

sucht sich der für die Vergabe Verantwortliche bis zu drei Lieferanten aus und gibt demjenigen den Zuschlag, der den Anforderungen genügt und den günstigsten Preis bietet. Bei Beschaffungen zwischen 30 000 und 100 000 Dollar findet eine beschränkte Ausschreibung unter den Lieferanten statt, die auf einer Auswahlliste stehen. Registrieren lassen können sich Firmen beim IAPSO. Viele UN-Organisationen führen aber zusätzlich ihr eigenes Register. Bei Auftragswerten von 100 000 Dollar und mehr wird international ausgeschrieben. Viele UN-Organisationen haben ihren Agenten vor Ort in den jeweiligen Ländern das Recht übertragen, Beschaffungen bis zu einer gewissen Höhe in eigener Regie vorzunehmen. Der Grenzwert, der je nach Organisation von 5 000 bis 100 000 Dollar variiert, liegt zumeist bei 20 000 Dollar. Zudem hat die Zahl der UN-Projekte, die von den jeweiligen nationalen Regierungen durchgeführt werden, in den vergangenen Jahren zugenommen. Von den UNDP-Vorhaben werden schon mehr als 45vH so abgewickelt.

Ein wesentliches Handikap deutscher Unternehmen sehen Wirtschafts- und Regierungskreise in der geringen Zahl von Deutschen in leitenden Positionen bei den UN und der Weltbank. Der BDI kritisiert, daß nur 3vH der Weltbank-Stellen im höheren Dienst von Deutschen besetzt werden. Bei den UN bewege sich die Zahl der Deutschen in dieser Kategorie an der Untergrenze der Länderquote. In Spitzenämtern, aber auch im Mittelbau sei Deutschland deutlich unterrepräsentiert. Das erschwere informelle Kontakte zu Entscheidungsträgern, die gerade bei der Vergabe ohne Ausschreibung ausschlaggebend seien. Dieses Problem wird auch im Wirtschaftsministerium gesehen. »Wenn wird in der Personalpolitik erfolgreicher

wären, hätten es die deutschen Firmen leichter«, heißt es. Die Frage, ob die in der Charta festgelegte Unabhängigkeit der UN-Bediensteten von nationalen Weisungen (und die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, dies zu respektieren) hier entsprechenden Erwartungen nicht Grenzen setzt, wird dabei nicht gestellt.

Gleichzeitig verstärkt sich aber der Eindruck, daß deutsche Unternehmen den UN zu wenig Beachtung schenken. Die bfai registriert nur mäßiges Interesse an den Projektausschreibungen. Fachleute sind verwundert, daß unter den 7 300 Unternehmen, die ihr Firmenprofil in der vom IAPSO über Anbieter geführten Datenbank (Common Vendor Database, CVD) haben registrieren lassen, nur 650 deutsche sind. Die deutschen Unternehmen müßten bei den UN eine aggressivere Vertriebspolitik betreiben, ist zu hören. Zumindest bezüglich der Weltbank-Projekte rät der BDI, vor der Ausschreibung mit den Behörden im Entwicklungsland und mit dem Projektträger vor Ort Kontakt aufzunehmen und über lokale Agenten auch aufrechtzuerhalten. Und die Experten des IAPSO empfehlen die aktive Suche nach Informationen über Projekte und die laufende Abstimmung mit der ausführenden Organisation als den am ehesten erfolgversprechenden Weg, um im UN-Markt Fuß zu fassen.

- 1 So Fritz Fischer bei der Weltbankpräsentation beim BDI in Köln Anfang Februar 1995.
- 2 UNDP/IAPSO, 1993 Annual Statistical Report, Kopenhagen 1995.
- 3 UNDP, Annual Report. Addendum: Subcontracts awarded and major equipment ordered in 1994 (UN Doc. DP/1995/30/Add.5 v. 8.5.1995).
- 4 Siehe auch die Darstellung Michael Wiehens in dieser Ausgabe sowie UNDP/IAPSO, General Business Guide for Potential Suppliers of Goods and Services to the United Nations System, Die 15. Ausgabe des »General Business Guide« wurde im Mai 1995 vorgelegt.

