

Global Corruption Report 2001

Einleitung

von Peter Eigen

Vorsitzender von Transparency International

Korruption kennt keine Landesgrenzen. Sie verschärft weltweit die Armut, indem sie das politische, wirtschaftliche und soziale Leben beeinträchtigt. Transparency International (TI) wurde von Menschen gegründet, die mit eigenen Augen gesehen haben, dass Korruption eine manifeste Bedrohung von Menschenleben darstellt - und die enttäuscht waren, dass hierüber niemand sprechen mochte.

Heute macht Korruption auf höchstem Niveau überall Schlagzeilen, und man wird sich ihrer verheerenden Konsequenzen bewusst. Aber die Gefahr ist groß, dass die Bürger in aller Welt der schlechten Nachrichten müde werden und sich nach wie vor machtlos fühlen. Diejenigen, die den Kampf gegen die Korruption aufgenommen haben, müssen unermüdlich aufdecken, wie Korruption funktioniert, und Auswege und Erfolge aufzeigen, die eine Wendung zum Besseren ermöglichen. Ständige Wachsamkeit ist vonnöten, und es gibt noch viel zu tun.

Seit seiner Gründung 1993 fordert TI Menschen und Institutionen aus allen gesellschaftlichen Schichten und Berufsgruppen auf, am weltweiten Kampf gegen Korruption teilzunehmen. In diesem Sinne wurde auch die vorliegende Veröffentlichung unternommen. Ich bitte Sie daher weiterzulesen und zu erfahren, auf welche Weise die Plage Korruption die Gesellschaften weltweit heimsucht und was engagierte Menschen gegen sie tun können und bereits tun.

Was ist der Global Corruption Report?

Der *Global Corruption Report 2001* untersucht den gegenwärtigen "Stand der Korruption" weltweit. Er analysiert die jüngsten Entwicklungen, weist auf aktuelle Herausforderungen hin und schlägt mögliche Lösungen vor. TI hat unabhängige Journalisten und Experten beauftragt, sich mit dem Thema Korruption auseinanderzusetzen und ihre Meinung über die Auswirkungen von Korruption darzulegen. Das Ergebnis ist dieser Report, der den Bemühungen von TI, auf Korruption in all ihren Erscheinungsformen aufmerksam zu machen, eine neue Dimension hinzufügt.

Der *Global Corruption Report 2001* hebt den Mut derjenigen hervor, die das Problem in Angriff nehmen: von den neuen Staatsoberhäuptern, die wegen ihrer Anti-Korruptions-Programme gewählt wurden, über die "Whistleblower", die ihr Leben riskieren, bis hin zu der wachsenden Anzahl von Nicht-Regierungs-Organisationen, aus denen sich die weltweite Bewegung gegen Korruption zusammensetzt. Der Report erklärt die Tatsachen, die dem Korruptions-Wahrnehmungs-Index (CPI) zugrunde liegen, mit dem wir jährlich eine Rangliste der Länder nach ihrem wahrgenommenen Korruptionsgrad aufstellen. Er fügt außerdem dem Konzept der nationalen Integritätssysteme (wie es im *TI Source Book* dargestellt ist) eine globale Dimension hinzu.¹

Der *Global Corruption Report 2001* ist nicht erschöpfend, aber er bietet einen einzigartigen Überblick zum Thema Korruption für das Jahr 2000/2001. Die einzelnen Berichte sind Beurteilungen der Autoren und spiegeln insofern nicht immer den Standpunkt der nationalen Chapter von TI oder der ganzen TI-Bewegung wider. Dennoch stehen wir stolz hinter diesem Werk, das unserer Meinung nach ein aufschlussreiches Bild der Korruption von heute zeichnet.

Erkenntnisse aus dem Global Corruption Report 2001

Es erstaunt nicht, dass der *Global Corruption Report 2001* keine einheitliche Einschätzung des Standes der Korruption enthält, doch gewisse Muster zeichnen sich durchaus ab.

