

## **52. Deutscher Anwaltstag**

# **Der Kampf gegen die internationale Korruption – Das Beispiel der Nichtregierungsorganisation Transparency International (TI)**

**Festvortrag am 25. Mai 2001  
Peter Eigen, Chairman, TI**

### **Einleitung, Hintergrund.**

Ich danke Ihnen herzlich für die ehrenvolle Gelegenheit, Ihnen von dieser hervorragenden Stelle über einen Gegenstand zu berichten, der angesichts der wichtigen Agenda des diesjährigen Deutschen Anwaltstages etwas unbequem und kontrovers, einigermaßen ungewöhnlich erscheint. Die Rede ist von der internationalen Bestechung, die inzwischen kritische Ausmaße angenommen hat; ich werde aber auch die gute Nachricht vermitteln, wie sehr eine Organisation der Zivilgesellschaft – eine Nicht-Regierungs-Organisation (NRO), wie sie häufig locker genannt wird – durch ihre Arbeitsweise innerhalb kurzer Zeit greifbare Erfolge bei der Bekämpfung der Korruption vorzuweisen hat.

Die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen hat in den letzten Jahren weltweit zugenommen. Ihre heftigen Demonstrationen anlässlich der Welthandelstagung der WTO in Seattle, der Jahrestagung von IWF und Weltbank in Prag, sowie kürzlich wieder beim Treffen der G 7 in Quebec, sind ein unübersehbarer Ausdruck eines verbreiteten Unbehagens über den Stand der „globalen Regierungsführung“. So diffus dies Unbehagen auch formuliert sein mag, so zeigt sich darin doch auch, dass weder nationale Regierungen noch ihre internationalen Organisationen unangefochten für sich in Anspruch nehmen können, die wichtigsten globalen Probleme zielgerichtet und effektiv zu lösen. Noch weniger kann das der andere große Akteur auf der Weltbühne: die Privatwirtschaft; selbst den mächtigsten und angesehensten internationalen Konzernen fehlt hierzu sowohl der Anspruch und Interesse als auch die nötige Legitimität. In diesem Vakuum entstehen allenthalben Strukturen zivilgesellschaftlicher Organisation, häufig spontan und ohne zielstrebige Planung. Die Ergebnisse ihrer Aktivitäten sind manchmal segensreich – doch nicht selten verpuffen Engagement und Energie der CSOs aber auch wirkungslos, oder haben gar schädliche Wirkungen.

Die Verbreitung der Korruption, vor allem auch im internationalen Bereich, ist ein gutes Beispiel für die begrenzte Fähigkeit von Staat und Wirtschaft eine vernünftige Kontrolle auszuüben. Transparency International (TI) wiederum, ist ein sinnfälliges Beispiel für die Fähigkeit der Zivilgesellschaft sich wirkungsvoll zu organisieren. Wachstum und Bedeutung von TI bei der zunehmenden Kontrolle der internationalen Korruption können modellhaft das Potential starker Zivilgesellschaftlicher Organisationen demonstrieren. Heute wage ich mich mit einer These in die Höhle des Löwen, in die Mitte von Rechtsanwälten, die dank ihrer Ausbildung, ihrer Erfahrung, ihres Berufsethos, und dank ihrer Instinkte auf eine Ordnung bauen, die auf Recht und Gesetz basiert. Meine These ist, dass in der internationalen Arena durch Asymmetrie von Regelungsbedarf und staatlichen Regelungsinstrumenten rechtsfreie Räume entstanden sind, die in zunehmendem Maße mit Hilfe erstarkter Organisationen der Zivilgesellschaft ausgefüllt werden können.

Am praktischen Beispiel der Rolle von Transparency International (TI) bei der Bekämpfung der internationalen Korruption können im Rahmen eines kurzen Vortrags natürlich nur einige wenige Schlaglichter auf diesen Problemkreis geworfen werden -- manche Fragen müssen künftiger Untersuchung und praktischer Gestaltung anheim gestellt bleiben. Auch für uns Juristen gibt es hier noch ein weites Arbeitsfeld.

