

Peter Eigen
Das Netz der Korruption
Wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung
kämpft
Campus Verlag
Frankfurt am Main 2003
ISBN 3-593-37188-X

Textauszug
S. 74-81 und 173-180

Inhalt

Vorwort von Bundespräsident a.D. Richard von Weizsäcker . . .	9
1. Einführende Gedanken	11
2. Arbeit bei der Weltbank	18
3. Erkenntnisse und Widerstände	28
4. Es geht los	37
5. Die Organisation wächst	46
6. Konflikt mit der Weltbank	56
7. Die OECD-Konvention	65
8. Der Integritätspakt	74
9. Wie Unternehmen handeln müssen	82
10. Wie man Korruption bekämpft: the Corruption Fighters’ Toolkit	95
11. Das Internet als entscheidendes Werkzeug	104
12. Der Corruption Perceptions Index	112
13. Der Bribe Payers Index	121
14. Der TI-Integritätspreis – Schutz für Whistleblower . . .	126

15. Korruption in Deutschland	138
16. Kohl, Klüngel und die Konsequenzen	148
17. Das (deutsche) Gesundheitswesen	161
18. Der Global Corruption Report	173
19. Internationale Organisationen und ihr Kampf gegen die Korruption	181
20. Es gibt nicht nur Transparency	193
21. Der Kreis schließt sich – Kenia als gutes Beispiel	206
22. Wie es weiter geht	217
 Nachwort von Hans Küng	223
 Nachwort von James D. Wolfensohn	238

Anhang

Die Weltkarte der Korruption	247
Der Corruption Perceptions Index	283
Der Bribe Payers Index	288
Web-Adressen	299
 Danksagung	301

8

Der Integritätspakt

Der Integritätspakt ist ein Werkzeug, das in den 90er Jahren von Transparency International entwickelt wurde, um den Regierungen, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, die bereit sind, die Korruption zu bekämpfen, im Bereich von öffentlichen Auftragsvergaben zu helfen. Der Integritätspakt hilft, das Vertrauen der Bevölkerung in das Vergabeverhalten der Behörden zu stärken und trägt dazu bei, die Glaubwürdigkeit in das Vorgehen von Regierungen und Administrationen im Allgemeinen zu steigern.

Transparency International über den Integritätspakt

Die Idee ist genauso simpel wie revolutionär. In einem eng begrenzten Markt, in einer einzigen Wettbewerbssituation, setzen sich alle Beteiligten an einen Tisch. Die ausschreibende Behörde oder das ausschreibende Unternehmen und alle potenziellen Auftragnehmer, die sich um den Kuchen streiten. Und dann bringt man sie dazu – völlig unabhängig davon, wie sie sich in anderen Märkten verhalten oder ob sie nun zuvor jahrelang bestochen haben oder bestochen worden sind –, eine Vereinbarung zu treffen, die nichts anderes regelt, als dass sich jeder Teilnehmer verpflichtet, in dieser einen Wettbewerbssituation auf korrupte Methoden zu verzichten. Eine unabhängige Stelle, wenn möglich eine Organisation der Zivilgesellschaft, wie beispielsweise eine nationale Sektion von TI, wird berufen, die dies überwacht. Wer gegen das Antikorruptionsgebot verstößt, erhält empfindliche Strafen. Das

ist kurz umrissen der Integritätspakt oder Integrity Pact (IP), eines unserer effektivsten Instrumente im Kampf gegen die Korruption.

