

S I D

Society for International Development - Chapter Bonn

**Nachlese des 73. Entwicklungspolitischen Fachgesprächs vom
06.07.10 zum Thema:**

„Wer Korruption bekämpfen will, muss Transparenz herstellen“



Gespräch mit Reinold E. Thiel

Moderation: Prof. Dr.-Ing. Armin Rieser

Herr Thiel wies zu Beginn darauf hin, dass in der Vorlese nur von Transparenz die Rede war, d.h. von einem Konzept zur Bekämpfung der Korruption. Um darüber sinnvoll zu reden, müsse aber zugleich die Frage nach den Ursachen der Korruption gestellt werden. Diese Frage sei heute anders zu beantworten als noch vor einigen Jahren.

Als 1993 Transparency International gegründet wurde, gingen die Initiatoren mit einer gewissen Naivität davon aus, dass Wirtschaftsunternehmen in der Regel die Gesetze beachten, dass also Korruptionsfälle Ausnahmen darstellen und die Unternehmen selbst an der Bekämpfung von Korruption interessiert sind. Man strebte daher für die Korruptionsbekämpfung eine Koalition mit der Wirtschaft an. Das deutsche TI-Chapter lud hochrangige Manager der deutschen Wirtschaft in seinen Beirat ein (z.B. den Siemens-Chef von Pierer). Mit diesen zusammen wollte man Instrumente zur Korruptionsbekämpfung entwickeln. Eines der gemeinsamen Ziele war, die deutsche Regelung abzuschaffen, wonach „Schmiergelder“ steuerabzugsfähig waren; dies gelang 1999.

In den folgenden Jahren erweckte das Verhalten der Unternehmen jedoch nicht den Eindruck, dass die Koalition mit TI ernst genommen wurde. Dies wird deutlich bei der Beobachtung der zahlreichen werdenden Gerichtsverfahren. So erklärte ein ranghoher Siemens-Manager, "Schmiergeld sei ein Teil der Unternehmensstrategie gewesen, das in Abstimmung mit der Konzernführung allgemein toleriert wurde." Das war zu einer Zeit, als von Pierer noch im Beirat von TI saß. "Die Staatsanwaltschaft ... konnte beweisen, dass Kutschenreuter in seinem Bereich die illegalen Praktiken nicht nur toleriert, sondern Mitarbeiter angewiesen hat, ein geheimes Schmiergeldsystem aufzubauen. Unter (seinen) Augen sind demnach 56 Millionen Euro in schwarze Kassen geschleust worden." (Beide Zitate aus dem Prozessbericht der Frankfurter Rundschau, 13.4.2010.) Ein Manager der Firma Ferrostaal sagte aus, "bei Ferrostaal sei Bestechung gewissermaßen systemimmanent gewesen", obwohl der Konzernchef Mitscherlich immer wieder öffentlich erklärt hatte: "Wir schmieren prinzipiell nicht." (SZ 1.4.2010). Ähnliche Belege lassen sich in großer Zahl finden. Eine Untersuchung der Uni Halle zusammen mit Pricewaterhouse-Coopers (März 2010) ergab, dass bundesweit 56% der Unternehmen in kriminelle Aktivitäten verwickelt waren.

Konzerne zahlen also Schmiergeld, um Konkurrenten Aufträge wegzuschnappen. Die Arbeitsthese der Marktwirtschaft heißt aber, dass Aufträge derjenige bekommen soll, der die bessere Leistung bietet. Solche Konkurrenz durch Leistung ist heute weitgehend in Vergessenheit geraten. Die Väter der modernen Wirtschaftswissenschaft wie Adam Smith und David Hume sahen die Ökonomie als einen Teilaspekt der Moralphilosophie. Heute hat sich die Ökonomie weitgehend von moralischen Einschränkungen befreit, es geht allein um größere Gewinne. Gerade eben ging der Fall Goldman-Sachs durch alle Zeitungen. Die Bank brachte Hypothekenderivate auf den Markt, die absichtlich so konstruiert waren, dass die Käufer ihr Geld nur verlieren konnten, während der Investmentfonds Paulson mit der

Spekulation auf ihren Absturz mehr als drei Milliarden Dollar verdiente. Solche Praktiken sind es, die zur Finanzkrise der letzten Jahre geführt haben.