Inseln der Integrität

Der Anti-Bestechungs-Pakt – ein Vorschlag von ›Transparency International‹

PETER EIGEN · MARGIT VAN HAM

Noch vor kurzer Zeit war Korruption ein Thema, das ähnlich Erdbeben oder Überschwemmungen mit Bedauern registriert und abgetan wurde – da könne man nichts machen. Dieser bequeme Glaube ist in den letzten Jahren heftig erschüttert worden. Die Welt ist in Bewegung geraten – nicht nur in Ländern wie Bangladesch, wo die Volksmassen den Sturz von Präsident Ershad erzwangen, oder Brasilien, wo Demonstranten den Fall Präsident Collors bewirkten. Der Absturz alter politischer Strukturen in Italien zeigt deutlich, daß Korruption längst auch zu einem brennenden Thema für die Industriedemokratien geworden ist. Europäische Länder sehen sich konfrontiert mit den Ergebnissen eigener Bestechungsaktivitäten, die ursprünglich auf die Entwicklungsländer gerichtet waren. Im Juli dieses Jahres sah sich der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) veranlaßt, die heimische Industrie und die Bundesregierung zu gemeinsamem energischem Handeln gegen die Korruption aufzurufen. »Wir haben gesehen, was Korruption in anderen Ländern angerichtet hat, und wir müssen jetzt handeln, damit wir nicht in eine ähnliche Lage kommen.«¹

DER VERSUCH, ETWAS ZU TUN

Im Mai 1993 wurde ›Transparency International‹ (TI) als internationale Nichtregierungsorganisation (NGO) von Persönlichkeiten² gegründet, die sich auf Grund eigener langjähriger Erfahrungen in Entwicklungspolitik und Wirtschaft von den katastrophalen Folgen der insbesondere mit internationalen Wirtschaftsprojekten verbundenen Korruption überzeugt hatten: Enorme Geldbeträge wurden und werden in falsche Kanäle geleitet; anstelle sozial notwendiger

und ökonomisch sinnvoller Projekte in Entwicklungsländern werden noch immer unsinnige Großprojekte realisiert, weil sie den Entscheidungsträgern des Landes und den Lieferanten aus dem Norden mehr Einnahmen versprechen. Leidtragende sind die Ärmsten der Armen, aber auch Firmen, die sich nicht am Bestechungskarussell beteiligen.

Aus eigenem Wissen war den TI-Gründern auch klar, daß zur Bestechung immer zwei gehören – der Bestochene und der Bestechende; letzterer stammt zumeist aus dem Norden. Das Streben nach Exportaufträgen verdrängt nur zu häufig die Achtung von Gesetz und Ethik. Verbrämt wird das Ganze mit Hinweisen auf die andersartige Kultur des Südens und die Notwendigkeit des Erhalts von Arbeitsplätzen. Und deutlich war geworden, daß die Gesetzgebung vieler Industrieländer – auch die deutsche – noch immer mit großzügigen Regelungen zur steuerlichen Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern, die im Ausland gezahlt werden, diese korrupte Wirtschaftspraxis fördert. Zu erkennen war aber auch, daß selbst ehrliche Firmen sich häufig in einem Dilemma gefangen sehen. Bestechen sie nicht, tut es aber der Konkurrent, könnte so ein wichtiger Auftrag verloren gehen. Es erfolgt damit eine systematische Verzerrung des Wettbewerbs.

Ausgehend von diesen Tatsachen beschlossen die Initiatoren von TI, sich zunächst auf den Kampf gegen die Korruption im internationalen Geschäftsverkehr zu konzentrieren. Dabei bauten sie auf Erfahrungen bisheriger Initiativen auf (gescheiterter Versuch einer UN-Konvention 1979,³ Verhaltensregeln der Internationalen Handelskammer von 1977) und zogen Schlußfolgerungen für ein neues Herangehen an die Korruptionsproblematik:

> Ein wirklicher Wandel kann nur durch Bündelung der Kräfte er-

folgen. Internationale und nationale Koalitionen zwischen Regierungen, der Privatwirtschaft und interessierten gesellschaftlichen Kräften müssen geschmiedet werden, da weder Selbstverpflichtungen der privaten Unternehmen noch staatliche Regelungen für sich allein dauerhafte Veränderungen der bestehenden, für alle Seiten kostspieligen Geschäftspraktiken erwarten lassen.