Wer genau eigentlich die Idee hatte, kann heute bei Transparency International niemand mehr sagen. Als ich Ende 1992 mit Robert McNamara über diese Idee sprach, war er wie elektrisiert. Ich nannte das damals noch die »Insel der Integrität«, um zu veranschaulichen, dass wir von den Beteiligten nicht verlangten, überall in der Welt von heute auf morgen ihre Praktiken zu ändern. Sie sollten nur an einem Punkt anfangen, an dem sie sich darauf verlassen konnten, dass ihre Wettbewerber an dieselben Regeln gebunden waren. Es war gleichsam ein Fluchtweg aus dem Gefangenendilemma. McNamara glaubte so stark an diesen Mechanismus, dass er meine Einladung zur Gründungsveranstaltung in Berlin nur unter der Bedingung annahm, dass wir die »Insel der Integrität« zum Hauptgegenstand unserer Beratungen machen würden. Nur das konnte seiner Meinung nach einen Erfolg im Kampf gegen die Korruption ermöglichen. Vereinbarungsgemäß verhandelte er mit Alberto Dahik aus Ecuador, Fritz Heimann und mir am Vorabend der Konferenz bis in die frühen Morgenstunden, um den Einsatz der »Insel der Integrität« bei einem der nächsten Projekte in Ecuador zugesichert zu bekommen. Er versprach TI aus seiner eigenen Tasche eine Spende von 10 000 US-Dollar, wenn dies zum ersten Mal gelingen sollte. Nachdem wir uns auf all das verständigt hatten, erlaubte er uns hochzufrieden, bei der Gründungsveranstaltung seinen Namen zu benutzen, obwohl er sich nicht selbst an der Tagung beteiligen wollte. Später rief er mich immer wieder an, um den Stand der »Inseln der Integrität« zu erfahren. Schließlich reiste er mit uns zu befreundeten afrikanischen Staatschefs, um sie von der Nützlichkeit dieser Idee zu überzeugen.

Auch bei den großen Unternehmen fand die Idee Anklang. Sie erschien ihnen als plausible Möglichkeit, aus der Korruptionsfalle zu entkommen, ohne wichtige Aufträge an weiterhin bestechende

Wettbewerber zu verlieren. Der Versuch, die Interessenlage der wichtigen Akteure zu verstehen und ihnen einen Ausweg aus dem Dilemma zu ebnen, war sicherlich bezeichnend für die strategischen Überlegungen, die wir gemeinsam bei der Gründung von Transparency International verfolgten. Wieder waren wir ganz pragmatisch, wie es unser Ansatz war, und wir waren bereit, jene kleinen praktischen Schritte in den »Inseln der Integrität« vorwärts zu gehen.

Hansjörg Elshorst erinnert sich: »Ich weiß noch, wie ich mich kurz vor unserer wegweisenden Konferenz im Latimer House auf dem Flug von Frankfurt nach London mit dem Chefökonom der GTZ unterhielt, der sehr skeptisch war und alles für Quatsch hielt. Meines Wissens war dies das erste Mal, dass wir davon sprachen, dass wir dafür sorgen müssten, dass auf einer ›Island of Integrity‹ das vorgelebt wurde, was wir uns vorstellten. Die Idee lag in der Luft, auch Peter und Michael Wiehen hatten sie wohl zur etwa gleichen Zeit, sodass ich keinerlei Geburtsrecht reklamiere. Schon damals griff das Konzept, sehr viele Menschen aus den unterschiedlichsten Lebensbereichen zusammenzubringen und gemeinsam deren Fähigkeiten und Ideen zu nutzen, um eine Koalition zu gründen.«

Es war Michael Wiehen, der nach seinem Ausscheiden aus der Weltbank den Integritätspakt ausarbeitete, um ihn zu dem feinen, aber auch flexiblen Instrument zu schleifen, der er heute ist. Er erzählt: »Der Integritätspakt ist ein Versprechen auf Gegenseitigkeit, gilt also für beide Seiten, zum Beispiel Ministerien auf der einen und Baufirmen, Lieferanten und technische Berater auf der anderen. Dabei muss der Auftraggeber bei der Ausschreibung angeben, dass er den Pakt anwenden will und sich alle Anbieter daran halten müssen. Wichtig ist dabei, dass sowohl der Auftraggeber als auch der Auftragnehmer Sanktionen unterliegen. So verpflichtet sich etwa der Auftraggeber, Disziplinarmaßnahmen gegen korrupte Mitarbeiter einzuleiten. Der potenzielle Auftragnehmer

wird, wenn ihm korrupte Methoden nachgewiesen werden, natürlich den Auftrag verlieren. Außerdem beinhaltet der Pakt den Verlust der Bietergarantie, jener Summe, die die Bieter dem Auftraggeber als Sicherheit im Voraus bezahlen müssen und die bei einem Auftragsvolumen von 50 Millionen Euro in der Regel drei bis fünf Millionen beträgt. Zusätzlich wird der Korrumpierende schadenersatzpflichtig und kommt auf eine schwarze Liste, wird also von zukünftigen Aufträgen ausgeschlossen.«

Die Überwachung erfolgt entweder durch TI oder durch andere Mitglieder der Zivilgesellschaft. Der Auftraggeber kann auch eine externe Firma mit der Überwachung beauftragen. Wichtig ist, dass die Überwacher Zugang zu sämtlichen Unterlagen erhalten müssen.

