

Martiny, Anke

Article

Transparency International - die Koalition gegen Korruption: Wirkung und Nutzen einer Nichtregierungsorganisation in einem Dschungel verborgener Abhängigkeiten

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Martiny, Anke (2004) : Transparency International - die Koalition gegen Korruption: Wirkung und Nutzen einer Nichtregierungsorganisation in einem Dschungel verborgener Abhängigkeiten, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 73, Iss. 2, pp. 330-338, <https://doi.org/10.3790/vjh.73.2.330>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99342>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Transparency International – Die Koalition gegen Korruption

Wirkung und Nutzen einer Nicht- regierungsorganisation in einem Dschungel verborgener Abhängigkeiten

Von Anke Martiny*

Zusammenfassung: Dieser Beitrag beschreibt die von Transparency International (TI) beschrittenen Wege zur Eindämmung der Korruption. Es geht TI nicht darum, einzelne Fälle selbst aufzudecken; im Vordergrund stehen vielmehr kooperativ entwickelte strukturelle Reformen in Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Hierzu gehören frei vereinbarte und gesetzliche Maßnahmen wie Integritätsabkommen und Transparenz durch mehr Information und Informationsrechte für die Bürger.

Summary: This article describes methods to control corruption applied by Transparency International (TI). The focus of TI is not on uncovering individual cases but on cooperatively developed structural reforms in the government, economic world and civil society. This includes private agreements and state laws such as integrity pacts and transparency through more information and information rights for citizens.

1 Die Geschichte und Motivation von Transparency International

Am Anfang von Transparency International stand die Erkenntnis über die Schädlichkeit von Korruption. Peter Eigen arbeitete in den 90er Jahren für die Weltbank in Kenia, und seine verstorbene Frau Jutta, eine Ärztin, versuchte, den Ärmsten der Armen dort medizinisch zu helfen. Beide kamen zu dem Ergebnis, dass Korruption eines der Grundübel – womöglich das entscheidende – ist, das dem Fortschritt in der Dritten Welt entgegenwirkt. Vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen wurde 1993 Transparency International gegründet, eine überparteiliche Nichtregierungsorganisation, die sich ausschließlich der Bekämpfung der Korruption widmet. Das treibende Ethos der Gründer war ihre Erkenntnis, dass alle Entwicklungspolitik ihr Ziel verfehlt, wenn sie nicht die korruptiven Strukturen zwischen reichen und armen Ländern und innerhalb des einzelnen Landes aufbricht und transparent macht. Die Gründer fühlten ihre besondere Verantwortung, die Korruption als Relikt kolonialer Strukturen zu ächten, um damit einen wirksamen Beitrag zur Demokratisierung der Länder der Dritten Welt zu leisten.

Mit dieser Grundüberzeugung befand Peter Eigen sich nicht in Übereinstimmung mit der Haltung seines Arbeitgebers, der Weltbank in Washington. Deshalb schied er dort aus und kehrte nach Deutschland zurück. In Berlin und Den Haag entstand mit wenigen Gleichgesinnten *Transparency International* als eingetragener Verein nach deutschem Recht, der sich aber inzwischen über die ganze Welt ausgebreitet hat und Menschen in rund hundert Ländern aktiviert und begeistert. Sie sind verbunden in der Erkenntnis: Korruption nützt

* Stellvertretende Vorsitzende von Transparency International Deutschland, E-Mail: amartiny@transparency.de

nur wenigen Menschen, ihre Auswirkungen treffen alle übrigen umso schwerer. Korruption verstärkt die Armut ganzer Völker, Staaten und Regionen. Sie hemmt deren soziale und wirtschaftliche Entwicklung und führt häufig zu schweren Umweltschäden. Sie untergräbt die Vertrauensbasis der Menschen gegenüber den staatlichen Stellen in Politik, Verwaltung, Justiz und öffentlichem Dienst und schwächt die Demokratie. Anstelle eines offenen fairen Wettbewerbs der Wirtschaft führt sie zu einem versteckten Wettbewerb der Bestechung, der den Markt als Regulativ zerstört.

