

Der Kampf gegen Korruption – ein Kampf gegen Windmühlen?

Korruption gibt es seit Menschengedenken. Mal offen, mal versteckt – aber unausrottbar und weit verbreitet. Die Umsetzung von Standards und Gesetzen zur Eindämmung von Korruption kommt nur schleppend voran. Besonders schlimme Auswirkungen haben korrupte Machenschaften in fragilen Ländern mit grossen sozialen Unterschieden. Von Gabriela Neuhaus.

Was ist Korruption?

Der Begriff Korruption umfasst von Vetternwirtschaft bis Veruntreuung unzählige Spielarten unlauterer Geschäfte. Transparency International definiert Korruption als «Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil». Generell unterscheidet man zwei Formen von Korruption. Die eine ist erpresserischer Art und ist vorab in Entwicklungsländern weit verbreitet: Eine Machtstellung wird ausgenutzt, um dem Gegenüber eine Sonderleistung abzunötigen. Die andere Form besteht in einer Win-Win-Situation: Wie bei einem Tausch, profitieren die Direktbeteiligten, allerdings zu Lasten Dritter. Die Folgen reichen von materiellen Schäden bis zur Zersetzung staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen. Juristisch unterscheidet man zwischen aktiver und passiver Korruption – also jenen, die Bestechung anbieten, und jenen, die sich bestechen lassen.



Genau wie in Thailand zu Beginn dieses Jahres wehren sich weltweit immer mehr Menschen dagegen, dass auf ihrem Buckel korrupt gehandelt wird.

Der Polizist stoppt das Fahrzeug kurz nach der Tankstellenausfahrt. Unerlaubte Betätigung der Lichthupe, erklärt er dem verdutzten Fahrer. Dieser zückt sofort seinen Ausweis, obschon der Vorwurf völlig aus der Luft gegriffen ist. Widerspruch ist kontraproduktiv: In Sri Lanka weiss jedes Kind, dass den Hütern des Gesetzes allzu schnell Gründe für weitere Bussen einfallen könnten. Dabei ist der asiatische Inselstaat bei weitem nicht das einzige Land, in dem korrupte Polizisten ihr

oft mageres Gehalt in Eigenregie aufbessern. Immerhin hat das Opfer in diesem Fall noch die Wahl: Es kann dem Polizisten den Führerschein aushändigen und ihn später – nach Begleichung der Busse am Postschalter, wie es das Gesetz verlangt – auf dem für den Tatort zuständigen Polizeiposten wieder abholen. Wesentlich einfacher ist es allerdings, dem Staatsdiener zu den geforderten Rupien gleich auf der Stelle ein stattliches Aufgeld in die Hand zu drücken. Ohne Quittung, ver-



Pierre-Yves Marzini/Riva Press/laif
Ethan Akr/NarPhotos/laif



Sowohl in Spanien (links) als auch in der Türkei (rechts) gingen vergangenes Jahr Menschen auf die Strasse, um gegen korrupte Politiker zu demonstrieren.

steht sich. Damit ist beiden geholfen: Der Fahrer behält den Ausweis und erspart sich kostspielige Umwege, während der Polizist Buss- und Bestechungsgeld in die Tasche steckt.

1000 Milliarden Bestechungsgelder

Korruption, bei der Beamte ihre Sonderstellung dazu missbrauchen, sich Vorteile zu verschaffen, gibt es weltweit und in unterschiedlichsten Spielarten. Besonders anfällig dafür sind, nebst dem Polizei- und Justizapparat, auch das Gesundheits- und Bildungswesen. Zu einem strukturellen Problem wird diese Art von Bestechung insbesondere in Ländern, wo der Staat seinen Angestellten keine existenzsichernden Löhne bezahlt.

Doch auch Schweizer Staatsangestellte mit gutem Einkommen sind vor Bestechung nicht gefeit: Im Herbst 2013 wurden fünf Polizeibeamte verhaftet, weil sie im «Milieu» vor Polizeikontrollen gewarnt und vertrauliche Informationen weitergegeben haben sollen – gegen sexuelle Dienste und Verpflegung. Schlagzeilen machten auch die Bestechlichkeit des Anlagechefs der Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich sowie leitende Beamte der Bundesverwaltung, die sich im Rahmen von IT-Beschaffungen bereichert haben sollen.

Laut Schätzungen der Weltbank werden weltweit jährlich mehr als 1000 Milliarden US Dollar Schmier- und Bestechungsgelder umgesetzt. Die Palette reicht von Schutzgeldforderungen für Kleinhändler in Armenquartieren des Südens bis zu internationalen Milliarden deals, wie dem Anfang Jahr publik gewordenen Firmenimperium in

China, das einheimische Politiker mit Unterstützung westlicher Banken aufgebaut haben, die im Gegenzug Zugang zum chinesischen Markt erhielten.

Die Folgen korrupter Machenschaften sind gravierend und nicht nur finanzieller Art – sie können gar tödlich sein. Zum Beispiel dort, wo Fahrausweise oder Ärztediplome käuflich zu erwerben sind. Besonders betroffen von Korruption sind arme Länder mit schwachen staatlichen Institutionen. Hier verhindert Korruption Entwicklung, etwa wenn Steuer- und Entwicklungsgelder, die für Bildung, Gesundheit oder Infrastrukturausgaben bestimmt sind, auf privaten Konten von Politikern und Beamten landen.

Schmiergelder kein notwendiges Übel

Wo öffentliche Mittel in private Taschen abgezweigt werden, fehlen die Ressourcen für den Bau von Schulen, Spitälern oder für die Wasserversorgung. Korruption blockiert aber auch den Aufbau einer effizienten Verwaltung, wenn Beamte ihren Verwandten lukrative Jobs zuhalten, statt aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung die am besten geeignete Person anzustellen. Wo alles käuflich ist, inklusive staatlicher Leistungen, schwindet nicht nur das Vertrauen in den Staat, es fehlt auch an der notwendigen Rechtssicherheit für Investitionen und Entwicklung.