Korruptionsskandale dominieren die Nachrichten und die öffentliche Diskussion des Themas. Es ist eine gute Nachricht, dass Korruption heute mehr öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zieht als je zuvor. So konnte man im letzten Jahr mitverfolgen, wie Internet-Reporter Schmiergeldzahlungen für Waffenverträge filmten, was dazu führte, dass hohe Beamte und Politiker in Indien aufflogen; ebenso die Elf-Aquitaine-Affaire, die zur Verurteilung führender französischer Beamter führte; und in Peru gab es im Fernsehen eine tägliche Dosis heimlich aufgenommener Videos, die Politiker bei der Annahme von Bestechungsgeldern zeigten. Auf den Philippinen zwang die öffentliche Empörung über Korruption ein Staatsoberhaupt zum Rücktritt. Der Schleier der Heimlichkeit, der die Korruption lange Zeit umgab, lüftet sich langsam.

Bei vielen, auch bedeutenden Wahlen stand der Kampf gegen Bestechung im Mittelpunkt. Mexiko ist ein eindrückliches Beispiel für ein Land, in dem die Menschen jüngst durch die Wahl von Vicente Fox zum Präsidenten demonstriert haben, dass sie nach den Jahrzehnten weit verbreiteter Korruption endlich genug hatten. Hingegen haben Skandale in Deutschland, einigen südostasiatischen Ländern und in Südamerika die Besorgnis über Korruption im Bereich der Parteien- und Wahlfinanzierung genährt. In den USA ist der kritische Zustand offensichtlich, in dem sich Integrität und Verantwortlichkeit des Finanzierungssystems politischer Kampagnen befinden: Senator John McCain gewann seine Anhänger in den Präsidentschaftswahlen 2000 durch seine Kritik an Schmiergeldern. Der *Global Corruption Report 2001* geht davon aus, dass man dieses Problem durch internationale Standards in den Griff bekommen kann.

Ein Nachteil der zunehmenden Beachtung von Korruption ist, dass das Thema oft politisiert und ausgebeutet wird. Dieses Phänomen ist in der Politik einiger Länder in Südasiens, Südostasiens und Westafrika besonders ausgeprägt. Der Report weist auf die greifbare Gefahr hin, die von korruptionsbezogenen Hexenjagden ausgeht. Solche politischen Manipulationen behindern jene Maßnahmen, durch die Korruptionsfälle aufgedeckt und Übeltäter vor Gericht gebracht werden sollen.

Es gibt Anzeichen für ein wachsendes Engagement politischer Machthaber in Anti-Korruptions-Reformen, aber nationale Anti-Korruptions-Programme führen nicht nur zu positiven Ergebnissen. Die wachsende Bedeutung des Themas Korruption im öffentlichen Diskurs zwingt sowohl neue als auch langjährige politische Machthaber, sich an das Thema heranzuwagen. Russlands Präsident Vladimir Putin sah sich in seinem Kampf für die Geltung der Gesetze der Tatsache gegenüber, dass das gesamte russische Establishment von Korruption durchdrungen ist: In einem einzigen Jahrzehnt der Privatisierung öffentlicher Betriebe sind etliche Milliarden Dollar in die privaten Überseekonten ehemaliger Staatsbediensteter geflossen. In Japan scheint die neue Führung zu begreifen, dass ein ökonomischer Aufschwung die Lockerung jenes Tabus voraussetzt, das es bisher unmöglich machte, in der Politik über Korruption zu sprechen. Während man der japanischen Regierung noch bis vor kurzem ihre zögerliche Handlungsweise vorwarf, hat sie, zusammen mit der wiedergewählten Labour-Regierung in Großbritannien, ihre nationale Gesetzgebung mit der Anti-Korruptions-Konvention der OECD in Einklang gebracht.

In China haben die Behörden der Korruption den Krieg erklärt, wodurch sie stillschweigend dem internationalen Druck nachgaben, um sich für den Eintritt in die Welthandelsorganisation (WTO) vorzubereiten. Groß angelegte Projekte, durch die der Staat

betrogen werden sollte, wurden aufgedeckt und vor Gericht gebracht. Nach wie vor ist jedoch die fortbestehende Geltung der Todesstrafe für Verbrecher als drakonische Maßnahme zu verurteilen. Die Independent Commission Against Corruption in Hong Kong ist eine vorbildliche Anti-Korruptions-Einrichtung, und vielleicht findet die chinesische Regierung noch eine Möglichkeit, aus dem Erfolg dieser Einrichtung zu lernen. Auf jeden Fall bleibt aber die Unterdrückung der Medien in China ein Grund zur Besorgnis.