Peter Eigen ist nach wie vor der Vorsitzende des international zusammengesetzten Vorstands; Geschäftsführer ist aber inzwischen ein Engländer, und in der Geschäftsführung arbeiten außer einem weiteren Engländer, einem Ungarn und einer Schwedin andere Mitglieder unterschiedlicher Nationalitäten. Noch wesentlich internationaler ist das „Board“ zusammengesetzt. Hier sind Amerikaner aus Nord- und Südamerika vertreten, Kanadier, Menschen aus Asien, Afrika und Australien. Bei der letzten Mitgliederversammlung im Mai 2003 in Seoul waren mehr als 200 Personen aus annähernd 100 Ländern versammelt.

TI ist eine Erfolgsstory: quasi aus dem Nichts entstanden und innerhalb eines Jahrzehnts eine weltweit anerkannte Nichtregierungsorganisation. Dies verdankt sie nicht nur dem Engagement ihrer Mitarbeiter und der Stringenz ihrer Konzeption, sondern leider vor allem den vielen Korruptionsskandalen, die sich auf der ganzen Welt abspielten und immer weiter abspielen. Man nehme nur die horrenden Bestechungssummen, mit denen Staudammprojekte weltweit durchgesetzt wurden. Man denke – auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene – an die Bestechungssummen aus der Bau- und Rüstungsbranche, aus dem zum beträchtlichen Teil betrügerisch organisierten Vertrieb von Medizinprodukten und Arzneimitteln oder von geschmuggelten Zigaretten. Jedes wichtige Industrieland auf der Welt hat im letzten Jahrzehnt einen oder mehrere große Korruptionsskandale zu bewältigen gehabt. In vielen Fällen waren die Spitzen der politischen Nomenklatura darin verwickelt.

2 Grundprinzipien der Arbeit von Transparency International

Diesen Fehlsteuerungen und Fehlentwicklungen konnte Transparency International zu Beginn noch nicht mit dem angemessenen Instrumentarium begegnen. Im Laufe der zehnjährigen Geschichte haben sich die Methoden der Korruptionsbekämpfung erst allmählich herauskristallisiert. Aus jedem neuen Skandal hat die Organisation gelernt. Vom Grundsatz her gilt: Transparency International ermittelt nicht, erstattet nicht Anzeige, verfolgt keine Einzelfälle. TI folgt vielmehr einem ganzheitlichen, auf strukturelle Reformen setzenden Ansatz zur Bekämpfung von Korruption. Die Organisation arbeitet nicht konfrontativ, sondern will Koalitionen bilden. Mit deren Hilfe will sie die verdeckten Strukturen der Korruption aufdecken und damit zur Ächtung von Korruption und zu ihrer Prävention beitragen.

Einige Kritiker von Transparency International fordern, dass TI sich von der Wirtschaft völlig fern hält und sie bei Konflikten mit den kritisierenswerten Vorfällen öffentlich konfrontiert, um dadurch eine Änderung des Verhaltens zu erstreiten.¹ Dies ist aber ausdrück-

¹ Als krasses Beispiel sei Christian de Brie von der französischen Zeitschrift *Le Monde diplomatique* zitiert (aus der ARTE-Sendung „Weiße Westen – Schwarze Kassen“, 16. Dezember 2003, 20.40 Uhr): „Transparency International ist ein Unternehmen, das von großen Korrupten auf die Beine gestellt wurde, das heißt alle großen multinationalen Unternehmen der Welt stecken da mit drin [...] – das ist so, als ob man dem Fuchs die Aufsicht über einen Hühnerstall übertragen würde und ihn darum bittet, systematisch die Mäuse zu denunzieren, die die Maiskörner der Hühner knabbern.“

lich nicht die Position von TI. Hier ist man vielmehr der Überzeugung, dass sich nur *mit* den Industrieunternehmen und *mit* ihren Managern etwas zum Besseren verändern lässt, nicht gegen sie.

