

Einleitung

zum Global Corruption Report 2003

von Peter Eigen, Vorsitzender von Transparency International

Es gibt immer weniger Schlupfwinkel für Korruption. Das ist der Tenor, der sich durch den Global Corruption Report 2003 zieht. Mit Hilfe der Technologie, die einen schnellen und präzisen Informationsfluss gewährleistet, verlangen die Medien und die Öffentlichkeit weltweit immer entschiedener Rechenschaft von Unternehmen und Politikern.

Um diesen Informationsfluss zu sichern, haben Nationale Sektionen von Transparency International in Deutschland, dem Libanon, Mexiko, Panama und vielen anderen Ländern Kampagnen für Informationsfreiheit durchgeführt. Unter den prüfenden Blicken nicht nur von TI, sondern auch von anderen Organisationen der Zivilgesellschaft und der breiten Öffentlichkeit leiten die Regierungen Maßnahmen für mehr Transparenz ein. Von Chile und Brasilien bis nach Südkorea und Indien wird mit der Ausweitung des e-Governments das Internet auch immer häufiger genutzt, um öffentliche Informationen sowie Bewerbungsprozesse um öffentliche Ausschreibungen und Privatisierungen allgemein zugänglich zu machen.

Aber Informationsfreiheit allein reicht nicht. Auch wenn die Informationen noch so präzise und professionell bereitgestellt werden, braucht es dennoch weiterhin die Wachsamkeit der Medien und der Zivilgesellschaft, den Mut von investigativen Journalisten und von 'Hinweisgebern', sogenannte Whistleblower, damit die Korruption nicht weiter gedeiht.

Diese Vorreiter der Transparenz sind in den Industriestaaten genauso wichtig wie in den Entwicklungsländern. Die Berichte aus den Regionen in diesem Band beginnen mit Westeuropa und Nordamerika, das mit dem Enron-Skandal die Wirtschaft in aller Welt schockiert und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität von Wirtschaftsunternehmen schwer beschädigt hat. Enron und die darauffolgenden 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 – und dadurch das Vertrauen der Shareholder, der Angestellten und der breiten Öffentlichkeit missbrauchen.

In gewissem Maße lässt sich dieses unethische Verhalten durch internationale Initiativen einschränken, wie etwa durch die 1997 erlassene Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Durch die Konvention soll vor allem die Bestechung ausländischer Amtsträger kriminalisiert werden. Aber die Konvention und andere OECD-Instrumente befassen sich auch mit Rechnungswesen, Rechnungsprüfungen und Unternehmenssteuerung. TI hat bei der OECD einige Jahre lang darauf hingewirkt, dass sie ihre Mitgliedsstaaten zu Verbesserungen in diesen Bereichen anhält. Die Wirkung der Konvention lässt noch immer zu wünschen übrig. Nur wenige Verstöße werden gerichtlich verfolgt und in den meisten OECD-Ländern fehlt der politische Wille, große Bestechungsfälle aufzuklären. Zudem wird der Monitoring-Prozess, der die effektive Anwendung der Konvention durch die Mitgliedsregierungen gewährleisten sollte, nicht ausreichend finanziert und

liegt hinter seinem Zeitplan zurück. Wenn es der OECD nicht gelingt, die Regierungen zur Verfolgung der Bestechung ausländischer Amtsträger zu zwingen, wird die Konvention scheitern.

Gesetzesreformen sind aber nicht der einzige Weg zur Förderung der Transparenz. Auch in der Firmenwelt stellen sich viele Vorstände der Herausforderung, Korruption zu bekämpfen. Der Bribe Payers Index (BPI) 2002 zeigt, dass in der Wahrnehmung der Befragten die Bestechungsneigung von Firmen aus Industrieländern gegenüber dem BPI 1999 nur geringfügig abgenommen hat. Die Firmen aus Großbritannien und den USA hoben sich zwar von diesem Trend ab. Die meisten Firmen haben aber verstanden, dass die Bekämpfung der Korruption ökonomisch 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. Ihren Schätzungen nach würde die Korruptionsprävention zu einem fünfprozentigen Anstieg ihres Nettoeinkommens und zu zehnpromtigen Einsparungen bei den Vertragskosten führen.

Auch auf nationaler Ebene sind Fortschritte im Kampf gegen die Korruption sichtbar. Ermutigend ist auch, dass in den EU-Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa der politische Wille und die Anstrengungen der Zivilgesellschaft – unterstützt vom Druck internationaler Institutionen - dazu geführt haben, dass Transparenz und Good Governance gefördert werden. Trotz allem wird der Fortschritt nur langsam die Schäden beseitigen können, die der Ruf einiger Individuen, der Gesellschaft und der Firmen erlitten hat. In der ganzen Welt hat die Öffentlichkeit das Vertrauen in Politiker verloren. Die politischen Parteien genießen weniger Vertrauen als irgendeine andere Institution. Neueste Umfragen des 'New Europe Barometer', deren Ergebnisse im Abschnitt 'Data and Research' dargestellt werden, besagen, dass in Mittel- und Osteuropa insgesamt nur jeder Achte politischen Parteien und nur jeder Siebte einem Abgeordneten traut.

