

STRATEGIEPAPIER

von Transparency International Deutschland e.V.

DIE BEDROHUNG VON STABILITÄT UND FRIEDEN DURCH KORRUPTION

**Diskussionsvorlage für die 50. Münchner Sicherheitskonferenz
31. Januar – 2. Februar 2014**

gefördert von der Robert Bosch Stiftung

Die Erkenntnis, dass Korruption eine der Hauptbedrohungen für Stabilität und Frieden darstellt, setzt sich immer mehr durch. Es konnten eine Reihe von Korruptionsbekämpfungsinstrumenten entwickelt und erste Fortschritte in verschiedenen (Post-)Konfliktumfeldern erzielt werden. Regierungen, internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft müssen sowohl gemeinsam als auch eigenständig weiter an der Umsetzung der Erkenntnisse, die aus diesen Erfahrungen gewonnen wurden, arbeiten. Es ist keine leichte Aufgabe, Korruption während Friedensoperationen zu bekämpfen. Es müssen jeweils die Ziele Stabilität, Sicherheit und Legitimität abgewogen werden. Aber weitere Fortschritte sind möglich und nötig.

Korruption und Stabilität

Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen Korruption und gewalttätigen Konflikten. Länder mit hoher Korruption weisen ein überproportionales Risiko für gewalttätige Konflikte auf. Entsprechend ist auch die Wahrscheinlichkeit sehr viel höher, dass auf ihrem Boden umfangreiche Friedenseinsätze stattfinden. Darüber hinaus kann Korruption Friedenseinsätze mit ihren friedenschaffenden und staatsaufbauenden Aktivitäten gefährden. Korruption befördert soziale Missstände und gefährdet staatliche Legitimität, sie unterminiert die Entwicklung einer stabilen, friedlichen Gesellschaft und fördert das Risiko neuer Gewaltausbrüche. Wenn Korruption der öffentlichen Hand, insbesondere den Sicherheitsbehörden, finanzielle Mittel entzieht, schwächt sie die Fähigkeit eines Staates, ohne ausländische Hilfe ein Minimum an Sicherheit zu gewährleisten. Korruption gefährdet auf diese Weise die Menschenrechte und die Entwicklung eines Landes.

Tabelle: Hochkorrupte Länder und ihre Erfahrungen mit Konflikten und Friedenseinsätzen¹

Land	CPI Wert 2011	CPI Wert 2012	WGI Wert 2011	WGI Wert 2012	Gewalttätige innerstaatliche Konflikte seit 2006	Friedenseinsätze seit 2006
Afghanistan	1.5	0.8	-1.55	-1.41	Ja	Ja
Angola	2	2.2	-1.34	-1.29	Nein	Nein
Äquatorialguinea	1.9	2	-1.49	-1.56	Nein	Nein
Burundi	1.9	1.9	-1.12	-1.46	Ja	Ja
Chad	2	1.9	-1.26	-1.25	Ja	Ja
DR Kongo	2	0.8	-1.4	-1.3	Ja	Ja
Haiti	1.8	1.9	-1.23	-1.24	Ja	Ja
Irak	1.8	1.8	-1.21	-1.23	Ja	Ja
Jemen	2.1	2.3	-1.18	-1.24	Ja	Nein
Kambodscha		2.2	-1.22	-1.04	Nein	Nein
Kamerun	2.5	2.2	-1.04	-1.24	Nein	Nein
Libyen	2	2.1	-1.29	-1.4	Ja	Ja
Myanmar	1.5	1.5	-1.68	-1.12	Ja	Nein
Nordkorea	1	0.8	-1.37	-1.37	Nein	Nein
Somalia	1	0.8	-1.7	-1.59	Ja	Ja
Sudan	1.6	1.3	-1.23	-1.51	Ja	Ja
Turkmenistan	1.6	1.7	-1.44	-1.34	Nein	Nein
Uzbekistan	1.6	1.7	-1.31	-1.23	Nein	Nein
Venezuela	1.9	1.8	-1.16	-1.24	Nein	Nein
Zimbabwe	2.2	2	-1.38	-1.27	Nein	Nein

Ein Verständnis des komplexen Zusammenhangs zwischen Korruption, Instabilität und Konflikten hilft bei der Betrachtung der Rolle, die externe Sicherheitsakteure bei der Korruptionsbekämpfung in einem solchen Umfeld spielen können bzw. gespielt haben. Korruption stellt nicht nur eine große Gefahr für Regierungsführung, Sicherheit und Ent-