Nationale Anstrengungen gegen Korruption werden weltweit durch die fortdauernde Korruption im Bereich des Beschaffungswesens unterminiert. Der *Global Corruption Report 2001* zeigt, dass insbesondere die militärische Beschaffung zum Opfer illegaler Verträge und Provisionen werden kann, wie etwa in Südafrika und Südasiens, wo dies nicht nur gefährliche Folgen für die nationale Sicherheit hat, sondern auch auf Kosten der grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen geht. Das Beschaffungswesen muss weltweit von der Geheimniskrämerei, den Interessenkonflikten und dem Nepotismus befreit werden, die Transparenz an dieser kritischen Schnittstelle von öffentlicher und privater Sphäre verhindern.

Auch die engagiertesten Anti-Korruptions-Einrichtungen haben keine Aussicht auf Erfolg, wenn sie nicht unabhängig sind. In Kenia hat der oberste Gerichtshof die kenianische Anti-Korruptions-Behörde im Dezember 2000 für verfassungswidrig erklärt, was ernsthafte Auswirkungen auf die Beziehungen mit Kenias ausländischen Geldgebern hatte. In Südafrika hat eine Verfassungskommission den Leiter einer Sonderermittlungsstelle für Korruption von der Teilnahme an einer Untersuchung ausgeschlossen, die im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit stand.

Öffentliche Einrichtungen müssen stark und effektiv sein und die richtige Größe haben, um sicherzustellen, dass die Öffnung zum Weltmarkt nicht zur Folge hat, dass der Staat von privaten Interessen beherrscht wird. Wie der Report zeigt, hat letzteres in vielen Ländern der ehemaligen Sowjetunion schädliche Auswirkungen gehabt. Zudem beschränken sich erfolgreiche Anti-Korruptions-Programme nicht auf den Erlass von Gesetzen und die Einrichtung von Institutionen, sondern machen ihre ernsthaften Absichten durch realistische und kreative Strategien zur Umsetzung und Überwachung dieser Programme deutlich. Oft hat der Einfluss der Zivilgesellschaft die Programme gestärkt, wie etwa in Slowakien und Kolumbien, indem er ihnen zu mehr Glaubwürdigkeit und größerer öffentlicher Bekanntheit verhalf.

Das vermutlich wirksamste einzelne Mittel gegen Korruption ist größere Transparenz in allen Bereichen des Regierungshandelns. Neue Ansätze, die Transparenz herstellen, werden in einigen Gegenden langsam zum Standard. Das E-Government hat sich, beispielsweise durch Gebote für Beschaffungsverträge im Internet, in Chile, Estland und der Stadt Seoul durchgesetzt. Regierungen stellen zunehmend mehr Akten, Gewinn- und Verlustrechnungen und andere Quellen ins Internet. Der lettische Finanzminister installierte sogar eine Webcam in seinem Büro, damit jeder, den das interessierte, ihm zusehen konnte. Durch die Möglichkeiten der neuen Technologien werden die Türen zur Macht immer weiter aufgestoßen.

Die Wirtschaft hat sich des Themas Korruption angenommen und versucht, neue Standards einzuführen, die Korruption erkennen und ihr vorbeugen. Der *Global Corruption Report 2001* zeigt, dass sich die private Wirtschaft ihrer Verantwortung als Teil des Korruptionsprozesses nicht entziehen kann. Dies spiegelt auch der Bribe Payers Index von TI wider, der 2002 aktualisiert wird und die Bestechungsanfälligkeit von Unternehmen der führenden Exportländer darstellt. Die Initiativen der Wirtschaft haben einen erheblichen Einfluss auf den Kampf gegen Korruption, und die Wirtschaft ist ein wichtiger Partner in jedem Anti-Korruptions-Bündnis.