Deswegen ist auch der Name der Organisation so wichtig. Hätte man in der Gründungsphase von TI von „Corruption international“ gesprochen, wäre der Affront gegenüber der Wirtschaft klar gewesen, und man hätte vermutlich nichts bewirkt. Denn vor zehn Jahren war „Korruption“ noch ein schmutziges Wort. Wer sich mit Korruption befasste, berührte ein Tabuthema. Kein Wirtschaftsmanager, Vertreter eines Industrieverbandes oder Banker hätte je zugegeben, dass er seine Geschäfte durch intransparente Maßnahmen der Geschäftsanbahnung, überhöhte Provisionen, Schmiergelder oder Kick-backs fördert. Bestechungsgelder waren steuerlich absetzbare Betriebsausgaben; Einladungen etwa nach Wimbledon oder Salzburg oder ins Casino von Monte Carlo wurden gern ausgesprochen, um Geschäfte anzubahnen oder zu besiegeln.

Gegen die Forderung nach mehr Transparenz, gerade auch international („Man weiß doch, wie in der Dritten Welt bestochen wird!“), konnte aber niemand etwas haben. Es war klar, dass transparente Wirtschaftsverhältnisse bei Ausschreibungen und Auftragsvergaben sowohl von Seiten der staatlichen Auftraggeber wie auch gegenüber der Konkurrenz äußerst wünschenswert sind.

Als Ergebnis des kooperativen Arbeitsstils von Transparency International sind in den letzten beiden Jahren die „Business Principles“ in einem engen Dialog der Organisation mit zahlreichen Wirtschaftsunternehmen entstanden. Sie werden jetzt in verschiedenen Industrieländern gemeinsam mit Vertretern der Wirtschaft diskutiert und dann implementiert. Sie wollen regeln, dass und wie Unternehmen ohne Korruption erfolgreich wirtschaften können. Auch die „Wolfsberg-Prinzipien“ sind in dieser kooperativen Weise vereinbart worden. In ihnen ist die Verpflichtung einer Reihe internationaler Großbanken festgehalten, bei Geldeinzahlungen den Eigentümer zu identifizieren und Potentatengelder nicht zu akzeptieren. Der Umgang mit solchen Geldern hat auch bei der Verhandlung der UN-Konvention gegen Korruption im Jahre 2003 eine wichtige Rolle gespielt.

3 **Die OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger**

Die Basis für die internationale Arbeit von Transparency International bildet die OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger. Sie wurde im November 1997 in Paris unterschrieben und trat im Frühjahr 1999 auch in Deutschland in Kraft. Durch diese Konvention war die Grundlage dafür gelegt, dass jedes Wirtschaftsunternehmen aus einem Unterzeichnerland wegen Korruption auch dann strafrechtlich belangt werden kann, wenn die Bestechung irgendwo sonst in der Welt stattgefunden hat. Bei der Ratifizierung der Konvention hat die deutsche Wirtschaft eine sehr positive Rolle gespielt. Die Politik stand dem Abkommen damals eher kritisch gegenüber.

Neben dem Abkommen wurde auch ein Evaluierungsverfahren beschlossen, das sicherstellen soll, dass die Industrieländer nicht nur schöne Worte machen, sondern daheim sich aktiv und entschlossen um solche Gesetze und Verfahren kümmern, die die allgegenwärtige Korruption eindämmen und in Zukunft möglichst verhindern. Das Evaluierungsverfahren

ist auf der Erkenntnis aufgebaut, dass niemand so wachsam gegenüber dem Marktverhalten einzelner Anbieter ist wie die jeweilige Konkurrenz. So sollen sich die Länder also gegenseitig bewerten. Im Jahre 2002 wurde, nach Finnland und den USA, Deutschland durch Japan und Österreich – gemeinsam mit dem Stab der OECD – evaluiert und schnitt gar nicht gut ab. Der Evaluationsbericht bemängelte fehlende Gesetze und unwirksame Verfahren und mahnte Veränderungen an. Geschehen ist allerdings noch nichts.