- > Das neue Herangehen muß evolutionär sein; es sind keine sofortigen Wunder zu erwarten.
- > Um einen Ausstieg aus der transnationalen Bestechungspraxis zu erreichen, müssen entsprechende Bedingungen geschaffen werden: Die Regeln für bestimmte, wohldefinierte Märkte müssen für jeden und gleichzeitig geändert werden. Dafür sind praktische Modelle zu entwickeln.
- > Gerade in der Dritten Welt gibt es eine Reihe von führenden Politikern, die ernsthaft an grundsätzlichen Reformen interessiert sind. Benötigt wird die Unterstützung ihrer internationalen Handelspartner. Damit bestehen Ansatzpunkte, Antikorruptionsmodelle auf einem begrenzten Markt einzuführen und zu erproben.

»Transparency International« will dabei niemanden an den Pranger stellen; dies ist eine Aufgabe, die Polizei und Staatsanwaltschaft und dem investigativen Journalismus vorbehalten bleiben sollte. TI geht es vielmehr darum, bestehende Systeme auf Verbesserungsmöglichkeiten hin zu untersuchen und neue Regelungen, die die Bestechung zumindest deutlich erschweren, anzuregen.

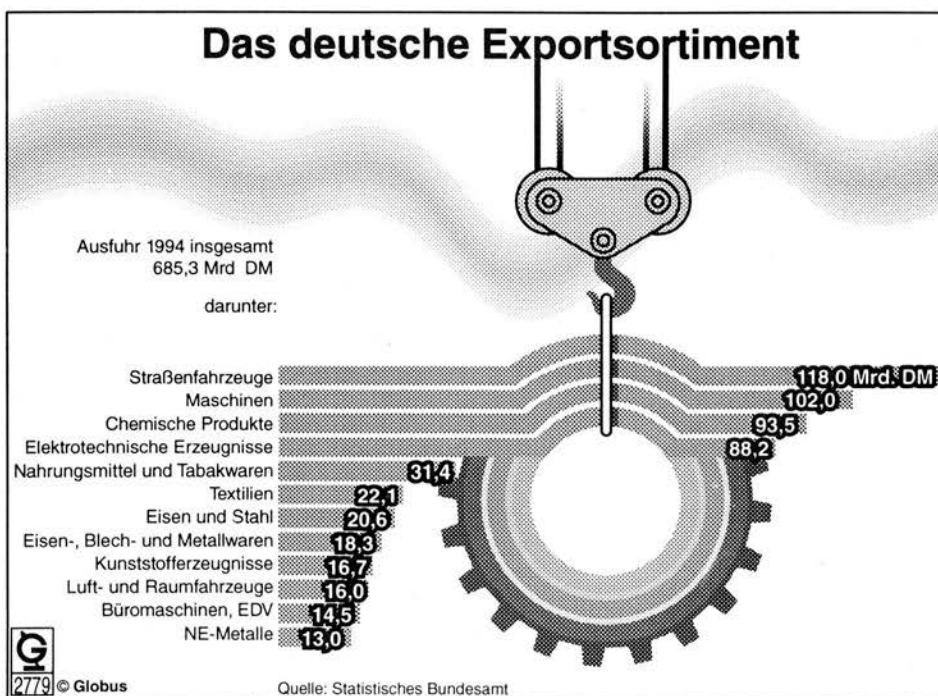
Die Reaktionen aus aller Welt waren überwältigend. In Briefen aus mehr als 120 Staaten wurde begrüßt, wie einer der Schreiber formulierte, daß »endlich jemand wenigstens anfängt, irgendwo etwas zu tun«. Schneller als erhofft bildeten sich nationale Sektionen von TI. Eine internationale Bewegung mit nationalen Organisationen und Gründungsinitiativen in etwa 40 Ländern hatte sich bis Mitte 1995 herausgebildet.⁴ Das kleine internationale Sekretariat von TI ist in Berlin ansässig und dort als Verein eingetragen.⁵ Von Beginn an bemühte sich TI auch um den Aufbau eines Netzwerks, um in internationalen privaten wie zwischenstaatlichen Organisationen Bündnispartner zu finden und gleichgerichtete Kräfte zu bündeln. Besondere Aufmerksamkeit wurde dabei dem Verband der Vereinten Nationen gewidmet. Bisher hat sich eine konstruktive und praxisorientierte Zusammenarbeit – in Gestalt der Beteiligung an Werkstattge-

sprächen, Studien und der Planung von Projekten zur Förderung der Transparenz in ausgewählten Ländern – insbesondere mit dem UNDP und dem Suchtstoffkontrollprogramm entwickelt.