Am effektivsten bei der Aufdeckung von Korruption sind, wie wir festgestellt haben, die Mitbewerber der korrupten Firmen. Die wissen oft als Erste, dass geschmiert worden sein muss. Wir vertrauen also auch auf den Druck durch benachteiligte Mitbewerber.

Die Kernpunkte des Integritätspakts sind schnell umrissen. Für die ausschreibende Behörde oder Organisation legt er Folgendes verbindlich fest, wie auch in unseren entsprechenden Grundlagendokumenten nachzulesen ist:

- Kein offizieller Vertreter der Behörde wird weder direkt noch durch Mittelsmänner jede Art von Bestechungsgeld, Geschenken, Gefallen oder sonstige Vorteile für sich oder eine andere Person, Organisation oder dritte Partei, die etwas mit der Vergabe zu tun hat, annehmen oder verlangen und dafür Vorteile im Bieterprozess gewähren.
- Die Behörde wird alle nötigen und angemessenen technischen, rechtlichen und administrativen Informationen, die das laufende oder ausgeschriebene Projekt betreffen, öffentlich zugänglich machen.
- Kein Vertreter der Behörde wird den Bietern oder Vertragspartnern vertrauliche Informationen zukommen lassen, die dem Bie-

ter oder Vertragspartner einen unrechtmäßigen Vorteil innerhalb des Ausschreibungsverfahrens oder der Durchführung des Vertragsabschlusses verschaffen würden.

- Alle Vertreter der Behörde, die mit dem Bieterprozess, der Überprüfung des Angebots und dem Vertragsabschluss zu tun haben, werden jedweden Interessenkonflikt im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe enthüllen. Es wäre äußerst wünschenswert, dass sie auf dieselbe Weise sowohl ihre eigenen als auch die Vermögenswerte ihrer Familienmitglieder offen legen.
- Jeder Vertreter der Behörde wird jeden Versuch oder tatsächlich erfolgten Bruch der Vereinbarungen sowie jeden ernsthaften Verdacht, dass es zu einem solchen Bruch gekommen ist, den entsprechenden Regierungsbehörden melden.

Was die potenziellen Auftragnehmer angeht, sehen die Regeln ähnlich aus:

- Sie werden weder den Vertretern der ausschreibenden Behörde noch ihren Verwandten oder Freunden weder direkt noch durch Mittelsmänner jedwede Art von Schmiergeldern, Geschenken, Gefallen oder andere Vorteile anbieten, um innerhalb des Bieterprozesses Vorteile zu erhalten.
- Sie werden sich nicht mit anderen Parteien innerhalb des Ausschreibungsprozesses absprechen und so die gebotene Transparenz und Fairness des Bieterprozesses und des Vertragsabschlusses beeinträchtigen.
- Sie werden keine Vorteile im Gegenzug für unprofessionelles Verhalten akzeptieren.
- Sie werden alle Zahlungen an Agenten oder andere Mittelsmänner offen legen, die außerdem keinesfalls mehr als den angemessenen Gegenwert für ihre Dienste erhalten dürfen. Diese Offenlegung sollte vorzugsweise durch alle Bieter bei der Gebotsabgabe erfolgen, aber allerspätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem der Auftrag vergeben wird.

Der Pakt ist multifunktional einsetzbar. Er passt nicht nur bei der Vergabe von Bauaufträgen, sondern immer da, wo eine begrenzte Anzahl von Wettbewerbern sich um einen konkreten Markt bemüht, also auch bei Privatisierungsprojekten und der Vergabe von Nutzungsrechten oder Lizenzen, etwa für Rohstoffgewinnung, Bergwerke, Erdölförderung, Forstrechten, Energie- oder Wasserversorgung, Telefondienste oder die Müllentsorgung. Natürlich ist es wichtig, dass wirklich alle Beteiligten an einem Ausschreibungsprozess dem Integritätspakt beitreten. Weigert sich nur ein einziger, funktioniert das Modell nicht. Darin lag übrigens der Disput mit der Weltbank, die sich wehrte, Anbieter, die sich weigern, dem Pakt beizutreten, von einer Ausschreibung auszuschließen. Doch wegen der immanenten Logik wirkten wir natürlich auf die ausschreibenden Stellen ein, dass sie den Beitritt aller potenziellen Bieter zu unserem Pakt zur Vorschrift machen. Sollten einige Bieter Zweifel daran haben, sollte man so lange mit ihnen verhandeln und den Vertrag überarbeiten, bis man sich schließlich auf einen für alle Beteiligten akzeptablen Integritätspakt einigt.