¹ Die Tabelle listet die gemäß Korruptionswahrnehmungsindex CPI von Transparency International 20 korruptesten Länder der Welt (hier auf einer Skala von 0 bis 10). Gleichzeitig ist der Korruptionsbekämpfungswert des Worldwide Governance Indicators (Bandbreite -2,5 bis +2,5) der Weltbank angegeben. Die Angaben zu gewalttätigen internationalen Konflikten stammen vom Uppsala Conflict Database Programme. Angaben zu Friedenseinsätzen seit 2006 stammen vom Autor: ein Friedenseinsatz gilt als solcher, wenn int. Sicherheitskräfte (Militär oder Polizei) stationiert sind, üblicherweise auf der Grundlage eines UN-Mandats, und von einer multilateralen Organisation geführt wird. In einigen der Länder, für die kein Friedenseinsatz angeführt ist, könnte ein UN-Friedenskonsolidierungsbüro oder ein UN-Länderteam (z.B. in Angola oder im Jemen) für Friedenskonsolidierungsfragen bestehen. Guinea-Bissau rangiert auf Platz 163 im CPI für 2013, der Kosovo (ebenfalls unten erwähnt) rangiert auf Platz 111.

wicklung in instabilen und von Konflikten betroffenen Ländern dar. Auch für multilaterale Organisationen, die in vielen dieser Länder stark vertreten sind, ist Korruption eine Herausforderung. Schließlich sind multilaterale Organisationen in immer mehr Ländern präsent, die unter erheblicher Korruption leiden. Zudem ist der Umfang von Friedenseinsätzen (und damit generell der Einsatz von internationalen Organisationen) deutlich angewachsen, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Reformierung und Stärkung staatlicher Institutionen. In diesem Kontext haben internationale Organisationen häufig direkt oder indirekt Reformen zur Korruptionsbekämpfung unterstützt. In einigen Fällen haben sie auch direkt Korruption in ihren eigenen Programmen bekämpft sowie in den Ländern, in denen sie tätig sind.

„Maßnahmen zur Förderung von Transparenz, Verantwortung oder Korruptionsbekämpfung könnte man als eher ad hoc denn als integriert und ganzheitlich beschreiben.“⁵

Korruptionsbekämpfung ist keine leichte Aufgabe. Das Umfeld ist von großer Bedeutung. Beispielsweise ist Korruption in Afghanistan mit anhaltender Gewalt und Aufstandsbekämpfung immer schlimmer geworden (Afghanen zahlten im Jahr 2009 schätzungsweise \$ 2,5 Milliarden Dollar an Schmiergeldern, das ist etwa ein Viertel des Bruttoinlandsprodukts des Landes im Jahr 2010).² Im Kosovo hat der internationale Streit um den politischen und rechtlichen Status des Gebietes die territorialen Gräben vertieft und kriminelle Machtstrukturen bei grassierender Korruption verfestigt. Allein im Jahr 2011 floss Entwicklungshilfe in Höhe von \$ 657 Millionen Dollar in den Kosovo.³ In

Westafrika blüht der Rauschgifthandel und das internationale organisierte Verbrechen fördert das Entstehen des ersten „Rauschgiftstaats“ in Guinea-Bissau unter der Ägide krimineller Netzwerke. Das Volumen des Kokainhandels in diesem Land wird auf über \$ 4 Milliarden Dollar geschätzt, viermal mehr als das offizielle Bruttoinlandsprodukt (ca. \$ 1 Milliarde Dollar).⁴ Die internationale Gemeinschaft steht bei Interventionen häufig vor dem Dilemma, kurzfristige Stabilität und schnelle Erfolge auf der einen Seite und langfristige Sicherheit und Legitimität auf der anderen Seite abwägen zu müssen. Bei der Gewichtung dieser Ziele sollte die Rolle der Korruption in Zukunft stärker beachtet werden.

Korruption erhöht das Konfliktrisiko und Konflikte erhöhen das Korruptionsrisiko. Es besteht eine symbiotische Beziehung zwischen beiden, die den Frieden und die Stabilität in Staaten bedroht. Internationales Eingreifen kann aber auch zu unbeabsichtigten Konsequenzen sowie einer weiteren Verfestigung von Korruption in allen Lebensbereichen eines Landes führen. Internationalen Akteure erkennen oft zu spät, in welchem Maße Korruption den Erfolg ihrer Mission gefährdet. Dann ist es meistens schon recht schwierig gegen jene vorzugehen, die ihre Machtposition zum Zwecke der persönlichen Bereicherung gefestigt haben.