Es stellte sich auch heraus, dass das OECD-Abkommen in Deutschland nicht bekannt genug ist und dass die Industrie- und Handelskammern wie auch die Wirtschaftsverbände bisher viel zu wenig unternommen haben, um die Bestimmungen der Konvention zu verbreiten. Deshalb hat sich die Notwendigkeit, sich bei Ausschreibungen und im Vertrieb anders zu verhalten als früher, um sich nicht strafbar zu machen, noch nicht weit genug herumgesprochen. Die deutsche Bundesregierung hat der OECD – auch auf Betreiben von Transparency Deutschland – größere Zuschüsse für die teure Evaluierung gewährt. Dies ist notwendig und sinnvoll. Am überzeugendsten wirkte bei der Bundesregierung das Argument, dass auch andere OECD-Länder noch nicht genug gegen Korruption unternehmen, dass dies aber nicht hinreichend bekannt ist. Leicht könne man auf internationaler Ebene Deutschland also „anschwärzen“, zumal der deutsche Platz auf den Korruptionsindizes ja auch nicht sehr überzeugend ist. Entkräften lassen sich mögliche Vorwürfe nur, wenn die anderen OECD-Mitgliedsländer ebenfalls rasch evaluiert werden. Sonst könnte Deutschland wegen seines schlechten Abschneidens Wettbewerbsnachteile gegenüber den noch nicht evaluierten OECD-Ländern haben, weil es im Wettbewerb schadet, als korrupt zu gelten.

4 Der Integritätspakt

Außer der gemeinsamen Basis des OECD-Abkommens hat Transparency International schon in den ersten Jahren seiner Existenz ein Instrument zur Korruptionsprävention entwickelt, das sich in den zurückliegenden Jahren sehr positiv entwickelt hat: den Integritätspakt. Angewandt wurde er in den ersten Jahren vor allem in Lateinamerika bei verschiedenen Großprojekten. Alle Anbieter für ein Projekt (z. B. eine U-Bahn, ein Kraftwerk, das Fernmeldewesen) geloben öffentlich ihre Unbestechlichkeit und unterzeichnen den Pakt; eine außenstehende Organisation, die vom Auftraggeber damit beauftragt wurde, überwacht den Ablauf der Ausschreibung und deren Realisierung. Wer beim Bestechen dennoch erwischt wird, unterliegt schwerwiegenden Sanktionen einschließlich einer Vertragsstrafe und einer Sperre für weitere Aufträge. Das Interesse eines staatlichen Auftraggebers am Integritätspakt erklärt sich daraus, dass die Angebote bei Großprojekten erheblich billiger ausfallen, wenn diese ohne Bestechungsgelder kalkuliert werden können.

Auch in Deutschland hatte TI den Integritätspakt in der Vergangenheit bei mehreren Großprojekten angeboten, beispielsweise schon 1996 für den neuen Großflughafen Berlin. Die Betreibergesellschaft lehnte damals mit der Begründung ab, dass dann ja die Firmen, die an der Ausschreibung beteiligt seien, bereits im Vorfeld der Vergabe Bestechungsabsichten zugäben. Dies sei ihnen nicht zuzumuten und außerdem unzutreffend. Wenige Monate nach dieser Absage musste das gesamte Ausschreibungsverfahren wegen Bestechung wiederholt werden – eine Zeitverzögerung im Planungsprozess um fast ein Jahr. Es bestand das Angebot von Transparency Deutschland, die Olympiabewerbung Leipzigs durch einen Integritätspakt zu besiegeln. Das hat sich erledigt. Aber inzwischen hat der Rhein-Sieg-Kreis

für die Ausschreibung seines Abfallbeseitigungskonzepts einen Integritätspakt abgeschlossen. Für Transparency Deutschland ist das ein Durchbruch.