Der Integritätspakt ist kein in Stein gemeißeltes Gesetz, sondern er kann an viele Bedürfnisse angepasst werden. Außerdem werden generell das Konzept und seine konkrete Ausgestaltung von uns immer wieder auf ihre Brauchbarkeit überprüft und durch neu gewonnenes Wissen ergänzt.

Derzeit ist er weltweit in Gebrauch. So zum Beispiel bei 60 bis 70 Projekten in Kolumbien und jeweils zwei bis drei Projekten in Pakistan, Italien, Korea, Panama, Nepal, Paraguay und Mexiko.

In Kolumbien nahm die Regierung Pastrana im Mai 1999 unseren Integritätspakt sogar in die Prioritätenliste ihres »Nationalen Entwicklungsplanes« auf. In Artikel 4, Absatz 2, heißt es dort: »Um die Zivilgesellschaft am Kampf gegen die Korruption zu beteiligen, werden wir die Umsetzung des Programms der Inseln der Integrität von Transparency International propagieren, damit sich

Bieter in nationalen und internationalen Ausschreibungen zu ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Verantwortung durch Antikorruptionsvereinbarungen bekennen.«

Innerhalb eines Jahres gelang es TI Kolumbien, schon rund 40 Projekte mit dem Integritätspakt erfolgreich umzusetzen. An einigen dieser Projekte waren auch internationale Institutionen wie die Weltbank, die interamerikanische Entwicklungsbank, die UNDP (das Development Programme der UNO) oder die deutsche GTZ beteiligt.

Einige weitere Beispiele sollen zur Illustration genügen. In der argentinischen Stadt Morón wurde der Integritätspakt zwischen der Stadtverwaltung und insgesamt vier Bietern geschlossen, die sich um einen Vierjahresvertrag zur Müllentsorgung bewarben. Das Projekt hatte einen ungefähren Umfang von 32 Millionen US-Dollar. In Italien überzeugte unser Chapter die Verwaltungen von Mailand, Genua, Varese und Bergamo, unseren Pakt einzusetzen. Nachdem die Stadtverwaltung und das Stadtparlament von Mailand im Oktober 2000 seiner Anwendung bei öffentlichen Ausschreibungen zustimmten, signalisierten sofort sechs weitere italienische Städte ihr Interesse. Und tatsächlich flogen in Mailand auch einige Firmen auf, die sich nicht an den Pakt gehalten hatten. Auch in der südkoreanischen Hauptstadt Seoul waren wir erfolgreich. Allein im Jahr 2000 wurde der Integritätspakt bei insgesamt 62 Projekten mit einem Gesamtvolumen von 105 Millionen US-Dollar eingesetzt. Mehr Informationen gibt es übrigens im Internet unter <www.metro.seoul.kr>.

Über eines unserer aktuellsten Projekte erzählt Michael Wiehen: »Wir freuen uns besonders, dass der Integritätspakt jetzt auch zum ersten Mal in Pakistan zum Einsatz kam. Hier ging es um die Projektierung einer circa 150 Kilometer langen Wasserpipeline. Ein ähnliches Projekt vor vier Jahren hatte damals 200 Millionen Dollar gekostet. Diesmal sind es gerade mal 50 Millionen. Wir führen das natürlich nicht nur auf den Integritätspakt zurück, son-

dern auch auf das gesteigerte öffentliche Interesse an dem Projekt, aber sicher haben wir einen kleinen Beitrag geleistet.«

Weltweit sind wir also aktiv, um unseren Integritätspakt bekannt zu machen. Die Ergebnisse sind mehr als ermutigend. Korrupte Staatsdiener und korrumpierende Unternehmen flogen auf, Bieterprozesse wurden für die Öffentlichkeit transparent gestaltet, Projekte für die öffentlichen Kassen günstiger. Eine Erfolgsbilanz, die ausgerechnet hierzulande durchbrochen wird. Michael Wiehen: »In Deutschland haben wir unsere Mithilfe vor sechs Jahren beim Bau des Flughafens Berlin-Schönefeld angeboten. Damals hatten sowohl die Anbieter als auch die Regierungen von Berlin und Brandenburg ihre Zustimmung gegeben. Aber die Betreibergesellschaft hat den Pakt vehement abgelehnt und somit zum Scheitern gebracht. Sie haben sich bitter beschwert, wie wir überhaupt davon ausgehen könnten, dass es hier zu Korruption kommen könne. Drei Monate später gab es den ersten Korruptionsfall. Wir haben bereits mit einer ganzen Reihe von deutschen Kommunen gesprochen oder sind noch in Gesprächen. Denn wir haben viele Informationen, die belegen, dass wir Weltmeister im Bestechen sind. Allein in Wuppertal laufen 750 Verfahren wegen Korruption. Doch bisher war noch niemand in Deutschland bereit, den Integritätspakt einzusetzen. Es bedarf eben noch einer Menge Überzeugungsarbeit.«