Heute möchte ich zunächst den Sachstand bezüglich der internationalen Korruption beleuchten, wie er sich Anfang der 90er Jahre, also zum Zeitpunkt der Gründung von Transparency International (TI) darstellte. Danach werde ich kurz TI vorstellen. Als letzten Teil gebe ich Ihnen einen für Rechtsanwälte vielleicht besonders praktisch relevanten Statusbericht über den Stand der unter der OECD Konvention drastisch verbesserten internationalen Rechtslage zur Korruption. Abschließend werde ich dann versuchen einige Folgerungen für die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen in der globalisierten Wirtschaft zu ziehen.

### **Internationale Korruption:**

Aus heutiger Sicht ist es kaum zu glauben, dass vor ein paar Jahren in bedeutenden Kreisen von Politikern und Geschäftsleuten in den reichsten Ländern der Welt einschließlich Deutschland, die Korruption von ausländischen Beamten als notwendig und somit gerechtfertigt angesehen wurde. Vielleicht gibt es auch heute noch Anhänger dieser Meinung – vielleicht sogar in Ihrer Kreise, meine Damen und Herren? Sie wurde häufig hinter vorgehaltener Hand vertreten, bestimmte aber in verheerender Wirksamkeit, die Pläne und Aktivitäten vieler mächtiger Akteure auf dem Weltmarkt. Internationale Korruption wuchs in den letzten Jahrzehnten zu einem allgegenwärtigen Monstrum, das nun droht, seine Eltern aufzufressen.

Dabei störte es die Verfechter der internationalen Bestechung offenbar keineswegs, dass in vielen, vor allem auch vielen der ärmsten Staaten, durch diese Machenschaften jegliche Wirtschaftspolitik pervertiert wurde, dass die Chancen für die Ärmsten der Armen auf ein menschenwürdiges Dasein, auf Gesundheitsversorgung, auf Erziehung, auf soziale Fürsorge, auf wirtschaftliche und demokratische Selbstverwirklichung, systematisch und gezielt unterminiert wurden. Es störte sie nicht, dass zerbrechliche, junge Staatsapparate in Entwicklungsländern, oder in den Transformationsländern im Osten bewusst durch eine unheilige Allianz von eifrigen Verkäufern aus den reichen Staaten mit einigen wenigen lokalen Kleptokraten bewusst geschädigt wurden.

Selbst die Warnung der Korruptionsgegner, dass auswärtige Korruption wie ein Bumerang ins eigene Land zurückschlagen und die dortige wirtschaftliche und politische Kultur korrumpieren würde, wurde in den Wind geschlagen; vor allem diese Überlegung hatte schon 1977 in den Vereinigten Staaten zum Erlass des *Foreign Corrupt Practices Act* geführt – als man nämlich im großen Maße Rückflüsse aus den schwarzen internationalen Bestechungskonten der US Unternehmen in den Wahlkampfkassen der politischen Parteien entdeckte.

Die Akzeptanz der Notwendigkeit internationaler Bestechung war so weit verbreitet, dass einige Apologeten sogar öffentlich eine moralische Rechtfertigung für sie proklamierten. So verkündete ein angesehener Ethikprofessor, Pater Rupert Lay, im Februar 1995 im Sonntagsblatt, dass „*Korruption nur in unseren europäischen Kulturkreis untersagt ist. Ich war kürzlich vier Wochen in Indonesien. Da ist dies moralisch nicht nur eine erlaubte, sondern sogar eine erwünschte Form des Verhaltens*“<sup>1</sup>. Für die vielen Menschen, die in Indonesien, aber auch in den Philippinen, in Korea, in Brasilien, im Kongo und in Kenia etc. auf die Straßen gehen, ihr Leben riskieren, um korrupte Führungscliquen loszuwerden, müssen tief beleidigt sein, wenn sie diese Zweckpropaganda über ihre traditionellen Werte und Kulturen lesen müssen.