Auch die Justiz ist nicht mehr in der Lage, diesem Treiben Einhalt zu gebieten. Die Tatbestände sind so kompliziert, dass die Strafverfolgungsbehörden sie nur durch jahrelange Nachforschungen oder überhaupt nicht mehr aufklären können. (Selbst namhafte Banker haben zugegeben, dass sie nicht mehr alle "Finanzinnovationen" durchschauen.) Es gibt daher immer mehr Fälle, in denen Prozesse nicht mehr mit einem gerichtlichen Urteil, sondern mit einem außergerichtlichen Vergleich enden. Die beklagte Firma hat dann zwar sehr hohe Bußgelder zu zahlen (bei Goldman-Sachs waren es 550 Mio. \$), die Manager der Firma sind aber nicht vorbestraft - die Bußgelder sind Kosten wie andere Kosten, und solange die Kalkulation mit einem Gewinn endet, war das Ganze ein normaler Geschäftsvorgang. Eine halbe Milliarde Bußgeld ist bei Goldman-Sachs in einem Vierteljahr wieder hereinzuholen.

Wenn aber die Nichtbeachtung der geltenden Gesetze nur noch ein Geschäftskalkül ist, dann müssen im Kampf gegen Korruption und andere Arten von Wirtschaftskriminalität andere Instrumente gefunden werden. Eines davon ist Transparenz. Z. B. sollten bei allen Geschäftsverträgen, die die Öffentliche Hand mit Wirtschaftsunternehmen abschließt, die Zahlen veröffentlicht werden. Es darf nicht sein, dass bei einem Milliardenvertrag wie dem über die LKW-Maut nicht einmal der Bundestag Einsicht in die Verträge hat.

Was hat das bisher Gesagte mit unserem Metier zu tun, mit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ)? Wir möchten, dass das Geld, das durch die KfW oder die Weltbank für Entwicklungsprojekte bereitgestellt wird, auch diesem Zweck dient. Wir möchten, dass die Einnahmen, die ein Entwicklungsland aus dem Verkauf seiner Rohstoffe hat, von diesem Land für seine Entwicklung eingesetzt wird. Tatsächlich aber müssen wir entdecken, dass auch hier immer mehr die gleichen Praktiken angewandt werden wie eben geschildert. Einer der ersten Fälle, die in Deutschland vor Gericht kamen, war der Fall des Lesotho Highland Water Project, bei dem die Firma Lahmeyer sich Aufträge durch Schmiergeldzahlungen in Millionenhöhe erkaufte. Als der Handelsverkehr mit dem Irak einem Embargo unterlag, durfte eine begrenzte Menge Öl verkauft werden, um dafür Medikamente und Lebensmittel einzukaufen. Bei diesen Oil-for-Food-Geschäften zahlten, wie eine nachträglich Untersuchung ergab, nicht weniger als 2200 internationale Unternehmen Schmiergelder, um an Aufträge zu kommen. Alle solche Geschäfte sollten öffentlich stattfinden, damit sie von der internationalen Öffentlichkeit kontrolliert werden können.

Auch bei Geldbewegungen kleineren Maßstabs kann Transparenz helfen. Das zeigt ein Beispiel aus Uganda: Geldzuweisungen des Erziehungsministeriums an die Schulen wurden lange Zeit größtenteils unterschlagen, bis die Regierung sich entschloss, die angewiesenen Beträge zu veröffentlichen. Dies gab den Elternvereinigungen die Möglichkeit, die Unterschlagungen weitgehend zu verhindern. Das Beispiel zeigt: Wenn Transparenz den Nutznießern einer Mittelzuweisung oder eines Projekts die Möglichkeit der Kontrolle gibt, kann Korruption verhindert werden.

Wie dies durch Konzepte wie "Publish what you pay" oder "Publish what you fund" versucht wird, wurde in der Vorlese beschrieben.

Fragen aus dem Teilnehmerkreis:

Es wurde ein Korruptionsbeispiel genannt: Siemens habe in Kasachstan bei einer Ausschreibung eine „Markteintrittsgebühr“ von € 10 Mio. bezahlt. Die Frage an Herrn Thiel ist, welches Anti-Korruptions-Instrument hier greift?

Herr Thiel: TI hat für ähnliche Fälle das Instrument des "Integritätspaktes" entwickelt. Alle Firmen, die bei einer Ausschreibung bieten, verpflichten sich, nicht zu bestechen, unter der Prämisse, dass das beste Angebot siegen soll. Nach dem Zuschlag werden die Bücher offengelegt und von einem unabhängigen Sachverständigen kontrolliert. Voraussetzung ist allerdings, dass der Auftraggeber an der Verhinderung von Korruption interessiert ist. Wenn nur die Bieter daran interessiert sind, könnten sie sich untereinander zur Antikorruption verabreden.

