

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Bruno Speck

Korruptionskontrolle

Eine Herausforderung der Außen- und
Entwicklungspolitik

S 13
April 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

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 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen	5
Neuer Stellenwert des Korruptionsthemas	7
Korruption als globales Thema	7
Der Korruptionsbegriff	8
Korruption – vom Einzelfall zum Staatszerfall	10
Das Korruptionsthema in der Entwicklungsdiskussion	13
Korruptionskontrolle als entwicklungs- politisches Konzept	14
Instrumente der Korruptionsbekämpfung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit	15
<i>Stärkung des staatlichen Ressourcenmanagements</i>	15
<i>Eine Kultur der Transparenz und Rechenschaftspflicht</i>	17
<i>Gezielte Förderung der wichtigsten Institutionen staatlicher Kontrolle</i>	18
<i>Zentrale Antikorruptionsagenturen, eine Scheinlösung?</i>	20
<i>Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen, der Medien und der Öffentlichkeit</i>	21
<i>Selbstverpflichtung privater Akteure in Verhaltenscodes oder Integritätspakten</i>	22
<i>Diagnosesurveys liefern ein Gesamtbild der Korruption im Land</i>	23
<i>Integritätsstudien liefern ein Gesamtbild der Schwachstellen staatlicher Kontrollinstanzen</i>	24
Integrität als Bedingung für Entwicklungshilfe	26
Integrität der Entwicklungskooperation	27
<i>Informationsgefälle bei Projektplanung</i>	28
<i>Entwicklungspolitik oder Wirtschaftsförderung</i>	28
<i>Korrumpierte Entwicklungsadministration</i>	28
<i>Spezielle Anfälligkeit von Katastrophenhilfe</i>	28
Handlungsbedarf für die deutsche Entwicklungspolitik	30
Anhang	33

Bruno Wilhelm Speck studierte Politikwissenschaften in Freiburg und ist derzeit als Experte des Centrums für internationale Migration und Entwicklung Forschungsleiter bei Transparência Brasil, einer Nichtregierungsorganisation mit der Aufgabe, die Korruption in Brasilien zu kontrollieren.

**Korruptionskontrolle.
Eine Herausforderung der Außen- und
Entwicklungspolitik**

Korruption – der Mißbrauch öffentlicher Ämter zu privaten Zwecken – ist heute in vielen Ländern integraler Bestandteil des politisch-administrativen Alltags. Ob in Form der Bestechung, der Ämterpatronage, der Unterschlagung oder in anderen Varianten – die Schäden, die Korruption in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft anrichtet, haben dazu geführt, daß viele Länder der Korruptionskontrolle heute hohe Priorität beimessen und die Bekämpfung der Korruption zu einem eigenen Politikfeld geworden ist. Gibt es tatsächlich systematische Ansätze der Korruptionskontrolle oder handelt es sich bei der Beschwörung solcher Ansätze um Lippenbekenntnisse?

Weil Korruption heute als ein zentrales Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung angesehen wird, muß sich vor allem die Entwicklungspraxis mit dem Problem auseinandersetzen. Welche Konzepte existieren, um Ländern zu helfen, die den entwicklungs-hemmenden Charakter der Korruption erkannt haben und sie gezielt bekämpfen wollen? Sollen Staaten mit besonders hoher Korruptionsintensität von der Hilfe ausgeschlossen werden, weil in diesen Ländern oft mehr Ressourcen entwendet werden als ausländische Hilfsgelder zufließen? Schließlich ist auch die Frage zu stellen, ob die Entwicklungszusammenarbeit selbst in besonderem Maße Korruptionsrisiken ausgesetzt ist und wie diese bekämpft werden können.

Korruptionskontrolle ist aber auch zu einem wichtigen Thema der internationalen Politik avanciert. Das liegt zum einen daran, daß zeitgleiche Korruptions-skandale in vielen westlichen Demokratien, in Entwicklungsländern und in Transitionsökonomien dem Problem eine globale Relevanz verschafft haben. Zum anderen hat sicherlich der seit 1995 veröffentlichte Korruptionsindex von Transparency International, einer internationalen Nichtregierungsorganisation im Bereich der Korruptionsbekämpfung, zu dieser internationalen Aufmerksamkeit für das Korruptions-thema beigetragen. Der Index verortet jährlich fast 100 Länder auf einer Korruptionsskala. Regierungen von Staaten mit schlechten Noten wehren sich gegen die Klassifizierung, indem sie auf die methodischen Schwachstellen des Meßverfahrens von Transparency International verweisen. Ist es überhaupt möglich,

Korruption präzise zu diagnostizieren oder handelt es sich bei dem Index um ein medienwirksames Produkt ohne Tiefgang?

Mit diesen Fragen muß sich eine Analyse des Korruptionsproblems auseinandersetzen, wenn daraus ein Konzept zur Korruptionsbekämpfung erwachsen soll.

Für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit werden die folgenden Empfehlungen ausgesprochen:

1. Als Konzept der Entwicklungszusammenarbeit steckt Korruptionskontrolle noch in den Anfängen. Die im folgenden vorgestellten Angebote der wissenschaftlichen Forschung – Diagnosesurveys und Integritätsstudien – müssen in der Praxis auf ihre Tauglichkeit für eine integrierte Korruptionskontrolle getestet und als komplementäre Instrumente zusammengeführt werden. Dabei sollten auf EU-Ebene und möglichst darüber hinaus gemeinsame internationale Standards der Geberländer entwickelt werden.
2. Die Bemühungen müssen intensiviert werden, die Entwicklungsprojekte selbst korruptionsresistent zu gestalten. Dazu gehört eine Prüfung der Projekte im Hinblick darauf, ob bei der Auswahl der durchführenden Organisationen, bei der Vergabe von Aufträgen und bei der Rechnungslegung private Interessen verfolgt werden. Die Auslandsmitarbeiter müssen auf die einschlägigen Gefahren und Herausforderungen gesondert vorbereitet werden. Zu diesem Zweck sollte ein eigenes Ausbildungsmodul »Korruptionskontrolle« im Rahmen der Vorbereitung auf den Auslandsaufenthalt durch die dafür zuständige Organisation Inwent entwickelt werden.
3. Korruption wird bisher nur selten zum Anlaß genommen, Hilfsleistungen zu kürzen. Dabei stellt der korruptive Mißbrauch von Steuergeldern der Geberländer eine Bedrohung für die Bereitschaft dieser Länder zur Entwicklungszusammenarbeit dar. Gleichwohl erscheint es nicht angemessen, eine radikale Konditionalisierung zu verlangen. Denn es ist bisher nicht hinreichend gelungen, einen Maßstab für Korruption zu entwickeln, der für alle Seiten einsichtig ist. Hier stehen der Staatengemeinschaft noch große Anstrengungen bevor. Deshalb sollte mit dem Instrument der Androhung oder Durchführung von Entwicklungskürzungen bei erwiesener Korruption derzeit noch äußerst vorsichtig verfahren werden. Dies gilt allerdings nicht, wenn die Hilfe selbst zum Objekt der privaten Bereicherung wird. In solchen Fällen sollte ohne Zweifel der Rotstift angesetzt werden.

Neuer Stellenwert des Korruptionsthemas

Noch in den achtziger Jahren war Korruption allenfalls eine Sache für Wissenschaftler und selbst unter diesen eher in einer Nische der Forschung angesiedelt. Die relevante Literatur aus den verschiedenen Fachgebieten zum Thema Bestechung, Nepotismus und Amtsmissbrauch fand noch 1970 in einem einzigen Sammelband Platz.¹ In der Korruption wurde zu diesem Zeitpunkt ein für die internationale Politik kaum relevantes *nationales Problem* gesehen, das vor allem Staaten auf der *südlichen Halbkugel* betraf und dort mit der Verbreitung autoritärer Regime oder allgemein mit politisch-kulturellen Traditionen erklärt werden konnte.² Mit dieser regionalen Verortung und entwicklungstheoretischen Einordnung des Phänomens war auch bereits vorgezeichnet, welche potentiellen Lösungswege man erwog: Im Zuge der Modernisierung der Verwaltung und einer zunehmenden politischen Öffnung, so die überwiegende Meinung, würde sich das Problem von selbst erledigen. Die schrittweise Durchsetzung einer modernen Verwaltungskultur und die erweiterte Möglichkeit, den Mißbrauch öffentlicher Ressourcen zu privaten Zwecken öffentlich anzuprangern und rechtliche und politische Konsequenzen einzufordern, würden den Spielraum für die unterschiedlichen Formen der Korruption zunehmend einschränken und sie damit immer mehr zu einer Ausnahmeerscheinung werden lassen. Zu den frühen Warnern hinsichtlich der ernsthaften Folgen der Korruption für Politik,

Wirtschaft und Gesellschaft gehörte Gunnar Myrdal, der auf ihre gefährlichen Konsequenzen für die politische Integration und die Effizienz eines Staatswesens aufmerksam machte.³

Heute hat das Thema Korruption in Wissenschaft und Politik einen ganz anderen Stellenwert. Skandale in vermeintlich korruptionsfreien Demokratien haben dafür gesorgt, den angenommenen Kausalzusammenhang von Marktwirtschaft und Demokratie auf der einen und Integrität von Beamten, Bürgern und Unternehmern auf der anderen Seite in Frage zu stellen. Korruption kann sich auch in entwickelten Demokratien und offenen Märkten erstaunlich lange halten und sogar neu bilden. Inzwischen liegen eine Reihe von Studien vor, die sich ausschließlich dem Phänomen der Korruption in westlichen Demokratien widmen.⁴

Korruption als globales Thema

In den *Demokratien Westeuropas und Nordamerikas* läßt sich aber neben einer Zunahme des Amtsmissbrauchs auch eine wachsende gesellschaftliche Sensibilität diesem Delikt gegenüber registrieren.⁵ Es scheint, daß für die aktuelle politische Relevanz des Themas Korruption in den konsolidierten Demokratien nicht allein die absolute Korruptionsintensität ausschlaggebend ist, sondern auch eine gewandelte Einstellung ihrer Öffentlichkeiten. Dies hängt wahrscheinlich mit der Entideologisierung der politischen Auseinandersetzung zusammen. Fälle von Bestechung und Amtsmissbrauch, die in der Vergangenheit oft danach beurteilt wurden, ob die Täter der »richtigen« politischen Einstellung angingen, stellen heute das Zerrbild

1 Arnold J. Heidenheimer, Perspectives in the Perception of Corruption, in: ders. (Hg.), Political Corruption. Readings in Comparative Analysis, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970, S. 18–28.

2 Eine Ausnahme bilden die USA, denn dort hatte das Thema Korruption innerhalb der Forschung bereits in den fünfziger und sechziger Jahren im Zuge der Untersuchungen zur organisierten Kriminalität eine gewisse Bedeutung erlangt (Donald R. Cressey, Theft of the Nation. The Structure and Operations of Organized Crime in America, New York: Harper and Row, 1969; John A. Gardiner, The Politics of Corruption. Organized Crime in an American City, New York: Russel Sage Foundation, 1970). Einen weiteren Anstoß stellte in den siebziger Jahren der Lockheed-Bestechungsskandal dar, der zu wichtigen Gesetzesänderungen wie dem Foreign Corrupt Practices Act führte (George C. Benson, Political Corruption in America, Lexington, Mass.: Lexington Books, 1978).

3 Gunnar Myrdal, Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, Bd. II, New York 1968.

4 UNESCO, Corruption in Western Democracies, Oxford u.a.: Blackwell, 1996 (= International Social Science Journal, 48 [1996] 3); Donatella Della Porta/Yves Mény (Hg.), Democracy and Corruption in Europe, London u.a.: Pinter, 1997; Paul Heywood, Political Corruption: Problems and Perspectives, in: Political Studies, 45 (1997) 3 (= Themenheft »Political Corruption«), S. 417–435.

5 Heywood, Political Corruption [wie Fn. 4].

einer Politikgestaltung dar, die unter dem Primat der Effizienz und Gemeinwohlorientierung steht.

In vielen ehemals autokratisch regierten Staaten Lateinamerikas und Südeuropas haben die politische Öffnung und die damit erweiterten Möglichkeiten, Kritik am Amtsgebaren der politischen Elite öffentlich zu äußern, bereits in den achtziger Jahren zu einer Aufwertung des Themas Korruption in der politischen Debatte geführt.⁶ Auch in manch anderen armen Ländern wurde es im Zuge von Demokratisierungsprozessen möglich, gegen die teilweise althergebrachten Praktiken des Amtsmissbrauchs vorzugehen.⁷ Dabei kam es bisweilen zu der paradoxen Situation, daß sich unter dem Einfluß der politischen Liberalisierung und des erweiterten politischen Wettbewerbs die Korruptionsskandale häuften, ohne daß sich die tatsächlichen Verhaltensmuster der Amtsträger entscheidend geändert hätten: Durch die Aufdeckung und Skandalisierung immer weiterer Fälle entstand der Eindruck des Verfalls der politischen Moral.⁸

In den Transformationsstaaten, die aus dem Zerfall des Warschauer Pakts, der Auflösung der ehemaligen Sowjetunion und Jugoslawiens hervorgingen, kam es beim Übergang zur Marktwirtschaft ebenfalls zu einer kritischen Diskussion über das Verhältnis zwischen staatlicher Ordnungsmacht und der neuen Schicht mächtiger Privatbesitzer. Wegen der spezifischen Vergangenheit dieser Staaten als ehemalige Planwirtschaftsökonomen und ihres vergleichsweise hohen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsstands werden die Probleme der Transformationsstaaten meist gesondert behandelt.⁹ Festzuhalten bleibt, daß das Thema der Korruptionskontrolle auch in diesen

Ländern ein Kernpunkt umfassender Staats- und Verwaltungsreformen geworden ist.

In einzelnen Ländern ist die Korruption schon im 19. Jahrhundert in den Mittelpunkt der Politik gerückt und Anstoß für politische Reformen gewesen. So basierten beispielsweise die Wahlrechtsreformen in England in jener Zeit unter anderem auf der Empörung der britischen Öffentlichkeit über den Stimmenhandel im Parlament.¹⁰ Es gibt aber auch viele Fälle, in denen das Leitmotiv der politisch-administrativen Moral für andere Zwecke instrumentalisiert wurde. Die Einsetzung autokratischer Regime stützte sich in der Vergangenheit oft auf das Argument, sie diene der Wiederherstellung des politischen Anstands. Ein Beispiel hierfür ist der Staatsstreich in Brasilien 1964, der mit der Bekämpfung kommunistischer Subversion und korrupten Machenschaften der abgesetzten Regierung legitimiert wurde. Nach dem Putsch ließ das neue Regime seine politischen Gegner auf der Basis von Korruptionsvorwürfen von Sondergerichten aburteilen, um sie aus dem politischen Leben zu verbannen.¹¹ Auch die gegenwärtige autokratische Staatsführung in Venezuela stützt sich auf das Argument, die korrupte politische Kaste entmachten zu müssen. Der Vorwurf der Korruption kann also politisch instrumentalisiert werden.

Der Korruptionsbegriff

Korruption wird in der vorliegenden Studie als Mißbrauch einer öffentlichen Position zu privaten Zwecken definiert.¹² Die drei Schlüsselbegriffe sind erklärungsbedürftig. Eine öffentliche Position haben nicht nur Beamte in der Staatsverwaltung, sondern auch gewählte Politiker in Exekutive und Legislative inne. Amtsträger in diesem Sinne können aber auch

6 Walter Little/Eduardo Posada Carbó (Hg.), *Political Corruption in Latin America and Europe*, London: Macmillan & Institute of Latin American Studies, University of London, 1996; Joseph S. Tulchin/Ralph H. Espach (Hg.), *Combating Corruption in Latin America*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2000.

7 UNDP/OECD (Hg.), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York: UNDP, 1998; Robert Williams/Robin Theobald (Hg.), *Corruption in the Developing World*, Cheltenham, UK/Northampton, Mass.: Elgar, 2000.

8 Rolf Ebbighausen/Sighard Neckel (Hg.), *Anatomie des politischen Skandals*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1989.

9 Duc V. Trang (Hg.), *Corruption and Democracy: Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East-Central Europe and in the Former Soviet Union*, Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy, 1994; World Bank, *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, Washington, D.C. 2000.

10 John G. A. Pocock, *Die andere Bürgergesellschaft. Zur Dialektik von Tugend und Korruption*, Frankfurt a.M.: Campus, 1993.

11 Pedro Rodrigues de Albuquerque *Cavalcanti*, *A corrupção no Brasil*, São Paulo: Siciliano, 1991.

12 Tatsächlich hat die Definition von Korruption im Laufe der 1990er Jahre eine Ausweitung erfahren. Stand zuvor der Bestechungstatbestand im Vordergrund (Joseph S. Nye, *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, in: *American Political Science Review*, 61 (1967) 2, S. 417–427), so rechnet man heute gemeinhin eine Reihe von Phänomenen zur Korruption, die direkt oder indirekt mit dem Amtsmissbrauch zu privaten Zwecken in Verbindung stehen (*United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], Anti-Corruption Toolkit*, New York 2002).

Angestellte in privatrechtlich organisierten Bereichen staatlicher Hoheitsausübung sein, wie zum Beispiel die Mitarbeiter der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, die im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit Aufgaben der Entwicklungskooperation wahrnehmen. Auch die Ausübung hoheitlicher Macht in einem Ehrenamt kann unter die Definition der öffentlichen Position fallen. Um von *Mißbrauch* sprechen zu können, muß es eine Übereinkunft über die Verhaltenserwartungen gebe. Diese können explizit in Regeln definiert sein, beruhen aber oft auch auf einem impliziten Konsens über die korrekte Amtsausübung. Mit *privaten Zwecken* schließlich sind jede Form von materiellen Begünstigungen gemeint, die dem Amtsträger selbst oder Dritten zugute kommen. Dazu können auch politische Parteien gehören, die von begünstigten staatlichen Auftragnehmern mit Spenden entlohnt werden und damit ihre Wettbewerbschancen gegenüber der politischen Konkurrenz verbessern.

Im Gegensatz zum Strafrecht, das die Korruption als versuchte oder vollzogene Bestechung eines Verwaltungsbeamten durch eine Privatperson definiert und die passive von der aktiven Bestechung gesondert behandelt, werden die Technik und der Ablauf korrupter Handlungen in der vorliegenden Studie vernachlässigt zugunsten einer Konzentration auf das Ziel der privaten Bereicherung auf Kosten der Allgemeinheit. Diese kann über Selbstbevorzugung (Unterschlagung, Betrug), Begünstigung einer dritten Person (mit oder ohne Bestechung) oder eines politischen Netzwerkes (Klientelismus, Nepotismus) und auch über Erpressung (sowohl durch den Amtsträger als auch durch die Privatperson) erfolgen.¹³ Gleichwohl spielt die klassische Bestechung als eine der zentralen Praktiken der Korruption auch in der hier gewählten weiteren Begriffsbestimmung eine wichtige Rolle.