Das Ergebnis dieser Haltung, die sich auch in offiziellen Verlautbarungen von Politik, Verbänden und Wirtschaft widerspiegelte, war verheerend. Korruption in vielen Spielarten hat wie ein Krebsgeschwür die Welt befallen. Auch viele deutsche Unternehmen – allerdings beileibe nicht alle – akzeptierten wohl oder übel diese Spielregeln am internationalen Markt. Es wird viele Jahre dauern, bis die Gesellschaft, im Süden und Osten, aber auch hier im Norden und Westen, sich von dieser Katastrophe befreien kann.

---

<sup>1</sup> Rupert Lay: Einem Stern folgen – Welche Ethik brauchen Manager?, Das Sonntagsblatt Nr. 7, 17.2.1995, S. 18

## **Transparency International (TI):**

Dies war die Sachlage als Anfang der 90er Jahre eine Gruppe von betroffenen Persönlichkeiten bei ihrer Entwicklungsarbeit in Ostafrika ziemlich schlagartig zu der Erkenntnis kam, dass alles was sie für Armutsbekämpfung, für wirtschaftliche und soziale Entwicklung, aber auch für einen blühenden Privatsektor tun wollten, durch Korruption zunichte gemacht wird. Ich war damals Direktor der Weltbank für Ostafrika in unserem Regionalbüro in Nairobi. Die Gruppe begann Konzepte über eine mögliche systematische Korruptionsbekämpfung zu entwickeln. Unsere Absicht war, innerhalb der Weltbank einen technischen und professionellen Ansatz zu finden, um Korruption in den von uns finanzierten Projekten, aber auch im weiteren sektorpolitischen Umfeld dieser Projekte, auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

Schon nach einigen wenigen Arbeitstreffen und Memoranden der Gruppe zeigte sich, dass die Weltbank nicht bereit war, dieses delikate Minen-Feld zu beackern: Wir erhielten die Anweisung diese Arbeit einzustellen. Retrospektiv scheint das plausibel: Die wichtigsten Mitglieder der Weltbank waren ja – abgesehen von den Vereinigten Staaten, die den besagten FCPA erlassen hatten -- die Staaten, die zu den Apologeten der internationalen Korruption zählten. Andere Mitgliedstaaten fürchteten vielleicht, sich einem Kuratel der Weltbank zu unterwerfen, das ihren eigenen Korruptionspraktiken auf die Schliche kommen würde. Jedenfalls erlaubte ein Passus in der Satzung der Weltbank, der Rechtsabteilung unsere Initiative durch bindende Auslegung als zu politisch und daher satzungswidrig zum Stillstand zu bringen. Noch heute beklagt der Präsident der Weltbank, die inzwischen vom Saulus zu Paulus geworden ist, dass es seinerzeit verboten war, in den Dokumenten der Weltbank das "C-word" – für *Corruption* – zu benutzen.

Jedenfalls musste ich 1991 die Weltbank verlassen, um mit der inzwischen angewachsenen Gruppe der Korruptionsgegner eine unabhängige Organisation zu schaffen. Von Anfang an waren besorgte Beamte, Wissenschaftler, Journalisten, Rechtsanwälte, Privatunternehmer, Religionsführer aus fast allen Weltteilen dabei. Mit Unterstützung einiger weniger Institutionen und Persönlichkeiten aus der deutschen Entwicklungshilfe, organisierten wir dann schon im Mai 1993 eine Gründungsveranstaltung in der Villa Borsig in Berlin.