18

Der Global Corruption Report

Der erste Versuch einer Organisation, den globalen Kampf gegen die Korruption darzustellen. Eine Art Reiseführer im Dschungel der diversen Standards und Praktiken in den verschiedenen Regionen der Welt.

The Guardian (Großbritannien), 16. Oktober 2001, über den ersten Global Corruption Report

Korruption untergräbt die Entwicklung von Ländern und die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Korruption ist ein Krebsgeschwür, das die Gerechtigkeit und die Chancengleichheit empfindlich verletzt. Sie erschwert nachhaltige Entwicklung und trifft die Armen besonders stark. Wer für eine positive Entwicklung gerade auch in den armen Ländern eintritt, muss für eine gerechte und auf rechtsstaatlichen Grundsätzen beruhende Wirtschaftsordnung eintreten, muss demnach Korruption entschieden bekämpfen.

Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wiecek-Zeul am 22. Januar 2003 zur Vorstellung des zweiten Global Corruption Report

Kann man den Ist-Zustand der weltweiten Korruption in einen einzigen Bericht, in ein einziges Buch packen? Wir versuchen es zumindest: In unserem jährlich erscheinenden Global Corruption Report (GCR) kommen Mitarbeiter von TI, Journalisten, Aktivisten und Wissenschaftler aus aller Welt zu Wort und berichten über

die Korruption zu ausgewählten Themen und in den wichtigsten Regionen. Sie erzählen von Fortschritten, Rückschlägen, Widerständen, neuen Entwicklungen, bedenkenswerten Strömungen und Aktionen, die vor Ort gegen die Korruption durchgeführt wurden. Ein Buch, das sich aus so vielen Quellen speist, kann nicht unbedingt die offizielle Stimme von Transparency International sein, aber es präsentiert eine Bestandsaufnahme dessen, was sich wo auf der Welt tut. Die Hauptaufgabe des Global Corruption Reports ist aber, zu zeigen, dass die Medien und die Zivilgesellschaft weiterhin wachsam sein müssen und dass wir auch weiterhin auf den Mut von investigativen Journalisten und Whistleblowern angewiesen sind, um der Korruption Herr zu werden.

Auch wenn die Korruption immer noch allgegenwärtig zu sein scheint, konnten wir in den vergangenen Jahren ein immer positiveres Bild zeichnen. Es zeigte sich nämlich, dass es weltweit immer weniger Schlupfwinkel für Korruption gibt und dass das Stichwort Korruption immer häufiger in die Agenda der Politiker, der Wirtschaftslenker und der Zivilgesellschaft aufgenommen wird. Einen Teil dazu haben auch das Internet und die Massenmedien beigetragen. Durch die Beschleunigung des Informationsflusses verlangen die Medien und die Öffentlichkeit weltweit immer entschiedener Rechenschaft von Unternehmen und Politikern. Wir von Transparency International versuchen unseren Beitrag zu leisten, um diesen Informationsfluss zu nähren und zu sichern.

Denn in immer mehr Staaten folgen die Regierungen dem Beispiel der skandinavischen Staaten und ergreifen Maßnahmen für mehr Transparenz. TI und auch andere Organisationen der Zivilgesellschaft überwachen sie dabei und regen sie dazu an, sich ständig selbst zu überprüfen. Von Chile und Brasilien bis nach Südkorea und Indien wird mit der Ausweitung des E-Governments das Internet auch immer häufiger genutzt, um Informationen über wichtige Entscheidungsprozesse, wie beispielsweise die Auswertung von Geboten bei öffentlichen Ausschreibungen und Privati-

sierungen, allgemein zugänglich zu machen. Jeremy Pope schreibt im GCR 2003: »Der Durchschnittsbürger braucht in jeder Lebensphase Zugang zu Regierungsinformationen, um seine Rechte ausüben zu können. Ohne diesen Zugang ist er eine leichte Beute für Korruption und Missbrauch.«

Die positiven Beispiele von Ländern, die sich diese Erkenntnisse immer mehr zu Eigen machen, sind für die Industriestaaten genauso wichtig wie für die Entwicklungsländer. Sie zeigen jenen Staaten, die sich heute noch weigern, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, dass es eben doch anders geht.