Das Wissen um die Existenz von Korruption und ihre Auswirkungen ist nicht nur von entscheidender Bedeutung für gute Regierungsführung in einem Land, es ist auch äußerst wichtig für die Sicherheit aller an einer Mission Beteiligten sowie für die globale Sicherheit: Korruptionsbekämpfung in (Post-)Konfliktstaaten erhöht Sicherheit allgemein. Gewalttätige Konflikte sind nicht nur für das betroffene Land enorm kostspielig, sie sind es auch für die internationale Gemeinschaft: Todesfälle, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Schaden, Unsicherheit. Entsprechend ist Konfliktprevention im nationalen Interesse aller Länder. Probleme in einem (Post-)Konfliktumfeld sollten idealerweise angegangen werden, bevor ihre Konsequenzen zu größeren (globalen) Auswirkungen führen.

„Prävention leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung. Sie rettet Leben und vermeidet Leid, die Zerstörung von Häusern, Geschäften, Infrastruktur und Wirtschaft und erleichtert die Lösung von Spannungen, Streitigkeiten und Bedingungen, die ansonsten zu Radikalisierung, Gewalt und Terrorismus führen.“⁶

2 UNODC (2010), Corruption in Afghanistan, Wien, Januar 2010.

3 Weltbank, Net official development assistance and official aid received (current US\$), <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD>

4 Crisis Group (2008), Guinea-Bissau: In need of a state (Brüssel: Crisis Group).

5 UNDP, Fighting Corruption in Post-Conflict and Recovery Situations. Learning from the Past, Juni 2010, S. 40, <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/fighting-corruption-in-post-conflict---recovery-situations/Fighting%20corruption%20in%20post-conflict%20and%20recovery%20situations.pdf>

6 Joint Communication to the European Parliament and the Council, The EU's comprehensive approach to external conflict and crises, 11. Dezember 2013, S. 6, http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

Das Thema Korruption gehört auf die Agenda internationaler Organisationen und der EU. Erste ermutigende Schritte sind auf den Weg gebracht. Die NATO hat das Building Integrity Programm aufgelegt, die europäische Sicherheitsstrategie sieht Präventivmaßnahmen durch eine Kombination ziviler und militärischer Maßnahmen vor und die Vereinten Nationen haben in den Bereichen Beschaffung und Informantenschutz Fortschritte gemacht.

Agendasetting

Es bleiben zahlreiche Herausforderungen bestehen. Eine Studie von Transparency International aus dem Jahr 2013 benennt bei Friedenseinsätzen fünf wichtige Bereiche, denen aufgrund ihrer Korruptionsanfälligkeit besonderes Augenmerk gewidmet werden sollte.

Der erste Bereich ist der **politische Rahmen**. Vereinbarungen für Friedensmissionen und die politischen Abmachungen, die mit ihnen einhergehen, werden häufig in einem Umfeld geschlossen, in dem Korruption nicht nur allgegenwärtig ist, sondern ein zentrales Merkmal der politischen Beziehungen und Machtdynamiken. Das Mandat für einen Friedenseinsatz hat daher erheblichen Einfluss darauf, wie sich in der Folge die Korruption in einem Land entwickelt. Zu den Faktoren, die das Korruptionsrisiko erhöhen zählen organisiertes Verbrechen (z.B. Drogenproduktion- und handel, Ausbeutung natürlicher Ressourcen), eine politische Führung, die das eigene über das nationale Interesse stellt, mangelnde Kontrolle und systemische Korruption bei Polizei, Militär oder anderen nationalen Institutionen.

Der zweite Bereich ist der **operative Bereich der Mission** selbst. Korruption kann in der Mission selbst auftreten, z.B. bei der Beschaffung oder durch Verstrickung von Teilen der Truppe in illegale Aktivitäten. Auch können sich friedensschaffende Einsätze allein durch die Präsenz beträchtlicher Ressourcen in einem fragilen Umfeld auf die Korruptionslage auswirken. Die Leitung einer Mission muss sich im Klaren sein, dass sich Korruption negativ auf das Mandat der Mission auswirken kann. Andernfalls besteht das Risiko, dass die Leitung vor allem seitens der Bevölkerung unter den Verdacht gerät, Korruption stillschweigend zu dulden oder sogar billigend in Kauf genommen zu haben.

Der dritte Bereich sind die **truppenstellenden Länder**. Truppenstellende und Polizei bereitstellende Länder sind der Kern friedenserhaltender Einsätze. Trotz Anstrengungen in jüngster Zeit zur Erhöhung des Ausbildungsstandes von friedenserhaltenden Truppen ist das Ausbildungsniveau sehr unterschiedlich. Häufig kommen die Soldaten aus Ländern, die selbst mit Korruptionsproblemen zu kämpfen haben. Es gibt eine Reihe von Korruptionsrisiken denen sie unterliegen können, sowohl im Bereich Personal als auch im Bereich der Beschaffung sowie der Rechnungslegung für Zahlungen an Regierungen.