Es gibt also noch viel Spielraum für Verbesserungen. Dennoch haben die letzten zwölf Monate beachtliche Erfolge im Bereich der Geldwäsche und der Repatriierung verlorener Vermögenswerte gebracht. Nach dem 11. September hat nicht nur die amerikanische Regierung die Schädlichkeit der Geldwäsche erkannt und sich bei der Task Force der OECD dafür eingesetzt, dass diese ihre Netze gegen Geldwäsche noch enger knüpft. Auch die internationale Zusammenarbeit zwischen den Gerichtsbehörden und der Polizei hat sich verbessert und im November 2001 hat die EU eine neue Richtive zur Geldwäsche erlassen, die die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, jene Geldwäsche zu bekämpfen, die in Zusammenhang mit einem schweren Verbrechen einschließlich der Korruption vorgenommen wird.

Der *Global Corruption Report 2003* zeigt auch eine positive Entwicklung bei den Hilfsorganisationen. Bereits der letzte GCR hat auf ihr Engagement in der Korruptionsbekämpfung hingewiesen, doch inzwischen sind die Ansprüche der Organisationen an Selbstverpflichtungen auf Antikorruptionsmaßnahmen und -regeln noch gestiegen. Dementsprechend wurde eine öffentliche Berichterstattung eingeführt, um unabhängige Kontrollen zu gewährleisten. Auch sollten die Stifter darauf dringen, dass die Zivilgesellschaft ihre Ausgaben vollständig kontrollieren und sich vergewissern kann, dass das Geld bei den richtigen Empfängern, beispielsweise Schulen und Krankenhäusern,

landet.

Mit zunehmender Selbstorganisation tragen die Institutionen der Zivilgesellschaft auch verstärkt zur Korruptionsbekämpfung bei, besonders in vielen afrikanischen Ländern. Transparency Internationals Nationale Sektionen in Afrika stehen an der Spitze einer Kampagne, durch die Vermögenswerte repatriiert werden sollen, die ehemalige Diktatoren der Volkswirtschaft gestohlen und auf Bankkonten in London, Zürich, New York und Liechtenstein geparkt haben. Letztes Jahr konnten die Nigerianer 1,2 Milliarden US-Dollar doch nicht zurückholen, die der frühere Diktator Sani Abacha gestohlen hatte, da Abachas Sohn sich weigerte, ein Abkommen zu unterschreiben. Aufgrund dieses Abkommens wären Anklagen wegen Diebstahls und Geldwäsche gegen Abachas Sohn und einen seiner Geschäftspartner fallen gelassen worden. In Südamerika wurden ähnliche Erfolge 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.

Die Bemühungen der Zivilgesellschaft werden von der Arbeit investigativer Journalisten unterstützt. Im Oktober 2001 hat das Integrity-Award-Komitee von Transparency International vier Menschen geehrt, die ihr Leben infolge ihrer hartnäckigen Bemühungen im Kampf gegen die Korruption verloren haben. Drei von ihnen waren Journalisten. Carlos Alberto Cardoso, ein investigativer Journalist aus Mosambik, wurde im November 2000 ermordet, als er den größten Bankenbetrug in der Geschichte des Landes recherchierte. Georgy Gongadze, ein ukrainischer Journalist, der auf seiner Internetseite über die Korruption der Regierung berichtete, wurde im Herbst 2000 brutal enthauptet und mit Säure verätzt. Norbert Zongo, der als investigativer Journalist in Burkina Faso arbeitete und die Wochenzeitung *L'Indépendant* herausgab, wurde 1998 ermordet; der Fall ist bis heute nicht aufgeklärt. 2001 starb jeder vierte getötete Journalist, während er in einem Korruptionsfall ermittelte. Und das Morden geht weiter.

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 öffentlicher Hand gehören, seltener zur Aufklärung von Korruption beitragen als Medien in Privatbesitz. Im Mittleren Osten gehören viele Fernsehsender Ministern, deren Interessenkonflikte nicht angesprochen werden. Die Journalisten müssen mit Haftstrafen rechnen, wenn sie die politische Führung kritisieren, und die meisten Gesetzgebungen in der Region sehen keine Informationsfreiheitsrechte vor.

