

Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung der Korruption

Autor(en): **Eigen, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **79 (1999)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **30.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166124>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DIE ROLLE DER ZIVILGESELLSCHAFT BEI DER BEKÄMPFUNG DER KORRUPTION

Peter Eigen,

geboren 1938, studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Frankfurt und Erlangen/Nürnberg und promovierte an der Universität Frankfurt. Neben seinen Lehrtätigkeiten an der Georgetown University Law School, Washington D.C., und der Universität Frankfurt war Peter Eigen zwischen 1968 und 1991 für die Weltbank mit Schwerpunkt Lateinamerika und Afrika tätig. 1992 gründete er Transparency International und ist seither Vorstandsvorsitzender dieser weltweit agierenden Organisation, die sich um Transparenz und Verantwortlichkeit in der internationalen Entwicklung bemüht. Transparency International ist die führende Organisation im Kampf gegen die Korruption.

Am 31. Mai erhielt Transparency International den «Freiheitspreis» der Max Schmidheiny-Stiftung.

Peter Eigen, Direktor der Berliner Organisation, nahm die Auszeichnung entgegen.

Worum geht es *Transparency International*? Es geht uns darum, die Lebensbedingungen einzelner Menschen zu verbessern. Es geht um eine Welt, wo die Armen nicht die Gefangenen unwürdiger Lebensbedingungen sind, in der sie die Rechte, die ihnen zustehen, auch wahrnehmen können. In der Welt aber, mit der wir uns konfrontiert sehen, kann beispielsweise eine Mutter in Uganda dem Sterben ihres Kindes nur tatenlos zusehen, weil sie kein Geld hat, mit dem sie die Krankenhausmitarbeiter bestechen könnte. In dieser gegenwärtigen Welt sterben japanische Bluter, nachdem HIV-verseuchte Blutpräparate namhafter Pharmakonzerne nach der Zahlung von Schmiergeldern vom Gesundheitsministerium in Tokyo freigegeben wurden. In dieser gegenwärtigen Welt werden Subsistenzbauern von ihrem Land vertrieben, um Platz für Staudämme zu machen – Staudämme, die Konzerne aus Europa, Japan oder Nordamerika errichten, nachdem sie erfolgreich die sogenannten Eliten in dem jeweiligen Land bestochen haben. In dieser gegenwärtigen Welt befinden sich aber auch die internationalen Finanzplätze in einem harten Wettbewerb untereinander, um den aus Korruption, Steuerhinterziehung, Drogenhandel und Potentatengeldern zusammengegrafften Vermögen Schutz und Zuflucht zu bieten.

Wir werden mit diesen Dingen leben müssen, solange wir Korruption als Problem nicht ernstnehmen. Nur dann werden wir gerechte Lebenschancen für immer mehr Menschen erzielen, nur dann werden wir das volle Potential einer sozialen, auf dem Schutz der Menschenrechte basierenden Marktwirtschaft für alle Menschen nutzen können, wenn wir der Korruption entgegentreten – denn Korruption, der Missbrauch öffentlicher Macht

zum privaten Nutzen, bedeutet das Gegenteil. In diesem Kampf muss vor allem die Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle spielen, obwohl ihre Stärke und Bedeutung noch immer unterschätzt wird.

Mit Hilfe von Internet

Neue Kommunikationstechnologien versetzen Organisationen der Zivilgesellschaft heute in die Lage, sich über nationale Grenzen hinweg zu vernetzen und zusammenzuschliessen, ihre intellektuelle Führungsrolle und ihren Einfluss zu stärken. Dies sind neue technische Gegebenheiten – sie haben auch uns Antrieb gegeben und uns ermöglicht, in nur wenigen Jahren zu einer weltweiten Bewegung mit mehr als 70 nationalen Sektionen heranzuwachsen. Das bisher Erreichte wäre nicht möglich gewesen, ohne die systematische Anwendung neuer Technologien – e@mail und Internet haben es endlich möglich gemacht, interne und externe Kommunikation von (fast) allen Kräften der Schwerkraft zu befreien. Internationale Kampagnen lassen sich heute innerhalb von Tagen, wenn nicht Stunden per e@mail organisieren. Mit Hilfe des Internets lässt sich weltweit ein Millionenpublikum erreichen.