Die Berichte aus den Regionen in unserem neuesten GCR beginnen mit Westeuropa und Nordamerika. Gerade in den USA ist das Thema Transparenz so wichtig wie selten zuvor, denn dort hat beispielsweise der Enron-Skandal die Wirtschaft zutiefst schockiert und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität von Wirtschaftsunternehmen schwer beschädigt. Enron und die nachfolgenden Skandale haben den Eindruck verstärkt, dass Rechnungsprüfer, Steuerberater, Anwälte und Banker mit ihren Firmenkunden gemeinsame Sache machen, um der Geschäftsleitung durch Fälschung der Bilanzen kurzfristige Gewinne zu ermöglichen. Sie nehmen dabei billigend in Kauf, dass das Vertrauen der Aktionäre, der Angestellten und der breiten Öffentlichkeit missbraucht wird.

Die Berichte unserer Freunde aus aller Welt zeigen auch detailliert, dass die Wirkung der Antikorruptionskonvention der OECD noch immer zu wünschen übrig lässt. Wir mussten feststellen, dass die neue Rechtslage – nämlich das Verbot der Auslandskorruption in den Unterzeichnerstaaten der Konvention – bei Wirtschaftsunternehmen nur unzureichend bekannt ist und dass nur wenige Verstöße auch gerichtlich verfolgt werden. In den meisten OECD-Ländern fehlt anscheinend der politische Wille, große Bestechungsfälle zu ahnden, wenn sie von ihren Staatsangehörigen im Ausland begangen werden. Zudem wird der Monitoring-Prozess, durch den die effektive Anwendung der Konvention durch die

Mitgliedsregierungen überprüft und gewährleistet werden soll, nicht ausreichend finanziert und liegt hinter seinem Zeitplan zurück. Wenn es der OECD nicht gelingt, die Regierungen zur Strafverfolgung zu bewegen, wird die Konvention scheitern – auch das ist ein Fazit unseres aktuellen Berichts.

Gesetzesreformen reichen natürlich nicht aus, um die Transparenz zu fördern. Auch innerhalb der Welt der Unternehmen müssen sich die Vorstände der Herausforderung stellen, Korruption zu bekämpfen. Immerhin haben viele Unternehmer mittlerweile verstanden, dass die Bekämpfung der Korruption wirtschaftlich sinnvoll ist. Einer Ende 2001 erschienenen Studie von Social Weather Stations zufolge waren Unternehmer auf den Philippinen bereit, zwei Prozent ihres Nettofirmeneinkommens für die Finanzierung von Antikorruptionsprogrammen aufzuwenden. Denn nach ihren Schätzungen würde die Korruptionsprävention zu einem fünfprozentigen Anstieg ihres Nettoeinkommens und zu zehnpromzentigen Einsparungen bei den Vertragskosten führen.

Ermutigend ist auch, dass in den EU-Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa der politische Wille und die Anstrengungen der Zivilgesellschaft – auch auf den Druck internationaler Institutionen hin – dazu geführt haben, dass Transparenz und Good Governance, also das Regieren unter Beteiligung gesellschaftlicher Kräfte, gefördert werden. Trotz allem wird sich der Fortschritt nur langsam gegen den schlechten Ruf einiger Verantwortlicher in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft durchsetzen können. Weltweit nämlich hat die Öffentlichkeit das Vertrauen in Politiker verloren. Die politischen Parteien genießen weniger Vertrauen als irgendeine andere Institution. Neuesten Umfragen des New Europe Barometer zufolge traut in Mittel- und Osteuropa nur jeder achte Bürger politischen Parteien und nur jeder Siebte einem Abgeordneten. Es gibt also noch viel Spielraum für Verbesserungen.

