

Korrupte Regime

Strategien zur Bekämpfung von „bad governance“

von Peter Thiery

In einer Welt, die zunehmend von Interdependenzen geprägt ist, in der aber auch die Kluft zwischen Arm und Reich sich stetig zu vergrößern droht, hat das Problem des Staatsversagens in den letzten Jahren zunehmend Aufmerksamkeit erfahren. Die Weltkarte der „bad governance“, wie sie das World Bank Institute anhand seines ausgefeilten Bewertungsrasters zeichnet, zeigt für die Dritte Welt ein desillusionierendes Bild: Nur wenige Länder erreichen einen Status guten Regierens und ragen so als grüne Inseln im roten Meer der Unzulänglichkeit heraus.¹ Dies gilt insbesondere für das Problem der Korruption, deren Eindämmung und Bekämpfung nur wenige wirkliche Erfolgsgeschichten – allen voran Singapur – kennt.

Einmal mehr bestätigt sich, dass die „Friedensdividende“ nach 1989, die ja im Wesentlichen eine Entwicklungsdividende sein sollte, nicht eingelöst werden konnte. Natürlich richtet sich damit der Blick auch auf die OECD-Welt. Doch ungeachtet der alten Debatte über interne und externe Faktoren der Unterentwicklung sind sich die Entwicklungsexperten heute weitgehend einig, dass die Qualität nationalen Regierens trotz gewissen Schü-

ben von „Denationalisierung“ einen gravierenden Unterschied für die Entwicklungschancen eines Landes ausmacht. Ohne damit den Industrieländern einen Blankoscheck ausstellen zu wollen, scheint es deshalb gerechtfertigt, „good governance“ einzufordern und als Leitbild der Entwicklung auszugeben.

Wie die Analysen des World Bank Institute zeigen, besteht ein enger positiver Zusammenhang schon zwischen einzelnen Governance-Komponenten und Entwicklung. Das Argument, gute Regierungsführung sei ein Luxus der reichen Länder, entbehrt offenkundig der empirischen Grundlage. Angesichts der Verbreitung von „bad governance“ wird die Frage aufgeworfen, ob bzw. wie solche Systeme, die als korrupte Regime im weiteren Sinne zu bezeichnen sind, für eine bessere Praxis in die Pflicht genommen werden können.

Erfolgversprechende Strategien zur Bekämpfung von „bad governance“ können nicht einem einheitlichen Entwurf folgen, sondern müssen zunächst an der jeweiligen Gemengelage ausgerichtet sein. Die Analysen des World Bank Institute zeigen hier recht unterschiedliche Szenarien auf, die sich zum einen aus der Tiefe der Strukturprobleme und zum andern aus dem Profil der Defekte ergeben. Vor allem spielt eine Rolle, ob oder inwieweit nationale „change agents“ vorhanden sind, also ein politischer

Dr. Peter Thiery,
Centrum für angewandte Politikforschung
(CAP), Ludwig-Maximilians-Universität
München.

Reformwille entweder bei den Regierenden selbst oder bei den übrigen Eliten und der Bevölkerung. Entsprechend groß sind die Bandbreiten von „bad governance“, die auch unterschiedliche Ansatzpunkte für eine erfolgversprechende Einmischung von außen ergeben.

Kategorien

Stark vereinfacht lassen sich vier Typen von „bad governance“ unterscheiden:

- Ein erster Typus umfasst solche Länder, die auf der Basis eines prekären Entwicklungsniveaus versuchen, den Prinzipien guter Regierungsführung nahe zu kommen. Die strukturelle Rückständigkeit, die durch die mangelnden Ressourcen nur langsam ausgeglichen werden kann, behindert zwar einen schnelleren Fortschritt. Die betreffenden Länder zeichnen sich aber durch eine relative Demokratisierung, Ansätze von „accountability“ (Rechenschaftslegung) und vor allem durch Kooperationsfähigkeit aus. Beispiele hierfür sind Mali oder Bolivien, das sogar im letzten Jahr für eine gelungene Transformation unter schwierigen Bedingungen den Carl-Bertelsmann-Preis erhielt.
- Der zweite Typ steht für jene große Gruppe von Ländern, in denen sich strukturelle Dilemmata, Unfähigkeit und politischer Unwille in unterschiedlicher Art mischen, aber zu einem ähnlichen Syndrom führen. In ihnen ist die Wahldemokra-

tie nicht von weiterer politischer Verantwortlichkeit begleitet und führt eher zur Festigung korrupter oder unfähiger Eliten. Die Bandbreite reicht hier von Argentinien über Paraguay bis hin zu den meisten afrikanischen Staaten.