Obschon Korruption nicht nur in der Schweiz gesellschaftlichen Normen widerspricht und korrupte Geschäfte als unsauber gelten, wurden sie oft toleriert. Bis vor wenigen Jahren waren zum Beispiel Ausgaben für Schmiergelder und die Beste-

Unlautere Geldflüsse

Entwicklungsländer verlieren jährlich Milliarden durch sogenannte unlautere und illegale internationale Finanzflüsse (Illicit financial flows). Dazu gehören nebst Steuerflucht und Steuervermeidung (z.B. durch internationale Konzerne) auch Diebstahl und Korruption. Oft gibt es Verstrickungen zwischen den verschiedenen Finanzquellen, etwa wenn für Lizenzvergaben im Bergbau Bestechungsgelder fließen, die schliesslich auf Konten im Ausland deponiert werden. Auf nationaler wie internationaler Ebene ist das Problem erkannt. Mit den bestehenden Antikorruptions-Standards und neuen Gesetzen für mehr Transparenz im Steuerwesen verfügt man auch über Instrumente, um gegen illegale Finanzflüsse vorzugehen. Deren Anwendung allerdings steht oft in Konkurrenz mit anderen Interessen. Bis zu einer wirksamen Eindämmung der unlauteren internationalen Finanzverstrickungen dürfte deshalb der Weg noch weit sein.



C. Sakemai/Redux/afar

Gemäss Korruptionswahrnehmungs-Index gehören der Sudan (oben) und Afghanistan (unten) zu den korruptesten Ländern weltweit – dementsprechend fehlt es überall an der nötigen Infrastruktur.

Weltweit aktive Organisation

Transparency International (TI) mit Sitz in Berlin wurde 1993 gegründet, um der zunehmenden Korruption, namentlich bei der Vergabe von grossen Infrastrukturprojekten in Entwicklungsländern, entgegenzutreten. Die NGO hat wesentlich dazu beigetragen, dass Korruption heute vielerorts als Straftatbestand gilt und international verfolgt und bekämpft wird. Sie zählt über 100 nationale Ableger, darunter auch TI Schweiz. Seit den 1990er-Jahren engagiert sie sich mit Sensibilisierungsarbeit sowohl auf staatlicher wie privatwirtschaftlicher Ebene. Aktuell setzt sich TI insbesondere für einen besseren Schutz von Whistleblowern ein sowie für die Korruptionsbekämpfung im Rahmen der Post-2015-Agenda. Die DEZA unterstützt das internationale TI-Sekretariat in Berlin seit 1994 sowie zusammen mit dem Seco auch TI Schweiz. www.transparency.ch

chung von Beamten bei Auslandsgeschäften eine weit verbreitete Praxis. Mit der zunehmenden Globalisierung nahm aber die sogenannte «grosse Korruption», namentlich die Bestechung leitender Beamter zur Erlangung internationaler Grossaufträge, immer drastischere Formen an. Als erstes Land verboten 1977 die USA unter Eindruck des Watergate-Skandals allen US-amerikanischen Firmen die Bestechung ausländischer Amtsträger. Im Rest der Welt blieb das Thema vorerst tabu. Antikorruptions-Bestrebungen auf internationaler Ebene wurden als Einmischung in innenpolitische Angelegenheiten abgelehnt.

Noch in den 1980er-Jahren verbot die Weltbank dem Juristen Peter Eigen, damals deren Vertreter in Kenia, Antikorruptions-Leitlinien aufzustellen, um korrupte Unternehmer von Projekten auszuschliessen. Schliesslich kündigte Eigen seinen Job und gründete 1993 mit Gleichgesinnten die Nichtregierungsorganisation Transparency International.

1997 erfolgte mit der Verabschiedung der OECD-Konvention zur Bestechungsbekämpfung ein weiterer wichtiger Schritt im Kampf gegen die internationale Korruption: Bis heute haben sich 40 Staaten – darunter auch die Schweiz – mit der Unterschrift unter die Konvention dazu verpflichtet, in ihrem Land die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen. Dies hatte zur Folge, dass in den einzelnen Staaten die nationale

Korruptionsgesetzgebung verschärft werden musste, um den neuen internationalen Standards zu genügen.

Neue Strafnormen wirken

Mit der UN-Konvention gegen Korruption (kurz UNCAC) schliesslich, die seit 2005 in Kraft ist, verfügt man erstmals über ein globales Übereinkommen zur Korruptionsbekämpfung. Das 50-seitige Vertragswerk hat die gleiche Stossrichtung wie die OECD-Konvention, ist aber umfassender: Nebst dem Verbot von Bestechung enthält es griffige Bestimmungen zu Prävention, Bekämpfung, Verfolgung und Ahndung korrupter Praktiken sowie für die Rückführung beschlagnahmter Gel-



Holly Presett/Redux/afar



Werden öffentliche Mittel in private Taschen abgezweigt, leidet wie hier in Somalia meist auch die Bildung.

der aus Korruptionsgeschäften (Asset Recovery). Würden die geforderten Standards in allen 140 Staaten, welche die Konvention ratifiziert haben, effizient umgesetzt, könnten korrupte Praktiken wirksam eingedämmt werden. So müssen heute nicht nur öffentliche Verwaltungen Reglemente und Kontrollsysteme zur Korruptionsbekämpfung bereitstellen, auch in der Privatwirtschaft leisten sich immer mehr Unternehmen eigene Compliance-Abteilungen, um kostspieligen und rufschädigenden Korruptionsfällen vorzubeugen. Die Einführung neuer Strafnormen hat in vielen Ländern dazu geführt, dass korruptes Handeln nun von Gesetzes wegen verfolgt wird, was eine nicht zu unterschätzende präventive Wirkung haben dürfte.

Schwierige und teure Ermittlungen

Trotzdem grassiert Korruption nach wie vor – weltweit und zuweilen in grossem Stil. Der Grund dafür liegt in der Natur der Sache: Weil Korruption in der Regel den Direktbeteiligten Vorteile bringt, wollen sie nicht darauf verzichten. Sie suchen vielmehr nach Mitteln und Wegen, bestehende Regeln zu umgehen und sind dabei mitunter äusserst kreativ.