In den letzten Jahren hat die Zurückhaltung der internationalen Banken zu Stürmen öffentlicher Empörung geführt, als herauskam, dass einige Banken über enorme Guthaben zweifelhaften Ursprungs schändlich schwiegen oder von ihrer Existenz fahrlässigerweise gar keine Notiz nahmen. Die Versuche, der Geldwäsche zu begegnen, konzentrieren sich jetzt auf die Einführung von Transparenzmaßnahmen und die internationale Vereinheitlichung der Regelungen und Erfordernisse für Banken. Außerdem gibt es freiwillige Maßnahmen: TI hat eine wichtige Rolle bei der Durchführung einer "Know your customer"-Initiative gespielt, an der sich elf internationale Banken beteiligten und die als die "Wolfsberg-Prinzipien" bekannt wurde. Im Endeffekt könnten diese Maßnahmen dazu geführt haben, dass der Markt für Einzahlungen illegaler Gelder schrumpft.

Ähnliche freiwillige Initiativen gibt es im internationalen Diamantenhandel. Hier haben führende Geschäftsleute auf die Nachfrage nach "sauberen" Diamanten reagiert, indem sie sich für Zertifikate oder Produktkettensysteme einsetzten. Der *Global Corruption Report 2001* stellt auch dar, wie in diesem Fall eine ganze Industrie auf die Zivilgesellschaft und internationale Fürsprache reagiert hat. Der Diamantenhandel wurde dadurch zu einem Beispiel für einen Prozess, der beiden Seiten nützt, und für eine Entwicklung hin zu transparenteren Geschäftspraktiken. Die Anti-Korruptions-Bewegung kann aus solchen Fällen lernen.

Die Initiativen der Wirtschaft sind besonders in jenen Gebieten wichtig, die durch die Gesetzgebung allein nicht erschlossen werden können. Durch intensive Forderungen nach fairem Handel und gesellschaftlicher Verantwortung der Unternehmen haben viele führende Geschäftsleute sich bemüht, die Beachtung von Verhaltenskodizes sicherzustellen, in denen unter anderem Anti-Korruptions-Bestimmungen enthalten sind. Wie die empirischen Erhebungen im "Data and Research"-Abschnitt des *Global Corruption Report 2001* zeigen, haben Unternehmen, die ethisch korrekt handeln wollen, bereits zu verstehen gegeben, dass sie versuchen, nicht in korrupten Ländern zu investieren. Dies ist ein gutes Zeichen, doch der private Wirtschaftssektor muss trotzdem unablässig dazu angehalten werden, sich an den höchstmöglichen Transparenzstandards zu orientieren.

Die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft im Kampf gegen Korruption können eine positive Bilanz aufweisen. Das ist eines der ermutigenden Ergebnisse des *Global Corruption Reports 2001*, obwohl es wichtige Ausnahmen hiervon gibt. In Bosnien und Herzegowina haben es die internationalen Institutionen nicht geschafft, effektiv zusammenzuarbeiten. In Teilen Afrikas ebenso wie in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern ist der Einfluss internationaler Beteiligungen umstritten und komplex: Aktivisten haben jahrelang darauf hingewiesen, dass Privatisierung und Liberalisierung zu unkritisch als Mittel zur Korruptionsbekämpfung angesehen worden sind. Der *Global Corruption Report 2001* macht darauf aufmerksam, dass solche Hilfsstrategien, die international propagiert, lokal aber nicht mit genügend Vorsicht eingesetzt werden, Gelegenheit zu verstärkter Korruption bieten.

Auf regionaler Ebene war die Organisation of American States besonders aktiv in der Korruptionsbekämpfung. Erst vor kurzem haben auch so verschiedene regionale Organisationen wie die Southern African Development Community, die Economic Community of West African States und die Europäische Union (EU) Anti-Korruptions-Reformen in ihre Tagesordnungen aufgenommen und dabei neue, regionale Einflussmöglichkeiten zur Korruptionsbekämpfung aufgezeigt. In der Vorbereitungszeit zum Beitritt der Zentral- und südosteuropäischen Länder hat die EU auf diese großen Einfluss ausgeübt und, zusammen mit dem Europarat, erste Schritte zur Bekämpfung der Korruption im Bereich der Parteienfinanzierung unternommen. Der Europarat hat seinerseits straf- und zivilrechtliche Konventionen gegen Korruption entwickelt und ein Evaluationsprogramm für

Anti-Korruptions-Strategien in seinen Mitgliedsländern durchgeführt.