Wir einigten uns schnell auf die wichtigsten Grundsätze unserer Arbeit. Wir wussten, dass wegen der weiten Verbreitung der Korruption ein Versuch gemacht werden musste, nicht auf Konfrontation sondern auf Zusammenarbeit, auf Koalitionen zu setzen. Es war also nicht möglich, wie etwa *Amnesty International* das tut, vor allem auf Einzelfalluntersuchungen und das Anprangern von Korruptionsfällen zu setzen. Auch sahen wir das Entstehen eines latenten, noch stillschweigenden Konsens in Staat und Gesellschaft, dass

eine Lösung für die wachsenden Korruption gefunden werden müsste. Die Öffnung vieler politischer Systeme, die zunehmende Ungeduld der Menschen mit korrupten Führern, taten ein übriges um die frühzeitige, wichtige Ausrichtung unserer Arbeit auf Konsens, auf Koalitionen, auf Zusammenarbeit zu zementieren.

Der zweite wichtige Grundsatz auf den TI bis heute den größten Wert legt, ist eine starke lokale Beteiligung, ja Steuerung der Korruptionsarbeit in den jeweiligen Staaten. Es gibt in der Tat wichtige kulturelle, politische, wirtschaftliche, traditionelle Aspekte, die bei der Definition des Korruptionsproblems in der jeweiligen Gesellschaft eine Rolle spielen müssen; ebenso bei der Beurteilung der Möglichkeit dagegen gezielt vorzugehen, bei der Entwicklung einer wirksamen Strategie -- vielleicht in Partnerschaft mit einzelnen Politikern, Beamten oder Regierungsinstitutionen – und bei der Mobilisierung der notwendigen Ressourcen. Daher ist TI essentiell auf Nationale Sektion aufgebaut, die in heute über 80 Staaten als unabhängige NROs organisiert sind.

Die Vertreter dieser Nationalen Sektion wählen übrigens auch den Verwaltungsrat – unsere nächste Mitgliederversammlung wird im Oktober in Prag sein – der laufend die wichtigsten Richtlinien für die Arbeit des Berliner Sekretariats mit etwa 40 Angestellten definiert und begleitet. Dabei bedienen wir uns natürlich im vollsten Umfang der neuen Informationstechnik – ohne die wir unsere weltweite Operation keinesfalls hätten aufbauen und umsetzen können (jedenfalls nicht für den moderaten Jahreshaushalt von etwa US\$5 Millionen, der weitgehend aus Spenden stammt<sup>2</sup>).

Als dritte operationelle Säule der Arbeit von TI möchte ich noch unseren ganzheitlichen, systematischen Ansatz nennen. Wir sind davon überzeugt, dass eine zu enge Konzentration auf nur eine Waffe gegen die Korruption, etwa das Strafrecht, wenig Erfolge zeitigt. Häufig basieren groß angekündigte Reformen vor allem auf einer Verschärfung des Strafrechts, das zwar ein wichtiger, aber eben nur ein Pfeil im Köcher der Gesellschaft ist, um sich gegen die Bestechung zu schützen. Was nützt es schon, wenn etwa in China jedes Jahr einige hundert korrupte Beamte oder Parteifunktionäre hingerichtet werden? Auch die letzte deutsche Antibestechungs-Reform von 1995 bestand vor allem in der Verschärfung des Strafmaßes.

TI ist überzeugt das andere Instrumente ebenso energisch zum Schutz gegen die Korruption eingesetzt werden müssen. Dabei meine ich nicht nur Instrumente aus anderen Rechtsgebieten, wie Zivilrecht, Verwaltungsrecht, Steuerrecht, sondern auch Institutionen, Richtlinien und Praktiken, die in ihrer

---

<sup>2</sup> Von Regierung, Stiftungen und Privatwirtschaft; s. TI Jahresbericht im Internet: <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>

Gesamtheit das Integritätssystem einer Gesellschaft ausmachen. So interessieren wir uns für Ausschreibungsrichtlinien und Praktiken ebenso, wie für die Unabhängigkeit der Presse, der Justizbehörden, die Behandlung von Interessenkonflikten, die Offenlegung von Behördenakten, die Ausgestaltung von Anti-Korruptionsbehörden, für Systeme der Parteienfinanzierung, Unterricht in Wirtschaftsethik und andere Komponenten des Integritätssystems.