DAS KONZEPT IM TEST

Der erste Versuch von TI, seine Herangehensweise praktisch umzusetzen, wurde in Ecuador unternommen. Im März 1994 kündigte der Vizepräsident des südamerikanischen Landes, Alberto Dahik (der auch Vorsitzender des Beirats von TI ist), an, in Zukunft müßten Unternehmen, die Geschäfte mit dem öffentlichen Sektor Ecuadors machen wollen, sich verpflichten, keinerlei korrupte Praktiken anzuwenden. Dies sollte für alle Unternehmen – einheimische wie ausländische – und für alle Arten von Vertragsbeziehungen mit der öffentlichen Hand gleichermaßen gelten. Zunächst bestand allerdings die Absicht, sich auf große öffentliche Entwicklungsprojekte zu beschränken. Dahik begründete die Anwendung dieser Maßnahmen mit einer Analyse der Situation seines Landes. Wenigstens ein Drittel der Staatsschulden Ecuadors resultiert danach aus unwirtschaftlichen Investitionen oder Entwicklungsplänen, die aus schwerer Korruption erwachsen. Selbst wenn es »nur« 10 bis 15 Prozent wären, würde dies bereits dem Anteil der Staatsschulden entsprechen, den das Land gegenwärtig nicht zu bedienen vermag. Ecuador geht neue Wege – nicht aus ethischen Erwägungen aufgeklärter Führer heraus, sondern weil es sich eine Fortsetzung der bisherigen Praxis nicht leisten kann. TI sieht gerade darin eine große Chance für den Beispielcharakter des ecuadorianischen Ansatzes.

Das Modell Ecuador soll andererseits der Privatwirtschaft zeigen, daß es eine Möglichkeit gibt, dem sogenannten Gefangenen-Dilemma zu entgehen: Die zunächst erfolgte Beschränkung auf relativ deutlich abgegrenzte Märkte oder konkrete Projekte ermöglicht – durch die gleichzeitige Beteiligung aller an einer Ausschreibung partizipierenden Wettbewerber an der Strategie zur Vermeidung von Korruption – die Schaffung eines Umfeldes, das jeden Beteiligten verpflichtet, von den üblich gewordenen Bestechungsangeboten abzusehen. Der begrenzte Bereich und die zu überblickende Anzahl der Anbieter erlauben eine genaue Übersicht und Kontrolle (auch die gegenseitige der Unternehmen) und ermöglichen so den Verzicht auf



Exportschlager Nummer eins der deutschen Wirtschaft ist nach wie vor das Automobil: Personenkraftwagen, Lastkraftwagen und Nutzfahrzeuge im Wert von 118 Mrd DM wurden im vergangenen Jahr ins Ausland verkauft, fast 15 vH mehr als 1993. Auch die Maschinenbauer sahen nach der wirtschaftlichen Flaute von 1992 und 1993 wieder Land. Sie verkauften Anlagen und Güter im Wert von 102 Mrd DM und konnten somit ihre Exporte um mehr als 8 vH steigern. Im laufenden Jahr droht den deutschen Exporteuren jedoch Ungemach vom anhaltend niedrigen Dollarkurs: Die Produkte mit dem Kennzeichen »Made in Germany« werden für viele Ausländer, die in US-amerikanischer Währung rechnen, schlicht zu teuer sein.

Korruption, ohne daß befürchtet werden muß, daß der Konkurrent auf Grund von Bestechung im Wettbewerb siegt. Das beste Angebot, das beste Preis-Leistungs-Verhältnis erhalten eine Chance, sich auf dem Markt durchzusetzen, bewirken eine bedeutende Kostenersparnis und Nutzen für Auftraggeber wie Auftragnehmer. TI beschreibt diesen Ansatz als den der »Inseln der Integrität«.

