

Jenseits des Staates – 'Außenpolitik' durch Unternehmen und NGOs"

✓
5/11/4

21. Sinclair-Haus-Gespräch
am 21./22.11.2003

Peter Eigen: Macht und Gegenmacht? NGOs und die Außenpolitik durch Unternehmen in Zeiten globaler Öffnung

Bei Transparency International scheuen wir weder die Konfrontation, wenn es erforderlich ist, noch verurteilen wir andere Organisationen der Zivilgesellschaft, weil sie andere Strategien verfolgen. Wir distanzieren uns indes klar von der Gewalt, die viele Globalisierungsgegner in Seattle, Prag, Göteborg und – mit so tragischen Konsequenzen – in Genua und erst vor kurzem wieder in Cancún bei ihren Protesten angewandt haben.

Wenn die Macht allein in den Händen des Staates liegt, fehlt es oft an Integrität. Wenn die nationalen Regierungen weder allein noch gemeinschaftlich eine Änderung der Politik bewerkstelligen können, kommen die Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen oder sogar beide ins Spiel, um einen Wandel der Politik auf nationaler, ja sogar auf zwischenstaatlicher Ebene herbeizuführen.

Gleiche Voraussetzungen für alle schaffen

Die Aktionen der Globalisierungsgegner mögen für Schlagzeilen sorgen, doch wir, die Organisationen der Zivilgesellschaft (CSO, Civil Society Organisation), müssen uns miteinander und mit den Regierungen und dem Privatsektor auseinandersetzen, damit unsere Stimme gehört und von Politikern aller Entscheidungsebenen ernst genommen wird. Das ist der Dreh- und Angelpunkt unserer Vorgehensweise bei TI (Transparency International).

Diese Zusammenarbeit ist eminent wichtig für die erfolgreiche Bewältigung eines so komplexen Themas wie der Korruption im globalen Markt, wo Bestechung fast zur Norm geworden ist. Unternehmen fanden sich bisher in einem *Prisoner's dilemma* wieder. Wer keine Schmiergelder bezahlen wollte, riskierte einen Wettbewerbsnachteil, da die Schmiergeldzahlungen der Mitbewerber diesen lukrative Verträge einbrachten. Unternehmen sahen sich also zur Bestechung gezwungen, um zu überleben.

Um den Teufelskreis zu durchbrechen, forderten die Unternehmen Zusicherungen, dass ihre Wettbewerber keine Bestechungsgelder mehr zahlen würden, und die Regierungen wollten Zusicherungen, dass auch andere Regierungen Antikorruptionsgesetze verabschieden und einheitlich durchsetzen würden. Das Problem war nur: Es gab keine einheitlichen Gesetze, die grenzüberschreitend Bestechung verboten.

Das OECD-Abkommen umsetzen

Das Abkommen der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) zur Bekämpfung der Korruption brachte den Durchbruch und zeigt deutlich, wie wichtig diese Vorgehensweise ist. Die 35 Unterzeichner des Abkommens sind weltweit für mehr als 90 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen verantwortlich.

Der Schlüssel zur Sicherung der Unterstützung des OECD-Abkommens, das im Februar 1999 in Kraft trat, war die Mitwirkung der Großunternehmen. In diesem Sinne unterzeichneten zwanzig europäische Unternehmen einen von TI aufgesetzten Brief an die jeweiligen Minister, der diese ermahnte, das OECD-Abkommen zu unterzeichnen.

Wir bei TI konnten die Unternehmen auf unsere Seite bringen, weil wir ihnen eine Lösung des *Prisoner's dilemma* aufzeigten, das sich folgendermaßen darstellt: Wenn Unternehmen keine Schmiergelder mehr bezahlten, würden sie Verträge in Milliarden Dollar Höhe, beispielsweise in China und Indonesien, auf's Spiel setzen.

Unter dem OECD-Abkommen jedoch sind alle großen Wettbewerber auf dem Weltmarkt gesetzlich verpflichtet, gleichzeitig die Bezahlung von Schmiergeldern einzustellen. So können beispielsweise französische oder deutsche Unternehmen heute nach den Gesetzen ihrer jeweiligen Heimatländer für die Bestechung afrikanischer, asiatischer oder lateinamerikanischer Funktionäre bestraft werden. Daher ist es von so großer Bedeutung, dass sich jedes Land darauf verlassen kann, dass die anderen Signatarstaaten nicht nur die entsprechenden Gesetze zur Umsetzung des Abkommens erlassen, sondern diese auch tatsächlich anwenden.

Bei der OECD wurde schon ein Nachfolgeprozess in Gang gebracht, um dies in Recht und Praxis umzusetzen, wobei die Organisationen der Zivilgesellschaft unter Federführung von TI diesen Nachfolgeprozess unterstützend begleiten und ihn überwachen. Im November 2002 sorgten die TI-Sektionen mit ihren Kampagnen dafür, dass ihre jeweiligen Regierungen der OECD die nötigen Mittel zur Verfügung stellten, um eine freiwillige gegenseitige Beurteilung (Peer-Review-Verfahren) zur Überwachung der Umsetzung der Konvention in den Signatarstaaten zu finanzieren. Dies war bislang erfolgreich, TI wird aber auch weiterhin Druck ausüben, damit genügend Gelder für den Überwachungsprozess bereitgestellt werden.