Hinsichtlich der Schwere der Korruption unterscheidet man zwischen »petty corruption« und »grand

¹³ Manche methodische Ansätze gehen noch weiter und dehnen den Korruptionsbegriff auf den Mißbrauch jeglicher Vertrauensposition zu privaten Zwecken aus (Syed Hussein Alatas, *The Sociology of Corruption. The Nature, Function, Causes and Prevention of Corruption*, Singapore: The Times Book International, 1980). Damit läßt sich der Begriff Korruption auch auf den Mißbrauch von Vertrauenspositionen in Nichtregierungsorganisationen oder in der Privatwirtschaft anwenden (Stichwort *corporate governance*). Die internationale Debatte über Korruption tendiert eindeutig zu dieser weiten Definition. Die Begrenzung auf öffentliche Vertrauensämter, die dieser Studie zugrunde liegt, hat pragmatische Gründe.

corruption«. Warum ein Korruptionsphänomen in der einen oder anderen Weise klassifiziert wird, kann verschiedene Gründe haben. So kann eine Korruptionshandlung deshalb als gravierend bewertet werden, weil spektakuläre Bestechungssummen im Spiel sind oder weil der wirtschaftliche Gesamtschaden als erheblich eingeschätzt wird. Auch die Teilnahme hochstehender Persönlichkeiten oder das Ausmaß des Netzwerks von Bestechenden und Bestochenen können dazu führen, daß von gravierender Korruption gesprochen wird.

Diese Bewertungsversuche erfassen den Schaden für das Gemeinwesen jedoch nur ausschnitthaft. Korruption greift in die verschiedenen Funktionsbereiche des politischen Systems sehr unterschiedlich tief ein. Die Korruption von *Verwaltungsbeamten* in ausführenden Behörden kann netzartig verbreitet sein, wobei beträchtliche Bestechungsbeträge bewegt werden. Die wirtschaftlichen Kosten für die Gesellschaft sind erheblich. Und trotzdem ist das politische Gemeinwesen in seiner Funktionsfähigkeit nur bedingt betroffen.

Während es im Hinblick auf Verwaltungsbeamte in der Regel klare und eng gesetzte Verhaltenserwartungen gibt, sind *gewählte Politiker* keinem Regelkorsett unterworfen. Sie werden im Vertrauen darauf gewählt, daß sie ihr Mandat im Dienste des Gemeinwohls ausüben werden. Die Bestechung von politischen Vertrauensträgern ist oft schwerwiegender als die von Verwaltungsbeamten, weil sie im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen und damit eine Vorbildfunktion für das Gemeinwesen haben. In Ländern mit notorisch schlechter Regierungsführung kann es zu einem Teufelskreis kommen, wenn eine kritische Öffentlichkeit Politiker nach Ablauf des Mandats nicht wiederwählt und diese sich in Erwartung einer nur kurzen Amtszeit noch schneller und noch stärker zu bereichern suchen.¹⁴ Objektiv ist der Schaden bei der Korruption politischer Mandatsträger deshalb so groß, weil der zentrale gesellschaftliche Steuerungsmechanismus lahmgelegt wird. Wo zentrale politische Entscheidungen und selbst die Gesetzgebung von der Logik privater Vorteilsnahme bestimmt werden, ist nicht nur das Gemeininteresse auf verlorenem Posten; auch die Möglichkeit der

¹⁴ So machen Geddes und Ribeiro Neto die geringe Wiederwahlquote von Kongreßabgeordneten in Brasilien, die bei etwa 50% liegt, für den Anstieg der Korruption im Lande mitverantwortlich; vgl. Barbara Geddes/Artur Ribeiro Neto, *Institutional Sources of Corruption in Brazil*, in: *Third World Quarterly*, 13 (1992) 4, S. 641–661.

Selbstreinigung des politischen Systems durch Reformprozesse verringert sich. So hat bereits John A. Gardiner in den sechziger Jahren bei seiner Untersuchung der Korruption in amerikanischen Kleinstädten festgestellt, daß bei der Zersetzung aller politischen Instanzen durch Korruption nur noch die Intervention von Bundesbehörden Abhilfe schaffen kann.¹⁵

Auch die Korruption im *Rechtssystem* hat weit über die Justiz hinausreichende Konsequenzen, denn die Bestechlichkeit der Organe der Strafverfolgung und der Rechtsprechung stellt nicht nur das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit in Frage. Ist die Justiz anfällig für Korruption, so eröffnet sich auch für alle anderen Korruptionsdelikte die Perspektive der Straflosigkeit. Auch die Integrität anderer Kontrollinstanzen hat in diesem Sinne eine herausgehobene Bedeutung. Denn wo Angehörige von Rechnungshöfen, parlamentarischer Untersuchungskommissionen oder Sonderbehörden zur Korruptionskontrolle Amtsmißbrauch betreiben oder bestechlich sind, hat dies eine Signalwirkung weit über die Institution hinaus.

Korruption – vom Einzelfall zum Staatszerfall

Hinsichtlich des Intensitätsgrades der Korruption innerhalb eines politischen Systems lassen sich drei verschiedene Szenarien unterscheiden.¹⁶ Ein erstes Szenario ist gekennzeichnet von relativ integren Institutionen, in denen *Regelübertretungen die Ausnahme* sind. Werden solche aufgedeckt, reagiert die Öffentlichkeit mit Empörung, die involvierten Personen werden von den Kontrollinstitutionen zur Verantwortung gezogen und im Wiederholungsfall kommt es in der Regel zu einer politischen Debatte darüber, wie die institutionellen Strukturen der Korruptionsbekämpfung verbessert werden können. Die Verhaltenserwartungen orientieren sich in diesen Gesellschaften im allgemeinen an sehr hohen Standards. Doch auch in solchen Ländern kommt es zu Skandalen, wie die Eklat um das Parlamentarierverhalten in Großbritannien,¹⁷ die Parteienfinanzierung in Deutschland¹⁸ oder die Unter-

nehmensethik in den USA zeigen.¹⁹ In diesen Fällen führten die Skandale zu neuen Regeln oder der Neufassung bestehender Bestimmungen.

Ein anderes Szenario ergibt sich in Ländern, in denen die *Korruption in der Verwaltung weit verbreitet* ist. Die Bürger erfahren sie im täglichen Umgang mit der staatlichen Bürokratie. Sie hat in diesen Systemen oft eine lange Tradition, ist sehr gut organisiert, wird weitgehend akzeptiert und erfährt kaum Sanktionen von seiten der Aufsichtsbehörden. Der Staat wird von der gesellschaftlichen und politischen Elite systematisch ausgesaugt. Wo praktisch alle staatlichen Dienstleistungen von der Schulausbildung über die Gesundheitsversorgung, die Stromversorgung, die Steuer- und Grundbuchverwaltung bis zu Polizei und Justiz nur auf der Basis von Schmiergeldern funktionieren, erhalten öffentliche Ämter den Charakter von Pfründen. Dies ist zum Beispiel in Pakistan oder Sri Lanka der Fall, aber auch in Staaten, wo die Quote der Korruptionssinzenz bei nur 10 oder 20 Prozent liegt. Im Mittelpunkt der Amtsausübung steht dann nicht mehr die staatliche Dienstleistung, sondern die private ökonomische Ausbeutung.²⁰ Eine in fünf Ländern Südasiens durchgeführte Erhebung zur Bestechungshäufigkeit in ausgewählten Bereichen staatlicher Dienstleistungen zeigt deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und zwischen den öffentlichen Institutionen (siehe Grafik 1, S. 11).

Dennoch können auch unter solchen Bedingungen der grassierenden bürokratischen Korruption die politischen Steuerungsfunktionen und die Sanktionsmechanismen in Kraft bleiben. Kommt es im Zuge eines Skandals zu einer politischen Erneuerungsbewegung, so sind wichtige Kontrollinstitutionen wie Legislative, Staatsanwaltschaft, Rechnungshöfe, Presse und Zivilgesellschaft in der Lage, diesen Reformimpuls aufzunehmen und in konkrete Maßnahmen umzusetzen.

Eine kritische Situation ist erreicht, wenn der Staat nicht nur ineffizient wirtschaftet, sondern *gänzlich dysfunktional* geworden ist. Zu einem solchen Szenario

¹⁵ Gardiner, Politics of Corruption [wie Fn. 2].

¹⁶ Sahr J. Kpundeh, Political Will in Fighting Corruption, in: UNDP/OECD (Hg.), Corruption and Integrity Improvement [wie Fn. 7], S. 91–110.

¹⁷ Mark Philip, Defining Political Corruption, in: Political Studies, 45 (1997) 3 (= Themenheft »Political Corruption«), S. 436–462.

¹⁸ Göttrik Wewer (Hg.), Parteienfinanzierung und politischer

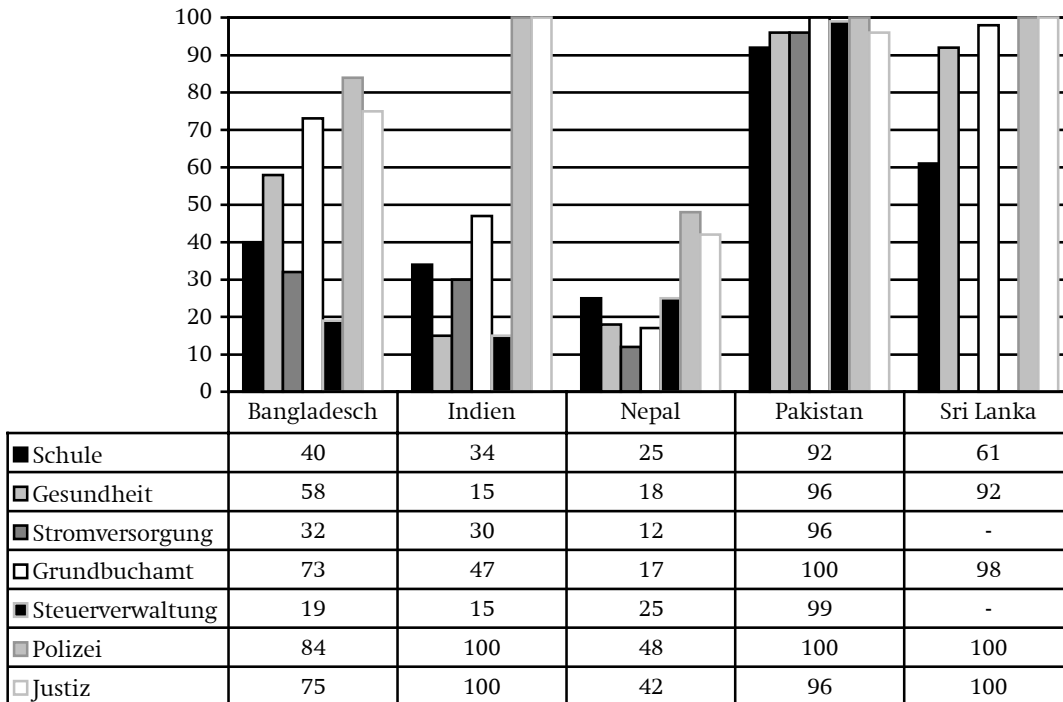
Wettbewerb. Rechtsnormen – Realanalysen – Reformvorschläge, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990.

¹⁹ Fritz F. Heimann, Combatting International Corruption: The Role of the Business Community, in: Kimberly Ann Elliott (Hg.), Corruption and the Global Economy, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997, S. 147–161; Ethan B. Kapstein, The Corporate Ethics Crusade, in: Foreign Affairs, 80 (2001) 5, S. 105–119.

²⁰ Siehe die Beispiele aus einer in Bangladesch 1997 durchgeführten Erhebung, <www.ti-bangladesh.org>.

Grafik 1

Nutzer öffentlicher Dienstleistungen in 5 Ländern Südasiens, die nach eigener Auskunft auf Bestechung zurückgriffen (Angaben in % der Nutzer insgesamt)



Quelle: Verf., auf der Grundlage einer Erhebung von Transparency International im Jahr 2002.

kann es dort kommen, wo politische Steuerungsmechanismen wie Gesetzgebung und Exekutive sich vornehmlich an partikulären Profitinteressen orientieren. Über öffentliche Investitionen wird nicht mehr im Dienste des Gemeinwohls entschieden, sondern unter dem Kalkül privater Gewinnaussichten. Die Gesetzgebung richtet sich ebenfalls nicht nach dem Gemeinwohl, sondern sichert durch die Einrichtung von Marktnischen, die nur beschränkt dem freien Wettbewerb ausgesetzt sind, und bürokratische Hemmnisse die Gewinnchancen bestimmter Segmente der Privatwirtschaft und der Staatsklasse. Die Institutionen interner und externer Kontrolle sind unterqualifiziert, politisch abhängig oder nicht glaubwürdig, weil selbst in Skandale verwickelt. In diesem Fall ist der Staat nicht nur Beute der Privatinteressen, sondern hat er auch jede Aussicht auf Selbstheilung verloren. Korruption kann unter solchen Bedingungen sogar durchaus systemstabilisierend sein, denn durch die Gewährung der genannten Pfründen sichern sich

die Regierenden politische Loyalität innerhalb und außerhalb des Staates.²¹

Die angeführten Szenarien legen jeweils Erklärungsansätze und Lösungsstrategien nahe. Korruption als Ausnahmephänomen kann am besten von der ökonomischen Betrachtungsweise her verstanden werden, die das Korruptionsphänomen aus der Perspektive des individuellen Kosten-Nutzen-Kalküls analysiert. Dabei werden die einer individuellen korrupten Handlung zugrundeliegenden tatsächlichen Nutzen den möglicherweise zu erwartenden materiellen und immateriellen Kosten gegenübergestellt. Gesellschaftliche Akzeptanz der Korruption und soziale Kontrollmechanismen spielen dabei ebenfalls eine Rolle. Wichtig ist aber vor allem eine Einschätzung der vom Staat zu erwartenden Sanktionen, das heißt der Wahrscheinlichkeit, daß Korruptionsfälle aufgedeckt und bewiesen werden können, des üblicherweise verhängten Strafmaßes und des tatsächlichen Strafvollzugs. Diese Faktoren werden

²¹ Joshua Charap/Christian Harm, Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1999 (IMF Working Paper, Nr. 99/91).

entscheidend von institutionellen Arrangements mitbestimmt: Wie groß ist der Entscheidungsspielraum der Strafverfolgungsbehörden, wie transparent agieren sie, wie steht es um ihre Effizienz? Die spieltheoretischen Modelle des Kosten-Nutzen-Kalküls versuchen zu ergründen, wie sich unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen auf die Korruptionsanfälligkeit bestimmter öffentlicher Positionen auswirken.²² Als Schlußfolgerung aus diesen Modellen werden oft explizitere Regulierungen, dichtere Kontrollen und höhere Strafen empfohlen.

Diese akteurszentrierte Perspektive muß aber versagen, wo korruptes Verhalten von der Ausnahme zur Regel geworden ist. Korruption basiert in diesem Fall nicht mehr auf individueller Risikoeinschätzung, sondern auf eingeschliffenen Verhaltensweisen. Die hypothetische Aufrechnung von Kosten und Nutzen hat dann wenig Erklärungswert. Bestecher und Bestochener sind Teil eines Netzwerks, das sie fortlaufend unterstützen und auf dessen Hilfe sie rechnen können. Korruption ist zur Normalität geworden, ein informelles Regelsystem, das hinter den Kulissen von Staat und Verwaltung regiert. Im Extremfall kann es so weit kommen, daß nicht nur die Verwaltung, sondern auch Strafverfolgungsbehörden, Gesetzgebungsorgane und Medien in das System der Seilschaften und Klüngel verstrickt sind. Für das Verständnis dieser Art von Korruption sind die einzelnen Tauschaktionen wenig aufschlußreich. Viel wesentlicher ist es, das Netzwerk vertrauenswürdiger Amigos zu identifizieren, in dem sich Begünstigungen im öffentlichen Raum oft erst viel später und auf indirekten Wegen privat auszahlen – oder umgekehrt.²³

Auch wenn Korruption aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ein Symptom für Ineffizienz und Schwäche ist, kann sie aus betriebswirtschaftlicher Sicht durchaus lukrativ sein. Und sie hat meist expansiven Charakter. Denn wo eine Firma zu bestechen bereit ist, zwingt sie die anderen dazu, sich entweder dieser unlauteren Praxis ebenfalls zu bedienen oder sich aus dem Markt

zurückzuziehen. Dieser Sogeffekt der Korruption kann durch einzelne Akteure nicht überwunden werden. Das betriebswirtschaftliche Kalkül der kurzfristigen Nutzenmaximierung durch Schmiergeldzahlung hat aber auch langfristige volkswirtschaftliche Folgen. Denn wo »Investitionen« in diesen Bereich illegaler Gewinnmaximierung die meisten Vorteile versprechen, bleiben Bemühungen um die Verbesserung der Produktqualität aus. Statt einen weiteren Ingenieur einzustellen oder in die Fortbildung der Mitarbeiter zu investieren, setzt der Unternehmer zielgerichtet auf die »politische Landschaftspflege« und das »Anfüttern« von Beamten. Für Unternehmen, die sich auf die Erwirtschaftung von Profiten mittels Korruption konzentrieren, kann sich dies als eine Weichenstellung erweisen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit unter fairen Marktbedingungen stetig senkt.

Korruptionskontrolle kann sich auf drei Ebenen erstrecken, erstens der Entwicklungszusammenarbeit, zweitens der internationalen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden und schließlich, drittens, der Vereinbarung gemeinsamer Integritätsstandards im Sinne einer globalen Ordnungspolitik. Die vorliegende Studie beschränkt sich auf die Ebene der Entwicklungszusammenarbeit.

²² Bereits 1970 lieferte Gardiner eine Liste institutioneller Rahmenbedingungen, die die Korruptionsanfälligkeit einschränken (*Gardiner, Politics of Corruption* [wie Fn. 2]). Klitgaard hat diese Überlegungen in die folgende Formel gegossen: Korruptionsintensität (K) gleich Monopolpositionen (M) plus Entscheidungsspielräume (E) minus Rechenschaftspflicht (R) ($K=M+E-R$). Eine kompliziertere Variante findet sich in: Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press, 1988.

²³ Jean Cartier-Bresson, *Corruption Networks*, *Transaction Security and Illegal Social Exchange*, in: *Political Studies*, 45 (1997) 3 (= Themenheft »Political Corruption«), S. 463–476.

Das Korruptionsthema in der Entwicklungsdiskussion

In der Entwicklungsdiskussion verlagerte sich der Fokus in den vergangenen Jahrzehnten von externen hin zu internen Entwicklungshemmnissen. Die Haupthebel der wirtschaftlichen Entwicklung werden nicht mehr so sehr in der Förderung der Infrastruktur und der Grundindustrien gesehen als vielmehr in einem verlässlichen Regelwerk staatlicher Ordnungspolitik. In einer globalisierten Ökonomie bilden *institutionelle Rahmenbedingungen* wichtige Orientierungspunkte für potentielle Geber aus dem Ausland. Die Erkenntnis, daß Korruption ein entscheidendes Entwicklungshemmnis ist und Korruptionskontrolle deshalb ein Instrumentalziel der Entwicklungskooperation werden muß, hat sich in den neunziger Jahren in verschiedenen Entwicklungsagenturen durchgesetzt. Nach den makroökonomischen Strukturreformen der ersten und zweiten Phase der Entwicklungszusammenarbeit ist der Imperativ der Korruptionskontrolle ein Ausdruck der inzwischen herrschenden Tendenz, die ordnungspolitische Rolle des Staates zu stärken und eine verantwortliche Regierungspraxis zu fördern.