Transparency Deutschland hat ergänzend zu seinen Vorschlägen zum Integritätspakt im Jahre 2002 ein „ABC der Korruptionsprävention“ vorgelegt. Damit soll innerhalb der Wirtschaft zur Diskussion angeregt werden, dass Korruptionsprävention als Bestandteil des Risikomanagements verstanden wird, zu dem Vorstände und Aufsichtsräte verpflichtet sind. Angesichts der Firmenzusammenbrüche durch Versagen der Kontroll- und Aufsichtsmechanismen sind auf verschiedenen Ebenen schärfere Gesetze und Strafen überfällig. Aber auch eine wirkungsvolle Unternehmensethik würde helfen, das Bewusstsein zu verändern und der Korruption damit Einhalt zu gebieten.

5 Die Korruptionsindizes: Information zur Korruptionsbekämpfung

Am bekanntesten unter den Instrumenten, die Transparency International entwickelt hat, um auf den Grad und die Verbreitung von Korruption hinzuweisen, sind die beiden Indizes, die Transparency International veröffentlicht. CPI (Corruption Perception Index) heißt der ältere, jährlich veröffentlichte; er liefert eine Einschätzung, für wie bestechlich ein Land gehalten wird. Internationale Wirtschaftsanalysen von Universitäten, Wirtschaftsforschungsinstituten und Entwicklungsbanken geben neben anderen Daten auch Einschätzungen ab über die vermutete Bestechlichkeit, die in einem Lande herrscht. Wenn von einem Land drei und mehr solcher Übersichten vorliegen, wird es in die Reihung des CPI aufgenommen. Am positivsten, d. h. am wenigsten bestechlich, werden schon seit Jahren die skandinavischen Länder, Kanada, Neuseeland und Singapur eingeschätzt. Als besonders korrupt erscheinen z. B. Bangladesh, Kamerun und die Kriegs- und Nachkriegsgebiete Afghanistan sowie das frühere Jugoslawien. Ein besonderes Problem ist die Korruption in den früheren sowjetischen Republiken.

Das gute Abschneiden der skandinavischen Länder führt man bei Transparency International auf die dortige lange Tradition von Informationsfreiheit zurück. Wo eine Verwaltung daran gewöhnt ist, dass Bürgerinnen und Bürger durch schlichte Anfragen jeden Verwaltungsakt überprüfen können, führt sie die Akten transparenter, hält Ausschreibungsregeln sorgfältiger ein und erweist sich im Endeffekt als weniger anfällig für Korruption. Weil dies so ist, wird die internationale Organisation von TI das Jahr 2004 mit einer Kampagne „Access to Information“ verbinden. Das deutsche Chapter der Organisation fordert, dass auch die deutsche Bundesregierung ihre im Koalitionsvertrag von 2002 zum zweiten Mal bekundete Absicht wahr macht, endlich auch auf Bundesebene ein Informationsfreiheitsgesetz einzuführen. Derzeit gibt es ein solches Gesetz, das Verwaltungshandeln auch für deutsche Bürgerinnen und Bürger kontrollierbar macht, nur in den Bundesländern Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.

Der jüngere Index BPI (Bribe Payers Index) wurde nach der Internationalen Antikorrupionskonferenz 1997 in Kuala Lumpur auf Drängen der Entwicklungsländer eingeführt. Die waren es nämlich leid, immer als die Bösen und Schlimmen hingestellt zu werden, die sich bestechen lassen oder gar durch Erpressung Bestechungsgelder einfordern und deshalb ganz am Ende der Einschätzungsübersicht des CPI erschienen. Die Entwicklungsländer forderten zum Vergleich die Erstellung einer Übersicht, in der die Länder aufgeführt sind, deren Exporteure am aktivsten bestechen. Ein Londoner Meinungsforschungsinstitut

befragt nun regelmäßig im Auftrag von TI Geschäftsleute, Wirtschaftskanzleien, Professoren oder sonstige Fachleute, für wie sauber sie die führenden 21 Exportländer einschätzen. Auch bei dieser Übersicht führen die skandinavischen Länder die Liste positiv an, am Schluss steht China. Deutschland hält in beiden Übersichten eine mittlere Position – nicht richtig schlecht, aber auch nicht wirklich gut. Weitere staatliche Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung wären in Deutschland also sinnvoll und notwendig, denn Transparency Deutschland hat Gründe für seine Überzeugung, dass vermutete Korruption in einer aktiven wie einer passiven Rolle dem Wirtschaftsstandort Deutschland schaden.

