

Die Aufarbeitung von Korruption in Ägypten

Grenzen der Strafverfolgung, Chancen für außergerichtliche Wege

Stephan Roll

Seit Husni Mubarak und seine beiden Söhne Mitte April 2011 inhaftiert wurden, befinden sich die wichtigsten Entscheidungsträger des alten Regimes (mit Ausnahme der militärischen Elite) in Untersuchungshaft. Damit erfüllte der Hohe Militärrat, das gegenwärtige Machtzentrum in Ägypten, eine wichtige Forderung der Protestbewegung. Zumindest kurzfristig ließen sich so weitere, größere Demonstrationen abwenden. Bei den Ermittlungen der ägyptischen Justiz geht es derzeit vor allem um Korruption und Selbstbereicherung politischer Entscheidungsträger sowie mit ihnen verbundener Großunternehmer. Ob es gelingen wird, solche Verfehlungen allein durch die Justiz aufzuarbeiten, ist jedoch mehr als fraglich. Immer deutlicher wird, dass Korruption kein Systemfehler, sondern wesentlicher Bestandteil des bisherigen Herrschaftssystems in Ägypten war. Strafverfolgungsbehörden und Gerichte könnten deshalb schon bald damit überfordert sein, die endemische Korruption der Mubarak-Ära zu ahnden. Eine schnelle Aufarbeitung ist aber dringend erforderlich, da die Ermittlungen und die Blockade von Vermögen das wirtschaftliche Leben des Landes lähmen. Zudem bedarf es wirksamer Institutionen der Korruptionsbekämpfung, um künftigen Fehlentwicklungen vorzubeugen.

Seit Mubaraks erzwungenem Rücktritt im Februar 2011 wurden die strafrechtlichen Ermittlungen gegen Regime-Funktionäre und ihnen nahestehende Unternehmer massiv ausgeweitet. Dem Ex-Präsidenten und seinem Innenminister wird zwar auch das gewaltsame Vorgehen von Sicherheitskräften gegen Demonstranten Anfang Februar angelastet. Doch im Mittelpunkt der Untersuchungen stehen derzeit Korruption und Selbstbereicherung der ehemaligen

Regime-Elite. Diese Tatbestände aufzuarbeiten ist eine zentrale Forderung der Protestbewegung. Seit Februar wurden Dutzende Konten gesperrt. Die »Blacklist« von Beschuldigten, die nicht mehr frei über ihre Vermögenswerte verfügen dürfen, umfasst mittlerweile mehr als 70 Personen samt ihren Familienangehörigen.

Viele ehemalige Regime-Größen befinden sich in Untersuchungshaft im Staatssicherheitsgefängnis Tora bei Kairo, dar-

unter Ex-Ministerpräsident Ahmed Nazif, der einst mächtige Leiter des Präsidiälbüros, Zakaria Azmi, oder der Großunternehmer und Milliardär Ahmed Ezz, zugleich ein hoher Funktionär der früheren Regierungspartei. Andere werden mit internationalem Haftbefehl gesucht, so der ehemalige Industrieminister Mohamed Rachid oder der Unternehmer Hussein Salem, der den Export von ägyptischem Erdgas nach Israel kontrollierte. Die Anklagepunkte reichen von Unregelmäßigkeiten bei Landverkäufen des Staates an private Unternehmen über die Erschleichung staatlicher Genehmigungen und Aufträge bis hin zu Geldwäsche und Veruntreuung öffentlicher Mittel.

Grünes Licht von der Militärführung

Das entschlossene Vorgehen gegen Ägyptens ehemalige Führung zeigt, dass der Hohe Militärrat – seit Mubaraks Rücktritt das Machtzentrum des Landes – der Staatsanwaltschaft weitgehend freie Hand zur Anklage-Erhebung gegeben hat. Die Haltung der Militärs hat offenkundig drei Gründe.

