



Public Services International
Internationale des Services Publics
Internacional de Servicios Públicos
Internationale der Öffentlichen Dienste
Internationell Facklig Organisation för Offentliga Tjänster
國際公務勞連

Korruption und öffentliche Dienste

Von David Hall, PSIRU (November 2012)

Kurzfassung

Korruption ist ein Gift, das das Vertrauen der Menschen in öffentliche Einrichtungen, in ihre Regierung und in die Demokratie an sich zersetzt. Eine echte Demokratie besteht dann, wenn jede Bürgerin und jeder Bürger gleichermaßen respektiert, fair behandelt und als ebenbürtig angesehen wird. Das wird unmöglich, wenn Menschen gezwungen sind, ihr Gegenüber zu bestechen, damit sie eine medizinische Behandlung oder Zugang zu sauberem Wasser erhalten oder sobald sie mit der Polizei zu tun haben. Schlimmer noch ist die Bestechung im Rahmen staatlicher Ausschreibungen, da sie politische Entscheidungen pervertiert und öffentliche Gelder an die Korrupten umleitet.

Die kleine Korruption findet dann statt, wenn öffentlich Bedienstete Bestechungsgelder erwarten, damit sie einen Dienst gewähren, der von Rechts wegen allen zusteht. Der Bedienstete missbraucht seine oder ihre Position, um sich auf Kosten der Bürger und des jeweiligen Diensts zu bereichern. Typische Beispiele sind Bestechungen von Bediensteten der Wasserversorgung, um falsche Zählerstände abzulesen; im Gesundheitswesen, um rascher behandelt zu werden; oder beim Zoll, um für geschmuggelte Waren keine Zollgebühr bezahlen zu müssen.

In vielen Ländern sind die Erfahrungen der Menschen mit den Behörden alles andere als gut, wenn es darum geht, ihre eigenen Grundbedürfnisse und die ihrer Familie zu sichern. Es bleibt ihnen oft keine andere Wahl, als auf die Hilfe ihrer Angehörigen und Freunde und der Mitglieder ihrer Gemeinde zurückzugreifen bzw. selbst zu helfen. Ohne verantwortungsbewusste Regierungsführung, ohne funktionierende und transparente öffentliche Dienste, die allen gleichermaßen zur Verfügung stehen, sind Geschenke bzw. Schmiergelder oft das einzige Mittel, um eine medizinische Behandlung zu erhalten, an eine Baugenehmigung zu kommen, Gerichtsurteile zu beschleunigen usw.

Die kleine Korruption schadet den öffentlichen Diensten massiv. Sie ist ein Betrug an den Bürgern. Sie widerspricht dem Grundsatz der fairen und gleichen Behandlung. Sie untergräbt die Integrität der öffentlichen Bediensteten. Was ein öffentlicher Dienst sein soll, wird zu einem Geschäft. Sie schwächt darüber hinaus die Entschlossenheit, der großen Korruption das Handwerk zu legen. Sie muss ausgeremert werden.

Es gibt längst hinreichende Beweise, dass der wichtigste, das Ausmaß der Kleinkorruption bestimmende Faktor die Bezahlung der Betroffenen ist. Wenn die Löhne zu niedrig sind, um damit ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, oder wenn sie signifikant niedriger sind als die Löhne anderer, ähnlich qualifizierter Menschen, dann wird die Bestechlichkeit zum Mittel, um sich etwas dazu zu verdienen. Studien, die in so unterschiedlichen Ländern wie Madagaskar und der Ukraine durchgeführt wurden, zeigen, dass Kleinkorruption und eine unzureichende Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung Hand in Hand gehen. In mehreren asiatischen Ländern verlangten die Ableser der Wasserzähler Schmiergeld, so lange ihr Lohn unter dem Existenzminimum lag; als er beträchtlich erhöht wurde, hörte diese Praxis auf. Das ist auch nichts Neues – im 18. Jahrhundert nahmen die englischen Zöllner nur deshalb Schmiergeld von Schmugglern an, weil sie so schlecht bezahlt wurden.

Die große Korruption – Betrug im großen Stil durch Politiker und Unternehmen – ist ein noch viel schwerwiegenderes Problem. Sie pervertiert den Staat an sich.

Der Begriff *state capture* (die Vereinnahmung des Staates bzw. seine Gefangennahme durch mächtige und gut organisierte Interessengruppen) wurde von zwei Experten der Weltbank geprägt, um die Lage in einigen der ehemals kommunistischen Länder Osteuropas zu beschreiben. Sie fanden heraus, dass Unternehmen weit verzweigte Beziehungsnetzwerke einrichteten, um Einfluss auf Regierungsbeamte und Politiker zu nehmen, damit sie Gesetze und Bestimmungen zu ihren Gunsten veränderten, wobei sie das teilweise durch Bestechung erreichten.