Nicht selten haben gerade Politiker und hohe Beamte kein Interesse an einer konsequenten Verfolgung der Korruption, weil auch sie davon profitieren. Ein Indiz dafür ist der mangelnde Vollzug

bestehender Gesetze und Regeln, den Huguette Labelle, Präsidentin von Transparency International und der Schweizer Korruptionsexperte Mark Pieth in einem Schreiben anlässlich des 15. Jahrestags der OECD-Konvention kritisieren: «Ermittlungen und die Verfolgung ausländischer Bestechung sind schwierig und teuer. Einige Regierungen waren nicht willig oder nicht in der Lage, die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.»

Verbindliche Standards und strenge Gesetze sind wichtig im Kampf gegen die Korruption. Genauso wichtig ist aber deren Durchsetzung. Dafür braucht es einerseits starke staatliche Institutionen und andererseits gesellschaftliche Rahmenbedingungen und ein politisches System, das Bürgerinnen und Bürger schützt, wenn sie sich gegen Korruption zur Wehr setzen. Auf beiden Ebenen besteht gerade in Entwicklungs- und Schwellenländern grosser Handlungsbedarf. Hier setzt die Entwicklungszusammenarbeit an: Um die fatalen entwicklungshemmenden Folgen von Korruption wirksam zu bekämpfen, engagiert sie sich heute mit eigenen Anti-Korruptionsprogrammen und -projekten insbesondere im Bereich «Good Governance» sowie für die Stärkung der Zivilgesellschaft. ■

Schmiergeld im Auslandsgeschäft

Seit 2000 ist die Bestechung ausländischer Amtsträger für Firmen mit Sitz in der Schweiz ein Offizialdelikt. Laut Transparency International gehört die Schweiz zu den saubersten Exportländern. Eine Studie der Fachhochschule Chur zeigt jedoch, dass auch Schweizer Firmen mitunter bestechen, um an Aufträge zu gelangen: 56 Prozent der befragten Unternehmen, die bei Auslandsgeschäften mit der Forderung nach informellen Zahlungen konfrontiert sind, gaben an, diese bezahlt zu haben. Im Durchschnitt wendeten sie dafür fünf Prozent ihres Umsatzes im jeweiligen Zielland auf. Zahlreiche der befragten Firmen, die auf Zahlungen verzichteten, gaben an, deswegen Aufträge verloren oder sich aus einem Markt zurückgezogen zu haben. Entscheidend, ob sich eine Firma auf korrupte Geschäfte einlässt oder nicht, so das Fazit der Studie, sei die Haltung in der Führungsetage.

«Korruptionsrisiken erfolgreich begegnen – Strategien für international tätige Unternehmen», HTW Chur 2012

Bekämpfen und verhindern

Korruption verhindert Entwicklung. Trotzdem scheute man sich auch in der Entwicklungszusammenarbeit lange, das Thema anzugehen. Jetzt hat der Wind gedreht: Entwicklungshelfer reden offen über die Risiken ihrer Arbeit in korruptem Umfeld und engagieren sich in bilateralen Projekten und internationalen Netzwerken für die Eindämmung der Korruption.



Fernando Moleres/lat

Auch Entwicklungsagenturen wie die DEZA sind in ihrer Arbeit – unter anderem in Bangladesch – mit korruptem Handeln konfrontiert.

(gn) Hilfsgüter, die im Landesinnern dringend benötigt werden, liegen seit Tagen im Hafen einer afrikanischen Stadt. Die Zöllner verlangen eine stattliche Summe für die Freigabe der Ware. Was tun? Die Güterabwägung zwischen einer «Null-Toleranz-Politik» bei Schmiergeldforderungen und Korruption sowie der Erfüllung von Nothilfe- und Entwicklungsaufgaben ist oft schwierig.

Undurchsichtiges Umfeld

Auch bei der DEZA gibt es immer wieder Situationen, wo man aus humanitären Gründen auf Bakschisch-Forderungen eingeht. Dabei handle es sich allerdings um Ausnahmefälle, die entsprechend dokumentiert werden sollten, sagt Anne Rivera, Chefin des Compliance Office des Eidgenössischen Departements für auswärtige Ange-

legenheiten EDA: «Wo man alles versucht hat, um solche Forderungen abzuwehren und schliesslich zahlen muss um Nothilfe zu leisten, raten wir, dass solche Ausgaben transparent gemacht und in der Abrechnung ausgewiesen werden.» In allen anderen Fällen werde Korruption heute viel strenger geahndet als noch vor wenigen Jahren. Während man früher bei kleineren Verstössen gegen Vorschriften und Gesetze gerne ein Auge zudrückte, müssen Fehlbare heute auch bei geringen Deliktsummen mit einer Anzeige rechnen, wie Anne Rivera ausführt: «Wir zeigen eine Person auch dann an, wenn wir von vornherein wissen, dass das Verfahren kompliziert und willkürlich sein wird, weil auch die Polizei und die Gerichte korrupt sind. Damit setzen wir ein Zeichen und machen deutlich, dass die Schweiz zu solchen Machenschaften keine Hand bietet.»



Die Rückgabe blockierter Vermögenswerte aus Korruption bindet die Schweiz in Angola (links) an Entminungsprojekte, in Tansania (rechts) kämpft sie mit der Unterstützung investigativer Medien gegen Korruption.

Wie schwierig es zuweilen ist, die eigenen Integritätsgrundsätze im korrupten Umfeld eines Entwicklungslandes umzusetzen, zeigen zahlreiche Beispiele. Transparency International Schweiz organisiert zweimal jährlich einen Erfahrungsaustausch, der bei Mitarbeitenden der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit auf grosses Interesse stösst: Hier können gemeinsam Fälle diskutiert und Lösungen gesucht werden.