Auch das *Ende des Kalten Krieges* trug dazu bei, daß das Thema Korruption auf die Agenda der Entwicklungspolitik kam. Denn zum einen bedeutete das Ende der Blockteilung auch das Ende der bis dato geltenden Schonzeit für dubiose Partner. Während gute Regierungsführung zuvor oft gleichgesetzt wurde mit Loyalität zum »richtigen« geopolitischen Lager, richtete sich das Augenmerk der Geberstaaten seither zunehmend darauf, wie die Regierungsführung in den Empfängerländern unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten zu beurteilen sei.²⁴

Zum anderen entstand im Zuge des *Umbruchs im Osten* ein neues Feld der Entwicklungskooperation mit ganz eigenen Herausforderungen. Es zeigte sich, daß die aus dem sozialistischen Block hervorgegangenen Transitionsgesellschaften in ganz besonderer Weise vom Korruptionsproblem betroffen waren und in dieser Frage Hilfe benötigten. Denn Korruption war

in den sozialistischen Planwirtschaftssystemen in Gestalt umfassender Schwarzmärkte, die Zugang zu knappen Wirtschaftsgütern sicherten oder auch die Umgehung autoritär-bürokratischer Regelungen ermöglichten, stark verwurzelt. Dieses politisch-kulturelle Vermächtnis kennzeichnet viele Transitionsgesellschaften auch heute noch, unter veränderten ordnungspolitischen Vorzeichen. Korruptionsbekämpfung ist in diesem Zusammenhang nicht nur eine entwicklungspolitische, sondern auch eine sicherheitspolitische Herausforderung. Denn Nachbarstaaten, die von korrupten Cliquen unterwandert sind, sind schwierige politische Partner. Außerdem neigen korrupte Cliquen mit zunehmender Organisation dazu, ihre Geschäfte – zur Gewinnsicherung oder Expansion – auch ins Ausland hinauszutragen. Menschenhandel, Drogenschmuggel, Schwarzmarktgeschäfte und Schutzgelderpressung können Begleiterscheinungen dieser Expansionsbestrebungen sein.

Das Thema Korruption kann im Bereich der Entwicklungskooperation auf drei verschiedenen Diskussions- und Aktionsebenen angegangen werden. Eine erste Ebene ist die Korruptionsbekämpfung als *entwicklungspolitische Herausforderung*. Hier geht es darum, Konzepte und Programme auszuarbeiten, die Empfängerländern bei entsprechender Nachfrage angeboten werden können.

Ein anderer Handlungsstrang wird von der Sorge um die *Integrität der Kooperationsprojekte* selbst bestimmt. Dabei wird nach Wegen gesucht, spezifische Korruptionsgefahren abzuwehren, die sich im Verlauf der technischen und finanziellen Zusammenarbeit mit anderen Staaten ergeben. Im Visier stehen dabei sowohl die Mitarbeiter der Hilfsorganisation als auch die Durchführung der Projekte im Ausland. Strengere Vergabevorschriften, die Vorbereitung der eigenen Mitarbeiter und die Kontrolle der Projektdurchführung stehen im Vordergrund der Anstrengungen um mehr Integrität.

Ein dritter Ansatz diskutiert *Integrität als Vergabekriterium* für die Hilfsleistung an ausländische Regierungen. Diese Diskussion beschäftigt sich mit dem Argument, daß der Hilfseffekt ausländischer Leistungen durch Verschleuderung oder Unterschlagung öffentlicher Ressourcen in den Empfängerländern annulliert werden kann.

²⁴ Allerdings scheint sich seit dem 11. September 2001 in dieser Hinsicht wiederum ein neuer Imperativ außenpolitischer Orientierung durchzusetzen, der die Gefolgschaft in der Terrorbekämpfung über andere Kriterien stellt.

liert werde. Vorwürfe dieser Art sind oft verbunden mit einer grundsätzlichen Infragestellung der Hilfsleistungen. Aber die Forderung, Entwicklungszusammenarbeit an bestimmte Minimalstandards im Hinblick auf die Integrität der Regierungsführung zu binden, nimmt auch unter grundsätzlichen Befürwortern der Entwicklungszusammenarbeit zu.

Korruptionskontrolle als entwicklungspolitisches Konzept

Bereits Ende der sechziger Jahre hat Gunnar Myrdal auf die entwicklungshemmenden Folgen der Korruption hingewiesen und in ihr eines der Haupthindernisse beim Aufbau eines funktionierenden Gemeinwesens identifiziert.²⁵ Korruption – der Amtsmissbrauch zu privaten Zwecken – muß unter diesem Blickwinkel als eine der Hauptursachen für unverantwortliche Regierungsführung oder *bad governance* gelten.²⁶ Sie ist nicht mehr die Folge einer moralisch verdorbenen Elite, sondern schwerwiegender Fehler und Schwächen im politisch-administrativen System. Komplexe Steuersysteme, laxe Ausschreibungsbedingungen, mangelnde Transparenz der Politikfinanzierung, aufgeblähte Bürokratien und Verfahrensdschungel, kombiniert mit unzureichender Rechenschaftslegung und dem Mangel an unabhängigen Kontrollinstanzen führen dazu, daß das institutionelle Regelwerk zunehmend zur Farce verkommt. In letzter Konsequenz wird der Staat durch systematische Korruption zur Melkkuh gemacht.

Wenn Institutionen und Normen in einem politischen Gebilde zu Formalismen degradiert werden, bleiben gesellschaftlich Schwache zuerst auf der Strecke. Da korrupte Arrangements immer daran gebunden sind, daß beide Teile über Ressourcen verfügen, sind sie nur der kleinen privilegierten Schicht einer staatlichen und gesellschaftlichen Elite zugänglich. Korruption zerstört die Gemeinschaft, weil sie deren Konsens durch die Teilung in Begünstigte und Ausgeschlossene unterminiert. Sie schwächt also nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung, sondern hat auch unmittelbare Kosten für das politische Gemeinwesen. Institutionen repräsentieren Werte. Sie sind Ausdruck für die Fähigkeit der Gesellschaft, eine ge-

meinsame Zukunft zu gestalten, und wirken damit identitätsstiftend. Wo öffentlich proklamierte Werte und Regeln nur eine Fassade darstellen und nicht eingehalten werden, gerät auch der Begriff der Gemeinschaft ins Wanken.

Um die Relevanz des Themas Korruption für die Entwicklungspolitik deutlich zu machen, wurden meist die ökonomischen Kosten der Korruption in den Vordergrund gerückt. Paolo Mauro hat zuerst nachgewiesen, daß Korruption tatsächlich negativ korreliert mit Wirtschaftswachstum und Investitionsniveau.²⁷ In späteren Untersuchungen haben dann andere Autoren diesen negativen Zusammenhang auch für andere Größen wie Auslandsinvestitionen²⁸ und internationalen Handel belegt.²⁹ Vito Tanzi und Hamid Davoodi haben gezeigt, daß in korrupten Ländern neuen Infrastrukturprojekten der Vorzug gegeben wird vor der Instandhaltung bestehender Investitionen.³⁰ Viele dieser Studien entstanden im Auftrag der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds.³¹ Im Zuge der Forschung kam es zu einer merklichen Verschiebung der Akzente, was die Bewertung des Korruptionsphänomens betrifft: Während noch für Myrdal die Frage des Schadens für das politische Gemeinwesen im Vordergrund gestanden hatte, haben die neueren Untersuchungen die Folgen der Korruption für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stärker herausgestellt.

27 Paolo Mauro, Corruption and Growth, in: Quarterly Journal of Economics, 110 (1995) 3, S. 681–712; ders., The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis, in: Kimberly Ann Elliot (Hg.), Corruption and the Global Economy [wie Fn. 19], S. 83–107.

28 Shang-jin Wei, How Taxing Is Corruption on International Investors?, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 1997 (NBER Working Paper, Nr. 6030).

29 Johann Graf Lambsdorff, An Empirical Investigation of Bribery in International Trade, in: European Journal of Development Research, 10 (1998) 1, S. 40–59.

30 Vito Tanzi/Hamid Davoodi, Corruption, Public Investment, and Growth, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997 (IMF Working Paper, Nr. 97/139).

31 Die Liste der von beiden Institutionen veröffentlichten Studien ist lang: World Bank, World Development Report 1997: The State in a Changing World, Oxford: Oxford University Press, Juni 1997; dies., Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank, Washington, D.C.: World Bank, September 1997; dies., Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate, Washington, D.C. 2000. Die Weltbank hat eine Website zum Thema Korruptionskontrolle erstellt, auf der diese und andere Materialien abgerufen werden können <www.worldbank.org/wbi/governance>.

25 Myrdal, Asian Drama [wie Fn. 3].

26 Korruption kann als der intentionale Teil schlechter Regierungsführung bezeichnet werden, während Verschwendung und Ineffizienz den nicht-intentionalen Teil darstellen.

Neben diesen Forschungsinitiativen, die sich eher an ein wissenschaftliches Publikum richteten, gab es aber auch Bemühungen, dem Korruptionsthema in Politik und Öffentlichkeit stärkere Resonanz zu verschaffen. In dieser Hinsicht hat der seit 1995 veröffentlichte Corruption Perceptions Index (CPI) von Transparency International Entscheidendes geleistet (siehe Anhang 1, S. 34ff). Der CPI hat in Verbindung mit einer gezielten Medienstrategie maßgeblich dazu beigetragen, die internationale Aufmerksamkeit für das Korruptionsthema zu erhöhen. Denn dank des Indexes lagen erstmals für eine größere Zahl von Ländern Vergleichszahlen vor. Daß es sich dabei um subjektive Perzeptionsdaten und nicht um Erhebungen von Korruptionsfällen handelt, hat der Medienresonanz des CPI nicht geschadet. Im Gegenteil, Länder mit besonders schlechten Noten gerieten unter Rechtfertigungsdruck, und Regierungen von Staaten, deren Bewertung sich über die Jahre hinweg verbesserte, schlachteten dies als politischen Erfolg aus. In vielen Ländern ist die jährliche Veröffentlichung des CPI für die Medien immer wieder Anlaß, sich eingehender mit dem Thema Korruption zu beschäftigen.

Unabhängig von seiner politischen Breitenwirkung muß aber festgehalten werden, daß der Korruptionsperzeptionsindex als Meßlatte für Korruption weitgehend untauglich ist. Gemessen werden subjektive Wahrnehmungen von Experten und Entscheidungsträgern, Wahrnehmungen, die volkswirtschaftlich und politisch relevant sind (denn basierend auf ihnen werden Investitions- und andere Entscheidungen getroffen), aber eben auch Verzerrungen aufweisen können. Ein offener Umgang von Regierungen mit dem Thema Korruption, Sonderuntersuchungen durch einzelne Kontrollinstanzen, die Instrumentalisierung des Korruptionsthemas durch die Opposition oder die besondere Aufmerksamkeit der Medien für spektakuläre Einzelfälle können das Bild der Korruption in einem Land empfindlich negativ beeinflussen. Eine eingeschränkte Pressefreiheit und Vertuschungsstrategien haben oft einen gegenteiligen Effekt. Auch Experten können sich diesen schwankenden Einflüssen in ihrer Einschätzung des Korruptionsausmaßes kaum entziehen. Hatte der CPI eine entscheidende Rolle bei der Sensibilisierung der internationalen Öffentlichkeit für das Korruptionsproblem, so spielt er in seriösen Debatten darüber heute kaum noch eine Rolle.³²

³² Transparency International hat von Anfang an auf die Verantwortung des Nordens und des Südens bei der inter-

Es läßt sich feststellen, daß die Bemühungen, Politik und Wissenschaft für die Relevanz der Korruption für die Entwicklung zu sensibilisieren, erfolgreich waren. Wenn in der heutigen entwicklungspolitischen Literatur Korruption »als eine Hauptursache der Unterentwicklung und der Armut« identifiziert wird,³³ so ist diese Erkenntnis neben den genannten günstigen Rahmenbedingungen nicht zuletzt dem gezielten Einsatz von neuen Daten und Analysen zu verdanken. Auch in den betroffenen Ländern wird Korruption inzwischen als eine der drängendsten Herausforderungen angesehen. So wurde Korruption bei einer repräsentativen Erhebung in acht Balkanländern im Jahr 2002 im Durchschnitt als zweitwichtigstes nationales Problem nach der Arbeitslosigkeit angegeben (siehe Grafik 2, S. 16). Eine ähnliche Befragung im selben Jahr in elf lateinamerikanischen Ländern führte zu einem praktisch identischen Ergebnis.³⁴ Die Schlußfolgerung, daß sich in diesen beiden Regionen das Problembewußtsein für Korruption in diesen beiden Großräumen geschärft hat, läßt sich auch auf andere Weltregionen extrapolieren.

Instrumente der Korruptionsbekämpfung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit

Stärkung des staatlichen Ressourcenmanagements

Welche Möglichkeiten hat die Entwicklungspolitik neben der erwähnten Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der politischen Entscheidungsträger, um der

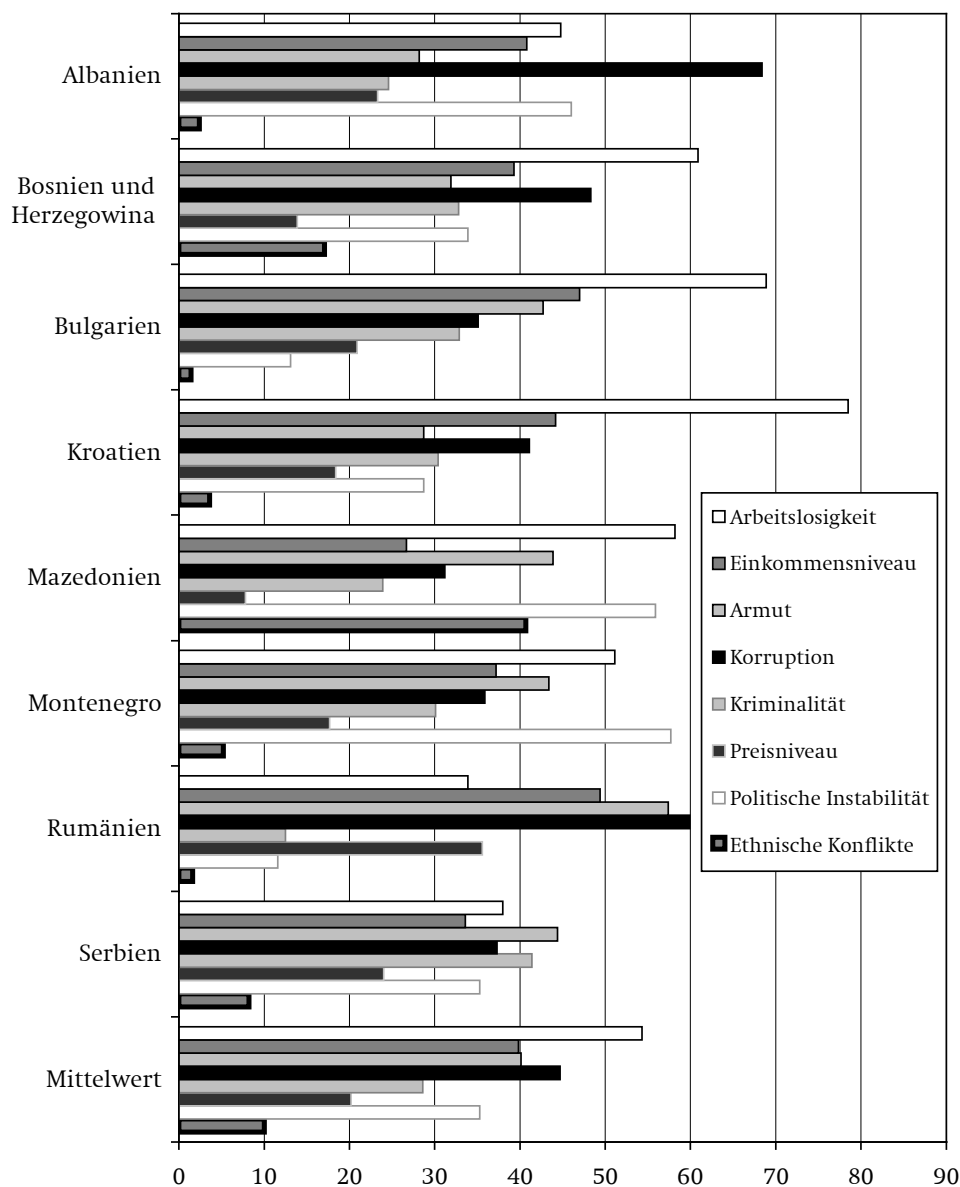
nationalen Korruption hingewiesen. Die Bemühungen, auch die in den Ländern unterschiedlich entwickelte Bereitschaft der Unternehmen zur Bestechung zu dokumentieren, mündeten in den Bribe Payers Index (BPI), der 1999 in der ersten und 2002 in der zweiten Auflage veröffentlicht wurde. Eine weitere Initiative stellt der Global Corruption Barometer (GCB) dar, den Transparency International erstmals im Jahr 2003 vorstellte und der als weiteres Instrument zur Messung globaler Trends dienen soll. Keines dieser neuen Tools hat jedoch den Bekanntheitsgrad des CPI erreichen können.

³³ Frisch, Entwicklungspolitische Gesichtspunkte der Korruption, in: Mark Pieth/Peter Eigen (Hg.), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr: Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied: Luchterhand, 1999, S. 89–100.

³⁴ Laut Marta Lagos zeigen die Daten für 2002, daß Korruption immer noch von 11% der Befragten als drängendstes Problem angesehen wird. 26% gaben Arbeitslosigkeit als wichtigstes Problem an (Marta Lagos, Public Opinion of Corruption in Latin America, in: Transparency International [Hg.], Global Corruption Report 2003, London/Berlin 2003, S. 282–284).

Grafik 2

Wichtigste politische Probleme in den Balkanländern (bis zu drei Nennungen)



	Albanien	Bosnien und Herzegowina	Bulgarien	Kroatien	Mazedonien	Montenegro	Rumänien	Serbien	Mittelwert
Arbeitslosigkeit	44,8	60,9	68,9	78,5	58,2	51,1	33,9	38	54,3
Einkommensniveau	40,8	39,3	47	44,2	26,7	37,2	49,4	33,6	39,8
Armut	28,2	31,9	42,7	28,7	43,9	43,4	57,4	44,4	40,1
Korruption	68,4	48,3	35,1	41,1	31,2	35,9	59,9	37,3	44,7
Kriminalität	24,6	32,8	32,9	30,4	23,9	30,1	12,5	41,4	28,6
Preisniveau	23,3	13,9	20,9	18,4	7,8	17,7	35,6	24	20,2
Politische Instabilität	46,0	33,9	13,1	28,7	55,9	57,7	11,6	35,3	35,3
Ethnische Konflikte	2,4	17,1	1,4	3,6	40,7	5,2	1,6	8,2	10,0

Quelle: Verf., auf der Grundlage von Ergebnissen einer Erhebung von Southeast European Legal Development Initiative (SELDI), Corruption Indexes, April 2002, Tabelle 1, <www.seldi.net/SELDI_fin_e2.PDF>.