Für beide Übersichten gilt die Einschränkung, dass sie nur Einschätzungen bewerten können und keine objektiven Daten liefern. Die Ursache dafür ist die hohe Dunkelziffer bei Korruptionsdelikten. Das deutsche Bundeskriminalamt, bei dem vor allem die Meldungen aus den Bundesländern zusammenlaufen und wo in kleinerem Ausmaß auch selbständig ermittelt wird, schätzt die Dunkelziffer bei Korruptionsdelikten auf höher als 90 %. Immer noch werden Korruptionsfälle bundesweit meist eher zufällig aufgedeckt. Aber wenn man bei *einem* Verfahren mit den Ermittlungen begonnen hat, hängen fünf bis zehn und manchmal noch mehr Anschlussverfahren daran. So ist jedenfalls die Einschätzung des schleswig-holsteinischen Generalstaatsanwalts, der sich besonders stark gemacht hat für ein integriertes Konzept der Korruptionsverfolgung in Schleswig-Holstein. Das Land arbeitet sehr erfolgreich. Weil dies in Schleswig-Holstein so ist, aber nicht so erfolgreich in anderen Bundesländern, kümmert sich Transparency Deutschland auch um Strafermittlung und Strafverfolgung in Bund und Ländern und dringt auf allen Ebenen auf koordinierte und öffentlich nachvollziehbare Maßnahmen.

In Deutschland sind die Strafverfolgungsbehörden immer noch nicht gut genug ausgestattet. Zwar hat in den 90er Jahren flächendeckend im gesamten Bundesgebiet ein Auf- und Ausbau der Landeskriminalämter eingesetzt, oft verbunden mit der Gründung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Verfolgung von Wirtschafts- und Korruptionsdelikten. Aber speziell ausgebildete und geschulte Richter und Staatsanwälte gibt es nach wie vor längst nicht in ausreichendem Maße. Außerdem macht sich der Föderalismus in dieser Hinsicht negativ bemerkbar: Jedes Bundesland setzt die Akzente ein bisschen anders, objektiv vergleichbar ist da wenig. Es ist auch ein Manko, dass die Strafverfolger sich über die Ländergrenzen hinweg über ihre Methoden und deren Erfolge bei der Korruptionsverfolgung nicht regelmäßig austauschen können. Für eine Zusammenkunft in Sachen Wirtschaftskriminalität gibt es alle zwei Jahre eine Dienstreiseerlaubnis, für die Korruptionsbekämpfung aber nicht. Und dass die Staatsanwälte an Weisungen der Länderjustizminister gebunden sind, schafft mitunter ebenfalls Probleme.

Bei der Tatermittlung liegen die Probleme wieder anders. Kommt statt des „Genossen Zufall“ ein Hinweisgeber („whistleblower“) zu Hilfe, dann wird es oft schwierig, diesen zu ermuntern, seine Aussagen vor Gericht und auch unter Eid zu bekräftigen. Es gibt in Deutschland keinen gesetzlichen Schutz für Hinweisgeber. Sie sind dem Mobbing, der Strafversetzung, der Entlassung und damit dem Arbeitsgerichtsprozess schutzlos ausgeliefert. Das entmutigt viele. TI setzt sich dafür ein, dass zum Schutz der Whistleblower Unternehmen und Kommunen anonyme Hotlines einrichten und Ombudsleute einsetzen, die Hinweisen diskret nachgehen können, ohne den Informanten zu schaden. In mittlerer Frist muss über eine gesetzliche Regelung zum Schutz von Hinweisgebern nachgedacht werden.