Meist geht es dabei um Vorfälle, die Partnerorganisationen vor Ort betreffen. Diese sind Korruptionsforderungen unmittelbarer ausgesetzt, und oft auch in Netzwerke verstrickt, die korruptes Handeln fördern oder gar erfordern. «In Bangladesch müssen unsere lokalen Partnerorganisationen dem Staat Geld zahlen, damit sie überhaupt arbeiten können», sagt Anne Rivera. Die DEZA versucht hier Gegensteuer zu geben, indem sie die Gelder streng zweckgebunden spricht und die Umsetzung der Projekte eng begleitet.

Ein häufig auftretendes Korruptionsproblem ist die Bevorzugung von Freunden oder Verwandten bei der Stellenbesetzung. Während man sich hier in einer rechtlichen Grauzone bewegt, gehören Lohnlisten mit fiktiven Angestellten oder Belege für nie getätigte Ausgaben eindeutig in den Bereich der Kriminalität.

Korrupten Machenschaften auf die Schliche zu kommen, ist allerdings nicht ganz einfach. «Eine routinemässige Kontrolle reicht in der Regel nicht, um solche Fälle aufzudecken», sagt Yvan Maillard Ardent von Transparency International Schweiz. Deshalb fordert er von Entwicklungsagenturen und NGOs einen verstärkten Schutz für Whistleblower: «Es braucht vermehrt sichere Kanäle für Meldungen über Fehlverhalten. Nur so

kann man gezielt nach Tätern suchen und die notwendigen Sanktionen ergreifen.» Zusätzlich zur Hotline für Whistleblower bietet die Compliance-Abteilung des EDA neu auch Beratung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Ausland an, die schwierige Entscheide im Spannungsfeld zwischen den Integritätsanforderungen der Zentrale und den Praktiken im Einsatzland fällen müssen.

Entwicklung ist glaubwürdiger mit Korruptionsbekämpfung

Massnahmen zur Verhinderung von Korruption und grösstmögliche Integrität in den eigenen Reihen sind zentral für eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit. Nur so ist man als Entwicklungsagentur oder NGO auch glaubwürdig. «Erfolgreiche Korruptionsbekämpfung fördert die Wirksamkeit der Projekte, weil die Ressourcen besser genutzt werden. Sie schafft Vertrauen und ermöglicht gleichzeitig Sensibilisierungskampagnen in den Partnerländern», fasst Yvan Maillard Ardent die Vorteile einer dezidierten Antikorruptions-Politik zusammen. Deshalb lohne es sich, Entwicklungsgelder nicht nur in technische Projekte zu investieren, sondern auch in spezielle Schulungen und Workshops zur Korruptionsbekämpfung.

Ein solches Pilotprojekt ist die Zusammenarbeit von zwölf Schweizer Nichtregierungsorganisationen zur Erarbeitung von Antikorruptions-Massnahmen, die von der DEZA unterstützt wird. Yvan Maillard Ardent wünscht sich von der DEZA künftig noch vermehrtes Engagement in diese Richtung, und dass sie ihrerseits den Druck auf Partnerorganisationen bezüglich Korruptionsprävention verstärkt: «Als Geldgeberin kann

Zwischen Kultur und Korruption

Die Grenze zwischen kulturell verwurzelter Beziehungspflege und Korruption ist fließend. Entsprechend heikel ist die Frage, wann und unter welchen Bedingungen Geschenke angenommen werden dürfen. Immer mehr Verwaltungen, Unternehmen und Organisationen definieren diesen Rahmen. Die Bundesverwaltung hält im Verhaltenskodex für ihr Personal fest: «Die Angestellten dürfen im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit keine Geschenke oder sonstigen Vorteile annehmen. Ausgenommen sind geringfügige und sozial übliche Vorteile. Geringfügig sind Naturalgeschenke mit einem Kaufwert von höchstens 200 Franken.» Bei der DEZA müssen Geschenke ab einem Wert von 40 Franken den Vorgesetzten gemeldet werden; Zuwendungen, die 200 Franken übersteigen, dürfen nicht angenommen, oder müssen, falls sie nicht abgelehnt werden können, der Zentrale übergeben werden.



Claudine Douay/WU/Inf

Ein Schweizer Entwicklungsprojekt unterstützt in Kasachstan mit rückfliessenden Geldern aus Korruption die Bildung unterprivilegierter Kinder.

Eigene Strategie

Die DEZA verfügt seit 2006 über eine eigene Strategie zur Korruptionsbekämpfung, die als Basis für alle Massnahmen in diesem Bereich dient. Schwerpunkte werden auf vier Ebenen gesetzt, um die Integrität der DEZA und ihrer Partnerorganisationen sicherzustellen sowie die Korruption in den Partnerländern und auf internationaler Ebene aktiv zu bekämpfen:

- Intern gelten strenge Compliance-Regeln; Mitarbeitende werden entsprechend geschult.
 - Richtlinien und Monitoring der Partnerorganisationen sowie die Verfolgung von Korruptionsfällen bei Organisationen, mit denen die DEZA zusammenarbeitet.
 - Projekte und Programme zur Korruptionsbekämpfung im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit.
 - Unterstützung von Antikorruptions-Initiativen auf internationaler Ebene.
- www.deza.admin.ch/resources/resource_de_92770.pdf

die DEZA einen Schneeballeffekt auslösen, indem sie bei ihren Partnern hohe Integritätsstandards einfordert, so dass diese in ihren Ländern eine Vorbildfunktion übernehmen.»

Langwierige und zähe Prozesse

Zentral für die Bekämpfung von Korruption sind die Verbesserung von Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität. Dies gilt natürlich nicht nur für die Aktivitäten der Entwicklungsorganisationen, sondern auch für das Umfeld und die Rahmenbedingungen, in denen sie tätig sind. Nachhaltige Verbesserungen sind in einem Land nur möglich, wenn Korruption wirksam eingedämmt werden kann. Dies erfordert oft langwierige und zähe Prozesse, die auch im Rahmen von Entwicklungsprojekten und Programmen aktiv unterstützt werden.