Korruption entgegenzuwirken? Die Diskussion um Korruptionsbekämpfung schloß sich bei UNDP, Weltbank und OECD praktisch nahtlos an die Frage der Neudimensionierung und Reformierung des öffentlichen Sektors an. Diese Entwicklungsagenturen stellten anfänglich die Stärkung des staatlichen Ressourcenmanagements als Hauptinstrument der Korruptionskontrolle in den Vordergrund. Dazu gehörte die Modernisierung von zentralen Institutionen wie zum Beispiel der Finanzverwaltung oder der Steuer- und Zollbehörden. Die entsprechenden Programme waren sehr stark von der Idee getragen, die regulative Kapazität des Staates zu stützen, und standen damit im Einklang mit dem zentralen Thema des Weltentwicklungsberichts von 1997.³⁵ Unsystematische Finanzverwaltung und regellose Auftragsvergabe wurden in Kombination mit einem unterbezahlten und unprofessionellen, weil ungeachtet von Leistungskriterien auf der Basis von Beziehungen zusammengestellten Verwaltungspersonal als Nährboden für private Bereicherung, Nepotismus und korrupte Arrangements angesehen. Auch heute ist die Gruppe der Entwicklungsprojekte, die diesem Bereich zugeschrieben werden kann, noch eine der größten (siehe Kasten, S. 18, und Übersicht, S. 19).

Eine Kultur der Transparenz und Rechenschaftspflicht

In vielen Projekten wurden aber auch neue Akzente gesetzt, indem nicht nur auf Effizienz, sondern auch auf Transparenz und Rechenschaftspflicht des öffentlichen Sektors geachtet wurde. Die diesem Sektor inhärente Undurchsichtigkeit wird durch Prinzipien wie das Amtsgeheimnis noch verschärft. Wo sich die Bürokratie dem Bürger verschließt, stellen sich bald Mittelsmänner ein, die sich den tatsächlichen oder vermeintlichen Einfluß auf die Mühlen der Bürokratien bezahlen lassen. In manchen Ländern geht diese Undurchsichtigkeit so weit, daß selbst Länder und Gemeinden auf private Mittelsmänner zurückgreifen müssen, um von der Zentralregierung die ihnen zustehende finanzielle Unterstützung zu erlangen. Ein Beispiel ist Brasilien, wo kleine Gemeinden zum Teil sehr hohe Kommissionen an selbsternannte

Makler zahlen mußten, um gesetzlich festgelegte Zuschüsse von der Regierung tatsächlich zu erhalten. Als diese dazu überging, die Erteilung dieser Gelder transparenter zu gestalten, entfiel dieser Markt für Mittelsmänner.

Wo die öffentliche Verwaltung selbst für ihre eigenen Organe undurchsichtig geworden ist, steht der einzelne Bürger oft auf verlorenem Posten. Allein die Bedingungen des Zugangs zu Informationen haben häufig schon einen starken regulativen Einfluß auf das Verhalten von Amtsträgern und ihrer Klienten. Verschiedene Staaten haben deshalb die Rechtslage durch ein Informationsfreiheitsgesetz dahingehend umgekehrt, daß dem Bürger grundsätzlich Zugang zu allen Informationen garantiert wird, während der Staat notwendige Einschränkungen gesondert festlegen muß.

Auch durch vereinfachte Prozesse und gezielt eingesetzte Information können Bürger wieder in die Lage versetzt werden, Amtsgänge selbst zu übernehmen. Die neuen Informationstechnologien können hierbei eine wichtige Stütze sein. Gerade in armen Ländern stellen sie aber oft auch ein neues Hindernis für die soziale Integration dar, und andere Lösungen sind effizienter. Durch Transparenz und Zugang zu Information wird die Kultur der Rechenschaftspflicht entscheidend gestärkt. Als Beispiel dafür, wie hoch die Barriere zwischen Bürger und Staat durch Undurchsichtigkeit anwachsen kann, mag eine Erhebung im Bundesstaat São Paulo in Brasilien dienen, wo bei einer Umfrage 1997 praktisch 100 Prozent der Bürger nicht angeben konnten, wie alltägliche Amtsgänge zu erledigen sind. Das Ergebnis läßt sich ohne weiteres für das ganze Land verallgemeinern. Zur Überbrückung der Barriere hat sich in Brasilien ein eigener Dienstleistungszweig herausgebildet, der Amtsgänge gegen Entgelt erledigt. Durch die tägliche Nähe zur Bürokratie gehört die Zahlung von Schmiergeldern in diesem Milieu zur Routine. Der Bundesstaat São Paulo hat seit 1997 durch relativ einfache Maßnahmen die Bürgernähe gestärkt. Dazu gehören zunächst die Zusammenfassung aller Dienstleistungen in einem einzigen Gebäude, eine mündliche und schriftliche Beratung der Bürger hinsichtlich der einzelnen Schritte für jeden Amtsgang, die Möglichkeit, den Bearbeitungsstand von Anträgen jederzeit abzufragen und der Ausschluß von Mittelsmännern. Durch diese Maßnahmen wurde es gerade einfachen Bürgern wieder möglich, direkt, kostengünstig und zeitsparend mit der Bürokratie zu kommunizieren. Das Projekt trägt denn auch den Namen »Spare Zeit« und wird wegen

³⁵ Bereits in diesem Bericht war ein ganzes Kapitel dem Thema »Staatliche Willkür und Korruption einschränken« gewidmet (*World Bank, World Development Report 1997* [wie Fn. 31]).

Die Utstein-Gruppe und das Antikorruptions-Ressourcencenter U4

Der Name der Initiative geht zurück auf ein Treffen der Entwicklungshilfeministerinnen Deutschlands, Großbritanniens, Norwegens und der Niederlande im norwegischen Utstein im Juli 1999. Die vier Länder verständigten sich bei dieser Gelegenheit auf eine Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklungskooperation, wobei der Korruptionsbekämpfung besonderes Gewicht zukommen sollte. Bei einem zweiten Treffen im Juni 2000 wurde ein Aktionsplan beschlossen, dem zufolge die vier Teilnehmerstaaten ihre Antikorruptionsaktivitäten in den Internationalen Foren (UN, OECD etc.) fortan miteinander abstimmen und auch die Hilfsprojekte zur Korruptionsbekämpfung in den Entwicklungs- und Transitionsländern sowie die Korruptionskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit koordinieren wollten.

Als Grundlage für eine effizientere Korruptionsbekämpfung und eine Harmonisierung der Projekte gründeten die Mitgliedstaaten der Utstein-Gruppe ein virtuelles Ressourcenzentrum, das vom Christian-Michelsen-Institut (CMI) in Norwegen betreut wird. Die folgenden statistischen Informationen wurden im Juli 2003 aus dieser Quelle zusammengetragen <www.u4.no>.

Die Übersicht (S. 19) zeigt, daß Großbritannien in der Gruppe der führende Partner mit Projekten im Bereich der Korruptionskontrolle ist. Der Anteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist nur wenig größer als der Norwegens und der Niederlande und nimmt sich daher, im Verhältnis gesehen, sehr gering aus. Im Hinblick auf die verschiedenen Förderbereiche belegen die Daten eine Konzentration der Projekte auf den klassischen Bereich der Ressourcenverwaltung, auf die Förderung einzelner Kontrollinstitutionen und Antikorruptionsstrategien sowie auf die Stärkung der Zivilgesellschaft. In der regionalen Verteilung fällt die Ballung der Projekte im subsaharischen Afrika auf.

Entgegen der erklärten Absicht ist ein gemeinsames Vorgehen der Entwicklungsagenturen der Utstein-Gruppe in puncto Korruptionskontrolle nicht erkennbar. Die Initiative scheint auf dem Niveau wechselseitiger Information über die jeweiligen Aktivitäten zu stagnieren. Nach dem auf vier Jahre angelegten Aktionsplan von 2000 wurden keine weiteren gemeinsamen Strategiepapiere mehr erarbeitet. Auch ein koordiniertes Vorgehen bei der Korruptionsbekämpfung in einzelnen Ländern ist nicht erkennbar.

des Erfolgs gegenwärtig in anderen Städten und Bundesstaaten Brasiliens kopiert.³⁶

Für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutet aber Transparenz nicht nur eine politisch-administrative Pflichtübung. Vielmehr sind hier, bei den vertikalen Kontrollmechanismen, die Gesellschaft und ihre Mittlerinstitutionen wie Presse, Parteien, Verbände, Gewerkschaften und Interessengruppen gefragt. In diesem Zusammenhang muß Nachhaltigkeit großgeschrieben werden, denn gesellschaftliche Kontrolle darf nicht mit dem Strohfeder öffentlicher Empörung und Skandalschelte verwechselt werden. Um eine Kultur der Rechenschaftslegung im Sinne von *accountability* schrittweise zu etablieren, müssen nicht nur die öffentlichen Institutionen entsprechend ausgerüstet, ausgebildet und sensibilisiert werden; auch die er-

wähnten außerstaatlichen Organisationen, welche die Säulen der vertikalen Kontrolle darstellen (Presse, Oppositionsparteien, Gewerkschaften usw.), müssen in die Lage versetzt werden, ihre gewonnenen Informationen kritisch und kompetent zu verarbeiten. Auch bei dieser Aufgabe ist die Entwicklungspolitik, die bisher eher dem staatlichen Sektor Beachtung geschenkt hat, verstärkt gefragt.

Gezielte Förderung der wichtigsten Institutionen staatlicher Kontrolle

Neben dem Finanzmanagement verfügt jedes politische System aber auch über eine Reihe von speziellen Kontrollfunktionen für das öffentliche Ressourcenmanagement. Diese werden sowohl von staatlichen als auch von gesellschaftlichen Institutionen ausgeübt. Erstere werden auch als *horizontale Kontrolldimension* bezeichnet und umfassen Staatsanwaltschaft und Gerichte, Rechnungshöfe, Ombudsleute und oft auch

³⁶ Die Initiative »Spare Zeit« (port. *poupatempo*) wurde als gelungenes Beispiel für eine mit Hilfe der neuen Informationstechnologien verbesserte Bürgernähe der Verwaltung von der Friedrich-Ebert-Stiftung auf ihrer Website dokumentiert <www.fes.org.br/arquivos/deutsch>.

Übersicht

Entwicklungsprojekte der Utstein-Gruppe im Bereich der Korruptionsbekämpfung (nur Projekte mit explizitem Antikorruptionsbezug)

Geberland	Projekte 2003	Anteil (%)
Deutschland	29	24
Großbritannien	40	34
Norwegen	26	22
Niederlande	24	20
Summe	119	100

Bereich	Projekte 2003	Anteil (%)
Öffentliche Verwaltung und Finanzmanagement	31	19
Staatliche Kontrollinstitutionen	37	23
Nationale Antikorruptionsstrategien	39	24
Nichtregierungsorganisationen, Presse und Zivilgesellschaft	37	23
Internationale Kriminalitätsbekämpfung	6	4
Entwicklungspolitische Strategien	14	9
Summe (Mehrfachnennung möglich)	164	100

Empfängerregion	Projekte 2003	Anteil (%)
Süd- und Mittelamerika	10	8
Ostasien und Pazifik	10	8
Osteuropa und Zentralasien	13	10
Mittlerer Osten und Nordafrika	1	1
Südliches Asien	12	9
Subsaharisches Afrika	52	41
Global	29	23
Summe (Mehrfachnennung Globaler Projekte)	127	100

verschiedene Sonderinstitutionen zur Korruptionskontrolle. Die Legislative hat in den meisten Ländern ebenfalls eine oberste Kontrollfunktion gegenüber den anderen Gewalten, die sie durch parlamentarische Kommissionen und Sonderuntersuchungen wahrnehmen soll. Die Konsolidierung dieser Institutionen erfordert eine tiefe Kenntnis ihrer strukturellen Schwächen. In manchen Systemen gibt es im Hinblick auf die Gewaltenteilung schlicht Defizite. Gerade in den Transformationsstaaten reicht der Einfluß der Exekutive oft de jure oder de facto bis weit in die Aufsichts- und Kontrollbehörden hinein. Sind diese Hindernisse überwunden und die Instanzen politisch unabhängig, so bleibt die Ressourcenausstattung (Material und Humankapital) häufig weit hinter den Anforderungen zurück. Fortbildung und technische Modernisierung, vor allem aber ein Bruch mit klientelistischen Rekrutierungspraktiken können hier schrittweise Abhilfe

schaffen. Aber selbst dort, wo verschiedene Kontrollinstitutionen weitgehend unabhängig und effizient agieren, bleibt ihre Tätigkeit oft fruchtlos. Denn wo die Untersuchungen des Rechnungshofs vom Parlament nicht beachtet werden oder die Anklagen der Staatsanwaltschaft vor Gericht nicht zu Verurteilungen führen, versandet die mühevollen Arbeit dieser Korrektivsysteme. Zur Veranschaulichung mag der Befund einer Untersuchung zum Gerichtswesen in Osteuropa dienen, der auf die enormen Verfahrenszeiten und den daraus resultierenden Prozeßstau hinweist und Korruption als »kardinales Problem« in der Justiz Rumäniens, Polens, Rußlands, der Ukraine und Kroatiens identifiziert.³⁷ Die Strafverzögerung kann sich unter solchen Bedingungen zur Straflosigkeit aus-

³⁷ Petr Bohata u.a., Justiz in Osteuropa: Ein aktueller Überblick, München: Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa, 2002 (Arbeitspapier 6).

weiten. Auch hochmotivierte Mitarbeiter, die bei Polizei, Rechnungshöfen, Staatsanwaltschaften und Gerichten immer wieder anzutreffen sind, verlieren angesichts solcher Dysfunktionen oft ihren Elan.

Die Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich bei ihren Projekten in diesem Bereich auf eine Reihe von Institutionen. Sie unterstützt Ausbildungsmaßnahmen in Rechnungshöfen, für Ombudsleute und in Justizbehörden, fördert aber auch ganz allgemein die Rechtsausbildung der nächsten Generation von Amtsträgern. Viele Länder werden bei der Reform ihres Strafrechts beraten. Andere Projekte assistieren Polizeibehörden bei der Vorbereitung auf die Verfolgung von Wirtschafts- und Drogenkriminalität, denn diese ist mit der Korruption meist eng verwoben. Eine Aufstellung der Entwicklungsprogramme der Utstein-Gruppe, die auf die Unterstützung elementarer Kontrollinstitutionen und nationaler Antikorruptionsstrategien ausgerichtet sind, kam im Juli 2003 auf 76 laufende Projekte.³⁸

Die Mängel im Integritätssystem einzelner Staaten sind aber meist komplexer Natur und liegen tief im institutionellen Arrangement der Kontrollinstanzen verborgen. Wo Staatsanwälte oder Richter von der Exekutive abhängig sind, Ämter in Rechnungshöfen als Pfründe vergeben werden und die Legislative ihre Kontrollvollmachten mangels einer starken Opposition nicht wahrnimmt, greift die technische Zusammenarbeit zu kurz, um entscheidende Änderungen herbeizuführen. In vielen Ländern sind die Kontrollinstanzen auf höchster politischer Ebene zu sehr in das politische Kräftespiel verwoben und damit außerhalb der Reichweite der Entwicklungskooperation. Nur wenn im Land selbst ausreichend Problembewusstsein vorhanden ist, um konzertierte Reformen anzupacken, kann internationale Hilfe auf fruchtbaren Boden fallen.

Entwicklungszusammenarbeit stößt aber gerade dort an ihre Grenzen, wo politische Rücksichtnahme die Hilfe erschwert und zum Beispiel die Stärkung der Kontrollfunktionen des Parlaments gegenüber der Regierung von internationalen Kooperationsprojekten ausgespart wird. Dabei ist gerade die Kompetenz der Legislative bei der Analyse von Korruptionsskandalen und der Diskussion notwendiger gesetzgeberischer Reformen gefragt. Auch das schwierige Thema der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung, die oft eines der wichtigsten Einfallstore für langfristige Tausch-

beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft darstellt, wird aus Gründen politischer Sensibilität von den meisten Entwicklungsagenturen eher umgangen. Gerade die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit hat das Problem bisher umkreist. Hier ist die Expertise der politischen Stiftungen gefragt. Auch andere zivilgesellschaftliche Institutionen wie Transparency International können an diesem Punkt Hilfe leisten. Schließlich sollte auch der Sachverstand von Organisationen wie des Bundes der Steuerzahler, der über Jahrzehnte hinweg Studien zum Thema Politikfinanzierung erarbeitet hat, für ähnliche Einrichtungen in anderen Ländern nutzbar gemacht werden.

Im Bereich der Politikfinanzierung ist aber auch noch Grundlagenforschung erforderlich, die mögliche Verbindungen zwischen verschiedenen Systemen der Parteienfinanzierung und der Korruption aufzeigt und damit Argumentationsmaterial für notwendige Änderungen in den Kooperationsländern liefert. Die akademische Forschung zu dieser Frage beschränkt sich bisher weitgehend auf eine kleine Gruppe von Ländern Westeuropas und Nordamerikas.³⁹

Zentrale Antikorruptionsagenturen, eine Scheinlösung?

Mehrere Länder haben versucht, das für die Korruptionsbekämpfung typische langsame Bohren dicker Bretter durch die Einführung von speziellen Antikorruptionsagenturen zu beschleunigen. Singapur, Hongkong, Malaysia, Korea und Australien gründeten Institutionen zur Korruptionskontrolle, die von den drei Gewalten weitgehend unabhängig und mit besonderen Vollmachten ausgestattet sind. In Singapur wurde bereits 1952 das Corrupt Practices Investigation Bureau eingerichtet, dessen Kompetenzen durch den Prevention of Corruption Act von 1960 und spätere Gesetze konsolidiert wurden. Die Behörde ist direkt dem Präsidenten zugeordnet, die Direktoren werden von diesem ernannt. Sie hat weitreichende Vollmachten, die bis zur Festnahme von Personen oder die Beschlagnahmung von Vermögen und Gütern reichen. Personen, die Untersuchungen durch Auskunftsver-

³⁸ Diese Informationen stammen von der Website der U4-Gruppe <www.u4.no/projects/main.cfm>.