Weitere internationale Anstrengungen haben ebenfalls Erfolge zeitigen können: Eine schwarze Liste der Financial Action Task Force, in der Länder aufgeführt wurden, die sich am Kampf gegen die Geldwäsche nicht beteiligt hatten, hat in einigen dieser Länder beträchtliche Reformbemühungen ausgelöst. Die Umsetzung der OECD-Vereinbarungen gegen Bestechung, die 1999 in Kraft getreten waren und Bestechung im Ausland in den Unterzeichnerstaaten für strafbar erklären, ist ein Meilenstein, der entscheidende Resultate erhoffen lässt. Bestechungsgelder können nicht mehr als legitime Geschäftskosten steuerlich abgesetzt werden. Dies sind bedeutende Erfolge für die Anti-Korruptionsbewegung. Dennoch müssen wir weiterhin nach vorn schauen, um Lücken in den Vereinbarungen zu schließen, auf ihre Umsetzung zu drängen und den Umsetzungsprozess genau zu überwachen.

Um Korruption wirksam zu begegnen, ist die zunehmende internationale Zusammenarbeit von essentieller Wichtigkeit. Institutionen für multilaterale und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit konzentrieren sich heute mehr denn je auf Anti-Korruptions-Maßnahmen, und das wird auch in Zukunft wichtig sein. Eine zukünftige Gelegenheit zur Förderung der Anti-Korruptions-Arbeit auf internationaler Ebene könnte eine UN-Konvention gegen Korruption sein. Wir gehen davon aus, dass diese UN-Initiative sich auf Bereiche konzentrieren wird, die von den bisherigen Anstrengungen noch nicht in ausreichendem Maße erfasst wurden - etwa die Repatriierung gestohlener Gelder und gegenseitige Rechtshilfe -, und dass sie andere Aktivitäten zur Stärkung der Integrität, besonders auf nationaler oder regionaler Ebene, nicht verzögert oder gefährdet. Eine UN-Konvention gegen Korruption könnte den Weg für einen einflussreicheren, universellen Konsens darüber ebnen, dass dieses Problem nicht tolerierbar ist und eine Umgebung geschaffen werden muss, die weltweite Unterstützung für die Anti-Korruptions-Bewegung garantiert.

Bürgergesellschaften haben weltweit eine wahre Explosion der Anti-Korruptions-Bewegungen ausgelöst. Die Bürger verlangen mit mehr Nachdruck als je zuvor nach größerer Transparenz und danach, dass die Inhaber öffentlicher Macht zur Rechenschaft gezogen werden. Unterstützt von den Medien und von Wahlscheidungen haben zivilgesellschaftliche Aktionen eine Schlüsselrolle im Kampf gegen korrupte Praktiken gespielt. Die Zivilgesellschaft hat ihre Macht in den vergangenen Jahren in vielen Ländern demonstriert, sowohl durch die Überwachung der Machthaber als auch als Partner der Macht. In Peru zum Beispiel hat die Zivilgesellschaft einen neuen Weg eröffnet, indem sie Bestechungs- und Missbrauchsvorwürfen unter Fujimori und Montesinos nachging. Fast zwölf Regionalberichte im *Global Corruption Report 2001* berichten vom Mut der Zivilgesellschaft einschließlich der Nachrichtensender im Kampf gegen Korruption.

Bürgergesellschaften haben ihre Fähigkeit zu Innovation und Anpassung bewiesen. Doch trotz ihrer wachsenden Kapazitäten, trotz der Beharrlichkeit von Aktivisten und Journalisten und der Stimme, die sie der Gesellschaft verleihen, ist die Zivilgesellschaft nicht überall gern gesehen. Und viele Regierungen verhindern noch immer die freie Meinungsäußerung und die Freiheit der Presse, wie etwa in Simbabwe, oder tolerieren die Konzentration von Medienmacht in den Händen einzelner Politiker, wie in Honduras und Italien.

Die Bedeutung einer freien Presse ist nicht zu überschätzen. Die Berichterstattung der Medien hat zur Verbreitung der Erkenntnis beigetragen, dass Korruption Gesellschaften auf der ganzen Welt in ihrem Würgegriff hält. Trotz der Gefahren, mit denen sich Journalisten konfrontiert sahen, haben Nachrichtensendungen das ganze Jahr über berichtet, sei es, dass sie der Bestechung im argentinischen Senat nachspürten, sei es, dass sie Wahlfälschungen in Ghana aufdeckten. Im Rahmen des Möglichen sind Nachrichtensender auch in solchen

Gegenden aktiv geworden, die nicht eben für ihre Pressefreiheit bekannt sind, wie etwa im Mittleren Osten und in Nordafrika.