Der Global Corruption Report 2003 zeigt auch einige positive Trends bei den Entwicklungshilfeorganisationen, die sich inzwi-

schen selbst immer mehr verbindliche Regeln gegen die Korruption geben und Maßnahmen ergreifen, um diese zu unterbinden. Konsequenterweise führten viele Entwicklungshilfeorganisationen auch eine öffentliche Berichterstattung ein, um eine unabhängige Kontrolle zu gewährleisten. Inzwischen drängen diese Organisationen weltweit darauf, dass die Haushaltsführung der Staaten, in denen sie tätig sind, offen gelegt werden und diese Länder ihren Kampf gegen die Korruption verstärken.

Der GCR bestätigt und bestärkt wiederum die Forderung, dass die Geberorganisationen darauf dringen sollten, die Ausgaben für Entwicklungsprojekte vollständig von der Zivilgesellschaft kontrollieren zu lassen, damit diese sich vergewissern kann, dass das Geld bei den richtigen Empfängern, beispielsweise Schulen und Krankenhäusern, landet. Es sind nämlich zivilgesellschaftliche Institutionen, die verstärkt zur Korruptionsbekämpfung und zu mehr Transparenz beitragen können, besonders in einer Reihe von afrikanischen Ländern.

Unsere nationalen Sektionen in Afrika stehen an der Spitze einer Kampagne, mit deren Hilfe Vermögenswerte repatriert werden sollen, die ehemalige Diktatoren ihren eigenen Völkern gestohlen und auf Bankkonten in London, Zürich, New York, Frankfurt und Liechtenstein geparkt haben. Ein mehr als schwieriges Unterfangen. Jermyn Brooks schildert die Problematik: »Das Problem ist, dass etwa die Nigerianer auf der Suche nach dem gestohlenen Geld die rechtlichen Grundlagen und Prozeduren in allen beteiligten Ländern kennen müssen – von New York bis Zürich. Nur allzu oft sind die Prozeduren alles andere als transparent und man muss in jedem Land eigene Anwälte bezahlen, die sich durch den Dschungel kämpfen.«

So erlitten die Nigerianer im Jahr 2002 einen herben Rückschlag, als es ihnen misslang, 1,2 Milliarden US-Dollar zurückzuholen, die der frühere Diktator Sani Abacha gestohlen hatte. Abachas Sohn weigerte sich, ein bereits geschlossenes Abkommen zu

unterschreiben. Aufgrund dieses Abkommens wären Anklagen wegen Diebstahls und Geldwäsche gegen ihn und einen seiner Geschäftspartner fallen gelassen worden, nicht aber die Anklagen wegen Mordes.

In Südamerika wurden dagegen Erfolge bei der Suche nach unrechtmäßig verschobenen Staatsgeldern erzielt. In Peru hat die Regierung unter Alejandro Toledo große Anstrengungen unternommen, um das Unrecht der Fujimori-Ära wieder gutzumachen. Beispielsweise sind Konten mit Korruptionsgeldern in Höhe von 225 Millionen US-Dollar eingefroren worden, die unter anderem Fujimoris Geheimdienstchef Vladimiro Montesinos gehört hatten, der jetzt im Gefängnis sitzt.

Der Kampf gegen die Korruption wird auf vielen Schlachtfeldern ausgefochten. Zu den wichtigsten Helfern der Zivilgesellschaft gehören investigative Journalisten, die sich nicht scheuen, Missstände aufzudecken. Und das, so zeigte sich, ist nicht ungefährlich: Im Jahr 2001 starb jeder vierte getötete Journalist, während er wegen Korruption ermittelte. Im Jahr 2002 wurden zwar weniger Journalisten umgebracht, aber die Gefahr ist nicht geringer geworden. Überall bedrohen die Machthaber weiterhin jene, die Korruptionsthemen recherchieren, und nur allzu oft bleibt es nicht bei der Drohung. In Bangladesch, Kolumbien, Russland und auf den Philippinen wurden Journalisten ermordet, die über Korruption schrieben.

Auf der anderen Seite gibt es aber auch sehr viele Fälle, in denen die Medien ihre Überwachungsaufgabe nicht erfüllen und stattdessen unangemessen enge Beziehungen zu führenden Politikern unterhalten. In diesen Fällen werden die Medien wohl kaum zur Aufklärung von Korruptionsfällen beitragen. So belegt eine Studie der Weltbank, dass Medien, die der öffentlichen Hand gehören, seltener zur Aufklärung von Korruption beitragen als Medien, die Privatunternehmern gehören. Im Mittleren Osten gehören Fernsehsender häufig Ministern in der jeweiligen Regierung, deren

Interessenkonflikte tabu sind. Die Journalisten müssen mit Haftstrafen rechnen, wenn sie die politische Führung kritisieren, denn in der arabischen Region gibt es das Recht auf Informationsfreiheit kaum.