Der vierte Bereich ist die **zentrale Beschaffung**. Dies ist ein Problem insbesondere für die Vereinten Nationen. Auch wenn die zentrale Beschaffung für Friedenseinsätze in einem besser überwachten Umfeld stattfindet als dies im Einsatz der Fall ist, so bestehen doch auch hier Korruptionsrisiken.

Und schließlich sind im Rahmen von Friedenseinsätzen geeignete **Aufsicht** und adäquater **Informantenschutz** erforderlich. Auch unzulänglicher Schutz von Informanten und unzureichende Aufsicht können getroffene Korruptionseindämmungsmaßnahmen ernsthaft gefährden.

Lehren sowie zu implementierende Strategien und Maßnahmen

In den letzten Jahren sind die Auswirkungen von Korruption in Ländern wie Afghanistan deutlicher sichtbar geworden. Die internationale Gemeinschaft schenkt dem Thema Korruption daher inzwischen mehr Aufmerksamkeit. Festzustellen ist eine zunehmende Bereitschaft zur Korruptionsbekämpfung und der Wunsch, dem Problem Herr zu werden. Es wurden eine Reihe von Initiativen entwickelt deren Erfahrungen im Folgenden – aufgeteilt nach sechs Kategorien – dargestellt werden.

1.POLITIK

In Afghanistan bestehen weiterhin enorme Herausforderungen. Aus drei Instrumenten, die dort zum Einsatz kommen, können jedoch wertvolle Lehren gezogen werden:

Unabhängige Überwachungs- und Evaluierungsausschüsse mit lokaler und internationaler Unterstützung und Beteiligung können als gute Praxis im Kampf gegen die Korruption betrachtet werden. Das *Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee (MEC)* in Afghanistan wurde im Jahr 2011 mit dem Ziel gegründet, korrupte

Praktiken offen zu legen und die Öffentlichkeit, das Parlament, den Präsidenten sowie verschiedene Mitglieder der internationalen Gemeinschaft über seine Arbeit zu informieren. Der Ausschuss hat die Aufgabe, Empfehlungen und Benchmarks zur Korruptionsbekämpfung zu entwickeln und das Verhalten lokaler Institutionen und der internationalen Gemeinschaft im Kampf gegen Korruption zu überwachen. Er besteht aus sechs hochrangigen Korruptionsbekämpfungsexperten (drei Afghanen, drei Ausländer). Die Benennung der Mitglieder erfolgt unter der Aufsicht des Gastlandes und internationaler Organisationen. Alle sechs Monate wechselt der Vorsitz zwischen einem afghanischen und einem internationalen Ausschussmitglied. Der MEC wird von Großbritannien, Dänemark und den USA finanziert und kann einige Erfolge vorweisen: Beispielsweise konnte das Bergbauministerium dazu veranlasst werden, seine Verträge öffentlich zu machen. Bis zum Jahr 2012 hat der Ausschuss 57 Empfehlungen sowie 58 Benchmarks erarbeitet. Achtzig Prozent der Empfehlungen sind entweder teilweise oder vollständig umgesetzt worden.

Auch die ISAF **Taskforce Shafafiyat** (Taskforce Transparenz) hat sich in Afghanistan als ein ausgesprochen wertvolles Instrument bei der Korruptionsbekämpfung erwiesen. Shafafiyat hat ermittelt, wie sich Korruption manifestiert, bestimmte Korruptionsfälle untersucht und Beweismaterial an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet. Mit seiner Tätigkeit hat Shafafiyat gezeigt, wie man in Afghanistan wirkungsvoll gegen Korruption vorgehen kann. Damit solche Organisationen erfolgreich arbeiten können, sind drei Dinge wichtig. Erstens bedarf es einer starken Führung mit klarer Botschaft, die Untergebene ermutigt, den Kampf gegen die Korruption voranzubringen. Zweitens muss eine solche Organisation ein klares Mandat haben. Schließlich müssen die zur Verfügung stehenden Mittel in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben stehen. Die nach ersten erfolgreichen Jahren nachlassende Durchschlagskraft von Shafafiyat hatte ihren Grund vermutlich darin, dass sie sich zu viel auf einmal vornahm und Korruption auch in anderen Bereichen der afghanischen Wirtschaft jenseits von Verteidigung und Sicherheit untersuchen wollte.