Auf die Bemerkung, dass es sehr romantisch klinge, sich gegen Korruption freiwillig zu verbünden, entgegnete Herr Thiel, dass das Gesetz gegen Auslandsbestechung genau mit diesem Motiv zustande gekommen sei. Die USA hatten seit den 70er Jahren ein solches Gesetz (Foreign Corrupt Practices Act), die amerikanischen Firmen forderten, dass auch Unternehmen anderer Industrieländer den gleichen Einschränkungen unterworfen werden müssten. Im Rahmen der OECD wurde dann eine entsprechende Konvention geschaffen.

Aus dem **Publikum** wurde Kritik an den Ausführungen von Herrn Thiel zum Thema Gewinnmaximierung geäußert. **Herr Thiel** verdeutlicht daraufhin, dass die gegenwärtige Wirtschaftskrise durch genau dieses Verhalten in der Finanzwirtschaft ausgelöst worden sei. Die Finanzinstitutionen hätten sich nicht mehr in erster Linie als Dienstleister der Realwirtschaft betrachtet, sondern reine Spekulationsgeschäfte betrieben, was zum Vorwurf der "Casinowirtschaft" geführt habe. Die Wirtschaft müsse insgesamt zu ihrer Aufgabe zurückfinden, Güter zur Bedürfnisbefriedigung bereitzustellen, reine Spekulationsgeschäfte sollten durch entsprechende Regulierung unterbunden werden.

Darauf wurde entgegnet, dies erkläre aber nicht, warum die Korruption in planwirtschaftlichen Systemen besonders hoch sei. Herr Thiel bittet, die Marktregulierung im kapitalistischen System, wie sie schon von Adam Smith für nötig gehalten wurde, nicht mit Planwirtschaft zu verwechseln.

Des Weiteren wird angemerkt, dass das von Herrn Thiel genannte Beispiel von Transparenz im Schulsystem in Uganda problematisch sei. Uganda und Ruanda bekommen Budgethilfe vor allem von Holland und England, da sie ein relativ korruptionsfreies Finanzsystem hätten. Aber beide Länder haben Armeen im benachbarten Kongo und machen hier große Gewinne bei der illegalen Ausbeutung von Rohstoffen. **Herr Thiel** weist darauf hin, dass er keineswegs die gesamte Politik Ugandas verteidigt habe, dass aber ein gutes Beispiel überall gelobt werden müsse, wo es zu finden sei. Aus dem **Publikum** wird hierzu kommentiert, dass alle Regierungen schizophren seien. Man könnte Korruption nur bestrafen, wenn z.B. ohne Unterschied solchen Ländern keine Entwicklungshilfe mehr gegeben werde. Durch ein gutes Beispiel schaffen sich die Regierungen eher ein Alibi. **Prof. Rieser** merkt an, dass einige Teilnehmer wohl von der hehren Vorstellung ausgehen, Korruption könne völlig zum Verschwinden gebracht werden. Dass Herr Thiel dies nicht für erreichbar halte, habe er ja selbst zu Anfang deutlich gemacht.

Aus dem **Publikum** wird darauf hingewiesen, dass die neue konservativ-liberale Regierung von Großbritannien, bzw. DIFD, den Wählern derzeit verspricht, mehr Transparenz in die Entwicklungshilfegelder zu bringen. Bei uns diskutiere man hingegen die stärkere Einbindung

der Wirtschaft. Wie könne man auch bei uns größeres Engagement für die Antikorruptionsfrage hervorrufen und die Partnerländer dazu bringen, den Geldfluss transparent zu machen? Eine Lösung hat **Herr Thiel** hierzu nicht, er hält es jedoch für notwendig, dass die Zivilgesellschaft hier mehr Druck auf die Regierung ausüben muss. Ein Beispiel aus Indien zeige, dass sich durch Basisaktivitäten etwas bewegen kann. So kämpfte eine Bewegung gegen einen Korruptionsskandal in der Church of South India, deren Oberster Bischof sich durch Bestechung der Wahlmänner wählen ließ. EED und Brot für die Welt haben die Zusammenarbeit mit dieser Kirche daraufhin abgebrochen. In Deutschland hingegen scheint es schwierig geworden zu sein, Protestbewegungen zusammenzubringen.