Erstens wurde in den vergangenen Wochen immer deutlicher, dass nur Zugeständnisse an die Demonstranten die aufgeheizte Stimmung im Land beruhigen können – nicht aber ein gewaltsames Vorgehen der Sicherheitskräfte. So ist es sicherlich kein Zufall, dass Mubarak und seine Söhne verhaftet wurden, kurz nachdem es am 9. April in Kairo Innenstadt erneut zu schweren Zusammenstößen gekommen war. Tatsächlich ließ sich die Situation so entschärfen, waren strafrechtliche Ermittlungen gegen die Mubarak-Familie doch eine Hauptforderung der Protestierenden.

Zweitens ist die öffentliche Kritik am Militärrat zuletzt immer lauter geworden; man hält ihm vor, selbst Teil des Mubarak-Regimes gewesen zu sein. So forderten Demonstranten verstärkt den Rücktritt des Verteidigungsministers Feldmarschall Muhammed Hussein Tantawi, der das Gremium leitet. Aus Sicht des Rates war es daher geboten, erkennbar vom alten Regime

abzurücken, um die eigene Legitimation als ultimative Ordnungsmacht und Makler des Übergangs nicht zu gefährden.

Der dritte Grund dürfte darin liegen, dass im Offizierskorps die wirtschaftlichen Machenschaften der Mubarak-Familie und ihres Umfelds schon früher abgelehnt wurden. Viele Militärs waren verärgert darüber, dass Angehörige des Präsidenten und eine kleine Zahl von Unternehmerfamilien massiv von dem ökonomischen Reformprozess profitierten, der in den 1990er Jahren eingeleitet wurde. Private Firmenkonglomerate entwickelten sich mehr und mehr zur Konkurrenz für das Wirtschaftsimperium des Militärs, das – je nach Angaben – 5 bis 15 Prozent des ägyptischen Sozialprodukts erbringt. Vor allem aber erlangten Wirtschaftsoligarchen durch ihren wachsenden Reichtum und die Übernahme öffentlicher Ämter seit der Jahrtausendwende zunehmend Einfluss auf politische Entscheidungen, während die Macht des Militärs sukzessive zurückgedrängt wurde.

Grenzen der juristischen Ahndung

Ägypten verfügte bereits in der Mubarak-Ära über zahlreiche Institutionen zur Korruptionsbekämpfung. Mitunter wurde ihnen nachgesagt, belastendes Material über Mitglieder des Regimes zu sammeln. Gegenwärtig tun sich bei den Ermittlungen insbesondere drei Stellen hervor: Der ägyptische Rechnungshof, der die Verwendung öffentlicher Mittel überprüfen soll, die Verwaltungskontrollbehörde, deren Aufgabe es ist, Korruption und Amtsmissbrauch in der Verwaltung und im öffentlichen Unternehmenssektor aufzuspüren, sowie die Abteilung für illegale Gewinne im Justizministerium, die verdächtige Einnahmen öffentlicher Beschäftigter und ihrer Familien kontrolliert.

Federführend bei den Ermittlungen ist Oberstaatsanwalt Abdul Megid Mahmoud. Er wurde noch unter Mubarak eingesetzt, was bei Demonstranten auch immer wieder Kritik auslöst. Gerade deshalb dürfte Mahmoud jedoch ein originäres Interesse

daran haben, sich als erfolgreicher Korruptionjäger zu beweisen.

Der Aufarbeitung vergangener Korruption sind allerdings Grenzen gesetzt. Vielfach wird es für die Strafverfolgungsbehörden darauf ankommen, politischen Entscheidungsträgern vorsätzliches Handeln nachzuweisen – etwa bei Fällen, in denen Bauland unterhalb des Marktpreises verkauft wurde oder Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge einen Vorzug erfuhren. Dazu bräuchte es unter anderem Einblick in die finanziellen Verhältnisse der Beschuldigten. Deren Konten und Anlagen dürften sich jedoch nicht selten im Ausland befinden. Ohne die aktive Mithilfe ausländischer Regierungen wird es daher schwierig sein, die Vermögensverhältnisse ehemaliger Entscheidungsträger umfassend zu durchleuchten.