Das **Büro des Sondergeneralinspektors für den Wiederaufbau Afghanistans** (SIGAR) wurde auf Beschluss des Kongresses der Vereinigten Staaten eingerichtet und hat sich generell als außerordentlich hilfreich erwiesen. Ziel war es, eine unabhängige Aufsicht über Wiederaufbauprojekte in Afghanistan zu gewährleisten. Das Büro untersteht direkt dem Kongress. Es führt sehr energisch Audits zum Zwecke der Förderung der Effizienz von Wiederaufbauprogrammen und zur Aufdeckung von Verschwendung und Betrug bei der Vertragsvergabe durch. Das Investigations Directorate von SIGAR ist verantwortlich für zivil- und strafrechtliche Untersuchungen im Zusammenhang mit von den USA bezahlten Programmen. Auch wenn es sehr erfolgreich mit tatkräftiger Unterstützung der Medien viele Fälle von Verschwendung und Betrug aufdecken konnte, so hat die US-Regierung doch viele diese Fälle kaum weiter verfolgt.

Der **Zivilgesellschaft** kommt eine wichtige Rolle zu, Integrität und Rechenschaftspflicht von Regierungen gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern in (Post-)Konfliktländern zu befördern. Die Aktivitäten der Zivilgesellschaft beschränken sich nicht allein auf Kontrolle und Anstöße von außen. Akteure der Zivilgesellschaft können vielmehr aktiv an der Umsetzung von Reformen mitwirken. Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit den Interventionskräften sollten von beiden Seiten sondiert werden.

2. PERSONAL

Dem *Transparency International Government Defence Anti-Corruption Index 2013* zufolge haben nur drei Länder Schulungen zum Thema Korruptionsbekämpfung auf allen Kommandeurebenen durchgeführt (Australien, Schweden und Spanien). Diese Schulungen bezogen sich auch auf Korruptionsrisiken während einer Friedensmission. Zwei weitere Länder, die USA und Griechenland, verfügen über eine formelle militärische Doktrin, in der Korruption als strategische Frage für einen Einsatzes berücksichtigt wird. Generell sind weitere Anstrengungen vonnöten, um Richtlinien und deren Umsetzung voranzutreiben.

Das *Rule-of-Law* Trainingsprogramm des Berliner Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) organisiert seit 2011 Konferenzen und Experten-Workshops im Bereich Anti-Korruption, Verantwortlichkeit im Handeln und Friedenseinsätze – mit Nordafrika und dem Nahen und Mittleren Osten (MENA Region) als Schwerpunkt. Das ZIF vermittelt darüber hinaus zivile Experten zum Thema Anti-Korruption in Friedenseinsätze weltweit – zum Beispiel als Mentoren für Ankläger in der Anti-Korruptionseinheit des afghanischen Generalstaatsanwalts bei der *European Union Police Mission in Afghanistan* (EUPOL AFG).

Im Jahr 2010 begann die NATO mit der zweiten Phase ihres Building Integrity Programms. Das Programm soll zur Reduzierung von Korruptionsrisiken im Verteidigungs- und Sicherheitssektor bei Alliierten und in Partnerländern beitragen. Ein Schwerpunkt des Programmes ist die Aufnahme korruptionsbezogener Fragestellungen in **Schulungen und Training sowohl vor als auch während des Einsatzes**. Durch die Sensibilisierung der Soldaten für Korruptionsrisiken und die Vorstellung von Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Risiken leistet die internationale Gemeinschaft einen nachhaltigen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung.

In Afghanistan hat die NATO neben der Taskforce Shafafiyat mit dem Building Integrity Programm auf Korruption im Sicherheitssektor reagiert. Im Rahmen von Schulung werden lokale Sicherheitskräfte über Korruptionsbekämpfung aufgeklärt und verantwortliche Truppenführung gefördert. Zudem werden den Einsatzkräften geeignete Mittel zum Umgang mit der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft erläutert. Die Herangehensweise, verschiedene Interessengruppen mit in Entscheidungsprozesse einzubinden, ist von den afghanischen Teilnehmern positiv aufgenommen worden, da es die Idee einer inklusiven Gesellschaft und Führungsstruktur fördert.

Transparency International beteiligt sich an Fortbildungsmaßnahmen. Es wurden Schulungskurse entwickelt und angeboten, z.B. in Zusammenarbeit mit der NATO. Der Austausch mit Führungspersonen wird von Ansprechpartnern bei Leadership Days und im Rahmen regelmäßiger Besuche vor Ort gesucht. Außerdem wird durch **Abordnungen** bei Transparency International an einem Netzwerk sogenannter Change Agents gearbeitet.

Diese Initiativen sind Beispiele für positive Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung im Bereich des Personals. Aber sie sind noch Randerscheinungen.