All dies haben wir in einer Anleitung zusammengefasst, dem “*TI Integrity Systems Source Book*“, das Sie im Internet finden können – zusammen mit einem zweiten Band mit tausenden von Beispielen aus aller Welt. Es dient inzwischen in mehr als 20 Sprachen überall in unseren Sektionen als eine praktische Anleitung für Diagnose und Reform ihrer jeweiligen Integritätssysteme.

Dabei sind wir übrigens sehr auf die Hilfe von erfahrenen Professionellen angewiesen. Inzwischen haben wir einen Cadre von über 100 Volontären, häufig auch Rechtsanwälten, die ihre Zeit für diese Arbeit kostenlos zur Verfügung stellen.

Aus dem reichen Arbeitsprogramm von TI möchte ich Ihnen wegen seiner rechtlichen Relevanz auch für deutsche Rechtsanwälte vor allem die Verwirklichung der OECD Konvention vorstellen, bei der TI eine Schlüsselrolle gespielt hat und weiter spielt. Zuvor will ich nur darauf hinweisen, dass dies nur ein Produkt unserer Arbeit unter anderen ist. Für viele ist z.B. unser jährlicher *Corruption Perceptions Index*, also die Rangliste der Staaten bezüglich der bei ihnen wahrgenommenen Bestechlichkeit, oder der *Bribe Payers Index*, die Rangfolge der bestechenden Exportstaaten viel bekannter.

Generell sind wir erfreut, dass sich ein beachtlicher Bewusstseinswandel durchgesetzt hat. Wichtige Institutionen, wie die Weltbank, der Währungsfonds, die Vereinten Nationen, aber auch Regionalstrukturen wie der Europarat, die Europäische Union und viele staatliche Entwicklungsorganisationen haben sich mächtig mit ins Zeug gelegt. In der nächsten Woche veranstaltet die Niederländische Regierung ein Globales Forum gegen Korruption, zu dem viele bedeutende Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft erwartet werden.

Auch seitens der deutschen Regierung und Verbände hat sich ein eindeutiges und schlagkräftiges Konzept der Bekämpfung der internationalen Korruption durchgesetzt.

## Die OECD Konvention:

Dabei muss man fairerweise erwähnen, dass sich Exportstaaten wie Deutschland, und auch einzelne Unternehmen, in einem Dilemma befanden: Wenn in der Tat alle anderen bestechen, wie kann ich dann als einziger ehrlich bleiben. Verliere ich dann nicht millionen- ja milliardenschwere Aufträge in Nigeria, in China, in Russland, in Indonesien? Würden daran nicht selbst die mächtigsten Unternehmen zugrunde gehen?

Im Sinne der auf Zusammenarbeit zielenden Philosophie hat TI dieses „Gefangenen Dilemma“ als ein wirkliches Hindernis akzeptiert. In zahlreichen Tagungen, zum Teil unter dem Vorsitz von Altpräsident Richard von Weizsäcker, diskutierten wir mit Vertretern von Staat und Wirtschaft, die Möglichkeiten in einzelnen Wettbewerbssituationen von zweifelhaften Praktiken in einem abgestimmten Verfahren Abstand zu nehmen.