- Den dritten Typus bilden jene Länder, die weder Demokratie noch Rechtsstaatlichkeit hinreichend ausgebildet haben, aber durch ihre fortgeschrittene wirtschaftliche Öffnung den Anforderungen des internationalen Wirtschaftssystems unterliegen. Hier kann zumindest der politische Wille zur Festigung ökonomischer Transformationserfolge und damit zu einer soliden Wirtschaftsordnungspolitik unterstellt werden, wenngleich die politischen Eliten auf ihrem Gestaltungsmonopol hinsichtlich der politischen Ordnung beharren.
- Schließlich gibt es, viertens, jene harten Fälle, wo weder die politischen noch die wirtschaftlichen Komponenten von „good governance“ in Ansätzen verwirklicht sind, wie vor allem im Mittleren Osten oder in Kuba.

Instrumente des Wandels

Angesichts dieser Szenarien ergeben sich recht unterschiedliche Handlungsoptionen für eine Umsetzung besserer Regierungspraktiken und insbesondere für die Möglichkeit, korrupte Regime in die Pflicht zu nehmen. Sie müssen zudem in Rechnung stellen, dass Syndrome von „bad governance“ mit Traditionen und Institutionen verknüpft und entsprechend

gesellschaftlich verwurzelt sind. Die von den internationalen Entwicklungsagenturen vorangetriebenen Konzepte des Wandels sind dementsprechend nicht kurzfristig ausgelegt, sondern als Entwicklungsstrategien konzipiert, die erst über einen längeren Zeitraum hinweg greifen.

Die beiden wichtigsten Impulse der jüngeren Zeit – also die Governance-Strategie der Weltbank und die Antikorruptionskonvention der OECD, die so genannte S-21-Initiative – setzen dabei im Kern auf die Eigenverantwortlichkeit und Selbstverpflichtung der Entwicklungsländer und betonen insbesondere das Prinzip der „ownership“, wonach nunmehr die Interessen der Empfängerländer im Vordergrund stehen sollen. Die neuen Ansätze gehen damit letztlich auch vom Kooperationswillen und der Kooperationsfähigkeit in den betroffenen Ländern aus.

Dies bedeutet, dass die angestrebten Erfolge aus einer Mischung von Anreizen, Auflagen und weichen Sanktionsmöglichkeiten bestehen. Charakteristisch für die Anreize sind zunächst die finanziellen Unterstützungen für gezielte Reformmaßnahmen. Ihr Fokus richtet sich vor allem auf die Stärkung rechtsstaatlicher Einrichtungen und Kontrollorgane, die Professionalisierung der Verwaltung sowie die Ausrichtung wirtschafts- und sozialpolitischer Reformmaßnahmen. Komplementär hierzu kann über gezielte Projekte die Stärkung der Zivilgesellschaft und damit die Aufmerksamkeit der nationalen Öffentlichkeit stimuliert werden, die – wie in Argentinien – zur kri-

tischen Beurteilung negativer Tendenzen in der Lage ist.

Umgekehrt kann die Aussicht auf Erfolge dieser Reformstrategien die politischen Eliten in diesen Vorhaben bestärken. In Anlehnung an Robert *Klitgaard* können diese Anreize durch weitere Elemente ergänzt werden:² So könnte ein Good-governance-Wettbewerb, dessen Sieger mit zusätzlichen Entwicklungshilfegeldern ausgestattet wird, sowohl zu erhöhten Anstrengungen wie auch zu erhöhter internationaler Aufmerksamkeit führen. Dies würde auch zu Best-practice-Modellen führen, die zumindest regional als Vorbild dienen können und so andere Länder zur Nachahmung reizen. Gestützt wird all dies durch Expertisen etwa der Weltbank, die nicht nur über regionale Diagnostikstudien systematische Kenntnisse sammelt, sondern auch Politikinstrumente für entsprechende Reformen bereitstellt.

Anreize

Solche Strategien können in der Tat am ehesten da verfangen, wo die politischen Eliten und insbesondere die Regierungen selbst ein Mindestmaß an Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Widerständen besitzen und gewillt sind, mit den internationalen Agenturen zu kooperieren. Doch selbst da, wo die Eliten von korrupten Systemen profitieren und keinen Reformwillen an den Tag legen, können bei hinreichendem demokratischen Pluralismus dynamische Prozesse erzeugt werden. Wie Beispiele

aus Zentralamerika zeigen, sorgt allein die Möglichkeit des politischen Wettbewerbs dafür, dass politische Alternativen zu korrupten und unfähigen Regierungen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Einige dieser Anreize kommen schließlich auch in jenen autoritären Systemen zum Tragen, die sich zur wirtschaftlichen Öffnung entschlossen haben und sich damit an internationalen Standards orientieren müssen, um wenigstens ein Mindestmaß an Rechtssicherheit und Investitionsklima sicherzustellen. Dies dürfte um so mehr der Fall sein, je stärker die Legitimation der politischen Eliten von der Wirtschaftsleistung abhängt.