Die DEZA engagiert sich in diesem Bereich in verschiedenen Partnerländern, etwa in Bhutan oder Tansania, sowohl auf Staats- und Regierungsebene wie auch beim Aufbau einer starken Zivilgesellschaft, inklusive effizienter Kontrollorganisationen und investigativer Medien. Die verschiedenen Ebenen der Korruptionsbekämpfung müssen dabei Hand in Hand gehen. «Die besten Antikorruptions-Gesetze und die strengsten Sanktionsdrohungen nützen nichts, solange Beamte von ihrem Lohn nicht leben können», sagt Yvan Maillard Ardenti.

Denunzieren, aufdecken, zurückgeben

Eine weitere Ebene, die für die Korruptionsbekämpfung in der globalisierten Wirtschaft eine wichtige Rolle spielt, umfasst den Rohstoffhandel und die internationalen Finanztransfers. Massnahmen in diesen Bereichen sind für die Korruptionsbekämpfung in Entwicklungsländern von zentraler Bedeutung.

In diesem Bereich baut die DEZA aktuell sowohl ihr bilaterales wie multinationales Engagement aus und hat für Letzteres extra eine Stelle geschaffen: Salome Steib, die neue DEZA-Verantwortliche für die Bereiche Anti-Corruption und Asset Recovery, vertritt die Schweiz in zahlreichen internationalen Organisationen und Interessensgruppen und setzt sich für die weitere Schaffung und Umsetzung entwicklungsfördernder Standards ein.

Zusätzlich betreut sie im Rahmen der sogenannten «Asset Recovery» Entwicklungsprojekte in Angola und Kasachstan: Die Rückgabe blockierter Vermögenswerte aus Korruption an die Ursprungsländer ist eine wichtige Errungenschaft der letzten Jahre und soll künftig weiter ausgebaut und verbessert werden. Voraussetzung bleibt aber auch hier, dass korrupte Machenschaften erst denunziert und aufgedeckt werden müssen, bevor man sie sanktionieren und gestohlenen Geld wieder zurückgeben kann. ■

Pfeiler der Demokratie

Das kleine Königreich Bhutan steht mitten in einer doppelten Herausforderung: Nach langer Zeit der Abschottung öffnet der Himalayastaat seine Grenzen der globalen Wirtschaft und befindet sich gleichzeitig auf dem Weg zur Demokratie. Eine wichtige Rolle kommt in diesem Prozess der nationalen Antikorruptions-Kommission zu, deren Aufbau von der Schweiz unterstützt wird.



Aufgedeckte Korruptionsfälle beeinflussten im Mai 2013 die Wahlen in Bhutan.

(gn) Im Mai 2013 wurden der Innenminister und der Sprecher des Parlaments in Bhutan wegen illegaler Landvergaben zu Gefängnisstrafen verurteilt. Der Schuldspruch sorgte für Aufsehen, weil damit erstmals hohe Regierungsvertreter der Korruption überführt wurden. Kurz darauf schickten die Wählerinnen und Wähler die bisherige Regierungspartei mit grossem Mehr in die Opposition.

Auch wenn der Korruptionsskandal nicht allein für das Wahlresultat verantwortlich gewesen ist, trug er doch dazu bei, dass das Thema im Vorfeld der zweiten demokratischen Wahlen in Bhutan breit diskutiert wurde.

Gefürchtete Ermittlungen

Aufgedeckt und vor Gericht gebracht wurden die illegalen Landhändler dank der kompetenten und

konsequenten Arbeit der nationalen Antikorruptions-Kommission ACC. Sie ist aktuell aus dem politischen Leben in Bhutan nicht mehr wegzudenken und ein wichtiger Pfeiler auf dem Weg zur Demokratie.

«Das Wichtigste ist, dass man heute offen über das Problem spricht und anerkennt, dass es in unserem Land Korruption gibt», sagt Dasho Neten Zangmo, die Leiterin der ACC, die mit ihrem entschlossenen Auftreten viel zu deren Erfolg beigetragen hat. «Zweitens erzeugen wir eine abschreckende Wirkung: In 90 Prozent der 120 Fälle, die wir bisher verfolgt haben, erreichten wir vor Gericht eine Verurteilung. Darunter sind auch aufsehenerregende Fälle, in die mächtige Personen verstrickt waren. Entsprechend fürchtet man die Ermittlungen unserer Kommission. Unser eigentliches Ziel ist aber, sowohl in der Verwaltung wie



Alan Benarous/Alpaix/afp

Mit der Stärkung der Zivilgesellschaft soll die Basis für eine lebendige Demokratie geschaffen werden.

Demokratie im Königreich

Die Schweiz unterstützt die Entwicklung in Bhutan seit den 1950er-Jahren – anfänglich war es privates Engagement, das auf der Freundschaft eines Schweizer Industriellen mit dem Königshaus basierte. Daraus gingen Entwicklungsprogramme hervor, die anfänglich vor allem von Helvetas, seit 1978 auch von der Eidgenossenschaft finanziert worden sind. Die letzte Phase der bilateralen Entwicklungspartnerschaft zwischen Bhutan und der Schweiz wurde mit der vom König initiierten Demokratisierung seines Landes eingeläutet: Im Rahmen eines umfassenden Gouvernanzprogramms unterstützt die Schweiz seit 2006 und noch bis 2016 den Transformationsprozess von der absoluten Monarchie hin zur Demokratie. Dazu gehören sowohl Reformen auf staatlicher Ebene, wie die Schaffung dezentraler Strukturen oder die Stärkung der Zivilgesellschaft als Basis einer lebendigen Demokratie.

in der ganzen Gesellschaft eine Kultur durchzusetzen, die unsere Existenz letztlich überflüssig macht.»