Es steht aber noch viel Arbeit vor TI. Eine beispielsweise von TI durchgeführte Befragung, der „Bribe Payers Survey“, die bei 835 hochrangigen Managern in 15 Schwellenländern vom Umfrageinstitut Gallup International im Dezember 2001 bis März 2002 durchgeführt wurde, zeigte, dass nur einer von fünf Befragten schon von dem Abkommen gehört hatte. Gerade diese Manager stehen an vorderster Front der Schmiergeldzahlungen, und das niederschmetternde Ergebnis zeigt deutlich, dass es den OECD-Regierungen nicht gelungen ist, den Unternehmen die neue Gesetzgebung verständlich zu machen.

Die UN-Konvention gegen Korruption

Seit über zwei Jahren hat TI Druck auf Regierungen ausgeübt, sich auf eine UN-Konvention gegen Korruption zu einigen. Am 9. Dezember 2003 endlich unterzeichneten mehr als 90 Staaten in Mexiko das neue Instrument.[1] Die Konvention kennzeichnet eine wichtige Entwicklung hin zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit bei der Vorbeugung und Kriminalisierung von Korruption, ganz besonders im Hinblick auf den Durchbruch zur gegenseitigen Rechtshilfe bei der Rückgabe der – von korrupten Machthabern – gestohlenen Vermögen. Die Konvention ist bei weitem nicht perfekt und enthält bedauerliche Lücken. Es besteht beispielsweise keine Pflicht, Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien zu kriminalisieren, auch das Verbot von Bestechungen im Privatsektor ist nur optional.

Dennoch markiert die UN-Konvention gegen Korruption einen Wendepunkt. Sie ist ein deutliches Zeichen für das weltweite Einvernehmen, der Korruption Einhalt zu gebieten. Außerdem einigte sich die UN-Generalversammlung darauf, den 9. Dezember, den Tag, an dem die Konvention von den Regierungschefs unterzeichnet wurde, zum jährlichen „Antikorruptionstag“ zu erklären. Dies ist eine exzellente Gelegenheit, das öffentliche Bewusstsein nachhaltig jedes Jahr auf das Problem der Korruption zu lenken und die Regierungen und Unternehmen aufzufordern, darüber Rechenschaft abzulegen, ob sie die hohen Standards der Konvention einhalten.

Transparency International: Ein ganzheitlicher Ansatz

Zwar hat der Aufbau von Koalitionen auf globaler Ebene überragende Bedeutung, doch die Triebfeder der Koalition gegen Korruption sind die Ländersektionen von TI,

unterstützt durch das TI-Sekretariat, das Know-how und Ressourcen sammelt und weitervermittelt, sowie Werkzeuge zum Erwerb und zur Multiplikation von Kenntnissen bietet und insbesondere die Ländersektionen bei der Bewertung und Stärkung der Integritätssysteme der jeweiligen Länder unterstützt.

TI betrachtet die Korruption unter dem Aspekt der Ganzheitlichkeit, weil wir erkannt haben, dass die Gesellschaft über viele Werkzeuge verfügt, um sich zu schützen und die Integrität zu erhalten. Dazu gehören u.a.: Strafrecht, Pressefreiheit, die Veröffentlichung der finanziellen Verhältnisse von Wahlkampfkandidaten, Unabhängigkeit der Judikative und anderer Institutionen.

Wir haben ein System entwickelt, mit dem Akteure aus Regierungen und Zivilgesellschaften die Stärken und Schwächen ihrer eigenen nationalen Integritätssysteme überprüfen können – sozusagen ein analytischer Rahmen für die gegenseitige Kontrolle –, anschaulich illustriert im TI-Handbuch für nationale Integritätssysteme (Source Book).

TI war Pionier der nationalen Integritätssysteme, das Handbuch wurde mittlerweile in 20 Sprachen veröffentlicht. Wir haben zur Bearbeitung des Handbuchs Seminare abgehalten, zu denen wir Regionalgruppen einluden, mit deren Hilfe wir die beschriebenen Modelle erweiterten und umgestalteten, um sie den gesellschaftlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten des jeweiligen Landes anzupassen.

Integritätspakt: Der Ausweg aus dem Prisoner's Dilemma

Ein Element des Nationalen Integritätssystems, das besondere Aufmerksamkeit verdient, ist das öffentliche Beschaffungswesen. Das in diesem Bereich von TI entwickelte Instrument, der Integritätspakt, bietet einen Ausweg aus dem *Prisoner's dilemma*. Unter dem Integritätspakt geben Bewerber um einen Auftrag für die Lieferung von Waren und Dienstleistungen eine verbindliche Erklärung ab, dass sie keine Schmiergelder für den Erhalt des Vertrags bezahlt haben. Die Bieter verpflichten sich zudem, in Zukunft weder Bestechungsgelder zu bezahlen noch anzunehmen. Bei Verletzung dieses Abkommens greifen vorher vereinbarte Sanktionen.