Ein Beispiel: Die Zugangsstatistiken zu unserer Internet-Seite belegen, dass täglich Tausende von Menschen unsere Netzadresse besuchen. Und das bisher noch nicht ausgeschöpfte Potential ist gewaltig – von monatlich 250 000 Besuchern unserer Internet-Adresse kamen im April nachweislich ganze 55 aus der Volksrepublik China. Dies veranschaulicht, dass die Macht von Ideen und Prinzipien es durchaus mit der Macht aufnehmen kann, die Regierungen oder Unternehmen zu Gebote steht.

Transparency International erhielt am 31. Mai 1999 den «Freiheitspreis» der Max Schmidheiny-Stiftung im Rahmen des diesjährigen ISC-Symposiums der Universität (HSG) St. Gallen. Der hier publizierte Text ist die gekürzte Fassung von Peter Eigens Dankesrede.

Und dieses Wachstum, diese Stärke zivilgesellschaftlicher Kräfte, korrespondiert mit zunehmender Schwäche der nationalen Regierungen, mit der noch immer nicht bewältigten Impotenz der Nationalstaaten gegenüber globalen Problemen. Dass sich Regierungen schwertun mit weltweiter Umweltzerstörung, mit dem Klimawandel, Menschenrechtsverletzungen grossen Stils, der immer stärkeren Ungleichheit der Lebensbedingungen, all dies ist oft genug festgestellt worden. Immerhin haben die meisten inzwischen diese Begrenzungen anerkannt, und es ist erfreulich, dass gerade von Europa – wenn auch immer noch allzu bescheidene – Impulse ausgehen, wie man globale Probleme durch internationale Zusammenarbeit angehen kann.

Dies ist ein sehr mühsamer, zäher Prozess, und daher meinen manche, die weltweit operierenden Privatunternehmen könnten in diese Lücke treten und sich dieser weltumspannenden Probleme annehmen. Immerhin sind multinationale Unternehmen gewohnt, global zu agieren: Die 100 grössten Unternehmen haben Jahresumsätze von mehr als zwei Billionen Dollar. Im Vergleich mit den Bilanzsummen dieser Unternehmen nimmt sich das Bruttosozialprodukt der Mehrzahl der Staaten geradezu zwergenhaft aus. So wird die Meinung vertreten, dass die Wirtschaft dann auf die globalen Herausforderungen antworten könne, wenn es nur gelinge, eine sozial und ökologisch vertretbare Wirtschaftsethik zu entwickeln und durchzusetzen. Wer aber soll dieses wirtschaftsethische Rahmenwerk entwickeln? Sicherlich weder die Chefetagen noch die Anteilseigner allein.

Öffentliches Mandat der Zivilgesellschaft

Wo also auf globaler Bühne Regierungen und die Wirtschaft je ihren eigenen Beschränkungen und Begrenzungen unterliegen, bleibt als dritte Kraft für die Bewältigung globaler Probleme die Zivilgesellschaft. Nur deren Organisationen können von sich mit einiger Legitimation behaupten, die Verbesserung der «Weltlebensbedingungen» vor alle anderen Interessen und Erwägungen zu stellen. Natürlich haben Regierungen, zumal demokratisch gewählte, die Legitimation, sich globalen

Problemen zu stellen; nur können sie eben nur beschränkt global operieren. Im Gegensatz dazu operieren Unternehmen natürlich längst global – ihnen fehlt aber das Mandat, die Legitimation und vor allem das Eigeninteresse, den Gemeinwohlinteressen im Zweifel Vorrang vor ihren *Shareholder*-Interessen zu geben.

Das öffentliche Mandat – formlos, spontan, chaotisch vielleicht – und die globale Reichweite, Gemeinwohlinteressen Vorrang zu geben und Sinnvolles für deren Verwirklichung zu leisten, haben in dieser Betrachtung allein Organisationen der Zivilgesellschaft. Dies trifft ganz besonders für die Kontrolle der internationalen Korruption zu, die unter der Regie von nationalstaatlicher Regelung und mit aktiver Beteiligung vieler Weltfirmen völlig aus dem Ruder gelaufen ist.



Im Bureau

Der Mond sieht zu uns hinein, / er sieht mich als armen Commis / schmachten
unter dem strengen Blick / meines Prinzipals, / ich kratze verlegen am Hals.
Aus: Gedichte von Robert Walser, Bruno Cassirer, Berlin 1908.