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 vitale Rolle der Medien im Kampf gegen die Korruption. Ganz deutlich wird dies in Italien, wo Ministerpräsident Silvio Berlusconi die Mehrheit der privaten Fernsehsender und das öffentliche Fernsehen unter seiner Kontrolle hat. Berlusconi hatte

versprochen, den Konflikt zwischen seiner politischen Funktion und seinen Medieninteressen innerhalb der ersten 100 Tage seiner Amtszeit zu lösen, aber Mitte 2002 machte er noch immer keine Anstalten, dieses Versprechen einzulösen. Als EU-Mitglied setzt Italien damit ein verhängnisvolles Zeichen für die EU-Beitrittskandidaten, die erst kürzlich den Klauen der stalinistischen Zensur entronnen sind.

Die Zivilgesellschaft und die internationalen Institutionen kämpfen an vielen Fronten gegen Korruption. Die Korruption – die weiterhin das Vertrauen in öffentliche und private Institutionen untergräbt – ist ein strukturelles Problem; daher muss auch der Kampf gegen sie strukturell und umfassend sein. Er muss Gesetze und Regeln gegen Machtmissbrauch einbeziehen. Zur Wiederherstellung des Vertrauens in öffentliche und private Institutionen gehört auch der Informationszugang, um Transparenz zu gewährleisten. Sie ist vielleicht die wichtigste Waffe gegen Korruption. Wir brauchen Informationsfreiheit und mehr Transparenz in jedem Bereich der Gesellschaft, von der kommunalen bis zur zwischenstaatlichen Ebene. Nur dadurch haben Zivilgesellschaft, Unternehmen und Regierung eine Chance, der Korruption vorzubeugen, sie aufzudecken und sicherzustellen, dass sie keine Schlupfwinkel mehr findet.

(1. Box)

Korruptionsprävention: Unterstützung der Judikative

Nicht nur der *Global Corruption Report* lenkt die Aufmerksamkeit auf Enron, WorldCom und andere Aktiengesellschaften in den Vereinigten Staaten, und nicht nur er verlangt eine effektivere Berichterstattung und Kontrollmechanismen, durch die sich eine Wiederholung verhindern lässt. Diese Fälle ereigneten sich im Umfeld von privaten Firmen, die von externen Körperschaften kontrolliert wurden, welche ihrerseits Gegenstand von Interessenkonflikten zwischen ihrer Prüfungs- und ihrer Beratungsfunktion waren. Einige von diesen Industriekonzernen, Finanzinstitutionen und Dienstleistern haben mehr Einfluss als viele Regierungen. Doch was hier im privatwirtschaftlichen Bereich geschehen ist, kann in Anbetracht der Verantwortlichkeit des Staates gegenüber der Öffentlichkeit auch eines Tages im öffentlichen Sektor an den Tag kommen.

Die Transparenz der Regierung basiert auf der parlamentarischen Kontrolle, die die Grundlage der Demokratie ist. Sie wird aus öffentlichen Geldern finanziert. Oft besteht jedoch ein Ungleichgewicht zwischen der Vorherrschaft der Exekutive und der Fähigkeit des Parlaments, seine Kontrollfunktion über die öffentlichen Ausgaben und das Budget wirklich auszuüben. Wie genau sind etwa die Zahlen über Budgetdefizite, Zahlungsbilanzen, Berechnungen der Zuwachsraten, außerplanmäßige Investitionen in Rentenfonds oder Ausgaben für das Gesundheitswesen? In den letzten Jahren ist das Ausmaß der Korruption durch die wiederholte Verwicklung von öffentlichen Amtsträgern in betrügerische Umschichtungen zwischen öffentlichen und privaten Kassen deutlich geworden. Der Korruption kann durch größere Transparenz in der Buchführung und bessere Kontrollmechanismen vorgebeugt werden, besonders im Bereich internationaler Interventionen, sei es Entwicklungs- oder Katastrophenhilfe, und im Bereich der Beziehungen zwischen großen Unternehmen und Staaten hinsichtlich der Verträge über die Ausbeutung von

natürlichen Ressourcen.

Der Kampf gegen illegale Finanztransaktionen bedarf einer guten Strategie, die die unabdingliche Waffe des Rechtssystems stärkt. Insofern ist es paradox, dass die Justizbudgets nur einen kleinen Teil der öffentlichen Ausgaben ausmachen. In Spanien, Frankreich und Deutschland zum Beispiel werden nur ein bis zwei Prozent des Gesamthaushalts für die Judikative aufgewendet.

Angesichts des heutigen internationalen Klimas sollte diese Ressourcenverteilung noch einmal überdacht werden, denn ohne eine funktionale und gut ausgestattete Justiz kann keine wichtige Ermittlung zum Erfolg führen. Eine überlastete und unterfinanzierte Judikative garantiert der Organisierten Kriminalität Straffreiheit.