Daran arbeitet die ACC, indem sie ihre eigenen institutionellen Kapazitäten laufend weiterentwickelt und künftig vermehrt in der gesamten Verwaltung Massnahmen zur Korruptionsprävention umsetzt. Darüber hinaus organisiert die Kommission im ganzen Land Sensibilisierungsprogramme, so auch in Schulen. Dabei entwickeln die Kinder ein feines Gespür dafür, wo Korruption beginnt. Die 14-jährige Yeshey Lhaden nennt im Rahmen eines Workshops ein treffendes Beispiel: «Wenn Eltern ihre Kinder mit staatlichen Dienstfahrzeugen in die Schule fahren, missbrauchen sie das Eigentum des Staates.»

Königliche Initiative

Die Einrichtung einer Antikorruptions-Kommission geht auf eine Initiative des Königs zurück: «Mit dem schnellen Tempo der ökonomischen Entwicklung in unserem Land hat sich das Denken der Menschen verändert, und unter dem Einfluss von Eigeninteressen haben korrupte Praktiken Einzug gehalten, sowohl in der Verwaltung wie im Privatsektor», steht im königlichen Dekret vom Dezember 2005, mit dem der Grundstein für die ACC gelegt wurde.

Damit wollte der König parallel zum Demokratisierungsprozess und der Öffnung des Landes mögliche Gefahren, die man mit der Modernisierung in Verbindung brachte, von Anfang an eindämmen. Dieser Schritt hat massgeblich dazu bei-

getragen, dass der Demokratisierungsprozess in Bhutan bis heute vorbildlich verlaufen ist.

Als langjähriges Geberland begleitet die Schweiz Bhutan seit 2006 auf dem Weg in die Demokratie. Im Rahmen dieses Engagements unterstützen Antikorruptionsspezialisten des Basel Institute on Governance seit 2007 auch den Aufbau und die Arbeit der ACC.

«Die DEZA war sich von Anfang an bewusst, dass die direkte Unterstützung einer sehr jungen Staatsinstitution besondere Aufmerksamkeit erfordert», sagt Evelin Stettler, DEZA-Programmbefugte für Bhutan. Ausserdem wusste man, dass dieses Engagement in einem politisch so sensiblen Bereich wie der Korruptionsbekämpfung sorgfältige Begleitung erfordert, um tatsächlich Früchte tragen zu können. Die bisherige Entwicklung zeigt jedoch, dass sich die Anstrengungen gelohnt haben. Zudem sei es eine einmalige Chance, so Evelin Stettler, Massnahmen gegen die Korruption gleichzeitig mit dem Aufbau eines demokratischen Systems unterstützen zu können.

Anstrengungen tragen Früchte

Wichtige Faktoren für den Erfolg der ACC sind deren Unterstützung durch den König sowie die Verankerung in der Verfassung und Gesetze, die es der Kommission ermöglichen, unabhängig vom politischen Tagesgeschäft zu agieren. Zudem habe die Unterstützung aus dem Ausland viel zum Ruf der ACC als vertrauenswürdige Organisation beigetragen, schätzt deren Präsidentin Dasho Neten Zangmo.

Sie selber sagt von sich, die Arbeit als oberste Korruptionsbekämpferin des Landes entspreche ihrem Charakter: «Ich nehme kein Blatt vor den Mund und gebe mein Bestes für die Sache, ohne mich um persönliche Konsequenzen zu sorgen.» Als grösste Herausforderung für die künftige Arbeit der ACC nennt sie die Gefahr einer Zunahme der Korruption im politischen Bereich, namentlich bei der Parteienfinanzierung – dies sei eine der negativen Seiten der Demokratisierung. Ein weiterer Bereich, der angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung in Bhutan künftig vermehrt Probleme machen könnte, ist darüber hinaus die Korruption im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen, etwa im Bereich der Wasserinfrastruktur.

Trotzdem, ein Blick auf den neuesten Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International macht deutlich, dass sich die Anstrengungen des kleinen Himalayastaates lohnen: Bhutan ist mit Rang 31 beachtlich weit vorne klassiert – als fünfstauberstes Land der asiatisch-pazifischen Region. ■

«Korruption hält Menschen in der Armut fest»

Wo Entwicklungszusammenarbeit Bestechung toleriert, hält sie die Menschen in der Armut fest, sagt der Antikorruptionsexperte Mark Pieth. Im Gespräch mit Gabriela Neuhaus erklärt der Basler Strafrechtsprofessor, weshalb sein Fokus bei der Korruptionsbekämpfung bisher vor allem auf den Norden zielte.



Die Demokratische Republik Kongo ist eines jener Länder, die aufgrund des Rohstofffluchs stark unter Korruption leiden.

«Eine Welt»: Angesichts Ihrer langjährigen Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung, glauben Sie an die Ausrottung der Korruption?

Mark Pieth: Von ausrotten kann keine Rede sein. Aber man muss und kann etwas dagegen tun. Weil Korruption eine Form von Machtmanagement ist, handelt es sich hierbei allerdings um ein Langzeitprojekt. Genau wie man historisch die Gewalt nie in den Griff bekommen hat, ist es auch schwierig, deren kleine Schwester, die Korruption, zu minimieren.

Wo muss man ansetzen, namentlich in den Entwicklungsländern?

Hier geht es nicht darum, den Polizisten anzuprangern, der sich bedient, weil er kein Einkommen hat. Das ist das Problem des Staates, der ihn unter solchen Bedingungen anstellt. Das wahre Problem ist die transnationale Wirtschaftskorruption. Klassisches Szenario: Unternehmen der Ersten Welt zahlen mit Hilfe von Finanzintermediären Hunderte von Millionen an Staatspräsidenten und Minister im Süden, um an Rohstofflizenzen oder

Infrastrukturaufträge zu gelangen. Die Potentaten nehmen das Geld nicht nur aus Gier, sondern um ihre Macht langfristig zu zementieren. Demokratie und Rechtsstaat haben in solchen Konstellationen keine Chance. Es ist naiv, den Aufbau einer unabhängigen Justiz zu propagieren, wenn gleichzeitig jeder willfähige Richter Bestechungsgelder erhält.

Seit den 1990er-Jahren wurde viel unternommen, um diese «grosse Korruption» einzudämmen. Was hat es gebracht?