³⁹ So auch wieder in: Karl-Heinz Naßmacher (Hg.), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.

weigerung oder in anderer Weise behindern, machen sich strafbar.⁴⁰

Trotz des immer wieder beschworenen Erfolgs der Antikorruptionsagenturen in Singapur oder auch in Hongkong wird deutlich, daß nach diesem Modell aufgebaute Institutionen mit einem demokratischen System von *checks and balances* nur schwer zu vereinbaren sind.⁴¹ Daß absolute Macht absolut korrumpiert, gilt sicher auch für diese Einrichtungen, die damit Gefahr laufen, ihrerseits zur Zielscheibe von Bestechungs- oder gar zum Ausgangspunkt von Erpressungsversuchen zu werden.

Eine andere berechtigte Befürchtung ist, daß durch die Gründung einer solchen Institution die Kontrollbürokratie weiter aufgebläht wird, Kompetenzüberlappungen und Koordinationsmängel aber nicht behoben werden. Eine von der Regierung Südafrikas in Auftrag gegebene Studie zu den Komponenten staatlicher Korruptionskontrolle listete 14 zuständige Institutionen auf.⁴² Bei einer empirischen Befragung von Experten gaben diese der Sonderkommission zur Korruptionsbekämpfung im Hinblick auf die Effizienz allerdings die schlechtesten Noten.⁴³ Dennoch kam es in jüngerer Zeit auch in anderen afrikanischen Staaten zur Gründung von zentralen Antikorruptionsagenturen, die von verschiedenen Entwicklungsinstitutionen aus dem Norden unterstützt werden.⁴⁴

40 Antikorruptionsinstitutionen in Hongkong, Malaysia und Südkorea können auf eine ähnlich lange Tradition zurückblicken.

41 Zu einer positiven Bewertung gelangen Alan Doig/Stephen Riley, *Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries*, in: UNDP/OECD (Hg.), *Corruption and Integrity Improvement* [wie Fn. 7], S. 45–62, sowie Jeremy Pope/Frank Vogl, *Making Anticorruption Agencies More Effective*, in: *Finance and Development*, 37 (Juni 2000) 2, S. 6–9.

42 *Public Service Commission* [Republic of South Africa], *A Review of South Africa's National Anti-Corruption Agencies*, August 2001. Der Bericht ist zu finden unter <www.psc.gov.za>.

43 Die als koordinierende Behörde ausgewählte Public Service Commission wurde von nur 34% einer Gruppe von befragten Experten als effizient oder sehr effizient beschrieben. Andere Institutionen erhielten zwischen 47% und 85% positive Bewertungen; vgl. Lala Camerer, *Corruption in South Africa: Results of an Expert Panel Survey*, Pretoria: Institute for Security Studies, 2001 (ISS Monograph, Nr. 65).

44 Außer für Südafrika führt Mike Stevens in seiner Analyse solche Agenturen für Äthiopien, Botswana, Ghana, Kenia, Nigeria, Sierra Leone und Uganda auf. Der Autor, ein Experte der Weltbank, äußert sich ebenfalls eher skeptisch im Hinblick auf den Erfolg dieser Institutionen (Mike Stevens, *What Have We Learned?* Presentation Outline to the XI IACC Work-

Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen, der Medien und der Öffentlichkeit

In demokratischen Systemen beschränkt sich die externe Kontrolle nicht auf staatliche Organe. Hier spielt im Gegenteil gerade die Öffentlichkeit als *vertikale Kontrolldimension* eine maßgebliche Rolle. Das Engagement der Medien und der Zivilgesellschaft ist ein entscheidender Faktor der Korruptionskontrolle und ein wichtiger Motor für politische Reformen. Den Medien kommt sowohl bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Korruptionsthema als auch bei der Aufdeckung und Untersuchung von Korruptionsfällen und der kritischen Begleitung der staatlichen Kontrollorgane eine zentrale Aufgabe zu. Unabhängigkeit und Pluralismus der Medien sind dabei ebenso unabdingbar wie ein fachlich kompetenter, investigativer Journalismus.⁴⁵

Außer von den Medien wird die Kontrollfunktion auch von Institutionen der Zivilgesellschaft übernommen, die ein besonderes Interesse an der Aufsicht über die öffentliche Amtsführung haben. Die Zahl solcher Initiativen hat sich seit Mitte der neunziger Jahre beträchtlich erhöht. In vielen Ländern ist dies auf das Engagement von Transparency International zurückzuführen.⁴⁶ Längst sind zivilgesellschaftliche Organisationen zu festen Partnern in vielen Entwicklungsprojekten geworden. Neben der bilateralen Kooperation hat aber gerade im Bereich der Korruptionskontrolle der internationale Erfahrungsaustausch durch Vernetzung der zivilgesellschaftlichen Initiativen eine eigenständige Bedeutung erlangt.⁴⁷ Der im Zweijahresrhythmus stattfindende International Anti-Corruption Congress (IACC), ursprünglich von einer Gruppe nationaler Strafverfolgungsbehörden organisiert, wurde unter der Leitung von Transparency International zu einem Großereignis außerstaatlicher Antikorruptionsinitiativen umgestaltet.

Die nachhaltige Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen durch technische oder finanzielle Hilfe ist jedoch schwierig, weil sich das Know-how in diesen Initiativen weitgehend auf Personen

shop on Anti-Corruption Agencies, Seoul 2003.

45 Rick Stapenhurst, *The Media's Role in Curbing Corruption*, New York 2000 (World Bank Institute Working Paper).

46 Die Organisation ist inzwischen in über 80 Ländern mit Partnerinstitutionen vertreten.

47 Die ersten Anfänge hierzu gehen noch auf CIET zurück, das Techniken zur Messung von Korruption in bestimmten Dienstleistungen an Organisationen in anderen Ländern weitergab.

konzentriert und sich nicht im gleichen Maße wie in öffentlichen Institutionen in geschriebenen Regeln und standardisierten Verfahren niederschlägt. Dennoch wurden in jüngster Zeit verstärkt Bemühungen unternommen, die zivilgesellschaftlichen Erfahrungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu dokumentieren und damit allgemein verfügbar zu machen. Eine Sammlung von empirischen Erkenntnissen zivilgesellschaftlicher Institutionen bei der Korruptionskontrolle hat kürzlich Transparency International vorgelegt.⁴⁸ Die meisten der dort enthaltenen Anleitungen beziehen sich auf das Monitoring von korruptionsanfälligen Bereichen und die Mobilisierung öffentlichen Drucks zur Einleitung von Reformen.

Eine der erfolgreichen Erfahrungen verbindet sich mit einer Aktion gegen die Wahlkampffinanzierung in Argentinien, die traditionell eine Vorstufe für korrupte Tauschbeziehungen darstellt. Poder Ciudadano, eine zivilgesellschaftliche Organisation, ermittelte die tatsächlich angefallenen Kosten der Wahlkampagnen vor den Präsidentschaftswahlen und verglich diese anschließend mit der Rechnungslegung der Kandidaten. Die eklatante Differenz allein zwischen den Ausgaben für Fernsehspots und den viel niedrigeren Angaben in der Rechnungslegung zog eine hitzige Debatte über die Wahlkampffinanzierung im Lande nach sich. Unter dem Druck der öffentlichen Meinung verabschiedete der Kongreß schließlich im Jahr 2002 ein neues Gesetz. Das Vorgehen von Poder Ciudadano wurde inzwischen in mehreren Ländern Lateinamerikas und Osteuropas erfolgreich nachexerziert. Die Idee, den Fundus an praktischen Erfahrungen zivilgesellschaftlicher Organisationen in stärkerem Maße länderübergreifend austauschbar zu machen, sollte auch von der Entwicklungszusammenarbeit als Förderziel aufgenommen und verfolgt werden.

Die gezielte Unterstützung zivilgesellschaftlicher Institutionen, die auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mehr und mehr Bedeutung gewonnen hat, gestaltet sich aber auch deshalb schwierig, weil nach einer Phase der Euphorie über das Mobilisierungspotential dieser Organisationen erste Stimmen Zweifel an der Motivation und sogar Integrität dieser Institutionen angemeldet haben. Eine repräsentative Untersuchung in mehreren Ländern ergab, daß die Bürger die finanzielle Transparenz der

zivilgesellschaftlichen Organisationen sehr niedrig einschätzen. Die nachhaltige Stärkung der Integrität dieser Einrichtungen ist deshalb ein wichtiger Grundstein, um diesem Problem zu begegnen. Eine richtungweisende Initiative bestünde in der Ausarbeitung von Integritätsstandards für Nichtregierungsorganisationen, die Hilfgelder empfangen. Zu solchen Standards müßten unter anderem eine demokratische Organisationsstruktur, transparente Finanzen und ein periodisches externes Audit gerechnet werden. Sollte sich eine solche Initiative schrittweise auch auf andere bilaterale oder multilaterale Geber ausweiten lassen, so wäre der Einfluß auf das Universum der zivilgesellschaftlichen Organisationen kaum zu unterschätzen, denn viele von ihnen bekommen internationale Hilfgelder.

Selbstverpflichtung privater Akteure in Verhaltenscodes oder Integritätspakten

Neben der Fremdkontrolle gewinnt aber auch die Idee der Selbstverpflichtung einen zunehmend eigenständigen Stellenwert. In einfachen Varianten kommt sie bei verschiedenen Berufssegmenten vor, die sich Verhaltenscodes auferlegen. Aber auch einzelne Unternehmen haben inzwischen sogenannte Ethikcodes verabschiedet, in denen sie sich auf bestimmte Verhaltensstandards verpflichten.

Der Ansatz der Selbstverpflichtung birgt die Möglichkeit, die Korruptionskontrolle über den Horizont der Schaffung immer engerer Regelkorsetts und effizienter Strafandrohung hinauszutragen. Zwei Varianten der Selbstverpflichtung verdienen besondere Beachtung: Die eine besteht in der Erarbeitung beruflicher Standards für die Ausübung bestimmter Tätigkeiten (etwa des Rechnungsprüfers). Dies geschieht heute bereits länderübergreifend. Die Klärung und Hebung professioneller Standards kann wie ein fester Haltepunkt wirken im Strom der Interessen, mit denen staatliche Angestellte konfrontiert werden. Diese bisher wenig beachteten Initiativen der Berufsorganisationen sind daher unbedingt förderungswürdig.

Eine komplexere Form der Selbstverpflichtung stellen sogenannte Integritätspakte dar, mit denen sich die an einer Ausschreibung beteiligten Akteure darauf verpflichten, sich aller unlauteren Wettbewerbsmethoden wie Bestechung zu enthalten. Hinter den Integritätspakten steckt die Erfahrung, daß es in einer Ausschreibung zu einer verhängnisvollen Kettenreak-

⁴⁸ Die Sammlung wird unter dem Titel »The Corruption Fighters' Toolkit« von Transparency International herausgegeben und ist bereits in der zweiten, überarbeiteten Auflage verfügbar <www.transparency.org/toolkits>.

tion kommen kann, da alle Akteure beim geringsten Verdacht unlauterer Methoden durch die Konkurrenz sich entweder ebenfalls derselben bedienen müssen, oder sich aus dem Wettbewerb zurückziehen. Dieser Teufelskreis kann nur überwunden werden, wenn sich alle Parteien durch eine Vereinbarung darauf verpflichten, fair zu handeln. Aus der Einhaltung des Paktes ziehen alle Beteiligten gleichermaßen Vorteile, da die Transaktionskosten sinken. Der Integritätspakt wird von Transparency International propagiert und ist inzwischen bei verschiedenen Großprojekten angewendet worden. Der auf manche vermutlich naiv wirkende Ansatz, durch gemeinsame Verpflichtung auf neue Verhaltensstandards eine gegenseitige Vertrauensbasis herzustellen und damit einen Verhaltenswandel (Verzicht auf Schmiergeld) herbeizuführen, sollte im Hinblick auf seine praktische Effizienz untersucht und – bei positiver Bewertung – unterstützt werden.⁴⁹

Diagnosesurveys liefern ein Gesamtbild der Korruption im Land

Als eine wichtige Stütze der Antikorruptionsmaßnahmen hat sich die Einbindung von Wissenschaftlern und Fachleuten erwiesen. Der weiter oben beschriebene Korruptionsperzeptionsindex und Studien zu den ökonomischen Kosten der Korruption wurden schon bald kritisiert, weil sie wenig landesspezifische Informationen enthielten und vor allem keine Lösungswege für reformwillige Akteure in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft aufzeigten. Korruptionsforschung sollte aber nicht bloß Aufmerksamkeit schaffen und Kosten aufzeigen, sondern anwendungsbezogene Handlungsanleitungen für mögliche institutionelle Reformen darlegen.⁵⁰

In Reaktion auf diese Kritik wurden neue Forschungsansätze entwickelt, die länderspezifische Diagnosen zum Ziel hatten. Schon zu Beginn der neunziger Jahre wurden in einzelnen Ländern Erhebungen

zur Korruption in bestimmten Bereichen durchgeführt. Vermutlich war Australien das erste Land, in dem 1993 eine umfassende empirische Untersuchung den Ausgangspunkt für politisch-administrative Reformen bildete.⁵¹ In mehreren Ländern wurden Surveymethoden eingesetzt, um die Alltagskorruption im Bereich staatlicher Dienstleistungen wie Polizei, Zoll, Justiz-, Erziehungs- und Gesundheitswesen zu beschreiben. Das Untersuchungsmodell, das Volumen, Qualität und Bedingungen erfasst, unter denen Endnutzer wie Bürger und Unternehmen staatliche Dienstleistungen empfangen, wurde unter dem Begriff *social audit* von CIET, einer Nichtregierungsorganisation aus Mexiko, zunächst im eigenen Land angewendet und dann in verschiedenen Ländern (Bolivien, Nicaragua, Costa Rica, Uganda, Tansania, Südafrika, Nepal, Pakistan sowie Bosnien und Herzegowina) wiederholt. Ein ähnliches Verfahren zur Messung der Korruption im Zusammenhang mit staatlichen Dienstleistungen wurde in Bangladesch entwickelt. Auf sogenannten »report cards« gaben Bürger nach der Nutzung öffentlicher Dienstleistungen Auskunft über Qualität und Integrität dieser Leistungen.⁵²

Mit dem Einstieg der Weltbank in die Antikorruptionsbewegung wurde diese Herangehensweise zu dem Instrument der Korruptionsdiagnose ausgebaut. Im Unterschied zu den vorangegangenen, eher punktuell-

⁵¹ Die Untersuchung wurde von der Sonderbehörde ICAC (Independent Commission Against Corruption) in Auftrag gegeben. In den folgenden Jahren wurden verschiedene Nachfolgestudien durchgeführt: *Independent Commission Against Corruption (ICAC), Unravelling Corruption: A Public Sector Perspective: Survey of NSW Public Sector Employees' Understanding of Corruption and their Willingness to Take Action*, Sydney, März 1994; *dies., Community Attitudes to Corruption and the ICAC*, Sydney, Mai 1997; *dies., Minimising Corruption: Some Lessons from the Literature*, Sydney, Januar 1998; *dies., Community and Journalists' Attitudes to Corruption and the ICAC*, Sydney, Juni 1999; *dies., Unravelling Corruption II. Exploring Changes in the Public Sector Perspective 1993-1999*, Sydney, April 2001. Alle Berichte können auch auf der Website der ICAC eingesehen werden <www.icac.nsw.gov.au>.

⁵² Ausführliche Berichte sind auf der CIET-Website verfügbar <www.ciet.org>. Die Weltbank hat diesen Ansatz ausgebaut und in sogenannten Public Expenditure Tracking Surveys (PETS) und Quantitative Service Delivery Surveys (QSIDS) verfeinert. Eine erste Bilanz der Anwendung dieser Verfahren ziehen Ritva Reimikka/Jakob Svensson, *Measuring and Understanding Corruption at the Micro-Level*, in: Donatella Della Porta/Susan Rose-Ackermann (Hg.), *Corrupt Exchanges. Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption*, Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 135-146.

⁴⁹ Zum Integritätspakt siehe *Transparency International: The Integrity Pact. The Concept, the Model and the Present Applications. A Status Report as of December 31st, 2002*, Berlin 2002; zu einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Konzept vgl. Cláudio Weber Abramo, *What If? A Look at Integrity Pacts*, Washington, D.C.: Washington University, 2003 (Economics Working Paper Series, Nr. 310008).

⁵⁰ Stephen Knack/Nick Manning, *Toward More Operationally Relevant Indicators of Governance*, World Bank, Dezember 2000 (PREMnote Nr. 49).

len Untersuchungen handelt es sich dabei um eine umfassende Methode zur Beschreibung der Korruption in möglichst allen Bereichen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (siehe Kasten, S. 25). Neben der Verwaltungskorruption im Publikumsverkehr wird auch das Verhältnis des Staates zu privaten Zulieferern und Dienstleistern durchleuchtet sowie geprüft, ob eine effiziente Verwaltung möglicherweise durch Privatinteressen und Machtmißbrauch unterwandert ist. Dieses breit angelegte Verfahren wurde seit 1998 in einer großen Zahl von Ländern (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kasachstan, Kirgisien, Lettland, Polen, Rumänien, Slowakei) unter Anleitung des Weltbankinstituts angewendet.

Sowohl die *social audits* zur Alltagskorruption in Schule, Krankenhäusern, Polizei, Zoll oder anderen Behörden als auch die Diagnosesurveys zu komplexeren Formen des Amtsmißbrauchs bei der Stellenbesetzung, Finanzverwaltung, Auftragsvergabe oder Wahlfinanzierung liefern eine Fülle von quantitativen Daten zu Ausmaß und Formen der Korruption in einzelnen Ländern. In den Berichten werden neben den am meisten betroffenen Institutionen sogar die durchschnittlichen Bestechungsbeträge genannt. So ergab eine Erhebung in Kenia, daß die Bestechungskosten die Lebenshaltungskosten der Bevölkerung um 15 Prozent erhöhen und 1,4 Prozent des Firmenumsatzes verschlingen.⁵³

Die Diagnosesurveys werden von Experten als eines der Hauptelemente einer umfassenden Antikorruptionsstrategie propagiert. Im Idealfall sind sie in eine ganzheitliche Strategie eingebettet, zu der auch Aufklärungskampagnen, die Erarbeitung eines Antikorruptionsplans unter Beteiligung von Regierung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft und eine regelmäßige Fortschrittskontrolle gehören. Erst im September 2003 haben Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Ukraine, Tadschikistan und die Russische Föderation einen Antikorruptions-Aktionsplan unterzeichnet, der weitgehend auf diesem umfassenden Konzept basiert.⁵⁴ In vielen Ländern kommt das Konzept in der Praxis jedoch nicht zu seiner vollen Entfaltung. Nach einer anfänglichen Euphorie erlischt die Antikorruptionskampagne oft wie ein Strohfeuer, und Nachfolge-

untersuchungen werden nicht mehr angestellt.⁵⁵ Es gibt bisher allerdings keine systematischen Evaluierungen von Antikorruptionsprogrammen, die die Bedingungen ihres Scheiterns oder Gelingens klar herausgearbeitet hätten. Eine Schwierigkeit könnte darin bestehen, daß sich solche Programme sich nach einem Regierungswechsel als Zeichen des Neuanfangs gut verkaufen lassen, später aber von der Opposition als Schuldeingeständnis aufgefaßt und in diesem Sinne politisch ausgeschlachtet werden können.