Argentinien war das erste Land, das den Integritätspakt einführte, gefolgt von weiteren Ländern wie Kolumbien, Ecuador, Italien, Mexiko, Pakistan und Südkorea.

Die Programme der nationalen Sektionen

Die Arbeit der nationalen Sektionen ist für uns eine Quelle der Kraft und Ermutigung in der gesamten Antikorruptionsbewegung.

Im Jahr 2001 einigten sich die Stadt São Paulo und das World Bank Institute (WBI) mit Transparência Brasil auf den Start eines Antikorruptionsprogramms in der Stadtverwaltung. TI Brasilien übte auf die Kandidaten der letzten brasilianischen Präsidentschaftswahl Druck aus, sich zu verpflichten, nach der Wahl die Korruption zu bekämpfen. Jetzt wird Druck auf Präsident Lula da Silva ausgeübt, seine Versprechungen einzuhalten.

Mittlerweile legen viele Sektionen ihre Ideen und Mittel zusammen, um noch effizienter zu werden. Ein Beispiel für die Bereiche, in denen die Ländersektionen von TI voneinander lernen, ist das Gebiet der politischen Rechenschaftspflicht. In Lateinamerika gab es die Kampagnen für den „gläsernen“ Kandidaten, Überwachung der Wahlausgaben und Wahlmanifeste zur Bekämpfung der Korruption.

TI Korea ging ähnlich vor und organisierte eine Wählerbewegung für die Beurteilung von Kandidaten und der Teilnahme an Wahlen einschließlich der Veröffentlichung von Wahlhintergrundmaterial über die Kandidaten. Im Jahr 2001 führte unsere Sektion in Deutschland bei wichtigen Wahlen einen Parteikontrollprozess ein, der auf Ideen von anderen Sektionen fußt. TI Delna, die nationale Sektion in Lettland, führte auch ein

Wahlbeobachtungssystem nach dem Modell des „gläsernen“ Kandidaten ein.

Eine Koalition des wechselseitigen Lernens

Die Stärke der TI-Bewegung liegt in eben dieser Bereitschaft, voneinander zu lernen und sich gegenseitig zu unterstützen. Es handelt sich um eine demokratische Bewegung, die einmal im Jahr zu einer Vollversammlung zusammentritt. TI hat es geschafft, Transparenz, Global Governance sowie den Kampf gegen Korruption ins Zentrum der Agenda der Weltgemeinschaft zu rücken.

Jeder, angefangen vom Weltbankchef James Wolfensohn bis hin zum UN-Generalsekretär Kofi Annan, spricht heute über die verheerenden Auswirkungen der Korruption auf die Entwicklung und über die Notwendigkeit, das Problem anzupacken. Kofi Annan arbeitet zusammen mit TI an der Schaffung eines Antikorruptionspfeilers als zehntes Prinzip des UN Global Compact. Wir müssen dafür sorgen, dass dieses ausgeprägte Bewusstsein bezüglich der verheerenden Wirkung der Korruption nicht wieder die öffentliche Aufmerksamkeit verliert, angesichts der vielen dringlichen Probleme, vor denen die Menschheit heute steht.

Der Kampf gegen Korruption ist unverzichtbar, wenn nachhaltige Lösungen zu weltweiten Problemen wie der Armut, dem unzulänglichen Gesundheitswesen, angemessenem Wohnraum und der Bildung für alle gefunden werden sollen. TI wird sich auch weiterhin dafür einsetzen, dass Korruption und ihre schrecklichen Konsequenzen im Rampenlicht der Weltgemeinschaft bleiben.

Die einzigartige Rolle der NGOs

TI muss sich mit Aufgaben befassen, die andere nicht glaubwürdig bewältigen können. Korruption ist ein deutliches Beispiel für ein Problem, das Regierungen und der Privatsektor nicht wirksam allein bekämpfen können. Den Regierungen mangelt es an globaler Reichweite, und Unternehmen sind von der Notwendigkeit der Rentabilität getrieben.

In diesem Zusammenhang sollte die Zivilgesellschaft mit ihren Organisationen und Institutionen eingeladen werden, als gleichberechtigte Partner der Regierungen und der Privatwirtschaft, gemeinsam mit ihnen ein „magisches Dreieck“ zu bilden. Aber diese Einladung bedeutet auch, dass sich die Zivilgesellschaft aktiv darum bemühen muss, diese Position auszufüllen.

Fußnote:

1 Siehe Text der United Nations Convention Against Corruption
http://www.unodc.org/unodc/en/convention_corruption_merida.html