Hohe journalistische Standards werden aber nicht nur durch politischen Druck und unstatthafte Beziehungen zwischen Journalisten und Personen des öffentlichen Interesses verhindert. In vielen Ländern bedroht auch die Konzentration des Privatbesitzes in einer Hand die Medien im Kampf gegen die Korruption. Ganz deutlich wird dies in Italien, wo Ministerpräsident Silvio Berlusconi die Mehrheit der privaten Fernsehsender und als Regierungschef auch das öffentliche Fernsehen unter seiner Kontrolle hat. Berlusconi hatte vor seiner Wahl versprochen, den Konflikt zwischen seiner politischen Funktion und seinen Medieninteressen innerhalb der ersten 100 Tage seiner Amtszeit zu lösen, aber bis heute ist es bei diesem Versprechen geblieben. Als EU-Mitglied setzt Italien damit ein verhängnisvolles Zeichen für die EU-Beitrittskandidaten, die erst kürzlich den Klauen der stalinistischen Zensur entronnen sind.

In den 16 Berichten aus allen Teilen der Welt, die im GCR 2003 zusammengestellt sind, finden sich Korruptionsfälle und Berichte über positive Reformen ebenso wie über negative Entwicklungen. Außerdem enthält der GCR Beiträge von Ronald Noble, dem Generalsekretär von Interpol, und der Französin Eva Joly, die für ihren Mut als Untersuchungsrichterin im Fall Elf Aquitaine 2001 einen TI-Integritätspreis erhielt. Ein umfangreicher »Data and Research«-Anhang mit Zahlen und Grafiken rundet als nützliche Referenzquelle den Global Corruption Report ab. Das Schwerpunktthema des aktuellen GCR, dem zahlreiche Artikel gewidmet sind, ist der Informationszugang, da er für den Schutz gegen Korruption so zentral ist. Toby Mendel, Vorsitzender des Rechtsprogramms der angesehenen Schutzorganisation für die freie Presse »Article 19«, schreibt im GCR 2003:

Die Erfahrung lehrt, dass Vorschriften in der Verfassung nicht ausreichen, um das Recht auf Informationszugang in der Praxis durchzusetzen; es muss auch eine Gesetzgebung dazu verwirklicht werden. Länder in der ganzen Welt sorgen für solche Gesetze, nach 2000 auch Bosnien-Herzegowina, Großbritannien, Kirgistan, Polen und Südafrika. Gesetzesentwürfe gibt es in Guatemala, Indien, Indonesien und Nigeria.

Im Jahr 2002 haben nationale Sektionen von TI in Deutschland, im Libanon, in Mexiko, Panama und anderen Ländern Kampagnen für Informationsfreiheit durchgeführt. In einem dramatischen Sonderfall beteiligten wir uns dabei an der »Publish What You Pay«-Kampagne der NGO Global Witness, die Druck auf internationale Öl- und Bergbauunternehmen ausübt. Diese Firmen sollen die Steuern und Förderabgaben offen legen, die sie an die Machthaber in den Ländern bezahlen, in denen sie tätig sind, vor allem in Konfliktzonen wie Angola, Kongo und Sierra Leone. Einige große Unternehmen wie Shell und BP nahmen die Idee positiv auf. Als sie jedoch versuchten, die Ideen umzusetzen, mussten sie feststellen, dass die Machthaber in ihren Gastländern davon keinesfalls angetan waren – im Gegenteil: sie drohten den Unternehmen mit Sanktionen wegen Vertragsbruchs hinsichtlich der zugesicherten Vertraulichkeit. Daher setzen sich TI und Global Witness bei den Aufsichtsbehörden in den Heimatländern dieser Unternehmen dafür ein, dass Erklärungen nach dem Muster »Publish What You Pay« zwingend für diese Unternehmen vorgeschrieben werden, etwa als Bedingung für die Börsennotierung.

Was im Einzelnen über die Korruption der letzten Jahre in den wichtigsten Regionen der Welt im ECR 2002 berichtet wird – positive und negative Beispiele –, habe ich mit Hilfe meiner Mitarbeiter von TI im Anhang zusammengefasst.