Integritätsstudien liefern ein Gesamtbild der Schwachstellen staatlicher Kontrollinstanzen

Unter einem ganz anderen Aspekt beleuchten sogenannte Integritätsstudien die Antikorruptionsanstrengungen einzelner Länder. Bei ihnen geht es nicht darum, die Korruptionsintensität möglichst umfassend zu messen, sondern die Funktionsweise und das Zusammenwirken der verschiedenen Kontrollmechanismen zu analysieren. Bereits 1996 hatte Transparency International mit dem *Source Book* eine Art Leitfaden zu den wichtigsten Institutionen und Mechanismen staatlicher und gesellschaftlicher Korruptionskontrolle herausgegeben.⁵⁶ Das Ziel der Integritätsstudien ist also, die Korruptionsresistenz des politischen Systems zu messen. Durch Vergleich der unterschiedlichen Grundpfeiler des Integritätssystems sollen bestimmte Lücken und Schwachstellen in der Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption aufgedeckt und Handlungsalternativen im Sinne von *good governance* erarbeitet werden. Die Grundpfeiler eines jeden Integritätssystems sind die Repräsentationsmechanismen, das Verwaltungssystem, das Finanzmanagement, die staatlichen Kontrollinstanzen sowie Medien und Gesellschaft. Auch Faktoren wie die Selbstregulierung der Privatwirtschaft (*corporate governance*) und internationale Kooperation bei der Korruptionskontrolle spielen eine wichtige Rolle (siehe Anhang 2, S. 38f).

⁵³ *Transparency International-Kenya*, Corruption in Kenya: Findings of an Urban Bribery Survey, 2001 <www.tikeny.org/documents/urban_bribery_index.doc>

⁵⁴ Anti-Corruption Action Plan for Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine, 5th Annual Meeting of the Anti-Corruption Network for Transition Economies, 10 September 2003, Istanbul, Turkey.

⁵⁵ Nur in wenigen Ländern wird die Korruptionsdiagnose regelmäßig wiederholt, um Fortschritte zu messen. Die Initiative »Coalition 2000« in Bulgarien ist mit ihren periodischen Nachfolgeerhebungen in dieser Frage vorbildlich, aber gleichzeitig die große Ausnahme (siehe Kasten, S. 25).

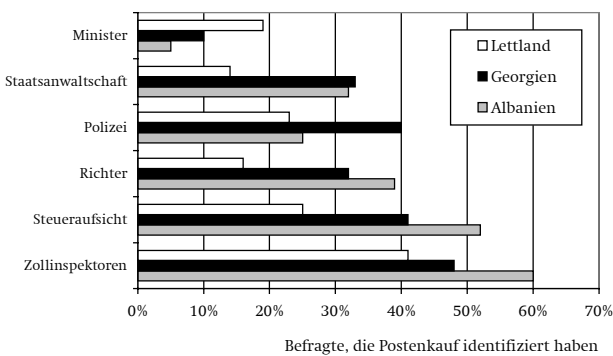
⁵⁶ Die Zusammenstellung ist unter dem Namen *TI Source Book* bekannt und liegt inzwischen in der vierten, überarbeiteten Auflage vor: Jeremy Pope, National Integrity Systems: The Transparency International Source Book, Washington, D.C., 1996 (überarbeitete Neuauflagen 1998, 2000, 2002).

Diagnosesurveys – ein Verfahren zur umfassenden Korruptionsbeschreibung

Methodisch basieren die Diagnosesurveys auf Befragungen von Beamten, Unternehmern und der Öffentlichkeit. Mit Hilfe umfangreicher standardisierter Fragebogen werden in diesen Gruppen Perceptions- und Erfahrungsdaten zum Korruptionsphänomen erhoben. Damit soll erfasst werden, wo Korruption am stärksten verbreitet ist, welche Formen sie annimmt, welche Kosten sie verursacht, wie groß das Problembewußtsein in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ist und mit welchen Partnern eine Reforminitiative rechnen kann.

Das Diagnoseinstrument kann hier nur ausschnittshaft dargestellt werden. Ausführliche Berichte sind bei der Weltbank abrufbar (www.worldbank.org/wbi/governance).

Praxis des Postenkaufs in Institutionen (Vergleich von Ergebnissen aus Diagnosesurveys der Weltbank)



Quelle: Daniel Kaufmann/Sanjay Pradhan/Randi Ryterman, *New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption*, World Bank, Oktober 1998 (PREMnote Nr. 7), Abb. 2.

Die Stärke der Diagnosesurveys besteht in der quantitativen, empirisch fundierten Beschreibung des Korruptionsphänomens. Damit wurde das Vorurteil widerlegt, daß der größte Teil der Korruption – einem Eisberg vergleichbar – unter der Oberfläche bleibe und nicht sichtbar sei, das Problem selbst sich somit einer empirischen Erforschung verweigere.

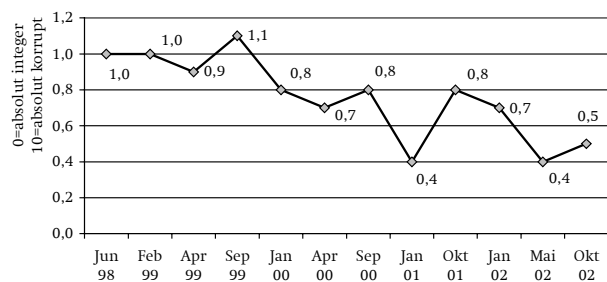
Das Schwäche des Konzepts ist, daß es auf einer induktiven Philosophie beruht. Die Messung der Korruptionsintensität ist noch keine Problemanalyse, und bis zu einer Lösungsstrategie ist es noch ein weiter Weg. Der Empirismus der Diagnosestudien muß deshalb durch qualitative Studien zu Integritätssystemen ergänzt werden.

Erfolgsbeispiel: Coalition 2000 (Bulgarien)

Bulgarien ist als positives Beispiel herauszuheben. Dort wird das Instrument der empirischen Korruptionsdiagnose seit 1998 regelmäßig dazu benutzt, einen von der Regierung und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen vereinbarten Antikorruptionsplan (»Clean Future«) zu evaluieren. Mehrmals jährlich werden Erhebungen angestellt und die Befunde der Öffentlichkeit bekanntgegeben.

Die Ergebnisse werden in Form von Fieberthermometern präsentiert, die auf einer einheitlichen Skala von 0 bis 10 den Grad der Korruption in einem bestimmten Untersuchungsbereich anzeigen. Einer von vielen Indexen erfaßt die Korruptionserfahrungen der Bürger. Die Grafik zeigt, daß die Zahlen langfristig rückläufig sind, dieser Prozeß aber nicht frei von Rückschlägen verläuft.

Korruptionserfahrungen in Bulgarien (Ergebnisse aus Diagnosesurveys im Auftrag des Antikorruptionsbündnisses Coalition 2000)



Quelle: Coalition 2000, *Corruption Assessment Report 2002*, Sofia 2003, S. 12 <www.csd.bg/publications/CAR2002/CAR_2002_e_final.pdf>.

Der Erfolg des Diagnosemodells aus Bulgarien hat dazu geführt, daß das Konzept bald auf die anderen Balkanstaaten ausgeweitet wurde (vgl. Grafik 2, S. 16).

Transparency International hat im Auftrag des dänischen Entwicklungsdiensts im Jahr 2001 eine systematische Untersuchung zu den institutionellen Grundpfeilern der Integrität in knapp 20 Ländern durchgeführt.⁵⁷ Diese Initiative, die einen standardisierten Überblick über verschiedene Aspekte der Präventions- und Kontrollmechanismen eines Gemeinwesens lieferte, fand großen Anklang und wird derzeit in einer Reihe von Commonwealth-Ländern wiederholt.⁵⁸ Das Innovative an der Erforschung des Integritätssystems besteht zum einen im länderübergreifenden Vergleich der Funktionsweise dieser Institutionen, zum anderen in der Erfassung ihres spezifischen Zusammenwirkens in einem bestimmten Land.

Das Konzept, über einen internationalen Vergleich Integritätslücken aufzuspüren und nachahmenswerte Lösungen (*best practices*) in anderen Ländern zu identifizieren, ist allerdings nicht immer einfach umzusetzen. Manche Länder konzentrieren ihre Kontrollfunktionen in wenigen Institutionen, in anderen ist eine große Zahl von Instanzen an der Korruptionsabwehr beteiligt, die sich aber in ihren Kompetenzen überlappen und gegenseitig aufheben.

Integrität als Bedingung für Entwicklungshilfe

Entwicklungskooperation ist sehr anfällig für Kritik. Korruptionsskandale in Entwicklungsländern rufen deshalb immer auch gleich Mahner auf den Plan, die die Verschleuderung von Steuergeldern anprangern.⁵⁹

⁵⁷ Dazu zählten Argentinien, Bangladesch, Botswana, Brasilien, Bulgarien, Fidschi, Ghana, Jordanien, Kanada, Kasachstan, Kolumbien, Litauen, Mexiko, Mongolei, Nepal, Niederlande, Senegal, Südkorea sowie Trinidad und Tobago. Die Studien sind auf der Website von Transparency International abrufbar <www.transparency.org/nat_integ_systems/country_studies.html>. Siehe auch die vergleichende Übersicht in Anhang 2, S. 40.

⁵⁸ Die Länder der zweiten Erhebungswelle sind Australien, Bangladesch, Botswana, Gambia, Ghana, Großbritannien, Guyana, Indien, Jamaika, Kenia, Malawi, Malaysia, Mauritius, Neuseeland, Nigeria, Pakistan, Papua-Neuguinea, Sambia, Sri Lanka, Südafrika, Tansania, Uganda, Zimbabwe sowie die karibischen Inselstaaten Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Grenada, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen.

⁵⁹ Trotz immer wieder bekundeter gegenteiliger Absicht liefert die internationale Antikorruptionskampagne die Argumente für diese Kritik. Denn ihr gelingt es ja immer wieder, Beweise für die enorme Mittelverschwendung durch einhei-

Solche Bedenken werden natürlich verstärkt, wenn die Entwicklungsprojekte selbst ins Visier der Kritik geraten. An Beispielen dafür, daß Entwicklungshilfe gestrichen oder gekürzt oder an die Einhaltung von Mindeststandards bei der Regierungsführung geknüpft wurde, fehlt es gerade in jüngster Zeit nicht:

Im Fall Malawis kam es im Januar 2003 zum Eklat, als die dänische Regierung erklärte, sie ziehe alle Entwicklungsgelder ab, weil Korruption und politische Intoleranz im Land die positiven Auswirkungen zunichte machten.⁶⁰ In bezug auf Angola kam eine interne Studie des Internationalen Währungsfonds zu dem Ergebnis, daß im Jahr 2001 etwa 900 Millionen US-Dollar aus den öffentlichen Kassen des Landes verschwunden waren. Auf einen Zeitraum von fünf Jahren gesehen, summierten sich die Verluste auf fünf Milliarden US-Dollar. In dem Bericht wird betont, daß dieser Betrag den der humanitären Hilfe, die Angola im selben Zeitraum empfangen hatte, um ein Mehrfaches übersteigt. Im Fall Kambodschas haben die internationalen Geber ein umfangreiches, auf Jahre angelegtes Hilfspaket an Reformen im Justizsystem gebunden.⁶¹ Ein Bericht des amerikanischen Rechnungshofs kritisierte die geringen Fortschritte der kambodschanischen Regierung gerade auf den Feldern der Rechts-, Justiz- und Verwaltungsreform sowie der Korruptionsbekämpfung.⁶² Als eine Untersuchung der Europäischen Union feststellte, daß die korrupte Elite der Elfenbeinküste Entwicklungsgelder in Millionenhöhe in private Taschen umgelenkt hatte, wurde die EU-Hilfe eingefroren und erst wieder freigegeben, als sich das Land verpflichtete, die entwendeten Gelder (etwa 27 Mio. Euro von einem Gesamtvolumen von 73 Mio. Euro, die im Zeitraum von 1992 bis 1997 vergeben worden waren) innerhalb einer bestimmten Frist zurückzuzahlen. Auch die Weltbankgruppe hatte bereits neue Kredite und Projekte gestoppt und diesen Schritt ebenfalls mit der herrschenden Korruption und Mißwirtschaft begründet. Daß Entwicklungszusammenarbeit an die Bedingung einer integren Regierungsführung geknüpft wird, ist in Ausnahme-

mische Eliten vorzulegen, die Ressourcen ins Ausland transferieren, während ihre Länder gleichzeitig vor dem wirtschaftlichen Kollaps stehen.

⁶⁰ Raphael *Tenthani*, Malawi Corruption Halts Danish Aid, in: BBC News, 31.1.2003.

⁶¹ Conditions Call for Cambodian Aid, in: BBC News, 23.5.2002; Donors Meet in Cambodia amid Criticism, in: BBC News, 19.6.2002.

⁶² Bericht des General Accounting Office (GAO) an den Kongreß vom 14.6.2002, <www.gao.gov/new.items/d02569.pdf>.

fällen also schon Praxis. Zu einer systematischen Anwendung des Prinzips ist es allerdings bisher noch nicht gekommen.

Eine Auswertung der Entwicklungshilfeverteilung aller wichtigen Geberländer durch Alberto Alesina und Beatrice Weder ergibt, daß die Vergabe von Hilfe im großen und ganzen weder in der Vergangenheit noch heute vom Grad der Korruption beeinflusst wird. Länder, die als korrupt eingeschätzt werden, erhalten genauso viel finanzielle Unterstützung wie andere, die sich eher integer verhalten. Aus der Geberperspektive differenziert sich dieses Bild etwas: Die skandinavischen Länder bezuschussen eher integre Regierungen, die USA hingegen eher solche, die als korrupt gelten. Für andere Länder oder auch multilaterale Institutionen läßt sich kein signifikanter Trend in der einen oder anderen Richtung feststellen.⁶³

Es bleibt dabei durchaus offen, wie der Befund von Alesina und Weder zu erklären ist. Zum einen wird die Vergabepolitik natürlich durch ein ganzes Bündel von Faktoren jenseits des Integritätskriteriums bestimmt; zum anderen ist nicht auszuschließen, daß spezielle Antikorruptionsprogramme, die ja naturgemäß in Problemländern zur Anwendung kommen, hier in die Waagschale fallen. Die Integrität der Regierungsführung hat sich aber bis heute auch deshalb noch nicht als Kriterium für Hilfe durchgesetzt, weil die Messung der Korruptionsintensität trotz aller Fortschritte immer noch zu unpräzise ist, als daß aus den Resultaten politische Bedingungen abgeleitet werden könnten. Ein überarbeitetes Konzept zur Beschreibung von Stärken und Schwachstellen des nationalen Integritätssystems scheint hingegen ein erfolgversprechender Ansatz für eine systematischere Politik der Konditionierung von Zusammenarbeit zu sein.

Integrität der Entwicklungskooperation

Zum Komplex der Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit gehört auch die Frage, ob die Kooperation möglicherweise selbst von Korruption betroffen ist. Wenn ja, stellt sich die Anschlussfrage, in welcher Weise Entwicklungsprojekte speziell für Korruption anfällig sind und an welchen Stellen diese am besten bekämpft werden kann.

⁶³ Alberto Alesina/Beatrice Weder, *Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2000 (NBER Working Paper Nr. 7108, revised).

Korruption in der Entwicklungshilfe ist ein weitgehend tabuisiertes Thema. Berichte über die Fehlleitung von Hilfsgeldern sind auch heute noch hochbrisant, denn es geht nicht nur um die Zuschreibung von Verantwortung auf der Geberseite, sondern oft auch um die wirtschaftliche Existenz der Empfängerländer. Wie sensibel das Thema ist, zeigen die Reaktionen auf eine Reportage der *New York Times* im Jahr 1999 über die private Bereicherung lokaler Amtsträger durch Hilfsgelder in Bosnien. Die Regierung in Sarajewo reagierte verständlicherweise empört, denn sie hängt von ausländischer Unterstützung ab und wäre von eventuellen Kürzungen vital betroffen. Aber auch das amerikanische Außenministerium forderte die Zeitung zu einer Klarstellung auf mit der Begründung, solche Berichte würden den ohnehin geringen öffentlichen Rückhalt für die Hilfsleistungen vollends zusammenbrechen lassen. Ein weiteres Beispiel lieferten im selben Jahr die Enthüllungen über das Verschwinden von Milliarden US-Dollar aus der russischen Zentralbank und den mutmaßlichen Transfer der Gelder auf ausländische Konten. Diese Berichte brachten 1999 die Verhandlungen über neue Kreditleistungen des Internationalen Währungsfonds unter Beschuß. Immer wieder ist auch die Rede davon, daß gerade die Auslandsverschuldung zu einem nicht unerheblichen Teil durch korrupte Arrangements zwischen lokalen Eliten und ausländischen Banken zustande gekommen sei.⁶⁴ Die Liste der Fälle von Mißbrauch von Hilfsleistungen ließe sich fortsetzen, gezielte Untersuchungen aber sind rar. Eine der wenigen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit Kickback-Geschäften in der Entwicklungszusammenarbeit lieferte Georg Cremer, der im Hinblick auf die Wissenschaftsförderung in Indonesien beschrieb, wie Hilfsgelder systematisch in private Taschen abgezweigt wurden.⁶⁵

⁶⁴ Einer der Protagonisten dieser Kritik ist Probe International, eine kanadische Antikorruptionsorganisation, die mit <www.odiousdebts.org> eine spezielle Website zu dieser Frage unterhält. Siehe auch Dieter Frisch, *Entwicklungspolitische Gesichtspunkte* [wie Fn. 33].

⁶⁵ Georg Cremer, *Schein-Consulting, Titelblattgeschäfte, kickback-Auftragsforschung als Instrument der Mittelumlenkung. Beobachtungen zum Wissenschaftssektor in Indonesien*, in: *Internationales Asienforum*, 21 (1990) 3–4, S. 209–234.

Informationsgefälle bei Projektplanung

Besonders heikel ist die Anfangsphase der Projektplanung. Hier besteht oft ein Informationsgefälle zwischen den Beteiligten auf der Geber- und Nehmerseite, das durch einen sorgfältigen Planungsprozeß erst geebnet werden muß. Die verborgenen Interessen der an der Projektplanung mitwirkenden Akteure werden oft erst im Laufe des Projekts deutlich. So zielt möglicherweise eine Gruppe von Consultants darauf ab, ein ganz spezielles Produkt oder eine ganz spezielle Dienstleistung an das Projekt zu verkaufen. In Einzelfällen kann sich sogar herausstellen, daß sich die *raison d'être* des Projekts auf solche Interessen zurückführen läßt. Doch auch auf der Nehmerseite wird man immer wieder auf Tendenzen stoßen, Projekte für partikuläre Zwecke zu instrumentalisieren. Cremer führt als Beispiel Nichtregierungsorganisationen an, die sich als aus Hilfsgeldern finanzierte Beschäftigungsagenturen entpuppen. Die in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit praktizierte partizipative Projektplanung ist ein probates Mittel zur Vorbeugung gegen solche Arrangements. Allerdings müssen Auslandsmitarbeiter im besonderen Maße darauf hingewiesen und vorbereitet werden, daß sie dem Druck versteckter Interessen in einer ihnen fremden Umgebung systematisch ausgesetzt sein werden.