6 Transparency Deutschland und seine wichtigsten Themen

TI Deutschland sucht die Zusammenarbeit nicht nur mit den Wirtschaftsunternehmen und ihren Verbänden, sondern genauso mit Verwaltungen, Behörden und der Politik. So hat sich die Organisation kürzlich in die Lobby-Liste beim Bundestag eintragen lassen, um bei einschlägigen Gesetzgebungsverfahren, zu denen es Anhörungen gibt, ebenfalls angehört werden zu können. Wichtig ist dies vor allem im Hinblick auf das Parlament selbst. Schließlich waren die letzten großen Korruptionsskandale in Deutschland solche der Politik. Immer wieder ist es seit den 70er Jahren die Parteienfinanzierung, die zu unsauberen Geschäften führt. Offenkundig ist die Versuchung groß, Spender aus der Wirtschaft über das gesetzlich erlaubte Maß hinaus in Anspruch zu nehmen, wenn es um den Machterhalt geht. Allerdings sollte es auch nachdenklich stimmen, dass immer wieder Wirtschaftsunternehmen in politische Korruptionsskandale verwickelt sind. Es scheint eine weit verbreitete Meinung in Wirtschaftskreisen zu sein, dass sich politische Entscheidungen im Zweifelsfall kaufen lassen.

Mehrfach hat TI Deutschland zu Fragen der politischen Korruption öffentlich Stellung genommen. Die letzte Aktivität richtete sich im Jahre 2003 darauf, dass die Bundesregierung die UN-Konvention gegen Korruption unterschreibt. Wegen der Frage der Abgeordnetenbestechung hatten die Bundestagsfraktionen zunächst eine zögernde Haltung eingenommen, so dass die Bundesregierung sich anfänglich ebenfalls zu einem inhaltenden Votum genötigt sah. Man darf gespannt sein, wann das Parlament die Konvention ratifizieren wird und wann die Gesetzentwürfe vorliegen, die in nationales Recht umsetzen, worauf die Vereinten Nationen sich verständigt haben.

Neben diesen Themen kümmert sich Transparency Deutschland schwerpunktmäßig um gesetzliche Regelungen zur Informationsfreiheit und zum Zentralregister, wie sie im Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen festgelegt sind, ferner um das traurige Kapitel von Korruption im Gesundheitswesen, das auch durch das „Gesundheitssystemmodernisierungsgesetz“ nicht bereinigt wurde.

7 Transparenz bei TI

Transparency International hat vor zwei Jahren einen Verhaltenskodex für sich selbst entwickelt, der die Werte und Ziele beschreibt, denen sich die Organisation und ihre Mitarbeiter verpflichten. Derzeit ist sie dabei, ein neues Szenario für die Zukunft zu entwickeln. Denn inzwischen ist die Organisation den Kinderschuhen entwachsen, hat auch die ersten Stürme der Pubertät hinter sich und muss jetzt außer guten Absichten vor allem Professionalität zeigen, um als Watchdog gegen Korruption weiterhin ernst genommen zu werden. Die Weltbank, die Peter Eigen seinerzeit gewissermaßen den Stuhl vor die Tür setzte, als er den Kampf gegen Korruption anmahnte, hat inzwischen ihre Politik völlig geändert und kooperiert mit TI, wo sie nur kann.

Auch TI Deutschland ist dabei, einen Verhaltenskodex zu entwickeln, der alle Mitglieder verpflichten wird. Bei der letztjährigen Jahreshauptversammlung wurde er beraten, wegen einiger Änderungswünsche aber noch nicht verabschiedet. Die Einzelmitglieder bekunden durch Kenntnisnahme der Satzung, dass sie sich aktiv gegen Korruption aussprechen. Seit geraumer Zeit sind zudem alle korporativen Mitglieder verpflichtet, drei Kernaussagen zu unterschreiben:

1. Sie lehnen Korruption in jeder Form ab.
2. Sie führen in ihren Firmen regelmäßig Schulungen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung durch.
3. Sie arbeiten in ihren Verbänden daran, dass Korruption geächtet wird.