Garantien für die Eindämmung schlechten Regierens und korrupter Systeme sind diese Anreize allerdings nicht. Denn selbst wenn guter Wille unterstellt wird, kann die Spezifik der Problemlagen rasch zu kontraproduktiven Ergebnissen führen.³ Ohne Lernprozesse wird man also auch unter günstigen Bedingungen nicht auskommen, was natürlich auch Lernprozesse etwa bei der Weltbank mit einschließt.

Komplementär zu den Anreizen ergeben sich aber auch Möglichkeiten von Auflagen und weichen Sanktionen. Die hier vorgestellten Szenarien sind bereits durchdrungen von jener Verdichtung internationaler und transnationaler Handlungszusammenhänge, die spätestens seit den achtziger Jahren zu einer Zunahme der „Denationalisierung“⁴ geführt hat. Für die Mehrzahl der Entwicklungsländer bedeutet dies, dass Hilfspakete und Kredite des IWF und der

Weltbank sowie die Entwicklungshilfe der Geberländer nicht nur an wirtschaftliche, sondern auch an politische Konditionen geknüpft werden können. Gewiss haben die Industrieländer – und vor allem IWF und Weltbank – damit machtvolle Hebel gegen unwillige oder unfähige Regierungen in der Hand, die eine sensible Handhabung erfordern. Dies war in der Vergangenheit nicht immer der Fall. Vorausgesetzt aber, dass entsprechende Auflagen und Sanktionen auch eine gewisse soziale Verhältnismäßigkeit wahren, können damit gerade korrupte Regime massiv unter Druck gesetzt werden.

Wie zweischneidig und umstritten auch dies ist, zeigt die Politik des IWF gegenüber Argentinien seit verganginem Jahr. Selbst wenn man kritisiert, dass hier bewusst ein Exempel statuiert wurde und der IWF zuvor gegenüber den diversen argentinischen Regierungen eher zum Nachgeben bereit war, erscheint sein Handeln im Licht der Good-governance-Leitlinien konsequent und notwendig. Allerdings mangelt es mittlerweile nicht nur der neuen argentinischen Regierung, sondern wohl auch dem IWF selbst an geeigneten Konzepten für eine zügige Lösung der angespannten Situation, die immer mehr Argentinier in die Armut treibt.

Failings states

Mit den genannten Strategien und Instrumenten lässt sich hingegen wenig ausrichten bei den so genannten harten Fällen, in denen

weder der politische Wille, der interne Pluralismus noch eine weitergehende Einbindung in internationale Handlungszusammenhänge vorhanden sind. Staaten wie Irak, Nordkorea und Kuba, oder auch früher die Kleptokratien in Paraguay, Haiti, Zaire und den Philippinen, sind mit kooperativen Maßnahmen und weichen Sanktionen kaum zur Rechenschaft zu ziehen. Dies geschieht nur, wenn sie als Störer des Weltfriedens mit entsprechenden Sanktionen des UN-Sicherheitsrats belegt werden können. Unterhalb dieser Schwelle sind sie jedoch durch das Souveränitätsprinzip geschützt, das bei aller Verrechtlichung der internationalen Beziehungen noch immer als Kernprinzip des Völkerrechts gilt.⁵

Die Frage ist allerdings, wie lange sich diese Staaten den säkularen Trends von Demokratie und Marktwirtschaft noch entziehen können. Ansätze in diese Richtung sind etwa in Kuba zu erkennen. Hier wäre die Aufhebung der amerikanischen Sanktionen als Anreiz einsetzbar. Insgesamt dürfte die Diskrepanz zwischen den „failing states“ und dem internationalen Umfeld um so größer werden, je mehr es tatsächlich gelingt, hier die Good-governance-Prinzipien zu verwirklichen. Allein diese Diskrepanz könnte dann eine Art Anreizersatz sein, um zumindest einen ersten Schritt aus der Isolation zu tun.