Die Idee von sogenannten „Inseln der Integrität“, wo in relativ fest umrissenen Wettbewerben – etwa bei Ausschreibungen für Großaufträge – Anbieter und Staat in vertraglichen Integritäts-Pakten gebunden werden, bot eine solche Quadratur des Zirkels: man brauchte nicht mehr zu bestechen, weil die Mitbewerber ebenfalls nicht bestechen. Inzwischen ist dieses Konzept in Latein Amerika, Asien und Afrika vielfach im praktischen Einsatz.<sup>3</sup>

Die fast historische Gelegenheit für ein abgestimmtes Verfahren, in dem alle wichtigen Wettbewerber sich binden, gleichzeitig ein korruptionsfreies Spielfeld zu respektieren, ergab sich im Mai 1994, als der Ministerrat der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) allen Mitgliedern der OECD empfahl, ihren Staatsangehörigen die Korruption im Ausland zu verbieten. Nach anfänglicher Skepsis der Regierungsvertreter einiger mächtiger Staaten, einschließlich Deutschland, Frankreich und Japan, entwickelte sich im Laufe regelmäßiger Treffen von Experten und Interessengruppen allmählich eine Übereinstimmung, dass eine Konvention notwendig und nützlich sei.

TI hat bei diesen Gesprächen entscheidend mitgewirkt. Insbesondere haben die Unternehmen, die sich an den vorangegangenen Gesprächen mit TI über die internationale Korruptionsbekämpfung beteiligt hatten, durch einen offenen Brief an ihre Regierungen den Durchbruch ermöglicht. Schon im November 1997 einigten sich die jetzt 30 Mitglieder der OECD und 4 weitere Staaten auf den Text eines *Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung*

---

<sup>3</sup> Statusbericht im Internet; s. <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>

*ausländischer Amtsträger im Internationalen Geschäftsverkehr (OECD Konvention).*

Die Konvention trat im Februar 1999 in Kraft, als nämlich die kritische Masse der 34 Signatarstaaten ratifiziert und die zur Umsetzung erforderliche Gesetzesänderung abgeschlossen hatten. Deutschland hat zügig gehandelt: am 10. September 1998 passierten Ratifikation und Durchführungsbestimmungen den Bundestag.<sup>4</sup> Bis heute haben 30 der 34 Signatarstaaten ratifiziert und die Mitglieder von TI sowie die inzwischen große Anti-Korruptions-Gemeinschaft weltweit hat guten Grund eine wirklich dramatische Verbesserung der internationalen Rechtslage bezüglich grenzüberschreitender Korruption zu feiern.

Zwar war nicht alles erreicht worden, was TI sich gewünscht hätte, doch die Elemente der Konvention schaffen wichtige völkerrechtliche Verpflichtungen für die Staaten, von denen über 80 % der Weltexporte ausgeführt werden:

- Sie müssen *„die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um nach ihrem Recht jede Person mit Strafe zu bedrohen, die unmittelbar oder über Mittelpersonen einem ausländischen Amtsträger vorsätzlich, um im internationalen Geschäftsverkehr einen Auftrag oder sonstigen unbilligen Vorteil zu erlangen oder zu behalten, einen ungerechtfertigten geldwerten oder sonstigen Vorteil für diesen Amtsträger oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, damit der Amtsträger in Zusammenhang mit Ausübung von Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt.“* (Art. 1 Konvention);
- Wenn, wie im Falle Deutschlands, eine strafrechtliche Verantwortung juristischer Personen nicht vorgesehen ist, muss auch in diesem Fall sichergestellt werden, dass sie *„wirksam, angemessen und abschreckend nicht strafrechtlichen Sanktionen einschließlich Geldsanktionen unterliegen“* (Art 3 Konvention);
- Beschlagnahmung und Einziehung von Bestechungsgeld und Erträgen aus der Bestechung sind vorgesehen; die Verhängung weiterer zivil- oder verwaltungsrechtlicher Sanktionen soll in Betracht gezogen werden;
- Maßnahmen zur Begründung von Gerichtsbarkeit für internationale Bestechung, zur Durchsetzung unabhängig von nationalen wirtschaftlichen Interessen, verstärkte Rechtshilfe und Auslieferung sind verabredet; und
- Sonderregelung von Geldwäsche und zur verbesserten Buchführung runden den Inhalt der Konvention ab.