Der Austausch von Know-how und eine Verbesserungen bei der praktischen Umsetzung könnten durch eine Dokumentation bestehender Qualifizierungsmaßnahmen befördert werden. Hieran sollten sich internationale und lokale Akteure sowie zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligen.

3. SICHERHEITSINSTITUTIONEN VOR ORT

Die Minimierung von Korruption im Verteidigungs- und Sicherheitsapparat – häufig der Bereich, der in fragilen Staaten die meisten öffentlichen Mittel erhält – ist für die Herausbildung eines funktionierenden Staates entscheidend. In Konfliktstaaten ist das Korruptionsrisiko im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich besonders hoch; dies gilt insbesondere für politische Korruption und Korruption im Beschaffungsbereich, in geringerem Maße aber ebenfalls für Korruption bei Missionen und im Personalbereich.

Die Einführung von Transparenz- und Rechenschaftspflichten bei den Verteidigungs- und Sicherheitskräften kann eine wichtige Signalwirkung für andere staatliche Einrichtungen entfalten. Jedoch ist die Führungsebene des Verteidigungs- und Sicherheitsapparats in vielen Ländern mangelhaft ausgebildet. Dies erhöht das Korruptionsrisiko im Bereich der Beschaffung/Vergabe, bei Operationen und im Personalbereich. Oft wird dieser Mangel an fachlicher Kompetenz erst sichtbar, wenn einem Verteidigungs- oder Innenministerium die Führungsaufgaben von der internationalen Gemeinschaft wieder übertragen werden. Internationales Engagement bei der Weiterqualifizierung von Personal kann einen Beitrag zur Abschwächung der Korruptionsrisiken leisten.

4. FINANZEN

Als Beispiel für den Bereich Finanzen kann Liberia herangezogen werden. Hier sahen die internationalen Geldgeber (USAID, die EU und die Weltbank) Korruption als eine solche Bedrohung für den Prozess des Staatsaufbaus, dass sie im Jahr 2005 das Governance and Economic Management Programme (GEMAP) auflegten – zwei Jahre nachdem das Friedensabkommen unterzeichnet und die Übergangsregierung eingesetzt worden war. Im Rahmen von GEMAP übernahmen **internationale Führungspersonen Schlüsselpositionen in öffentlichen Einrichtungen**, z.B. im Finanzministerium, in der Zentralbank, bei Staatsunternehmen oder bei der Hafenbehörde. Dort schulten sie die Mitarbeiter und unterstützten den Reformprozess. Eine sehr wichtige Befugnis dieser internationalen Repräsentanten stellte die **Gegenzeichnungsvollmacht für sämtliche Ausgaben** dar. Hierdurch konnte Korruption drastisch eingeschränkt werden.

Hilfsleistungen können auf wirtschaftliche Strukturen weitreichende Auswirkungen haben, vor allem wenn Hilfsleistungen so hoch sind, dass die Mittel nicht effektiv kontrolliert und verwendet werden können. In einer solchen Situation wird eine Renditeökonomie gefördert, und es werden Anreize für Korruption geschaffen. In einigen Ländern, wie Afghanistan oder Liberia, übertreffen die Hilfsleistungen (inklusive Ausgaben von Truppenstellerstaaten u.ä.) das Bruttoinlandsprodukt um ein Vielfaches. Häufig wird das Problem „Aufnahmefähigkeit von Hilfsleistungen“ dadurch verschärft, dass Mittel in Not-situationen unmittelbar zu verteilen oder öffentlichkeitswirksame Erfolge durch schnell durchführbare Projekte zu erzielen sind. In diesen Fällen werden des Öfteren strikte Beschaffungs- und Prüfverfahren umgangen.

Untersuchungen zu den Auswirkungen von **Hilfs- und Unterstützungsleistungen von nichtstaatlichen Akteuren** zeigen, dass häufig die Vetternwirtschaft der lokalen Eliten wiederbelebt und gestärkt wird, da diese Hilfsleistungen kanalisieren können. Auch die Zivilgesellschaft sollte diese Lehre besonders berücksichtigen und konstruktiv mit internationalen Akteuren und lokalen Regierungsvertretern zusammenarbeiten.