Weitere Schritte

Der *Global Corruption Report 2001* hat noch einmal klargemacht, dass Korruption ein großes, vielseitiges Problem darstellt, das reiche wie arme Gesellschaften gleichermaßen betrifft. Der Report will an die zentrale Rolle erinnern, die die Korruption des politischen und öffentlichen Sektors in der öffentlichen Diskussion spielt. Er zeigt aber auch, inwiefern der private Sektor Teil des Problems und seiner Lösung ist. Indem er darauf hinweist, dass eine verantwortungslose Regierungsführung, unzufriedene Bürger und Armut die unumgänglichen Resultate von Korruption sind, bestätigt er, dass der Kampf gegen Korruption nur dann Sinn macht, wenn er keine bloße Modeerscheinung ist, sondern unablässig fortgesetzt wird. Die Aufnahme der Korruption in den politischen Themenkatalog ist nur ein Anfang.

Bei der Bestandsaufnahme der erfolgreichen Maßnahmen im Kampf gegen Korruption wird immer wieder die Notwendigkeit von Koalitionen deutlich. Die mutigen Männer und Frauen, die in den nationalen Sektionen von TI oft unter Gefährdung ihrer eigenen Person gegen Korruption kämpfen, haben gezeigt, dass dieser Kampf außer Mut und Einsatzbereitschaft auch die Fähigkeit zur Bildung von breiten und haltbaren Allianzen erfordert. Vernetzungen in und zwischen den Gesellschaften vermindern nicht nur die Anreize zur Bestechung, sie fördern auch das Engagement gegen Korruption. Jüngste Unternehmungen wie die Wolfsberg-Prinzipien, Integritätspakte in Kolumbien und die zivilgesellschaftliche Überwachung des Verkaufs von Staatseigentum in Bulgarien und Slowakien zeigen die positiven Ergebnisse solch kreativer Allianzen.

Auf internationaler Ebene arbeiten wir bei Transparency International intensiv daran, ein öffentliches Bewusstsein herzustellen, Netze der Zusammenarbeit aufzubauen und internationale Finanzorganisationen, internationale Organisationen und multinationale Unternehmen dazu zu veranlassen, sich stärker gegen Korruption zu engagieren. Wie dieser Report zeigt, können die weltweiten Normen für Integrität und Transparenz ihnen dabei durchaus nützlich sein. Aber der Kampf gegen Korruption muss auch noch einmal in jedem Land einzeln ausgefochten werden. Der Report zeigt, dass wir gerade erst angefangen haben unsere Erfahrungen zu machen und zu lernen, welche Maßnahmen nützlich sind.

Genau wie die Anti-Korruptions-Bewegung ist auch der *Global Corruption Report 2001* "Work in progress". Die Inhalte mancher Berichte werden bei dem einen oder anderen Leser Unbehagen auslösen. Wieder andere werden in ihnen Probleme finden, die dringend einer Lösung bedürfen. Wir sind gespannt auf die Reaktionen unserer vielen Partner, Anhänger und Kritiker. Wir möchten unsere globale Berichterstattung über Korruption weiterhin verbessern und präzisieren, damit unser Bericht die breitgefächerten Bedürfnisse der internationalen Anti-Korruptions-Koalition erfüllt.

¹ Der Korruptions-Wahrnehmungs-Index von TI ist eine jährlich erscheinende Rangliste von Ländern nach ihrem jeweiligen wahrgenommenen Korruptionsgrad. Er wird aus verschiedenen Umfragen zusammengestellt. Der CPI aus dem Jahr 2001 findet sich auf Seite 232. Das *Source Book* von TI wurde mittlerweile in über 20 Sprachen übersetzt. Es plädiert für einen umfassenden Ansatz zu Transparenz und Verantwortlichkeit, wobei es sich auf das TI-Konzept eines Nationalen Integritätssystems stützt. Jeremy Pope: *TI Source Book 2000 - Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (Berlin, Transparency International, 2000).