PRAKTISCHE ERFAHRUNGEN IN ECUADOR

Nach Beratungen mit einem von »Transparency International« entsandten Team leitete die Regierung Ecuadors bereits 1993 eine Reihe von Maßnahmen ein, die dem Aufbau einer nationalen Strategie zur Förderung der Transparenz in den internationalen geschäftlichen Transaktionen dienen:

- die Berufung eines ständigen Koordinators im Amt des Vizepräsidenten;
- der »Anti-Bestechungs-Pakt« (ABP) – eine schriftliche Verpflichtung der an der Ausschreibung größerer öffentlicher Projekte beteiligten Unternehmen, sich (zunächst auf freiwilliger Grundlage) jeder Form von aktiver Korruption zu enthalten und der Regierung von allen Provisionen zu berichten, die im Zusammenhang mit diesen Projekten gezahlt werden;
- Treffen mit allen wichtigen in Ecuador tätigen Unternehmen zur Darlegung dieser Strategie und mit der Bitte um Zusammenarbeit;
- Organisation eines Erfahrungsaustauschs zwischen den einschlägigen Behörden mit dem Ziel, eine einheitliche nationale Strategie festzulegen, Unterstützung dafür zu gewinnen und einen Aktionsplan für ihre Durchsetzung zu verabschieden;
- eine Verpflichtung der Regierung, enger mit gesellschaftlichen Gruppen, darunter auch der nationalen Sektion von TI, zusammenzuarbeiten, um einerseits einen Informationsfluß in beide Richtungen zu gewährleisten und andererseits die Nachhaltigkeit der Kampagne sicherzustellen.

Die Regierung verpflichtete sich zu diesem Pakt durch einen vom Vizepräsidenten unterschriebenen Brief vom Juni 1993. Darin werden die mit Beschaffungsaufgaben betrauten Beamten aufgefordert, von allen Anbietern für Projekte, bei denen es um eine internationale Beschaffung von Systemen, Ausrüstungen oder Dienstleistungen geht, eine unterschriebene Bestätigung zu verlangen, daß sie keinem in öffentlichen Diensten Stehenden im Zusammenhang mit derartigen Angeboten Vergünstigungen anbieten oder erteilen werden. Die beteiligten Unternehmen verpflichten sich, alle ihre Mitarbeiter, Handlungsbevollmächtigten und anderen Repräsentanten in Ecuador anzuweisen, den Gesetzen Ecuadors entsprechend zu handeln und insbesondere Staatsbediensteten weder direkt noch indirekt Bestechungsgelder oder andere korrumpierende Leistungen zukommen zu lassen. Eine schriftliche Erklärung der Firma sollte folgende Hauptpunkte des Paktes enthalten:

- im Zusammenhang mit dem Angebot keinem Staatsbediensteten irgendwelche Bestechungsgelder oder andere Vergünstigungen anzubieten oder zu gewähren;
- niemandem – sei es ein Mitarbeiter oder ein Mittelsmann – zu gestatten, solches im Interesse der Firma zu tun;
- im Angebot vollständig offenzulegen, ob und welche Zahlungsempfänger es im Zusammenhang mit der Offerte gibt.

Die Leiter der Tochterunternehmen internationaler Firmen in Ecuador oder deren gesetzliche Vertreter sollten diesen Pakt durch ihre Unterschrift bestätigen. Damit sollte die Kultur der Korruption durchbrochen werden, die die Geschäftsmethoden vieler Unternehmen prägte und durchaus auch große psychische Belastungen mit sich brachte. Der ABP stützt sich deshalb nicht nur auf rechtliche Verpflichtungen – gesetzliche Bestechungsverbote existierten in Ecuador bereits (wie in vielen andern Ländern) –, sondern will auch eine positive Einstellung zur Transparenz erzeugen und ein Klima

schaffen, das von gegenseitigem Vertrauen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor und zwischen den Wettbewerbern geprägt ist.

Die ecuadorianische Regierung beabsichtigte, den Abschluß des ABP gesetzlich zur Voraussetzung für die Teilnahme an allen öffentlichen Ausschreibungen zu machen. Wegen der ursprünglichen Formulierung dieser Regelung tauchten dabei jedoch juristische und Verfassungsprobleme auf. Zunächst wurde daher von der allgemeinen gesetzlichen Verpflichtung abgesehen und die Einführung des ABP auf freiwilliger Basis begonnen. So unterzeichneten vier Konkurrenten um einen Großauftrag zur Generalüberholung der Esmeralda-Raffinerie in Höhe von 160 Mill US-Dollar freiwillig den Pakt. Der Beschaffungsprozeß verlief nach bisherigen Erkenntnissen ohne Korruptionsvorwürfe. Es gab lediglich technische Beschwerden hinsichtlich des Evaluierungsprozesses, die aber abschließend geklärt werden konnten.