Publikum: Um Transparenz im Rahmen der EZ voranzubringen, stellt man sich die Frage, wie Anreize dafür geschaffen werden können. Nachgewiesene Korruptionssummen könnten beispielsweise in einen Fonds eingezahlt werden, um denjenigen Firmen, die sich vorbildlich verhalten, eine Prämie auszuzahlen. Da Korruption die Vernichtung von Mehrwert bedeutet und damit Betrug sei, müssten neben Appellen und Anreizen auch Strafen verhängt werden. Wie in der Diskussion um die Umweltpolitik in Deutschland sind Gesetzesänderungen erforderlich, damit Unternehmensleitung und Aufsichtsräte mit Gefängnis ohne Bewährung bestrafen zu können, wenn sie in ihrem Unternehmen schädliche Praktiken zulassen. Dies sollte zunächst national, aber auch international erfolgen, damit das Argument der verzerrten Konkurrenzsituation ausgehoben wird. **Herr Thiel** stimmt zu, aber die Frage sei, wie man den Gesetzgeber dazu bringt, solche Gesetze auch einzuführen. Hierzu wird aus dem **Publikum** angemerkt, dass dem Gesetzgeber deutlich sein müsste, dass durch Korruption national, aber auch international volkswirtschaftlich Mehrwert vernichtet wird. **Herr Thiel** führt hierzu beispielhaft an, dass das Informationsfreiheitsgesetz erst nach drei Legislaturperioden verabschiedet wurde, als eine Gruppe von NROs protestierte, einen eigenen Entwurf vorlegte, diesen dem Bundestagspräsidenten überreichte und Druck auf die Bundestagsabgeordneten ausübte. Der Prozess dauerte 12 Jahre.

Aus dem **Publikum** wird angemerkt, dass tatsächlich nur eine Reduktion von Korruption möglich sei und je nach Betroffenen es unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten hierfür gebe. Die 5%-Regelung, die früher steuerlich geltend gemacht werden konnte, war möglicherweise eine idealere Form der Transparenz. Die Unternehmen hatten hierdurch einen natürlichen Deckel. Nach **Herrn Thiels** Erinnerung gab es keine solche Klausel. Es galt vielmehr das "Netto-Prinzip": Alle bei einem Geschäft entstandenen Aufwendungen konnten vom Erlös abgezogen werden. Die 5%-Klausel war vielleicht im Gebrauch, aber nicht Gesetz, und fraglich sei dabei die Transparenz, wenn nur der Finanzbeamte davon wusste. Es blieb strittig, ob es tatsächlich die 5%-Klausel gab.

Publikum: Die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) habe sehr hohe Umwelt- und Sozialstandards, die eine Antikorruptionsklausel enthalten. Soweit möglich wird von der Projektleitung überprüft, ob die Standards eingehalten werden, ansonsten enthält der Vertrag eine Klausel zur sofortigen Beendigung. Da die Partner auf diese Gelder angewiesen sind, werden sie diese nicht leichtherzig verletzen. Aber es ist nicht alles überprüfbar. Wichtig sei es, andere Finanziere dazu zu bringen, gleiche Standards einzuhalten.

Herr Thiel dankt für das positive Bsp der DEG. Leider gibt es anderswo Gegenbeispiele: Die Weltbank (WB) hat mit mehreren Milliarden den Ölabbau im Tschad mitfinanziert. Bedingung war, dass die Regierung 80% der Einnahmen für sechs vertraglich festgelegte Arbeitsbereiche ausgeben sollten und 5% für die Entwicklung der Region. Als dann Gewinne zu fließen begannen, löste der tschadische Präsident den Vertrag auf und wollte mit dem Geld

auch Waffen kaufen. Fatalerweise stimmte der Weltbank-Präsident, Herr Wolfowitz, dem zu. Hierzu wurde vom **Publikum** angemerkt, dass, sobald Gewinne erzielt werden, Finanziers keinen Einfluss mehr auf die Absprachen haben. Auch bei der DEG ist die Einhaltung von Sozialstandards nur während der Darlehenszeit verpflichtend und überprüfbar. Die DEG selbst wiederum muss Gewinne machen, um Verluste im hochrisikoreichen Geschäft abfedern und neue Projekte unterstützen zu können.

Herr Thiel erklärt, dass er bei seinen Ausführungen zur Gewinnmaximierung vor allem den Teil der Finanzwirtschaft im Auge habe, der sich nicht mehr als Dienstleister für die Realwirtschaft betrachte, z.B. im Geschäft mit Derivaten. **Publikum:** Derivate an sich seien kein Teufelszeug. Die DEG beispielsweise setze diese zu Absicherungszwecken ein. **Herr Thiel:** Das sei zwar die übliche Rechtfertigung, sie sei aber längst nicht mehr zutreffend; tatsächlich dienten heute im Durchschnitt nur noch zwei Prozent aller Credit Default Swaps diesem Zweck, alle anderen seien freischwebende Wetten.