5. VERGABE

Für die Vereinigten Staaten war die **Untervergabe von Aufträgen** ein bevorzugtes Modell für die Verteilung von Mitteln in Afghanistan. Das US-Bundesgesetz macht den Generalunternehmer für das Verhalten der Unterauftragnehmer verantwortlich. Dies wurde bei der Vergabe von Aufträgen in Afghanistan jedoch nicht praktiziert. In der Praxis haben unzulängliche Kontrollen Verschwendung und Betrug ermöglicht. Insbesondere die weit verbreitete Praxis des „Flippings“, wobei der Vertrag gewinnbringend an Dritte weitergegeben oder erneut untervergeben wird, wird zutreffend als eine weitere Form von Korruption angesehen. Besonders **Sicherheitsverträge** sind korruptionsanfällig und relevant, da die meisten nationalen privaten Sicherheitsfirmen in Afghanistan enge Verbindungen zu mächtigen Politikern unterhalten. Diese Art von Korruption hat nicht nur zu einer Finanzierung der Aufständischen beigetragen, sondern auch zur Finanzierung mächtiger Kriegsherren, die beschuldigt werden, Gewalt gegen die Zivilbevölkerung auszuüben. Indem sie finanzielle Unterstützung direkt und nicht über den Staatshaushalt erhalten, besteht darüber hinaus die Gefahr, dass ihre Beziehung zum Staat geschwächt und die Herausbildung autonomer Machtzentren gefördert werden. Die USA haben eine gut ausgestattete Arbeitsgruppe zur Analyse von Korruption bei US-Verträgen eingerichtet. Diese Taskforce 2010 ist ein Beispiel guter Praxis bei der Nachverfolgung der Auftragsvergabe in Einsatzländern und hat das Problem zum Teil unter Kontrolle gebracht.

Die Herausforderung einer transparenten, schnellen, günstigen Beschaffung macht bessere Verfahren erforderlich, wie beispielsweise einen laufenden Zertifizierungsprozess. Viele Experten fordern die Einrichtung einer Zuliefererdatenbank, die eine Sicherheitsprüfung erlaubt und sicherstellt, dass Mittel nicht veruntreut sowie Verträge nicht an dubiose Zulieferer vergeben werden.

6. OPERATIONEN

Friedenseinsätze finden zunehmend in Ländern mit hohem Korruptionsniveau statt. Sie sind „in einem bisher nicht gekannten Maße in die Schaffung und Reform repräsentativer politischer Institutionen, die Stärkung von Regierungsstrukturen, die Unterstützung von Justizreformen und die Liberalisierung von Volkswirtschaften involviert.“⁴⁷ In diesem Zusammenhang haben sie häufig direkt oder indirekt Reformen zur Korruptionsbekämpfung unterstützt. In einigen Fällen wurde Korruption direkt bekämpft, nicht nur im Rahmen eigener Programme, sondern auch in den Ländern, in denen der Einsatz stattgefunden hat. Beispiele hierfür sind EULEX in Kosovo, die NATO in Afghanistan oder das GEMAP in Liberia. Es ist wichtig, das Engagement von multilateralen Organisationen und ihre Friedenseinsätze hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung genauer zu betrachten und die Berücksichtigung des Themas in der **operativen Planung, in Handlungsleitfäden, Schulungen und Aktivitäten** zu untersuchen.

Der Einsatz von privaten Sicherheitsfirmen zum Schutz von Militärlagern und Projekten hat die Dezentralisierung von Macht und die Korruption weiter befördert. Die Firmen stehen häufig in enger Verbindungen zu Lokalfürsten und können vom organisierten Verbrechen missbraucht werden. Außerdem besteht die Gefahr, dass sie sich nicht an die gleichen Antikorruptionsrichtlinien wie staatliche oder öffentliche Akteure halten.

SCHADEN MINIMIEREN

Bei der Intervention in einem Land sollte eines der übergeordneten Grundsätze die Schadenminimierung sein. Diese Verantwortung haben alle an einer Mission Beteiligten, vom Politiker bis hin zum Soldaten vor Ort. Einsätze jüngerer Datums haben jedoch gezeigt, dass die Präsenz von internationalen Truppen, Firmen und Geldgebern sowie der beträchtliche Zustrom von Hilfsmitteln, der damit einhergeht (manchmal ein Vielfaches des Bruttoinlandsprodukt), negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Stabilität eines Landes haben.

