Konzerne an den Staat zahlen, und veröffentlicht werden muss, wofür der Staat es ausgibt. Bei der Durchführung dieses Programms wird EITI unterstützt durch andere zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf der Ebene Bevölkerung arbeiten.

Von einer zweiten Initiative wird inzwischen ein ähnlicher Versuch unternommen, der sich auf die Mittel der Entwicklungshilfe bezieht. IATI heißt die Initiative, die sich hier engagiert: *International Aid Transparency Initiative*. Auch Mittel, die aus dieser Quelle kommen, von der Weltbank, der KfW, den Regionalbanken, aber auch von der GTZ, auch von den Entwicklungs-NROs, können veruntreut werden. Auch hier hilft es, wenn alle Transaktionen transparent vor sich gehen, wenn sie von der Öffentlichkeit kontrolliert werden können.

Für beide Initiativen gibt es griffige Slogans: "Publish what you pay" für die eine, "Publish what you fund" für die andere. Diese beiden Slogans könnten einen neuen, erfolgreicherer Ansatz für den Kampf gegen die Korruption markieren.