Entwicklungspolitik oder Wirtschaftsförderung

Bei der Projektdurchführung ergeben sich wiederum eine Reihe von Situationen, die in besonderer Weise das Risiko der Korruption bergen. Das beginnt mit der Ausschreibung und den Bedingungen, unter denen sie stattfindet. Gerade die internationalen Entwicklungsagenturen haben sich inzwischen auf Ausschreibungsstandards geeinigt, die in allen Projekten angewendet werden. Sie liegen meist über den Standards des Empfängerlands und sind deshalb ein wichtiger Schritt zu mehr Integrität.

In der bilateralen Zusammenarbeit wird den Gebern im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe immer wieder vorgeworfen, ihre moralischen Standards seien doppelbödig. Die Kritik richtet sich in erster Linie gegen die Vergabebindung von Projektgeldern, denn besonders bei bilateralen Projekten kommt es immer noch zu einer Verknüpfung entwicklungspoli-

tischer und außenwirtschaftspolitischer Interessen.⁶⁶ Cremer erwähnt darüber hinaus eine Reihe von korrupten Praktiken, die in der Entwicklungszusammenarbeit immer wieder vorkommen: gefälschte Belege, der Wiederverkauf von Investitionsgütern oder die Doppelabrechnung mit mehreren Gebern. Die Möglichkeit zur Gegenkontrolle über die Verbuchung der erbrachten Leistungen auf der Seite der Auftragnehmer fehlt oft, da die Transaktionen zwei verschiedenen Steuersystemen unterworfen sind.

Korrumpierte Entwicklungsadministration

Auch gibt es Beispiele für Korruptionsskandale im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, für die nicht die Empfängerländer, sondern Vertreter der Entwicklungsadministration die Verantwortung tragen. So ergab eine vom UN-Flüchtlingskommissar beauftragte Untersuchung in Westafrika, daß Helfer verschiedener Institutionen die Hilfsbedürftigkeit von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingslagern sexuell ausgenutzt hatten. Aus der Weltbankgruppe wurden Berichte bekannt, wonach Mitarbeiter von den unter Vertrag genommenen Beratern Bestechungsleistungen gefordert hatten. Ein Teil des Auftragsvolumens sollte als Prämie an die Beamten der Behörde zurückfließen. Aus der GTZ ist bisher nur ein Fall einer systematischen Bestechungspraxis publik geworden.⁶⁷

Spezielle Anfälligkeit von Katastrophenhilfe

Die Katastrophenhilfe stellt sich immer wieder als besonders anfällig für Korruption dar, denn oft sind keine organisatorischen Strukturen zur Verteilung der Mittel vorhanden, und die Zeitnot erlaubt es meist nicht, ein rationales und transparentes Verteilungssystem aufzubauen. Die Kritik an Hilfsinitiativen im

⁶⁶ Kunda Dixit, *Kleptocrats and Development Aid*, in: Oxfam Horizons, April 1995.

⁶⁷ Das Frankfurter Landgericht verurteilte 1997 drei Mitarbeiter der GTZ wegen Bestechung. Sie hatten mehrere Speditionsfirmen systematisch begünstigt und von diesen über die Jahre hinweg 2,8 Mio. D-Mark als Kickback erhalten. Das Gericht entschied, daß die Mitarbeiter der GTZ staatlichen Amtsträgern gleichzustellen seien und die geschilderte Bevorzugung nicht nur als Betrug, sondern als Bestechung zu werten sei (siehe Konrad Melchers, *Immunsysteme gegen die Korruption*, in: epd-Entwicklungspolitik, [2000] 2).

Katastrophenfall ist besonders folgenschwer, denn die Ressourcen kommen in diesen Fällen häufig nicht nur aus den öffentlichen Budgets, sondern auch aus direkten Spenden der Bürger in den reichen Ländern. Werden sie fehlgeleitet oder veruntreut, drohen diese freiwilligen Spenden auszubleiben. Praktiken wie Wegezoll und Schmiergelder für Paß- und Zollformalitäten etwa bei den Hilfsleistungen für die Flüchtlinge aus dem Kosovo stellen die Katastrophenhilfe daher auf eine schwere Probe.

Daß der manipulative Umgang mit Nothilfe System haben kann, wurde vor wenigen Jahren am Beispiel Äthiopiens deutlich. Nach einer anhaltenden Dürre in einer Provinz des Landes forcierte die äthiopische Regierung eine Medienkampagne, die die Weltöffentlichkeit sensibilisieren und zu Spenden mobilisieren sollte. Laut *Le Monde Diplomatique* wurde die Hungersnot planmäßig dramatisiert, um die eintreffenden Hilfsgüter in der Vorwahlzeit als Gaben der Regierung einsetzen zu können und ihr so den Machterhalt zu sichern. Auch wurden Hilfsmittel direkt zur Versorgung von Regierungstruppen verwendet.⁶⁸

68 Sylvie Brunel, The Cost of Corruption. How to Play the Aid Game, in: *Le Monde Diplomatique*, November 2000, <<http://mondediplo.com/2000/11/14corruptionaid>>.

Handlungsbedarf für die deutsche Entwicklungspolitik

Durch Amts- und Machtmißbrauch gehen heute in vielen Staaten wertvolle materielle Ressourcen verloren und werden Entwicklungsimpulse fehlgeleitet. Die internationale Diskussion zeigt aber, daß Korruption nicht als Schicksalsschlag hingenommen werden muß. Gestützt auf präzise Diagnosen können konsequente Reformen die Korruptionsintensität nachhaltig eindämmen. Die Diskussion um Korruptionskontrolle, die einst hauptsächlich von moralischen Appellen getragen war, ist damit zu einer Diskussion um Politikkonzepte und institutionelle Reformen avanciert.

Von den meisten Institutionen im Bereich der Entwicklungskooperation werden die Gefahren projektspezifischer Zusammenarbeit nicht ausreichend ausgelotet.⁶⁹ Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf die Korruptionsanfälligkeit der Programme stehen noch aus. Nur durch eine gezielte Prüfung laufender Projekten und eine Schwachstellenanalyse läßt sich aufzeigen, in welchen Bereichen die Entwicklungszusammenarbeit Korruptionsrisiken aufweist.

Im Hinblick auf die *Korruptionskontrolle als Programmangebot* der Entwicklungszusammenarbeit gilt es, die bestehenden Ansätze auszubauen und auf ihre Wirksamkeit zu testen.⁷⁰ Die beiden hier vorgestellten Verfahren, Diagnosesurveys und Integritätsstudien, bedeuten einen großen Fortschritt und stellen eine wichtige Grundlage für eine von wissenschaftlicher Forschung begleitete Korruptionskontrolle dar. Mit Hilfe dieser Methoden wurden in vielen Ländern wertvolle, standardisierte Informationen sowohl über Kor-

ruptionsformen als auch über Präventionsmechanismen zusammengetragen. Obgleich die beiden Ansätze komplementärer Natur sind, stehen sie in vielen Fällen noch weitgehend unvermittelt nebeneinander. Eine stärkere Verknüpfung scheint deshalb dringend erforderlich. Außerdem ist es an der Zeit, die Effizienz dieser Methoden im Hinblick auf das Ziel, Korruption zurückzudrängen, zu testen.

Ein Kennzeichen der derzeitigen Antikorruptionspolitik ist die universalistische Herangehensweise. Das heißt, Korruption wird heute in allen Ländern mit ein und demselben Analyseinstrumentarium erfaßt, und die daraus abgeleiteten Reformstrategien greifen an allen Fronten an. Dies ist bei der Diagnose sicherlich sinnvoll, denn so läßt sich ein Überblick über die wichtigsten Gefahren und Schwachstellen gewinnen. Die Utstein-Gruppe U4, die sich bereits auf eine stärkere Koordination verschiedener Hilfsmaßnahmen verständigt hat, sollte ihre Arbeit über das gegenwärtige Niveau des gegenseitigen Erfahrungsaustauschs hinausführen und ein *gemeinsames Benchmarking* für Antikorruptionsmaßnahmen anstreben. Hier ist mehr Integration gefordert und möglich.

Auf der anderen Seite sind Korruptionsphänomene in *einzelnen Sektoren* sehr unterschiedlich ausgeprägt. Korruption im Kontext organisierter Kriminalität wird vor allem die Strafverfolgungsbehörden unterwandern und lahmlegen, während Bestechung im Bereich der Auftragsvergabe eher Brücken zur Bürokratie und Politik zu bauen versucht. Es scheint deshalb empfehlenswert, die bisherigen universalistischen Handlungsansätze mit Konzepten für spezifische, korruptionsanfällige Sektoren (z.B. Ausschreibungsgesetzgebung, Parteienfinanzierung, Justizwesen) zu ergänzen.

Im Hinblick auf das Analyseinstrument der Integritätsstudien scheint ein eher *landesspezifischer Ansatz* erfolgversprechender. Daß vorbeugende Maßnahmen und kontrollierende Institutionen in jedem Gemeinwesen als eine Art Immunsystem gegen Amtsmißbrauch zusammenwirken sollten, ist nach wie vor gültig. Allerdings haben sich die bisherigen Untersuchungen zu stark auf oberflächliche Vergleiche beschränkt. Zu wenig berücksichtigt worden ist bislang das spezifische Zusammenspiel der unterschiedlichen Grundpfeiler der Integrität in einem Land.

⁶⁹ Eine Ausnahme bilden die Arbeiten von Georg Cremer, Schein-Consulting [wie Fn. 65], und *ders.*, Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik, Freiburg: Lambertus, 2000. Eine zwischenzeitlich gegründete Arbeitsgruppe in der GTZ zum Thema Korruptionskontrolle wurde wieder aufgelöst.

⁷⁰ Das 2002 erarbeitete Positionspapier des BMZ zur Korruptionskontrolle listet laufende Aktivitäten und Handlungsebenen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf, bietet aber wenig Orientierung im Hinblick auf ein integriertes Konzept oder das Programmangebot zum Thema (*Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit [BMZ]*, Positionspapier Korruptionsbekämpfung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Mai 2002).

Neben der institutionellen Einzelleistung sind vor allem die komplementären und interagierenden Kontrollmechanismen von entscheidender Bedeutung für die Effizienz des Integritätssystems in einem Land.

Die verschiedenen Antikorruptionsinitiativen beharren immer wieder auf dem Argument, daß zur Bekämpfung der Korruption ein ganzheitliches Vorgehen notwendig sei. Dabei müssen alle betroffenen Sektoren involviert werden und zu gemeinsamen Lösungen zu kommen. Dies ist sicher richtig. Da aber ein einziges Geberland ein solch umfangreiches Projekt nicht allein durchführen kann und dies nicht einmal ratsam wäre, sollte der Versuch unternommen werden, die bestehenden Hilfsinitiativen in diesem Bereich stärker miteinander zu koordinieren. Um knappe Ressourcen nicht verpuffen zu lassen, sollten die Mitglieder der Europäischen Union ihre Anstrengungen auf diesem Gebiet besser als bisher abstimmen. Die Initiative der Utstein-Gruppe sollte in Richtung einer Erarbeitung gemeinsamer Länder- oder Regionalkonzepte zur Bekämpfung von Korruption und Stärkung von *good governance* ausgeweitet werden. Gemeinsame Diagnosesurveys und Integritätsstudien können die Grundlage für solche Länderstrategien legen.

Auch wenn Korruption bisher nur in den seltensten Fällen zum Anlaß genommen wurde, Hilfsleistungen zu kürzen, so ist doch die Investition von Steuergeldern aus dem Norden bei gleichzeitigem Mißbrauch der Ressourcen des Landes zu partikulären Zwecken ein Problem, auf das eine konsistente Antwort noch aussteht. Die komplexen Gründe für Korruption lassen sich aber kaum je auf einen kurzen Nenner bringen. Deshalb scheint der Entzug der Hilfe als systematisches Druckmittel gegenwärtig noch kein probater Weg. Außerdem würde damit auch die Unterstützung von potentiellen Reformern unterbunden. Etwas anderes ist es, wenn Hilfe selbst zum Objekt der privaten Bereicherung wird. In solchen Fällen sind Toleranz und Diplomatie fehl am Platz.

Anhang

Der Korruptionsperzeptionsindex (CPI) von Transparency International

Der Korruptionsperzeptionsindex (Corruption Perceptions Index, CPI) wird seit 1995 jährlich von Prof. Dr. Johann Graf Lambsdorff zusammengestellt und von Transparency International veröffentlicht. Es handelt sich um eine Meßlatte mit einer Skala von 0 bis 10, mit der der Grad der Korruption in einzelnen Ländern errechnet wird. Je niedriger die Note, desto korrupter das Land.

Der CPI-Index basiert nicht auf eigenen Untersuchungen von Transparency International, sondern wird aus Daten zusammengetragen, die auf verschiedenen, unabhängig voneinander erstellten Erhebungen von internationalen Wirtschaftsberatungsunternehmen beruhen. Es ist bezeichnend, daß die Privatwirtschaft die Korruption bereits lange vor der Wissenschaft und dem öffentlichen Sektor als einen entscheidenden Faktor für die Einschätzung des Risikos eines wirtschaftlichen Engagements in bestimmten Ländern identifiziert und Schritte zu einer quantitativen Erfassung des Problems unternommen hat.

Die Befunde der Wirtschaftsberater basieren auf der Einschätzung der Korruption durch Experten, Geschäftsleute und Berater mit internationaler Erfahrung. Natürlich bildet auch dieser überdurchschnittlich informierte Personenkreis seine Meinung nicht nur auf der Basis eigener Erfahrungen, sondern im Kontext eines oft von den Medien vermittelten und schwankenden öffentlichen Diskurses über Korruption.

Der CPI genießt breite Aufmerksamkeit in den Medien. Auch wenn bereits in der Bezeichnung Korruptionsperzeptionsindex klar zum Ausdruck kommt, daß es sich um eine Erhebung von Perzeption und nicht von Fakten handelt, neigen die Medien doch dazu, bei ihrer Berichterstattung über dieses Defizit des Indexes hinwegzusehen. Bereits die erste Auflage des CPI 1995 wurde vorab im *Spiegel* veröffentlicht (Ausgabe 28/1995) und in den folgenden Wochen in der *New York Times*, im *Guardian* und in der *International Herald Tribune* kommentiert. Heute werden die Zahlen des CPI in einer weltweit koordinierten Kampagne an einem bestimmten Stichtag veröffentlicht (zuletzt am 7.10.2003).

Ergebnisse

Die Zahl der Länder, die in den Korruptionsperzeptionsindex aufgenommen wurden, ist seit der ersten Auflage 1995 (41 Länder) ständig gewachsen. Die Berechnungen für den Zeitraum vor 1995 wurden nachträglich erstellt. Die diachronen Daten sind nur begrenzt vergleichbar, denn die Details der Berechnungsmethode haben sich über die Jahre hinweg immer wieder geändert. In die untenstehende Tabelle wurden nur die 82 Länder aufgenommen, für die vollständige Zahlenreihen aus dem Fünfjahreszeitraum von 1999 bis 2003 vorliegen.

Neben den Jahresergebnissen sind in der Tabelle auch das Mittel und die Schwankungsbreite für den Fünfjahreszeitraum aufgeführt. Hier fällt zunächst auf, daß die Bewertung einzelner Länder über die gesamte Zeit hinweg nur wenig variiert. Nur in 9 Ländern differiert der niedrigste und der höchste gemessene Wert um mehr als einen Punkt, nur in einem Fall (Belgien) um mehr als 2 Punkte. Von eindeutigen Auf- oder Abwärtstrends kann also für diesen Zeitraum kaum gesprochen werden. Auch das Mittel aller 82 Länder hält sich über die Jahre hinweg konstant bei 4,9.

Die untersuchten Staaten decken praktisch die ganze Bandbreite der Notenskala ab. An der Spitze (Mittel über 8,0) liegen neben den skandinavischen Ländern die Niederlande, Kanada, die Schweiz, Australien, Neuseeland und Singapur. Die schlechtesten Bewertungen (Mittel bis 2,0) erhalten im Durchschnitt Nigeria, Kenia, Kamerun, Aserbaidschan und Indonesien. Innerhalb der geographischen Großregionen fällt in Südamerika die herausgehobene Stellung Chiles positiv auf, in Asien die der Stadtstaaten Singapur und Hongkong. In Westeuropa hingegen bilden die Mittelmeeranrainer (und Belgien) die Schlußlichter.

Stärken

Der CPI stellt zum ersten Mal vergleichbare Daten zur Korruption für eine große Zahl von Staaten zur Verfügung. Nie zuvor ist das Phänomen der Korruption auf so breiter Ebene empirisch-ländervergleichend angegangen worden.

Die Skala basiert nicht auf einer einzigen, sondern auf mehreren Erhebungen durch unterschiedliche (im Jahr 2003 insgesamt 17) Quellen. Nur Länder, zu denen Informationen aus mehreren (mindestens drei) Quellen vorliegen, werden in den CPI aufgenommen.

Die geringen Abweichungen in der Einschätzung einzelner Länder durch unterschiedliche Quellen deuten darauf hin, daß die Erhebungen in sich konsistent sind. Allerdings gibt es auch Länder, für die verschiedene Quellen sehr unterschiedliche Einschätzungen der Korruptionsintensität abgeben.

In den neunziger Jahren war der CPI eines der wirksamsten Mittel zur Sensibilisierung der internationalen Öffentlichkeit für das Problem der Korruption. Außerdem stimulierte der Index, wenn auch oft im Sinne einer kritisch-distanzierten Auseinandersetzung, die wissenschaftliche Debatte über empirisch-quantitative Analysen zu diesem Problem.

Schwächen

Die Erhebungen beziehen sich nicht auf Korruptionstatbestände selbst, sondern auf die Wahrnehmung von Korruption. Es gibt bisher keinen Nachweis über eine Korrelation von wahrgenommener und tatsächlicher Korruption.

Die Vergleichbarkeit der Staaten wird zum Teil dadurch eingeschränkt, daß unterschiedliche Quellen benutzt werden. Dasselbe gilt für den Vergleich der Jahresergebnisse eines Landes.