Im Februar 1995 entschieden sich die Regierung und die staatliche Mineralölgesellschaft »Petroecuador«, den ABP zum Bestandteil der verlangten Angebotsdokumente für das Projekt einer Öl-Pipeline im Wert von etwa 600 Mill Dollar zu machen. Legt man vorsichtige Schätzungen zugrunde, wonach mindestens 15vH des Auftragswerts für Bestechungsgelder verlorengehen, hätte dies allein für dieses Projekt 90 Mill Dollar Verlust bedeutet. Wenn dieser Betrag durch den ABP auch nur um die Hälfte reduziert werden kann, dann spart das Land immer noch 45 Mill Dollar.

Inzwischen ist eine Gesetzesänderung in Arbeit, die die Unterzeichnung des ABP zur Voraussetzung einer Teilnahme an sämtlichen öffentlichen Ausschreibungen in Ecuador machen soll.

EINBEZIEHUNG UNABHÄNGIGER GRUPPEN

Ein wesentliches Element der Strategie von TI ist die Förderung unabhängiger Bürgerinitiativen, die als kritische Partner die Anti-Korruptions-Strategie der Regierung begleiten und unterstützen. In Ecuador waren Vertreter des Privatsektors, insbesondere die Industrie- und Handelskammern von Quito und Guayaquil, sowie die entwicklungspolitische NGO »Corporación Latinoamericana para el Desarrollo« zur Mitwirkung bereit. Derzeit werden die Vorbereitungen zur formellen Gründung von »Transparencia Ecuador« (TE) abgeschlossen. Sie wird überparteilich und unabhängig wirken. Zu den Gründungsmitgliedern zählen wichtige Persönlichkeiten aus allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens des Landes.

Die Organisation arbeitet ihrerseits daran, eine umfassende Strategie zur Bekämpfung der Korruption in Ecuador zu entwickeln. Wie TI als internationale NGO verfolgt TE auf Länderebene einen doppelten Ansatz: Unterstützung von Antikorruptionsmaßnahmen der Regierung sowie der Privatwirtschaft und anderer gesellschaftlicher Gruppen. Eine der Ideen, die TE zu realisieren versucht, variiert das Konzept der »Inseln der Integrität«: alle Unternehmen in einem bestimmten Wirtschaftszweig sollen aufgerufen werden, sich gemeinsam dazu zu verpflichten, nur transparente und korruptionsfreie Geschäftspraktiken anzuwenden. Sie sollen ebenfalls zusagen, diesbezügliche Informationen über andere Vertreter des Wirtschaftszweigs an »Transparencia Ecuador« und an ihre Konkurrenten weiterzugeben. TE wird prüfen, inwieweit diese Idee auch für die Überwachung der Privatisierung halbstaatlicher Unternehmen tragbar wäre.

BAUSTEIN NATIONALER ANTIKORRUPTIONSSTRATEGIEN

Der Anti-Bestechungs-Pakt ist nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand in Ecuador ein geeignetes Mittel, den unterstellten Zwang zur Bestechung zwecks Erhalt von Exportaufträgen zu beenden. Das Beispiel Ecuador ließe sich als Modell für andere Länder, Projekte

oder Marktsegmente nutzen und dabei Schritt für Schritt ausbauen. Sicher wird die Praxis auch Schwachstellen des Systems zeigen. Wichtig erscheint aber, daß mit der praktischen Arbeit begonnen wurde. Der ABP hat das Potential, sich auch zu einem wirksamen Kontrollmechanismus mit drei Ebenen der Beteiligung – der Regierung, der an öffentlichen Aufträgen interessierten Unternehmen und der nationalen Sektion von TI – zu entwickeln. Überdies haben auch die großen Unternehmen, die auf dem Weltmarkt miteinander konkurrieren, ein Interesse daran, einander zu kontrollieren. Interesse an einem effektiven Kontrollmechanismus dürfte auch bei internationalen Finanzierungs-Institutionen und Entwicklungsorganisationen bestehen.