Gefahr für die Wirtschaft?

Problematisch könnte die Aufarbeitung der Korruption aber vor allem aus einem anderen Grund werden: Die große Zahl der zu untersuchenden Fälle droht Ermittlungsbehörden und Gerichte schlicht zu überfordern. Bereits jetzt geht die Staatsanwaltschaft laut eigenen Angaben 6000 Korruptionsdelikten nach, und es könnten noch wesentlich mehr werden. Immer deutlicher tritt zutage, dass Korruption in Ägypten kein Systemfehler, sondern zentraler Bestandteil des klientelistischen Herrschaftssystems war. Die Ermittlungen dürften daher fast jedes größere Unternehmen des Landes erfassen, und sie werden viel Zeit in Anspruch nehmen.

Betroffene Unternehmen (wie der Stahlkonzern Ezz Industries, dessen Hauptanteilseigner der erwähnte Ahmed Ezz ist) versuchen zwar, Medien gegenüber die Folgen für ihr Tagesgeschäft kleinzureden. Dennoch kommt es zu schweren Beeinträchtigungen. Geplante Investitionen werden zurückgehalten, da Firmen, gegen die Ermittlungen laufen, kaum an neues Finanzierungskapital gelangen. Darunter zu leiden haben nicht nur die beschuldig-

ten Betriebe selbst, sondern auch die meist wesentlich kleineren Subunternehmen und Zulieferer. Besonders betroffen von Korruptionsermittlungen ist die Immobilienwirtschaft. Viele Bau- und Erschließungsprojekte sind zum Stillstand gekommen, weil unklar ist, ob die Kaufverträge für das Land rechtmäßig waren. Wie sich das auf die beschäftigungsintensive Baubranche auswirken wird, ist noch nicht absehbar.

Auch an Ägyptens Aktienmarkt spiegelt sich die Entwicklung wider. Börsen gelistete Unternehmen, gegen deren Hauptanteilseigner ermittelt wird, haben angesichts ungewisser Zukunftsperspektiven massiv an Marktwert verloren. Die Aktienkurse der drei größten ägyptischen Immobilienunternehmen etwa brachen seit Ende Januar zwischen 35 und 65 Prozent ein. Inländische wie ausländische Investoren sind stark verunsichert und derzeit kaum bereit, in ägyptische Unternehmen zu investieren. Ohne eine beträchtliche Steigerung privater Investitionen kann Ägyptens Wirtschaft aber nicht auf einen gesunden Wachstumspfad gelangen. Dieser wiederum ist von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche politische Transition des Landes.

Außergerichtliche Lösungsansätze

Dringend erforderlich sind daher außergerichtliche Verfahrensweisen, die in vielen Fällen dazu beitragen könnten, Korruption ohne langjährige Gerichtsprozesse aufzuarbeiten. Gerade hinsichtlich der offenbar weitverbreiteten Unregelmäßigkeiten, die bei Landverkäufen des Staates an private Unternehmen auftraten, wäre als pragmatische Lösung denkbar, Nachverhandlungen durchzuführen.

Beispielhaft für ein solches Vorgehen könnte die Einigung sein, die kürzlich zwischen Ägyptens Landwirtschaftsministerium und dem saudischen Großinvestor Prinz al-Walid bin Talal erzielt wurde. Desse Unternehmen hatte 1998 vom ägyptischen Staat rund 420 Quadratkilometer Grund im Süden des Landes gekauft und dabei laut Staatsanwaltschaft Vorteile

durch unrechtmäßige Vertragsvereinbarungen erlangt. Beide Seiten waren nun bemüht, den Kaufvertrag durch Nachverhandlungen zu legitimieren. Am Ende verzichtete Talal auf einen Großteil des Landes; dafür kann er die von seinem Unternehmen bereits landwirtschaftlich genutzte Fläche behalten.