Wir haben auf internationaler Ebene etwa zehn juristische Instrumente zur Korruptionsbekämpfung geschaffen. Dies war die Basis für eine Reihe von Gesetzen, die korruptes Verhalten unter Strafe stellen. Auch wenn sie oft nicht angewendet werden, ist Korruptionsbekämpfung heute ein Teil der politischen Agenda. Das gibt uns die Legitimität,

«Entwicklungshilfe, die Korruption toleriert, zementiert die Armut.»

auch bei Verhandlungen mit schwachen Staaten das Thema anzusprechen. In der Ukraine, in Indien, sogar in Europa – überall spricht man nun davon. Dies, nachdem Korruption während Tausenden von Jahren toleriert worden ist, obschon sie immer und auch von allen Weltreligionen geächtet war.

Gibt es kulturelle Unterschiede bezüglich Wahrnehmung und Akzeptanz von Bestechung?

Die Kultur des Schenkens ist in manchen Ländern ausgeprägter als bei uns. Doch auch in Europa gibt



Mark Pieth ist Professor für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Basel. Der international renommierte Antikorruptionsexperte gehörte zu den treibenden Kräften hinter der OECD-Konvention zur Bestechensbekämpfung. Von 1990 bis 2013 war er Präsident der Arbeitsgruppe zu deren Umsetzung. 2008 wurde er ins Integrity Advisory Board berufen, das den Weltbankpräsidenten in Integritätsfragen berät. 2011 holte ihn Fifa-Präsident Sepp Blatter für Reformen gegen die korrupten Praktiken im Weltfußballverband. Seit Anfang Jahr präsidiert Pieth das Appellationsgericht der Afrikanischen Entwicklungsbank, an das Unternehmen, denen infolge Korruptionsvorwürfen eine Sperre droht, rekurrieren können.



TH Muellemester/afp

Die Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern stärkt die Position der kenianischen Presse und bietet ihr gleichzeitig Schutz.

es Unterschiede: Während etwa ein Beamter in der Schweiz die Einladung für ein Mittagessen durchaus annehmen darf, liegt die Obergrenze in Deutschland oft schon bei einem Kaffee. Auf dieser Ebene gibt es Unterschiede. Allen Kulturen gemeinsam ist aber, dass die Toleranz dort aufhört, wo «Geschenke» in Millionenhöhe gemacht werden, um staatliche Strukturen auszuhebeln und die Macht Einzelner auszubauen.

Schafft Korruption tatsächlich Armut?

Zumindest hält Korruption die Menschen in der Armut fest. Entwicklungshilfe, die dem nicht Rechnung trägt und Korruption nicht konsequent bekämpft, richtet Schaden an. Da bin ich mit Dambisa Moyo (Autorin des Buchs «Dead Aid»; Anm.d.Red.) vollkommen einig. Bei der Weltbank gehen rund 20 Prozent der Gelder durch Korruption verloren. Dies wird in Kauf genommen, mit dem Argument, man wolle wirkungsvolle Entwicklungsprojekte nicht gefährden. Ich finde das falsch: Entwicklungshilfe, die Korruption toleriert, zementiert die Armut. Dies zeigt sich in den Ländern des sogenannten Rohstoffluchs, wo eine kleine Elite den Reichtum aus dem Exportgeschäft einsackt und den Rest der Bevölkerung der Entwicklungshilfe zum Durchfüttern überlässt.

Wie genau müsste sich die Entwicklungszusammenarbeit für die Korruptionsbekämpfung engagieren?

Zunächst hat die Entwicklungshilfe im Geberland eine wichtige Funktion als Gewissen und Gegen-

gewicht zu jenen Kräften, die eine Exportförderung um jeden Preis wollen. Hier steht die staatliche Entwicklungsagentur DEZA an vorderster Front. Aber auch unsere Bundesanwaltschaft ist gefordert: Die Schweiz als Finanzplatz und beliebter Standort multinationaler Unternehmen, die teilweise in problematischen Räumen arbeiten, steht in der Verantwortung und muss Fälle transnationaler Korruption auch weltweit verfolgen. In Entwicklungsländern sind langfristige Projekte, etwa zur Förderung einer starken Zivilgesellschaft, sinnvoll. Wo NGOs internationale Unterstützung erhalten, können sie nicht mehr so leicht marginalisiert werden: So etwa in Kenia, wo die Presse nicht davor zurückschreckt, die schweren Menschenrechtsverletzungen zu thematisieren. Ihre starke

«Heute zelebrieren sich die Korruptesten mit schönen Sonntagsreden gegen Korruption.»

Position verdanken die kenianischen Medienleute der Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern, die ihnen einen gewissen Schutz bietet. Bei solchen Projekten zählt vor allem die Präsenz der Partner. Oft braucht es nicht einmal viel Geld, um etwas zu bewirken.