Vor allem zivilgesellschaftliche Kräfte haben denn auch dem weltweiten Kampf gegen Korruption Richtung und Impetus zu geben. Zivilgesellschaftliche Kräfte sind es, die Regierungen und Unternehmen dazu drängen, rechtlich verbindliche internationale Regelungen zu entwickeln, die Schmiergeldzahlungen und Bestechung eindämmen. Nur die Zivilgesellschaft kann bei der Überwachung und Umsetzung dieser Rahmenwerke eine Führungsrolle übernehmen und unabhängig agieren. Und nur kompetente zivilgesellschaftliche Organisationen werden die nötige öffentliche Glaubwürdigkeit geniessen, über Erfolge und Fehlschläge der Bemühungen von Regierung und Privatwirtschaft wirkungsvoll zu berichten.

Um diesen – zugegeben – hohen Erwartungen zu entsprechen, werden zivilgesellschaftliche Organisationen ihre eigenen Fähigkeiten und Strukturen stärken und weiterentwickeln müssen. Auch bei *Transparency International* wissen wir, dass wir noch sehr viel zu lernen haben. Viele hervorragende national operierende Organisationen werden sich international orientieren müssen; viele auf *ein* Problemthema fokussierte Organisationen werden professioneller werden müssen; und viele Organisationen werden verstärkt mit anderen zusammenarbeiten müssen, ja müssen oft auf Konfrontation verzichten, um ihr grösstmögliches Wirkungspotential zu nutzen.

Gleichzeitig gilt es aber auch, sich keinen Selbsttäuschungen hinzugeben. Wer sich für das Gemeinwohl einsetzt, muss zudem auf seine eigene Transparenz und Glaubwürdigkeit und auf demokratische Legitimation achten. Und zugleich müssen wir bei unserem Einsatz für das Gemeinwohl gewahr sein, mit welchen Widerständen wir es zu tun haben, welche Hürden es zu überwinden gilt. Ist es denn überhaupt eine realistische Einschätzung zu glauben, dass die konsequente Anwendung neuer Kommunikationstechnologien zu der Verwirklichung dieser Aufgabe wesentlich beitrage?

Einer der Punkte, für die sich *Transparency International* einsetzt, ist eine grössere Transparenz staatlichen Handelns und allgemeiner Zugang zu den Akten der Verwaltung. Die Erfahrung zeigt, dass der Korruption dann besser vorgebeugt und

.....

Zivilgesellschaftliche Kräfte sind es, die Regierungen und Unternehmen dazu drängen, rechtlich verbindliche internationale Regelungen zu entwickeln, die Schmiergeldzahlungen und Bestechung eindämmen.

.....

sie bekämpft werden kann, wenn es einen möglichst ungehinderten Informationszugang und ein breites Akteneinsichtsrecht gibt. Viele setzen hier grosse Hoffnungen auf die Möglichkeiten des Internets.

Doch durch ein Überangebot von Information entsteht sofort auch das Nadelöhr der wirksamen Nutzung der relevanten Informationen. Dieses Problem des Zugangs zu Informationen verstärkt sich noch durch die enorme Komplexität der Sachverhalte. Organisationen der Bürgergesellschaft müssen ein hohes Mass an Professionalität entfalten, um die Möglichkeiten des neuen Informationsflusses effektiv zu nutzen.

Schweiz als Vorbild

Berücksichtigt werden muss aber auch der hohe Organisationsgrad der Gegeninteressenten. Dieses Problem wiederum lässt sich illustrieren durch die Rolle, die heute die grossen internationalen Finanzplätze im Zusammenhang mit Korruption spielen. Diese Rolle ist insofern klar, als es heute praktisch keinen Fall internationaler, grenzüberschreitender Korruption gibt, der nicht auf die Dienstleistungen dieser Finanzplätze angewiesen wäre.

Es liegt mir sehr daran anzuerkennen, was in diesem Zusammenhang in den vergangenen Jahren in der Schweiz in Bewegung gekommen ist. Diesen Prozess gilt es zu fördern und weiter voranzubringen.

Es war vor allem der Fall des 1986 gestürzten philippinischen Diktators *Ferdinand Marcos*, der hier als zugleich mahnendes wie ermutigendes Beispiel dient, aus dem die Schweiz dann, notabene, auch politische Schlussfolgerungen gezogen hat. Ein mahnendes Beispiel, weil es schliesslich mehr als zehn Jahre gedauert hat, bis endlich ein Teil des durch Korruption und Unterschlagung zusammengerafften Vermögens seinen Weg zurück in das Land gefunden hat, in dem es gestohlen wurde. Mahnend auch, weil der Fall *Marcos* darauf hinweist, dass es noch immer keinen gut funktionierenden internationalen Mechanismus gibt, der die Rückführung dieser Potentatengelder regelt. Mahnend schliesslich auch, weil die heutigen Potentaten korrupte Vermögen noch immer problemlos im sicheren Ausland

anlegen können, nicht zuletzt auch in der Europäischen Union oder ihr unmittelbar verbundenen Jurisdiktionen.