Wenn wir keine Maßnahmen ergreifen, um diese Institutionen zu modernisieren, werden die neuen internationalen Vereinbarungen nicht realisiert werden und unsere Demokratien werden weiterhin von unserer Unfähigkeit bedroht, der Korruption und anderen kriminellen Aktivitäten zu begegnen.

Eva Joly

(2. Box)

Korruption in der Strafverfolgung

In einer Demokratie sollte die Strafverfolgung eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung des Menschenrechtsschutzes spielen. Korruption kann die Strafverfolgungsbehörden daran hindern, diese Aufgabe zu erfüllen, und als Folge davon das effiziente und gerechte Funktionieren der Gesellschaft beeinträchtigen.

Dies gilt besonders dann, wenn Korruption die Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden selbst beeinflusst. Ein korrupter Polizist, der den Lauf der Gerechtigkeit behindert, kann die Strafverfolgung als Instrument der Verbrechensbekämpfung insgesamt unbrauchbar machen. Dies wiederum kann das öffentliche Vertrauen erschüttern.

Wer in Organisierte Kriminalität verwickelt ist, wird in der Regel von der Aussicht auf Profit motiviert. Durch Waffenschmuggel, Menschen- und Drogenhandel ebenso wie durch Finanzdelikte können enorme Summen erwirtschaftet werden. Dieses Geld wird dann gewaschen, sodass es im legalen Finanzsystem so aussieht, als würde es aus legalen Geschäften stammen. Oft werden die genannten Verbrechen durch Korruption begünstigt. Die Organisierte Kriminalität gibt sich große Mühe, einen schwachen Punkt zu finden, jemanden, der leicht zur Mitarbeit überredet oder gezwungen werden kann. Das können Banker sein, Anwälte, Staatsanwälte oder Richter, Politiker, Sachbearbeiter, die Pässe ausstellen, Botschaftsangestellte, Zollbeamte oder Polizisten. Am fragtesten sind dabei solche Informationen, durch die Aktionen der Polizei beeinträchtigt werden können.

Als Generalsekretär von Interpol, der einzigen globalen Polizeiorganisation, bin ich an der Perfektionierung der Kommunikation und Nutzung von polizeilichen Informationen interessiert. Ich messe daher unserem Informationsaustausch, zu dem etwa der Echtzeit-Austausch von

Schlüsselinformationen gehört, größte Bedeutung bei der Bekämpfung schwerer Verbrechen einschließlich der Korruption zu.

Die internationale Gesellschaft ist noch immer erschüttert von den Ereignissen des 11. Septembers. Strafverfolgungsbehörden weltweit haben so schnell wie möglich ihre Strukturen evaluiert, um mögliche Schwachstellen zu beseitigen, die sie im Kampf gegen den Terrorismus behindern könnten. Dass zukünftige Akte des Terrorismus durch polizeiliche Korruption erleichtert werden, kann nicht ganz ausgeschlossen werden. Ein Teil der Lösung besteht darin, dass man das ordentliche Funktionieren der Integritätssysteme sicherstellt. Wo es solche gibt, müssen sie ständig überwacht, angepasst oder verbessert werden, damit sie mit neuen Entwicklungen Schritt halten können. Sie sollen feststellen, wo Korruption stattfinden könnte, die korrupten oder bestechlichen Menschen davon abhalten, in Korruption hineingezogen zu werden, und vor allem sollen sie das Risiko der Entdeckung vergrößern.

Interpol hat von seiner Expertengruppe für Korruption ein Integritätssystem für Strafverfolgungsbehörden entwickeln lassen. Anlässlich unserer Vollversammlung in Kamerun im Oktober 2002 wurden die 179 Mitgliedsstaaten von Interpol aufgefordert, die umfassenden 'Global Standards to Combat Corruption' zu übernehmen. Solche Standards sind zwar nicht rechtlich bindend, sie sind aber von grundlegender Bedeutung für eine Organisation, deren Hauptaufgabe im Austausch sensibler polizeilicher Informationen besteht. Die Umsetzung der Standards, die schon von der Mehrzahl der Mitgliedsstaaten angenommen wurden, wird überwacht. Wir bieten unsere Hilfe dabei in Form von Trainings- und Austauschprogrammen an.

Ich werde mich dafür einsetzen, dass Interpol auch weiterhin seine Mitglieder dabei unterstützt, effektive Dienstleistungen erbringen zu können, die auf starken ethischen Werten und großer professioneller Integrität gründen. Der effiziente Informationsaustausch und die Stärkung der Rolle der Polizei innerhalb des Integritätssystems sind unabdinglich, um für die gemeinsame Sache eine Front gegen die Korruption zu bilden.

Ron Noble