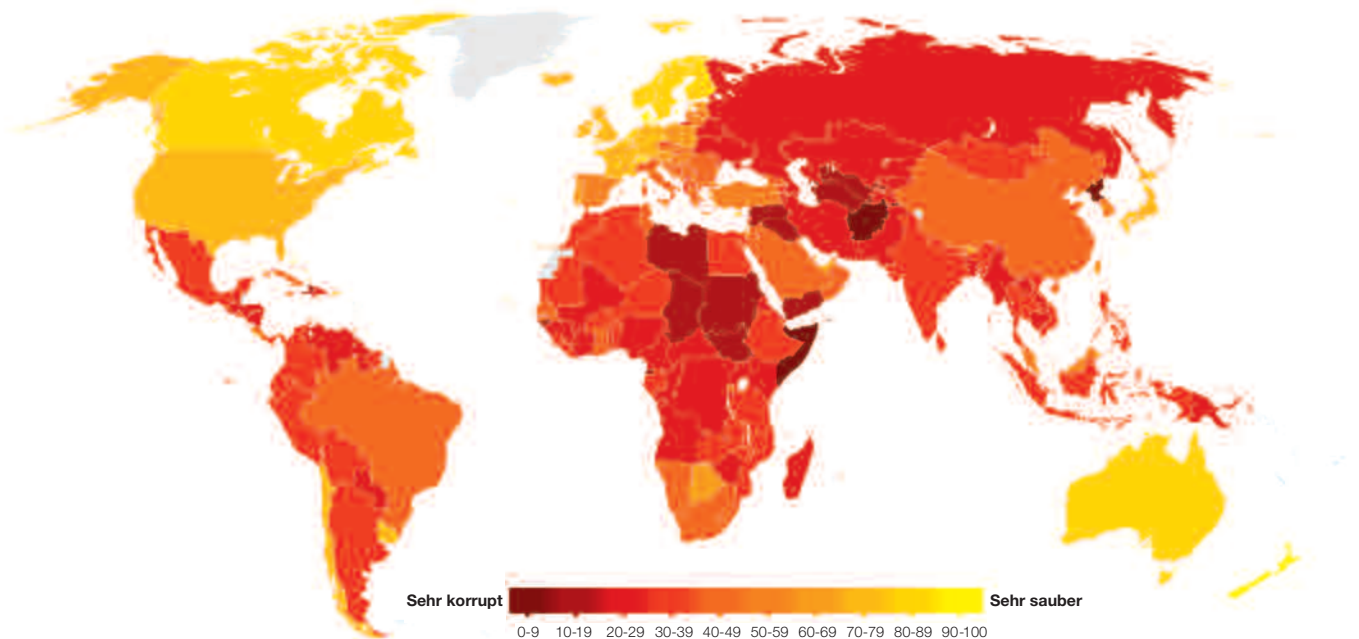
Wo müssen künftig die Schwerpunkte gesetzt werden?

In den letzten 25 Jahren haben wir Regeln geschaffen, deren Umsetzung jedoch bis heute eine Herausforderung bleibt. Dass Korruption jetzt auf der politischen Agenda ist, hat auch eine Kehrseite: Heute zelebrieren sich die Korruptesten mit schönen Sonntagsreden gegen Korruption. Im Norden wie im Süden müssen jetzt Taten folgen. Wie diese einzufordern sind, da ist im Moment vieles ungewiss. Im Umgang mit Entwicklungsländern war ich bisher immer sehr zurückhaltend, um nicht als Neokolonialist aufzutreten. Im Norden hingegen gehe ich auf Unternehmen und auf Staaten zu, um Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung einzufordern. Das war bisher mein Geschäft – und ich denke, da müssen wir in Zukunft noch viel konsequenter werden. ■

Korruptionsforschung

Das Basel Institute on Governance ist ein praxisorientiertes Forschungsinstitut, das sich mit Themen wie Korruptionsbekämpfung und «Good Governance» befasst. Das Institut wurde 2003 von Mark Pieth gegründet und beleuchtet das Thema von verschiedenen Seiten: Die Projektpalette reicht von der Erforschung der Rahmenbedingungen, die Korruption beeinflussen, bis zur Erarbeitung konkreter Compliance-Regeln für ein Unternehmen. Das Institut beherbergt insbesondere auch das International Center on Asset Recovery ICAR, das mitteilt, Potentatengelder zu repatriieren. Die Grundfinanzierung des Instituts erfolgte über die Danzas Stiftung, unterstützt wird es u.a. von der DEZA sowie von Liechtenstein und Grossbritannien. www.baselgovernance.org

Facts & Figures



Weltweite Korruption 2013

Mit dem Korruptionswahrnehmungs-Index publiziert Transparency International seit 1995 jährlich eine Rangliste. Letztes Jahr galten Dänemark und Neuseeland als die am wenigst korrupten Länder der Welt – die Schweiz war auf Platz 7 von 177 Staaten. Als korrupteste Länder landeten Afghanistan, Nordkorea und Somalia gemeinsam auf dem letzten Platz. *Quelle: Transparency International*

Astronomische Summen...

- Zwischen dem Privaten und dem öffentlichen Sektor fließen weltweit jährlich Bestechungsgelder in der Höhe von über 1000 Milliarden US-Dollar.
- Die Schadenssumme durch Korruption wird auf vier Billionen US-Dollar pro Jahr veranschlagt. Dies entspricht zwölf Prozent der weltweiten Bruttowirtschaftsleistung.
- Allein in Entwicklungs- und Transformationsländern zahlen Unternehmen Jahr für Jahr bis zu 40 Milliarden US-Dollar Bestechungsgelder an Politiker und Regierungsbeamte.
- Laut Angaben von Wirtschaftsvertretern verteuern sich Projektkosten durch Korruption um mindestens 10 Prozent.
- 15 Prozent der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit werden durch Korruption zweckentfremdet.

Quellen: Weltbank, Transparency International

Links

UN-Konvention gegen Korruption UNCAC: Völkerrechtlich bindendes Vertragswerk zur Bekämpfung von Korruption
www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2009/5467.pdf
www.unodc.org (Corruption)

OECD-Konvention gegen Bestechung ausländischer Amtsträger
www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

UNCAC Coalition: Internationales Netzwerk von über 350 Organisationen zur Umsetzung der UN-Konvention
<http://uncaccoalition.org>

Aktueller Stand des Korruptionsstrafrechts in der Schweiz
www.ejpd.admin.ch (Verstärkung des Korruptionsstrafrechts)

U4 Anti-Corruption Resource Centre: Website mit Informationen und Studien zu Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit, inklusive Programmen für Antikorruptions-Trainings.
<http://www.u4.no/>

Publikationen

«Mark Pieth – Der Korruptionsjäger», im Gespräch mit Thomas Brändle und Siri Schubert, Zytglogge Verlag, 2013

«Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit: Sammlung von konkreten Korruptionsfällen»; «Korruptionsprävention in der Entwicklungszusammenarbeit, Checkliste zur Selbstevaluation» von Transparency International und Brot für alle
Beide Publikationen können gratis bezogen oder heruntergeladen werden unter www.transparency.ch/de/publikationen/Ratgeber