Ermutigend aber auch, weil die Schweiz Lehren aus diesem Fall gezogen hat. So wurde 1997 die Gesetzgebung gegen die Geldwäscherei verschärft. Die 1998 erlassenen neuen Richtlinien der eidgenössischen Bankenkommission richten sich zudem speziell auf Potentatengelder. Synchron mit diesen Richtlinien haben die Schweizer Banken in ihrem internen, zivilrechtlich abgesicherten Standesrecht eine neue Sorgfaltspflichtbestimmung verankert. Ausserdem veröffentlichte kürzlich das Eidgenössische Bundesamt für Polizeiwesen – übrigens auf Initiative unserer schweizerischen Sektion – eine Checkliste für Gesuche aus dem Ausland um Gewährung schweizerischer Rechtshilfe in Strafsachen. Dies ist ein kleiner, aber wichtiger Schritt, um es ein wenig einfacher zu machen, durch Korruption geraubte Vermögen zu repatriieren. Und schliesslich hat auch die Schweiz im Dezember 1997 die OECD-Konvention gegen internationale Korruption unterzeichnet; ich bin zuversichtlich, dass sie auch in

.....
 Die 1998
 erlassenen
 neuen
 Richtlinien
 der eidgenös-
 sischen Banken-
 kommission
 richten sich
 speziell auf
 Potentaten-
 gelder.

der Schweiz rasch in nationales Recht umgesetzt werden wird.

In unseren weltweiten Kontakten sucht *Transparency International* in den wichtigsten Ländern auch den Dialog mit den Banken und Finanzdienstleistern selbst, um diese dazu zu bringen, ihre Verantwortung stärker wahrzunehmen und dem Thema Korruption mehr Aufmerksamkeit entgegenzubringen.

So positiv diese jüngsten Entwicklungen natürlich sind, so sollte man sich doch keinen Illusionen hingeben. In dem Masse, in dem etwa die Möglichkeiten einer Nichtregierungsorganisation wachsen, e@mail und Internet für ihre Zwecke zu nutzen, in dem Masse wachsen auch die Möglichkeiten des Missbrauchs dieser Technologien. Neue Technologien der Kommunikation stehen allen zu Diensten, den Rechtschaffenen und den Sündern, den Regierungen, Privatunternehmen, Nichtregierungsorganisationen. Doch wegen ihrer Unmittelbarkeit werden sie vor allem eine nützliche Waffe für die Bürgergesellschaft sein, im Bemühen um eine gerechte, humane, lebenswerte Welt für alle Menschen. ♦

Oder wird die Zivilisation bald so weit fortgeschritten sein, dass sie zwischen «Preis» und «Wert» gar keinen Unterschied mehr erkennt? Die «helvetische ökologische Verfassung» will diesen Unterschied kennen. Sie will wissen, dass diejenigen, die ihn nicht kennen, dafür bereits einen hohen Preis bezahlt haben, selbst nach ihren eigenen und einzigen Massstäben, den ökonomischen. Aber sie begnügt sich nicht mit der Feststellung, dass dieser Massstab morgen unbezahlbar wird. Sie stellt fest, dass (nach ihren Massstäben) der Preis dafür überhaupt nicht zu bezahlen ist – es sei denn, in einer ganz anderen Währung. Nicht derjenigen, um die etwas zu haben ist. Sondern einer, die sich nur an sich selber messen lässt. Sie hat mit Sein und Dasein zu tun. Ihr Mass ist das wahre Bedürfnis der Person. Aber wo hat sie denn erfahren, dass es wahr ist? Nicht auf dem Markt. Daher auch nicht gegen den Markt. Sie hat es kennengelernt als Wert an sich und als Wert für uns. Man kann sich dafür nichts kaufen. Er ist nicht bezahlbar. Vom Schenken wird er mehr, ohne sich zu verändern. Aber er verändert die Person.

Beat von Scarpatetti, Helvetische ökologische Verfassung, Ein Entwurf, Nachwort von Adolf Muschg, Schwabe Verlag, Basel 1998, S. 106.