Bedenkt man, wie hartnäckig viele mächtige Staaten bis vor ein paar Jahren das Recht ihrer Exporteure auf internationale Bestechung verteidigt haben, ist

---

<sup>4</sup> Gesetz zu dem Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 10. September 1998

dies eine wahrhaft dramatische rechtliche Reform. Dennoch ist dies nur eine Etappe auf dem Weg zu einem grundsätzlich korruptionsfreien internationalen Markt. Man könnte sogar sagen, das ist nur ein Anfang.

Entsprechend haben die OECD Mitglieder eine sehr tüchtige Expertengruppe für internationale Korruption nicht aufgelöst. In zwei Phasen soll die Umsetzung der Konvention in nationales Recht verfolgt werden: zunächst soll die Verwirklichung auf dem Papier untersucht werden; in einer zweiten Phase wird durch Überwachungsreisen und Anhörung in den Ländern selbst festgestellt werden, ob die Realität der Sanktionen gegen internationalen Bestechung sich geändert hat.

In beiden Phasen ist TI wiederum zutiefst beteiligt. So haben unsere Nationalen Sektionen in Großbritannien und Japan die dortigen Umsetzungsgesetze als unzureichend kritisiert. Deutschland wurde zwar von der Deutschen TI Sektion generell wegen zügiger und wirksamer Umsetzung gelobt – insbesondere fanden Abschaffung der Steuerabzugsfähigkeit von Bestechungszahlungen, und eine tiefgreifende Reform der Behandlung von Korruption bei Hermesbürgschaften große Anerkennung – doch wurden einige Teilaspekte der Umsetzung der Konvention, z.B. bei der Ahndung von juristischen Personen unter dem Ordnungswidrigkeits-Gesetz, als unzureichend kritisiert.

In manchen Staaten ist die Umsetzung bisher nicht erfolgt (Brasilien, Chile, Portugal, Türkei), oder sie ist nur cursorisch erfolgt<sup>5</sup>. Außerdem bemühen wir uns zusätzlich wichtige Exportländer zur Zeichnung der Konvention zu bewegen. Israel hat schon den Antrag gestellt; Südafrika hat einen entsprechenden Kabinettsbeschluss gefasst; Malaysia und China haben verschiedentlich ihre Bereitschaft erklärt – ihnen soll im Sommer auf einer Konferenz in Südost-Asien weiter zugeredet werden.

Außerdem ist TI daran interessiert, inhaltlich manche Verbesserungen im Text der Konvention weiterzutreiben. Z.B. haben gerade die Ereignisse der letzten Jahre unsere Überzeugung gestärkt, dass der Begriff des „ausländischen Amtsträgers“ gegenwärtig zu eng gefasst ist; daher haben wir jüngst bei der OECD eine Denkschrift vorgelegt, bei der die Einbeziehung von Parteifunktionären und Politikern vorgeschlagen wird. Ebenso haben wir vor einiger Zeit eine über 250-seitige Ausarbeitung vorgelegt, in der wir auf die Unterschiedlichkeiten und Lücken von Regeln über Buchprüfung in den Vertragsstaaten hinweisen (s. Internet).

---

<sup>5</sup> Für eine detaillierter Beurteilung, s. <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>; für einen laufenden Statusbericht, s. <[www.oecd.org/nocorruption/annex2.htm](http://www.oecd.org/nocorruption/annex2.htm)>

Es bleibt also noch viel zu tun. Vor allem wollen wir auch das Bewusstsein der Allgemeinheit für die neue Rechtslage schärfen. Zu häufig hören wir noch von deutschen Geschäftsleuten, etwa in der Ukraine, oder in Kenia: „Ohne Bestechung läuft hier nichts!“ Es ist erschreckend, wie wenig manche Unternehmen ihre Aquisiteure auf die neuen Risiken vorbereiten; andere wiederum haben unter großem Aufwand neue Verhaltenskodizes und Umsetzungsverfahren eingerichtet, doch es wird auch für sie einige Zeit dauern bis sie sich auf eine neue, wirksame Unternehmenskultur verlassen können, die der neuen Rechtslage entspricht.