Publikum: Es gebe auch andere Gründe von Korruption, z.B. bei Ausschreibungsverfahren, wo Korruption auf Informationsasymmetrie zurückgeht und Firmen ausgewählt werden, die eigentlich gar nicht das bessere Angebot haben. Welche Maßnahmen kann man hier präventiv ergreifen? Es wird behauptet, dass nicht-korrupte Firmen auch wirtschaftlich erfolgreicher sein? Wenn ja, kann man das nicht nutzen? **Herr Thiel:** Es gibt viele Instrumente gegen Korruption, u.a. das Sechs-Augen-Prinzip, Bücherkontrolle, Ombudsmann, Anreize für *whistleblowers*. Korruption ist schwer zu entdecken, da es sich ja nicht um einen einzelnen Geschädigten handelt, der Anzeige bei der Polizei erstatten könnte, sondern um einen Schaden für die Allgemeinheit. Kritisiert wird, dass durch Anreize für Whistleblowers Denunziantentum gefördert werde. Kriminologen hingegen sind der Meinung, dass dies der wichtigste Weg zur Aufdeckung von Korruption ist. Auch Steuerbeamte sind heute durch Gesetz verpflichtet, Hinweise auf Korruption, die sie bei der Steuerprüfung entdecken, an die Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben. Das war ihnen früher untersagt. Es wurden auch anonyme Polizeihotlines eingerichtet.

Publikum: In der Vorlese wurde aufgezeigt, dass in den nordischen Ländern eine lange Tradition der Transparenz vorherrsche und eine geringe Korruption. Die Bemerkung, ob dies daran läge, dass die nordischen Menschen einfach ehrlicher seien, wurde mit Gelächter aus dem Publikum kommentiert. Die Frage sei, ob dort evtl. auch eine entsprechende Strafgesetzgebung eine Rolle spiele? Und ob es eine weltweite Studie darüber gebe, inwieweit es wichtig sei, die Öffentlichkeit in die Verwaltung per Gesetz einzubeziehen?

Herr Thiel erklärt, dass es sich hier nur um eine Korrelation handle, die aber zum Nachdenken bringen müsse. Er erklärt, wie der Korruptionsindex von TI zustande kommt. Das Ranking wird auf der Basis von Umfragen, einer subjektiven Wahrnehmung von Korruptionsanfälligkeit, statistisch erhoben und jährlich von TI erstellt. Wenn ein Land eine Mindestanzahl von drei Umfragen vorweisen kann, wird es in die Statistik aufgenommen. Herr Thiel wisse nicht, ob eine entsprechende Strafgesetzgebung in Skandinavien zum korruptionsfreieren Verhalten beitrage. In Schweden gehe die Transparenz so weit, dass jedes Jahr in einer Art Telefonbuch die Steuerzahlungen aller Bürger veröffentlicht werden gemacht, was die Korruption durchaus erschwere.

Aus dem **Publikum** wird hierzu angemerkt, dass auf einer Blacklist von überführten Einzelpersonen bzw. Unternehmen im internationalen Kontext Schweden wieder unter den

führenden Nationen ist, d.h. sobald diese ihr eigenes System verlassen, sind sie wieder in Korruptionsaffären involviert.

Herr Thiel bestätigt einen Kommentar aus dem Publikum, dass auch die Organisationskultur eine wichtige Rolle spiele. Sicherlich gebe es kulturelle Hintergründe für Korruption. Dabei müsse man auch zwischen der Korruption in den internationalen Konzernen und der sog. Petty Corruption (kleinen Korruption) unterscheiden. Die Grand Corruption sei ohne die großen Konzerne nicht denkbar, während die Petty Corruption eher mit der Rolle von Geschenken in der traditionellen Kultur im Zusammenhang stehe. Er nennt dafür Beispiele.

Prof. Rieser bemerkt abschließend, dass sich insbesondere mit politischem Druck von unten einiges in der Gesetzgebung verändert habe. Es gelte daher weiter in dieser Richtung zu arbeiten. Bei der Bedürfnisdiskussion wiederum käme es auch darauf an, wie man Bedürfnisse definiert. Er bedankt sich für die Diskussionsbereitschaft und motiviert Herrn Thiel weiterzumachen.

Heike Pratsch, Prof. Dr.-Ing. Armin Rieser, Reinold E Thiel