Um Schaden gering zu halten, ist ein gutes Verständnis der nationalen und lokalen politischen Ökonomie und der verschiedenen Triebkräfte hinter einem Konflikt wichtig. Nur wenn man versteht, wie sich die ausländische Präsenz auf die politische und wirtschaftliche Dynamik auswirkt, können die negativen Auswirkungen eines solchen Eingriffs minimiert werden. Nicht selten wird bei Friedenseinsätzen übersehen, dass Gewalt eher lokale als nationale Ursachen hat. Auch scheint es bei Friedenseinsätzen ein Problem beim Umgang mit krimineller, scheinbar nichtpolitischer Gewalt zu geben. Häufig fehlen den Missionen die entsprechenden Ressourcen zur notwendigen Analyse. In Afghanistan

⁷ Mats Berdal/Dominik Zaum, „Power after Peace“, in: Dies. (Hg.), *Political Economy of Statebuilding: Power after Peace* (Abingdon: Routledge, 2012), S. 1.

haben Militär und Geldgeber jedoch umfassende Mittel für die Analyse der politischen und wirtschaftlichen Dynamik auf lokaler Ebene bereitgestellt (beispielsweise beim Helmand Monitoring- und Evaluationsprogramm, 2010–2014).

Lehren, die aus den Einsätzen gezogen wurden, sollten genau analysiert werden und in Richtlinien und Schulungen einfließen.

In Anbetracht des Abzugs der NATO-geführten ISAF aus Afghanistan 2014 muss sichergestellt werden, dass die erzielten Erfolge erhalten bleiben und wenn möglich ausgebaut werden, und dass das Problem der Korruption nicht ignoriert wird. Diese Lehre ist zugleich eine Forderung nach mehr Sensibilität, Engagement und Koordination. Im Interesse von Stabilität sowie von Frieden und Sicherheit sind Anstrengungen zur Entwicklung von Antikorruptionsstrategien hoch auf der Agenda der internationalen Gemeinschaft zu verankern.

„Sicherlich kann das Militär die Korruption allein nicht bekämpfen, auch wenn ihm eine wichtige Rolle hierbei zukommt. Korruptionsbekämpfung erfordert die Koordination und Zusammenarbeit aller Behörden im Rahmen eines vernetzten Ansatzes.“⁸

AUFFORDERUNG ZUM HANDELN

Die Münchner Sicherheitskonferenz ist das wichtigste sicherheitspolitische Forum. Die Konferenz bringt hochrangige Entscheidungsträger und Vordenker in Sicherheitsfragen zusammen. Sie ist der ideale Ort, um Maßnahmen vorzuschlagen und voranzubringen, die die Gefahr, die von Korruption für Sicherheit und Frieden ausgeht, besser verstehen und abwenden helfen. Wir fordern:

- einen aktiven Ideenaustausch zu Ansätzen und Herausforderungen bei der Korruptionsbekämpfung im Zuge von internationalen Einsätzen in fragilen Staaten und Konfliktländern;
- die Umsetzung der gezogenen Lehren, u.a. die bessere Zusammenarbeit zwischen den Akteuren, sowie die Entwicklung geeigneter Instrumente, einschließlich Schulungen sämtlicher an internationalen Missionen Beteiligter;
- die weitere Arbeit an Richtlinien für und Schulung von Soldaten, Polizisten, Zivilisten und Mitarbeitern von Friedensmissionen in Sachen Korruptionsbekämpfung sowie die Verpflichtung zur umfassenden Integration dieses Aspektes;
- die Nutzung dieser Richtlinien als Basis für die Weiterentwicklung offizieller Militär- und Polizeidoktrinen im Zusammenhang mit Korruptionsrisiken bei internationalen Einsätzen;
- die Führungsebene zu sichtbaren Bekenntnissen auf. Neben nationalen Bemühungen muss das Thema hoch auf der Agenda multilateraler Organisationen stehen und sollte beispielsweise in den Diskussionen um die Sicherheitsstrategie der Europäischen Union und auf dem NATO-Gipfel im September 2014 eine wichtige Rolle spielen.

8 Vasileios Tsamis et al, *Counter- and Anti-Corruption. Theory and Practice from NATO Operations*, NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre, Lissabon, Juni 2013.

Transparency International Deutschland e.V.
Geschäftsstelle
Alte Schönhauser Straße 44
10119 Berlin
Telefon: 030 - 54 98 98 - 0
Telefax: 030 - 54 98 98 - 22
office@transparency.de
www.transparency.de

ISBN: 978-3-944827-05-6

Berlin, Februar 2014

Gedruckt auf 100% Recycling Papier



Die von Transparency Deutschland genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin/ des Autors genannt wird, wenn die Verwendung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Dieses Strategiepapier basiert auf einer Studie zum selben Thema, die von Transparency International Deutschland e.V. veröffentlicht wurde. Das Papier ist als Diskussionsanstoß für relevante Akteure sowie zur Sensibilisierung einer breiteren Öffentlichkeit gedacht. Es ist Teil des Projektes „The Corruption Threat to the Security and Stability of Fragile States – Towards a Better International Response“, das von der Robert Bosch Stiftung gefördert wird.

Robert Bosch Stiftung