Ich brauche nicht zu betonen, wie wichtig die Rolle des Rechtsanwalts in diesem schwierigen, wahrscheinlich langfristigen Prozess sein kann. Eine neue Nische, für ein weites schwieriges Arbeitsgebiet. Gegenwärtig können wir nur berichten, dass in unserem letzten *Bribe Payers Index*, auf eine entsprechende Frage an 770 maßgebliche Geschäftsleute, Journalisten, Juristen, Buchprüfer in 15 Schwellenländern nur 6% über die OECD Konvention Bescheid wussten.

Nun, meine Damen und Herren, ab heute gehören Sie alle zu dieser kleinen Elite!

### **Die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen in einer globalisierten Welt:**

Ohne allzu sehr unsere eigene Trommel rühren zu wollen, meine ich dargetan zu haben, dass TI einen Ausweg gefunden hat, aus einer Korruptionsfalle, in die sich Regierungen und Wirtschaft weltweit verfangen hatten.

*Regierungen* alleine konnten das Problem der internationalen Korruption nicht wirksam in den Griff bekommen. Ihre Bindung an die eigenen Wirtschaftsinteressen machte es fast unmöglich, unilateral einen höheren Standard für die eigenen Exporteure vorzuschreiben. Das selbe gilt für ihre Rolle in internationalen Organisationen wie Weltbank und Währungsfonds, die als Gefangene ihrer Mitgliedstaaten nicht über deren Schatten springen konnten.

Ähnlich steht es mit der viel gepriesenen Rolle *Multinationaler Unternehmen*, kraft ihrer globalen Reichweite, ihrer technischen Kompetenz, ihrer langfristigen Interessen an einer gerechten, stabilen, friedlichen Welt. Doch auch sie können alleine keine Lösung anbieten. Denn ihr Grundprinzip ist Profit. Trotz aller guten Worte, insbesondere von hervorragenden, hochverantwortungsvollen Wirtschaftsführern: unter dem Strich gilt die Verbesserung des *Shareholder Value*. Wenn die Rahmenbedingungen Korruption erlauben, ja erfordern, machen manche mit. Viele Unternehmen

waren zum Teil die Opfer, zum Teil die aktiven Täter der internationalen Korruption.

Ähnlich verhalten sie sich in anderen Bereichen der globalen Wirtschaft, wie Umwelt, Klima, Arbeitsbedingungen, Menschenrechte, in den ein höherer Standard die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen kann. Kann hier von der Privatwirtschaft verlangt werden, aus eigenen Stücken sozialverantwortlicher zu sein als es die Rahmenbedingungen vorgeben?

Ich meine, dass bei der Verbesserung dieser Rahmenbedingungen die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielen kann, ähnlich ihrer Rolle im Kampf gegen die Korruption. Kofi Annan versucht sie einzubinden in seinen ehrgeizigen *Global Compact*, in ein klassisches Dreieck der Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Doch viele Frage bleiben offen für die Organisationen der Zivilgesellschaft:

- Wo liegt das wirksamste Potential dieser Organisationen?
- Wo verbergen sich die größten Risiken?
- Welche anderen Problemkreise der Globalisierung könnten von ähnlichen Strukturen oder Konstellationen profitieren?

Vor allem müssen die Organisationen der Zivilgesellschaft in diese neue, hochverantwortliche Rolle hineinwachsen. Viele müssen sich selbst von Korruption und Parasitismus befreien. Sie müssen fachlich kompetenter, demokratischer und koalitionsfähiger werden. Sie müssen bereit sein in eine neuartige Koalition und Verantwortung mit traditionellen Akteuren einzutreten. Dann können sie einen wichtigen Beitrag leisten für eine Globalisierung, die für alle Vorteile bringt – auch für die Armen und unterprivilegierte Mehrheit der Menschen.

25.5.2001