TI Deutschland ist weder in der Lage noch willens, die Einlösung dieser Verpflichtungen bei den Mitgliedern systematisch zu überprüfen. Umso mehr ist die Öffentlichkeit dazu aufgerufen, dies zu tun. Diese Aufmerksamkeit haben inzwischen die TI-Mitglieder Hochtief, ABB, Schering, Fraport und Siemens nach Korruptionsfällen in den eigenen Reihen zu spüren bekommen. Alle stehen seither unter verstärkter Beobachtung durch die Öffentlichkeit, mit welchen Maßnahmen und mit welchem Erfolg sie Korruptionsfälle in den eigenen Reihen verfolgen.² Ihre TI-Mitgliedschaft erhöht das Erfordernis nach „sauberen Verhältnissen“. Kommen sie diesem Erfordernis nicht nach, wird es für sie schwierig.

Wird öffentlich gegen ein TI-Mitglied ein Korruptionsverdacht geäußert, so bittet zunächst der geschäftsführende TI-Vorstand das Unternehmen um Aufklärung des Sachverhalts. Die Darstellung des Unternehmens wird dann im Gesamtvorstand von TI beraten. Reicht diesem die Erklärung aus, wird dies dem Unternehmen mitgeteilt und nichts Weiteres unternommen. Reicht die Erklärung nicht aus, wird das Unternehmen gebeten, seine Rechte aus der Mitgliedschaft so lange ruhen zu lassen, bis Verfahren zu künftiger Prävention und Ahndung ergriffen wurden und der TI-Vorstand davon überzeugt ist, dass das Unternehmen sein Verhalten künftig ändern und alles tun wird, um Korruption zu vermeiden. Geschieht dies nicht, wird das Mitglied ausgeschlossen.

Transparency International finanziert seine internationale Arbeit aus Zuschüssen verschiedener Regierungen und Stiftungen sowie aus Projektmitteln der Weltbank, der EU, der deutschen GTZ oder vergleichbarer anderer nationaler Organisationen in Europa, Kanada, den USA oder Australien. Es wird daran gearbeitet, ein Stiftungsvermögen aufzubauen, um von jährlichen Zuwendungen unabhängiger zu werden. Dies ist in weltweit schwierigen Jahren aber nicht einfach, so dass die internationale Organisation sich personell nicht so ausweiten kann, wie sie eigentlich möchte, und auch längst nicht alle Themen so bearbeiten kann, wie dies notwendig wäre.

National müssen die Chapter selbst für ihre Finanzierung sorgen. TI Deutschland beispielsweise finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen natürlicher und juristischer Personen, aus Spenden und Bußgeldern. Die Organisation beschäftigt eine Geschäftsführerin, eine Teilzeitarbeiterin, dazu regelmäßig Praktikanten. Vorstand und alle Mitglieder arbeiten ehrenamtlich. Im deutschen Büro profitiert man von „rüstigen Rentnern und Rentnerinnen“, die ihr Fachwissen und ihre Berufserfahrung kostenlos einbringen. Neben dem Berliner Büro arbeiten Regionalgruppen in Berlin, Hamburg, München, Köln und Frankfurt. Der Erfolg der regionalen Arbeit hängt von der Größe der Gruppe und dem Engagement der örtlichen Mitglieder ab. Hier steht Transparency Deutschland noch am Anfang.

² Die Kritik, TI sei ein „Feigenblatt der Großindustrie“ (so der Titel eines Anfang November in SPIEGEL-online erschienenen Artikels von Claudia Eltermann), trifft daher nicht den Kern, ebenso wenig wie der fett gedruckte Einleitungsvorspann: „Immer mehr deutsche Firmen entdecken die Vorteile einer Mitgliedschaft bei Transparency International. Oft fällt ihr Beitritt mit Ermittlungsverfahren zusammen. Delikat an der Sache: die Organisation finanziert sich zu über einem Drittel aus Spenden und Beiträgen von Firmen“ (ebd., www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,271956,00.html).

Das Jahresbudget von Transparency Deutschland und seine Quellen sind jederzeit im Internet einzusehen – volle Transparenz also. Dies ist auch notwendig, denn Transparency International und sein deutsches Chapter wissen, dass Glaubwürdigkeit das wichtigste Kapital der Organisation ist. Deshalb ist sie für sich selbst so sehr auf Durchsichtigkeit, Professionalität und Integrität bedacht.