TI nutzt die Erfahrungen des ecuadorianischen ABP in seiner Arbeit in anderen Ländern der Dritten Welt. Missionen nach Bangladesch, Benin, Kolumbien, Mali, Südafrika und Uganda dienten sowohl der Beratung der Regierungen bei der Entwicklung und Förderung von Strategien zur Förderung von Transparenz und Integrität als auch der Herausbildung von unabhängigen nationalen Bürgerinitiativen. Die Tatsache, daß enorme Kosten gespart werden können und daß das gesamte Investitionsklima in einer transparenteren Umgebung wesentlich verbessert werden kann, gibt dem ABP eine auf langfristige ökonomische Interesse beruhende Chance.

KONZEPT AUCH FÜR INDUSTRIELÄNDER

Der ABP birgt beträchtliche Möglichkeiten, Unternehmen des Nordens, die bisher weltweit eher skeptisches Interesse an einer Eindämmung der Korruption zeigten, zur Mitwirkung zu gewinnen – und zwar ebenfalls aus wirtschaftlichem Eigeninteresse heraus. Wenn auf (zunächst begrenzten) Märkten dem Wettbewerb um die beste Leistung wieder eine Chance gegeben wird, könnten aufwendige Bestechungsstrategien, die ja auch firmeninterne illegale Aktivitäten fördern und damit kostspielig werden können, entfallen. Der betriebswirtschaftliche Nutzen zumindest für wettbewerbsfähige Firmen liegt auf der Hand.

Selbstverständlich reicht die Selbstkontrolle der Unternehmen allein nicht.⁶ Die Gesetzgebung der Länder der Dritten Welt, verbunden mit dem Instrument des Anti-Bestechungs-Paktes, muß auf seiten der reichen Industrienationen des Nordens um ebenso eindeutige Regelungen, die die Bestechung ausländischer Staatsangestellter verbieten und strafbar machen, ergänzt werden. Eine solch eindeutige Regelung existiert bisher nur in den Vereinigten Staaten (U.S. Foreign Corrupt Practices Act), während andere OECD-Mitgliedstaaten ein Spektrum der Gesetzgebung aufweisen, das im Extremfall Bestechung im Ausland sogar steuerlich absetzbar macht.⁷

INTERNATIONALE FOREN

Die im Mai 1994 verabschiedeten Empfehlungen der OECD zur Bekämpfung der Korruption streben eindeutige Regelungen an. Der Weg zu ihrer Umsetzung erweist sich bisher aber als eher steinig. Ursache ist auch hier das sogenannte Gefangenen-Dilemma: Eine einseitige nationale Unterbindung von transnationalen Bestechungszahlungen schürt Befürchtungen in Mitgliedsländern, daß im Ergebnis Konkurrenten aus anderen Ländern die Aufträge erhalten. Notwendig sind also Maßnahmen, die den OECD-Staaten ein koordiniertes und gleichzeitiges Handeln ermöglichen. Hierfür bietet sich erneut der ABP-Ansatz von TI an. Die vertragliche Verpflichtung von Unternehmen, auf die Zahlung von Bestechungsgeldern zu verzichten, könnte wirksam gekoppelt sein an eine Verpflichtung der OECD-Länder, einen Verstoß gegen solche Verträge besonders hart

zu bestrafen. Dazu wären steuer- und zivilrechtliche Maßnahmen zu entwickeln wie zum Beispiel die Einrichtung von Wirtschaftsprüfungsstellen, denen alle Zuwendungen im Rahmen eines Projekts mitzuteilen sind, die Verhängung von Vertragsstrafen sowie die Sanktion der Nichtigkeit von Verträgen für den Fall verdeckter Zahlungen. Wesentliche Wirkung könnte auch eine ›Schwarze Liste‹ mit Namen von Firmen, die gegen das Bestechungsverbot verstoßen, erzielen.⁸