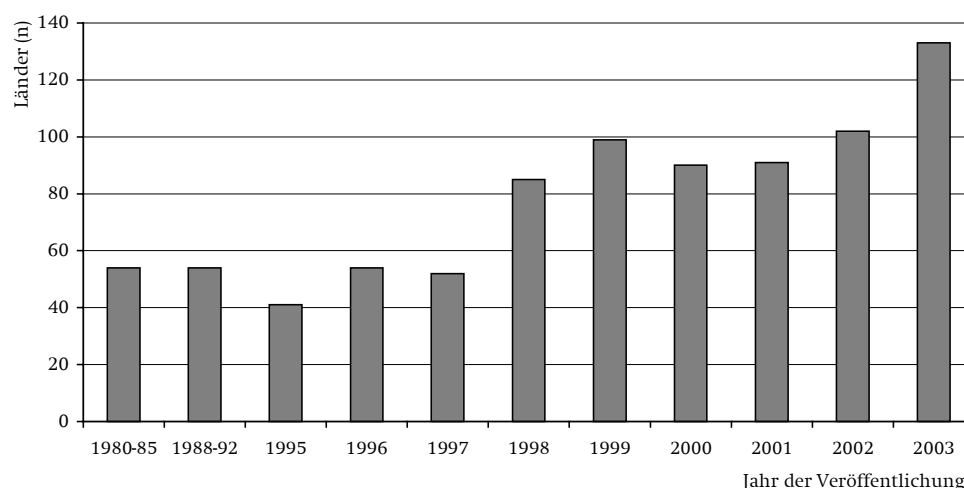
Der oft vorgenommene Vergleich der Rangfolge der Länder ist sinnlos, da deren Zahl über die Jahre hinweg variiert. Länder im unteren Bereich der Skala »verschlechtern« oder »verbessern« also ihre Position je nachdem, wie viele Staaten an der Untersuchung teilnehmen. Auch die Beobachtung globaler Trends wird durch die wechselnde Länderfallzahl erschwert. Darüber hinaus ist auch die Berechnungsmethode über die Zeit hinweg nicht exakt dieselbe geblieben, was Zeitreihenvergleiche einschränkt.

Der Zeitraum der Datenerhebung erstreckt sich über mehrere Jahre (meist drei), während der Veröffentlichungsturnus des CPI nahelegt, es handle sich um eine Momentaufnahme. Auch suggeriert die Darstellung von früher zwei, heute einer Ziffer hinter dem Komma eine Präzision, die mit den subjektiven Bewertungskriterien nicht erzielt werden kann.

Grenzen

Eine entscheidende Einschränkung des Index besteht darin, daß sich der CPI auf die Untersuchungseinheit ›Staat‹ beschränkt. Der Index gibt keinen Hinweis auf die Korruptionsintensität in bestimmten Wirtschaftssektoren oder auf bestimmten politischen Handlungsebenen. Die Diagnose bleibt damit auch jenseits methodischer Probleme diffus. Eine oft geäußerte Kritik der betroffenen Länder ist deshalb, daß der CPI die für politisch Verantwortliche entscheidende Frage »Was tun?« unbeantwortet läßt.

Zahl der jährlich in den Korruptionsperzeptionsindex aufgenommenen Länder



Quelle: Verf., auf der Grundlage von Daten von *Transparency International* <www.transparency.org>.

Anhang 1 Korruptionsperzeptionsindex (Ergebnisse von 82 Ländern im Zeitraum 1999 bis 2003)

<i>Land</i>	1999 n=99	2000 n=90	2001 n=91	2002 n=102	2003 n=133	<i>höchste Differenz</i>	<i>Mittel- wert</i>
Nordamerika (Mittel)	8,4	8,5	8,3	8,4	8,1	0,4	8,3
Kanada	9,2	9,2	8,9	9,0	8,7	0,5	9,0
USA	7,5	7,8	7,6	7,7	7,5	0,3	7,6
Mittelamerika (Mittel)	4,1	4,3	3,9	3,8	3,9	0,7	4,0
Costa Rica	5,1	5,4	4,5	4,5	4,3	1,1	4,8
El Salvador	3,9	4,1	3,6	3,4	3,7	0,7	3,7
Mexiko	3,4	3,3	3,7	3,6	3,6	0,4	3,5
Südamerika (Mittel)	3,6	3,8	3,8	3,6	3,5	0,6	3,7
Chile	6,9	7,4	7,5	7,5	7,4	0,6	7,3
Peru	4,5	4,4	4,1	4,0	3,7	0,8	4,1
Brasilien	4,1	3,9	4,0	4,0	3,9	0,2	4,0
Kolumbien	2,9	3,2	3,8	3,6	3,7	0,9	3,4
Argentinien	3,0	3,5	3,5	2,8	2,5	1,0	3,1
Venezuela	2,6	2,7	2,8	2,5	2,4	0,4	2,6
Bolivien	2,5	2,7	2,0	2,2	2,3	0,7	2,3
Ecuador	2,4	2,6	2,3	2,2	2,2	0,4	2,3
Westeuropa (Mittel)	7,8	7,8	7,7	7,8	7,9	0,6	7,8
Finnland	9,8	10,0	9,9	9,7	9,7	0,3	9,8
Dänemark	10,0	9,8	9,5	9,5	9,5	0,5	9,7
Island	9,2	9,1	9,2	9,4	9,6	0,5	9,3
Schweden	9,4	9,4	9,0	9,3	9,3	0,4	9,3
Niederlande	9,0	8,9	8,8	9,0	8,9	0,2	8,9
Norwegen	8,9	9,1	8,6	8,5	8,8	0,6	8,8
Luxemburg	8,8	8,6	8,7	9,0	8,7	0,4	8,8
Schweiz	8,9	8,6	8,4	8,5	8,8	0,5	8,6
Großbritannien	8,6	8,7	8,3	8,7	8,7	0,4	8,6
Österreich	7,6	7,7	7,8	7,8	8,0	0,4	7,8
Deutschland	8,0	7,6	7,4	7,3	7,7	0,7	7,6
Irland	7,7	7,2	7,5	6,9	7,5	0,8	7,4
Spanien	6,6	7,0	7,0	7,1	6,9	0,5	6,9
Frankreich	6,6	6,7	6,7	6,3	6,9	0,6	6,6
Belgien	5,3	6,1	6,6	7,1	7,6	2,3	6,5
Portugal	6,7	6,4	6,3	6,3	6,6	0,4	6,5
Italien	4,7	4,6	5,5	5,2	5,3	0,9	5,1
Griechenland	4,9	4,9	4,2	4,2	4,3	0,7	4,5
Zentral- und Osteuropa (Mittel)	3,8	3,7	3,9	3,9	3,8	0,7	3,8
Slowenien	6,0	5,5	5,2	6,0	5,9	0,8	5,7
Estland	5,7	5,7	5,6	5,6	5,5	0,2	5,6
Ungarn	5,2	5,2	5,3	4,9	4,8	0,5	5,1
Litauen	3,8	4,1	4,8	4,8	4,7	1,0	4,4
Tschechien	4,6	4,3	3,9	3,7	3,9	0,9	4,1
Polen	4,2	4,1	4,1	4,0	3,6	0,6	4,0
Bulgarien	3,3	3,5	3,9	4,0	3,9	0,7	3,7
Slowakei	3,7	3,5	3,7	3,7	3,7	0,2	3,7
Kroatien	2,7	3,7	3,9	3,8	3,7	1,2	3,6

Korruptionsperzeptionsindex (Ergebnisse von 82 Ländern im Zeitraum 1999 bis 2003) Anhang 1

Land	1999 n=99	2000 n=90	2001 n=91	2002 n=102	2003 n=133	höchste Differenz	Mittel- wert
Letland	3,4	3,4	3,4	3,7	3,8	0,4	3,5
Rumänien	3,3	2,9	2,8	2,6	2,8	0,7	2,9
Moldowa	2,6	2,6	3,1	2,1	2,4	1,0	2,6
Rußland	2,4	2,1	2,3	2,7	2,7	0,6	2,4
Ukraine	2,6	1,5	2,1	2,4	2,3	1,1	2,2
Asien (Mittel)	4,2	4,2	4,4	4,3	4,3	0,6	4,3
Singapur	9,1	9,1	9,2	9,3	9,4	0,3	9,2
Hong Kong	7,7	7,7	7,9	8,2	8,0	0,5	7,9
Israel	6,8	6,6	7,6	7,3	7,0	1,0	7,1
Japan	6,0	6,4	7,1	7,1	7,0	1,1	6,7
Taiwan	5,6	5,5	5,9	5,6	5,7	0,4	5,7
Malaysia	5,1	4,8	5,0	4,9	5,2	0,4	5,0
Jordanien	4,4	4,6	4,9	4,5	4,6	0,5	4,6
Südkorea	3,8	4,0	4,2	4,5	4,3	0,7	4,2
Türkei	3,6	3,8	3,6	3,2	3,1	0,7	3,5
China	3,4	3,1	3,5	3,5	3,4	0,4	3,4
Thailand	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	0,1	3,2
Philippinen	3,6	2,8	2,9	2,6	2,5	1,1	2,9
Indien	2,9	2,8	2,7	2,7	2,8	0,2	2,8
Kasachstan	2,3	3,0	2,7	2,3	2,4	0,7	2,5
Vietnam	2,6	2,5	2,6	2,4	2,4	0,2	2,5
Usbekistan	1,8	2,4	2,7	2,9	2,4	1,1	2,4
Indonesien	1,7	1,7	1,9	1,9	1,9	0,2	1,8
Aserbaidshan	1,7	1,5	2,0	2,0	1,8	0,5	1,8
Ozeanien (Mittel)	9,1	8,9	9,0	9,1	9,2	0,3	9,0
Neuseeland	9,4	9,4	9,4	9,5	9,5	0,1	9,4
Australien	8,7	8,3	8,5	8,6	8,8	0,5	8,6
Afrika (Mittel)	3,5	3,5	3,3	3,4	3,1	0,7	3,4
Botswana	6,1	6,0	6,0	6,4	5,7	0,7	6,0
Namibia	5,3	5,4	5,4	5,7	4,7	1,0	5,3
Tunesien	5,0	5,2	5,3	4,8	4,9	0,5	5,0
Südafrika	5,0	5,0	4,8	4,8	4,4	0,6	4,8
Mauritius	4,9	4,7	4,5	4,5	4,4	0,5	4,6
Ghana	3,3	3,5	3,4	3,9	3,3	0,6	3,5
Malawi	4,1	4,1	3,2	2,9	2,8	1,3	3,4
Ägypten	3,3	3,1	3,6	3,4	3,3	0,5	3,3
Senegal	3,4	3,5	2,9	3,1	3,2	0,6	3,2
Zimbabwe	4,1	3,0	2,9	2,7	2,3	1,8	3,0
Sambia	3,5	3,4	2,6	2,6	2,5	1,0	2,9
Elfenbeinküste	2,6	2,7	2,4	2,7	2,1	0,6	2,5
Tansania	1,9	2,5	2,2	2,7	2,5	0,8	2,4
Uganda	2,2	2,3	1,9	2,1	2,2	0,4	2,1
Kenia	2,0	2,1	2,0	1,9	1,9	0,2	2,0
Kamerun	1,5	2,0	2,0	2,2	1,8	0,7	1,9
Nigeria	1,6	1,2	1,0	1,6	1,4	0,6	1,4
Mittel aller 82 Länder	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	0,6	4,9

Quelle: Verf., auf der Grundlage von Daten von *Transparency International*, <www.transparency.org>.

Integritätsstudien – ein Verfahren zur Beschreibung der Präventions- und Sanktionsmechanismen

Bei den Integritätsstudien handelt es sich um den Versuch, einen Überblick über die Institutionen und Mechanismen zu gewinnen, die korrupte Praktiken in einem Land begünstigen oder verringern helfen. Innovativ ist der Ansatz, weil nicht nur einzelne Institutionen, sondern das gesamte »Immunsystem« gegen Korruption in seinen Bestandteilen und seinem Zusammenwirken erfaßt wird. Zu den im *Source Book* von Transparency International identifizierten Komponenten des Integritätssystems, die je nach Entwicklung das Vorkommen von Korruption erleichtern oder erschweren, gehören:

- ▶ das Repräsentativsystem (insbesondere Wahlen, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit)
- ▶ das Verwaltungssystem (mit besonderer Berücksichtigung von Verwaltungsrecht und Verwaltungsreformen)
- ▶ das Strafrechtssystem (mit besonderer Berücksichtigung von Gerichtswesen und Staatsanwaltschaft)
- ▶ das Ressourcen- und Finanzmanagement
- ▶ die internen und externen Kontrollmechanismen (Revision, Rechnungshöfe)
- ▶ andere Kontrollinstitutionen (Ombudsleute, Antikorruptionsinstitutionen)
- ▶ die Ausschreibungsgesetzgebung und -praxis
- ▶ die Bedingungen des Informationszugangs (Informationsfreiheit)
- ▶ die Regelungen für die Privatwirtschaft (Stichwort *corporate governance*)
- ▶ die Rolle der Zivilgesellschaft
- ▶ die internationale Zusammenarbeit bei der Korruptionskontrolle.

Die Analyse der Stärken und Schwächen dieser Institutionen erfolgt mit Blick auf folgende Faktoren:

- ▶ die Integrität der Regulativ- und Kontrollinstitutionen selbst
- ▶ ihre Unabhängigkeit von externen Einflüssen, Ressourcenausstattung und Qualifikation der Mitarbeiter
- ▶ die Sanktionsvollmachten und die tatsächliche Effizienz bei Wahrnehmung der Kontrollaufgaben

Weitere Faktoren sind:

- ▶ Offenlegung von Vermögen, Geschenken
- ▶ Regelungen zu Interessenkonflikten
- ▶ Rechenschaftspflicht und Transparenz
- ▶ klare und realistische Regeln zur Vermeidung von Grauzonen.

Das Verfahren in der Anwendung

Die Idee der Analyse von Integritätssystemen hat sich in mehrere Richtungen entwickelt. Das *TI Source Book* enthält eine beispielhafte Beschreibung positiver und negativer institutioneller Praktiken in verschiedenen Ländern. Implizit ist damit schon die Idee eines *normativen* Leitfadens für *good governance* im Hinblick auf diese Grundpfeiler der Integrität verbunden. Das *Source Book* fand große Beachtung und wurde in mehrere Sprachen übersetzt. Aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen und politischen Traditionen wurden auch regionale (Lateinamerika, Frankophones Afrika) und nationale Integritätsstudien (Brasilien, Mexiko) produziert.

Die Analyse zu Brasilien kam zu dem Schluß, daß mehrere Mängel im Repräsentativsystem die Korruption von Parlamentariern begünstigen. Einer dieser Mängel ist das Wahlsystem, das Parteidisziplin schwächt und die Wiederwahl unwahrscheinlich macht. Außerdem sind die Gesetze zur Partei- und Wahlkampffinanzierung sehr lax. Schließlich genießen gewählte Politiker weitreichende Immunität vor Strafverfolgung, und die Mandate sind mit beachtlichen finanziellen Privilegien ausgestattet. Dies erklärt nicht nur die häufige Verwicklung von Kongreßabgeordneten in Skandale, sondern schwächt auch die Rolle der Legislative als Kontrollinstanz.

Die Analyse des Integritätssystems ist für Transparency International Ausgangspunkt für ein umfassendes Konzept zur Bekämpfung der Korruption in verschiedenen Ländern. Die Übersicht über die Kontroll- und Präventionsinstanzen ist die Basis für die Erarbeitung eines nationalen Antikorruptionsplans. Durch Identifikation von Schwachstellen in einzelnen Institutionen werden die verschiedenen Akteure aus Wirtschaft, Politik und Gesellschaft mobilisiert und konkrete Handlungsanweisungen für notwendige Reformen geliefert.

Integritätsstudien führen inzwischen in ähnlicher Form auch andere Institutionen durch. Der Europarat etwa überwacht die Einhaltung seiner Antikorruptionskonvention, indem er die entsprechenden Bestimmungen der nationalen Gesetzgebung und deren praktische Handhabung untersucht. Auch die OECD-Konvention wird durch Einzelstudien einem Monitoring unterzogen. Die Prüfung beschränkt sich indes auf ein schmaleres Spektrum, denn die Konvention bezieht sich vor allem auf die beiden Punkte der Steuerbegünstigung und der Korruptionsverfolgung im Ausland. Auch die OAS bereitet Studien zur Kontrolle ihrer Antikorruptionskonvention vor.

Stärken

Integritätsstudien liefern konkrete Handlungshinweise im Hinblick auf notwendige gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung der Korruptionskontrolle.

Dabei kann die Erarbeitung der Studien einen Katalysatoreffekt für die Antikorruptionsbewegung haben, da nun die Schwachstellen der Kontrollinstanzen deutlich zutage treten.

Durch die vergleichende Beschreibung unterschiedlicher Integritätssysteme wird die Wissensbasis über die institutionellen Merkmale von Ländern, die sich durch Korruption oder *good governance* vom Mittel abheben, erweitert.

Schwächen

Mit der Standardisierung der Studien werden diese zu einer Art Prüfliste, die nach dem *Vorhandensein* bestimmter Institutionen oder Elemente fragt (z.B. Ombudsman oder Immunitätsvorschriften). Die meisten Studien werden dem eigenen Anspruch, das *Zusammenwirken* verschiedener Kontrollmechanismen zu ergründen, nicht gerecht. Es wird der falsche Eindruck erweckt, daß mehr Institutionen und Regeln das richtige Konzept zur Korruptionsbekämpfung sind.

Integritätssysteme im Vergleich (Erhebung in 19 Ländern zur Existenz und Funktionsweise ausgewählter Grundpfeiler von Korruptionskontrolle und »good governance«)

Grundpfeiler der Integrität	Argentinien	Bangladesch	Botswana	Brasilien	Bulgarien	El Salvador	Ghana	Jordanien	Kanada	Kasachstan	Kolumbien	Litauen	Mexiko	Mongolei	Nepal	Niederlande	Senegal	Südkorea	Trinidad und Tobago
Gesetzgebende Vollmacht des Parlaments	T	N	T	T	T	N	T	T	J	N	T	J	T	T	T	J	T	T	T
Friedlich verlaufender Machtwechsel	J	J	J	J	J	N	J	T	J	T	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Pluralistische Parteienlandschaft	J	J	T	J	J	N	J	T	J	T	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Regeln zur Parteienfinanzierung	T	T	N	J	T	-	T	T	J	T	T	J	J	T	N	J	N	J	N
Verhaltensregeln für Staatsdiener	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Parlamentarische Kontrolle über Haushalt und Rechnungslegung	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Rechnungshof	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Antikorruptionsbehörde	T	J	J	N	T	N	J	J	N	N	N	J	J*	J*	T	N	N	N	T
Ombudsbehörde	J	J	J	N	N	J	J	N	N	N	J	J	J	N	N	J	J	J	J
Unabhängigkeit der Justiz	J	J	J	J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Ausreibungsgesetzgebung	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Unabhängige Medien	J	T	J	J	T	T	J	T	J	T	J	J	J	T	T	J	J	J	J
Aktive Zivilgesellschaft	J	T	T	J	J	J	J	T	J	T	J	J	J	T	T	J	T	J	J
Nationaler Antikorruptionsplan	N	N	N	N	J	N	N	T	N	T	J	J	J*	J*	N	N	J*	J	N

J = vorhanden (J* = vorgeschlagen).

N = nicht vorhanden.

T = nur teilweise vorhanden oder nicht voll funktionsfähig.

Quelle: Verf., auf der Grundlage von Daten von *Transparency International*, TI National Integrity Systems: Country Studies <www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html>.