Chancen und Risiken

Die Möglichkeiten, korrupte Regime im weiten Sinne zur Re-

chenschaft zu ziehen, sind also breit gestreut. Doch sind ihnen auch Grenzen gesetzt, die allein in der Natur der Sache liegen. Sie beruhen zudem auf der bislang stillschweigend vorausgesetzten Annahme, dass die Politik der Industrieländer dauerhaft und konsequent, nicht aber nur vorübergehende Rhetorik ist. Bekanntermaßen hat der Norden schon zu oft die selbst gesteckten Ziele verfehlt, so dass sich die Governance-Strategie wie auch die S-21-Initiative erst noch bewähren müssen. Doch selbst wenn den Worten diesmal konsequente Taten folgen, sind damit nicht alle Hindernisse ausgeräumt.

Es liegt in der Struktur des internationalen Systems, dass eine einheitliche Politik sich an den unterschiedlichen Machtressourcen bricht, d.h. – wie zur Genüge im Bereich der Menschenrechte geschehen – es wird mit zweierlei Maß gemessen. Dies kann unter den schwächeren, abhängigeren Ländern die Motivation zur „good governance“ schwächen, um die sie sich auch dann bemühen müssten, wenn Sanktionen angewandt werden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Einmischungen der Industrieländer von einigen Ländern als hinnehmbares Kooperationsangebot, von anderen Staaten jedoch als Diktat interpretiert und abgelehnt werden.

Bei aller Notwendigkeit konsequenten Handelns ist somit auch ein großes Maß an Klugheit notwendig. Dies gilt – last but not least – auch für die gewichtigste konzeptionelle Lücke im Konzept der „good governance“: Die Initiatoren – und damit die Industrieländer – berücksichtigen

noch viel zu wenig, dass als Rahmenbedingung hierfür auch eine „good global governance“ gehört. Weder die mangelnde Regulierung der Finanzmärkte noch der Protektionismus der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union noch die Vorgänge um den Internationalen Strafgerichtshof weisen in diese Richtung.⁶

„Bad governance“ stellt ohne Zweifel ein Risiko dar für eine zunehmend interdependente Welt, die aus Stabilitäts- und Friedensgründen auf mittelfristige Erfolge angewiesen ist. Es besteht somit Handlungsbedarf, und es spricht viel dafür, in den genannten Szenarien neben Anreizen auch Sanktionen einzusetzen. Dies setzt allerdings voraus, worauf der amerikani-

sche Politikwissenschaftler Robert O. *Keohane* jüngst hingewiesen hat, dass ein Minimum an tatsächlichem Konsens in ein solches internationales Regime einfließen muss, wenn es legitim und stabil sein soll.⁷ In dieser Hinsicht wäre es wünschenswert, wenn die Doha-Entwicklungsrunde zu einer Art „General Agreement on Good Governance“ beitragen könnte. Die Industrieländer müssten dann auch ihre Ernsthaftigkeit unter Beweis stellen, indem sie etwa zu drastischen Zugeständnissen im Textil- und Agrarhandel bereit wären. Damit wäre ein wichtiger Anreiz geschaffen, der sie wirklich etwas kostet und zur Reduzierung von „bad governance“ einen wesentlichen Beitrag leisten würde.

Anmerkungen

¹ Vgl. den Bericht des World Bank Institute <<http://info.worldbank.org/governance/kkz/gov2001map.asp>>, wo die Daten für 2000/2001 als Gesamtbewertung der sechs Indikatoren zusammengefasst und in eine mehrfarbige Weltkarte umgesetzt sind. Die grünen Inseln sind Chile, Uruguay, Costa Rica, Botsuana und Taiwan.

² Vgl. Robert *Klitgaard*, *International Cooperation against Corruption*, Berlin 1997 <http://www.gwdg.de/~uwvw/Research_ar ea/klitgaard.htm>.

³ Vgl. Jens Chr. *Andvig* u. a., *Research on Corruption. A policy oriented survey. Final Report*, Christian Michelsen Institute (CMI) &

Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Bergen/Oslo 2000, S. 138 ff.

⁴ Vgl. Michael *Zürn*, *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt 1998.

⁵ Vgl. Jost *Delbrück*, *Wirksames Völkerrecht oder neues ‚Weltinnenrecht‘?*, in: Dieter *Senhaas* (Hrsg.), *Frieden machen*, Frankfurt 1997, S. 482–512.

⁶ Vgl. hierzu auch den Beitrag von Anja *Papenfuß*, S. 33 ff.

⁷ Vgl. Robert O. *Keohane*, *Governance in a Partially Globalized World*, in: *American Political Science Review*, Bd. 95, Nr. 1/2001, S. 1–13.