Neue Möglichkeiten und Gesichtspunkte ergeben sich auch durch die Schaffung der Welthandelsorganisation (WTO) zu Beginn dieses Jahres. Bereits zum Zeitpunkt ihrer Gründung zählte die WTO 81 Mitglieder, die gemeinsam für mehr als neun Zehntel der Welthandelsströme verantwortlich sind. Auf Grund ihrer umfassenden Mitgliedschaft ist sie wie kaum eine andere internationale Organisation dazu prädestiniert, eine globale Strategie zur Bekämpfung der Korruption in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu erarbeiten, zu diskutieren – und schließlich einzuführen. Da Korruption einen unmittelbaren und restriktiven Einfluß auf den Welthandel ausübt, sollte das Arbeitsprogramm der WTO die Frage der Korruption enthalten. Die Empfehlungen der OECD erhielten mehr Chancen auf erfolgreiche Durchsetzung, wenn sie auch auf Länder außerhalb ihres Bereichs übertragen würden. Im universelleren Rahmen der WTO könnte die technische Kapazität entstehen und die Glaubwürdigkeit entwickelt werden, die erforderlich sind, um zu einem weltweit wirksamen Maßnahmenkatalog gegen die Korruption zu gelangen.

*

Die Skandale der jüngsten Vergangenheit haben ein Ausmaß der Korruption gezeigt, das viele aus ihrer Ruhe aufgeschreckt hat. Dennoch stimmt es optimistisch, daß neben dem ›Ob‹ der Korruptionsbekämpfung (ist sie realistisch und machbar?) inzwischen bereits ausführlich das ›Wie‹ diskutiert wird. Objektive Zwänge werden in Nord wie Süd immer mehr die Frage, wie der Korruption international am wirksamsten begegnet werden kann, in den Vordergrund stellen.

Noch läßt sich kein Rückgang der weltweit hinter verschlossenen Türen ablaufenden korrupten Praktiken erkennen; die Voraussetzungen für ihre Bekämpfung aber haben sich durch wachsendes gesellschaftliches Problembewußtsein entscheidend verbessert. Die Korruption ist auf dem Wege, sich von einer Handlung mit geringem Risiko und hohen Profitchancen zu einer Aktivität mit hohem Risiko und geringen Gewinnaussichten zu wandeln.

- 1 BDI-Präsident Hans-Olaf Henkel in einer Pressemitteilung des BDI v. 6.7.1995. Henkel erklärte dort weiterhin, daß sich nur durch international abgestimmte Aktionen die Korruption weltweit wirksam eindämmen ließe. Die Bemühungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und von ›Transparency International‹ seien nachdrücklich zu unterstützen.
- 2 Das Spektrum der Gründer von TI reicht von Geschäftsleuten wie Ugo Draetta aus Italien, Joe Githongo aus Kenia und George Moody-Stuart aus Großbritannien über den damaligen Generalstaatsanwalt Namibias, Hartmut Ruppel, und den ehemaligen Generaldirektor für Entwicklung der EG-Kommission, Dieter Frisch, bis zu Politikern wie dem Vizepräsidenten Ecuadors, Alberto Dahik, dem ehemaligen Präsidenten Nigerias, Olusegun Obasanjo, dem Friedensnobelpreisträger und früheren Präsidenten Costa Ricas, Oscar Arias, und den einstigen deutschen Ministern Hans Matthöfer und Gerhard Kienbaum. Auch der Friedensforscher Johan Galtung und der Menschenrechtler Ian Martin, ehemals Generalsekretär von ›Amnesty International‹, gehören zu den Gründern von TI.
- 3 Unternommen wurde der Versuch im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialrats (siehe VN 6/1979 S. 218ff.).
- 4 Initiativgruppen und bereits förmlich registrierte nationale Sektionen sind sehr unterschiedlich in Mitgliederzahl und Struktur. Kleinen Gruppen wie etwa in Belgien oder Frankreich stehen große Mitgliederorganisationen wie in Argentinien mit rund 2 000 Mitgliedern gegenüber (hier hat die bestehende Organisation ›Poder Ciudadano‹ um Anerkennung als nationale Sektion von TI gebeten). In einer nationalen Sektion kann jeder Interessierte Mitglied werden, während die internationale NGO TI nur eine begrenzte Anzahl ›aktiver Mitglieder‹ auswählt.
- 5 Anschrift: Transparency International, Heylstraße 33, D-10825 Berlin.
- 6 Siehe die Erfahrungen der Internationalen Handelskammer mit der Einführung eines Verhaltenskodex.
- 7 Die steuerliche Absetzbarkeit von Bestechung im Ausland wird in Belgien, Deutschland, Griechenland und Luxemburg praktiziert.
- 8 Johann Graf Lambsdorff, Korruption im Außenhandel, in: Wirtschaftsdienst, 1995/VI.