Ein solches pragmatisches Vorgehen setzt indes voraus, dass die Abwicklung möglichst transparent verläuft und vor allem auch von der Bevölkerung unterstützt wird. Letzteres ist nur zu erreichen, wenn es zur Aufarbeitung der Korruption einen breiten gesellschaftlichen Dialog gibt. Dieser sollte sich auch der Frage widmen, wie mit Vermögenswerten umzugehen ist, die an den Staat zurückfallen. Eine öffentliche Debatte zum Thema Korruption findet gegenwärtig allerdings kaum statt.

Reform des Systems

Mindestens ebenso wichtig wie der außergerichtliche Weg bei der Aufarbeitung von Verfehlungen ist indes, das System zur Korruptionsbekämpfung grundlegend zu reformieren. So wird es keineswegs ausreichen, korrupte Entscheidungsträger in Politik, Verwaltung und Wirtschaft zu identifizieren. Vielmehr sind die strukturellen Voraussetzungen zu beseitigen, die Amtsmissbrauch und Korruption begünstigen. Zuständigkeiten bei der Korruptionsbekämpfung müssen klarer definiert, Befugnisse von Institutionen nötigenfalls erweitert und Verwaltungsakte generell transparenter gemacht werden. Entsprechende Studien gibt es zur Genüge, etwa die »Business Climate Development Strategy« der OECD oder die »National Integrity System Study« von Transparency International. Reformen könnten daher ohne große Vorlaufzeit umgesetzt werden.

Von zentraler Bedeutung ist es, die Unabhängigkeit der ägyptischen Justiz zu stärken und die bestehenden Institutionen zur Korruptionsbekämpfung von der Exekutive zu trennen. Dass der Rechnungshof bislang dem Präsidialbüro angegliedert war und

die Verwaltungskontrollbehörde unter Aufsicht des Ministerpräsidenten stand, verhinderte eine selbständige Arbeit der Einrichtungen und damit auch jeden effektiven Einsatz gegen Korruption. Die Armee wiederum wird auch künftig weitgehend außerhalb der Kontrolle ziviler Institutionen stehen – daher dürfte die Korruptionsbekämpfung beim Militär eine besondere Herausforderung darstellen.

Fazit

Nicht Menschenrechtsverletzungen, sondern Korruption und Selbstbereicherung sind voraussichtlich der Grund, weshalb schon bald die ersten Urteile gegen hohe Funktionäre und Profiteure des Mubarak-Regimes ergehen. Ägypten könnte auch für andere Länder der Region zum Modell dafür werden, wie sich die Vergangenheit mit rechtsstaatlichen Mitteln aufarbeiten lässt. Der juristischen Ahndung von Korruptionsdelikten sind allerdings klare Grenzen gesetzt. Deutschland und die EU sollten Ägypten daher auf zweierlei Weise unterstützen. Zum einen – dieser Wunsch wird in Kairo immer wieder vorgebracht – ist der ägyptischen Justiz dabei zu helfen, Vermögenswerte von ehemaligen Regime-Größen im Ausland aufzuspüren. Zum anderen sollte die Entwicklung außergerichtlicher Lösungsansätze gefördert werden. Hier ist zunächst dringend erforderlich, einen gesellschaftlichen Dialog über diese Herausforderung anzuregen.

Neben der Aufarbeitung begangener Delikte muss es indes auch darum gehen, ähnliche Fehlentwicklungen in Zukunft zu verhindern. Ohne grundlegende Reformen bei der Korruptionsbekämpfung drohen sich erneut klientelistische Herrschaftsstrukturen herauszubilden. Damit würden sowohl die wirtschaftliche Entwicklung als auch die politische Transition des Landes gehemmt. Dem Thema Korruption sollte daher bei der künftigen Zusammenarbeit mit Ägypten ein wesentlich höherer Stellenwert eingeräumt werden, als das in der Vergangenheit der Fall war.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364