Ein solches Netzwerk entstand in den 1990er Jahren in Italien. Politiker unterschiedlicher Parteien auf der einen und Firmengruppen auf der anderen Seite sorgten dafür, dass die Unternehmen staatliche Aufträge untereinander verteilen und die Preise miteinander absprechen konnten. Die Unternehmen bezahlten den Politikern genug Geld, um sie bei Laune zu halten, und sorgten dafür, dass das Geld unter den Parteien gleichmäßig verteilt war. Mittelsmänner besorgten die Geldwäsche und hielten die Zahlungen geheim. Das System diente dem Gewinn und der Aufteilung von Macht und Geld – auf Kosten der Demokratie, der Transparenz und der öffentlichen Rechenschaftspflicht.

Diese Netzwerke stützen sich auf illegale Zahlungen (Schmiergelder), aber auch auf die legale Finanzierung von „Netzwerken zur Einflussnahme“ – in Form von Parteispenden oder der Beschäftigung von Lobbyisten, damit die Politiker in ihrem Sinne abstimmen.

Für die Unternehmen lohnt sich diese Geschäftsstrategie. Sie verschafft Privatinteressen Zugang zu institutionalisierten politischen Verfahren, wobei die Einflussnahme häufig über politische Verantwortungsträger erfolgt, die als Mittelsleute agieren. In den Entwicklungsländern ist es in der Regel so, dass Firmen, die in Lobbying investieren, größere Gewinnzuwächse verzeichnen als solche, die lediglich Schmiergelder bezahlen. In den USA können Unternehmen mit politischen Verbindungen darauf zählen, dass sie nach einer Wahl, bei der sie den Sieger unterstützt haben, mehr Aufträge erhalten. Im VK und in den USA haben die Banken zig Millionen für Lobbying ausgegeben, um eine strengere Regulierung zu verhindern.

Die Privatisierung öffnet der Korruption und der Gefangennahme des Staates Tür und Tor.

Wenn verstaatlichte Industrien verkauft werden, sehen die Investoren darin eine einmalige Gelegenheit, um ein gewinnträchtiges Geschäft an Land zu ziehen, und somit einen Anreiz, ihre Chancen für den Zuschlag – möglichst auch noch zu einem niedrigeren Preis – durch Schmiergeldzahlungen zu erhöhen.

Eine langfristige Konzession für die Wasserversorgung oder ein Stromkaufvertrag für ein privates Kraftwerk bzw. so genannte *Public Private Partnerships* (PPP) sind ebenfalls einmalige Gelegenheiten, um sich für die nächsten 25 oder 30 Jahre staatlich gedeckte Einkommensflüsse zu sichern, und stellen somit einen Anreiz dar, um zu schmieren.

Alle Formen der Auslagerung, sei es die Müllabfuhr, die Vergabe von Bauvorhaben, die Reinigung oder medizinische Versorgung, bergen die Gefahr der Bestechung oder der Kartellbildung durch die Auftragnehmer, um den Zuschlag für ein gewinnträchtiges Geschäft zu erhalten.

Schmiergelder bzw. Parteispenden sind die Währung, mit der diese Vorteile gekauft werden, so der Nobelpreisträger und Ökonom Paul Krugman, als er (über die USA) sagte: „Die zunehmende Privatisierung von Regierungsfunktionen verwandelt die Staaten in lohnenswerte Spielwiesen, in die man sich einkauft und auf denen politische Spenden und Verträge für Freunde und Verwandte zum *quid pro quo* werden, um sich Regierungsaufträge zu sichern ... eine korrupte Verkettung von Privatisierung und Vetternwirtschaft, die sich quer durch unser Land zieht und unsere Regierungen unterwandert.“

Die Auswirkungen von Korruption und erkaufte Einflussnahme sind weit reichend und wirken sich auf öffentliche Entscheidungen von den lokalen Gemeinden bis hin zur internationalen Ebene aus.

Der Einfluss der Pharmaindustrie auf politische Verfahren findet auf globaler und nationaler Ebene statt und hat unmittelbare Folgen für das Gesundheitswesen. Das Ziel besteht darin, riesige Summen aus den öffentlichen Gesundheitsbudgets abzuzweigen und die demokratische politische Entscheidungsfindung zu unterwandern.

Die Privatisierung zentraler Regierungsaufgaben in Form von Auslagerung ist heute weit verbreitet und hat das Problem Korruption nur noch größer gemacht. Die Größe vieler Regierungsaufträge – vor allem in der

Rüstungsindustrie und in der Bauwirtschaft – veranlasst die Unternehmen zu einer nur noch korrupteren Vorgangsweise, um ein Geschäft an Land zu ziehen. Die Korruption, die US-Auftragnehmern in Verbindung mit Sicherheitsaufträgen der amerikanischen Regierung im Irak angelastet wird, ist geradezu flächendeckend.

Lokale Regierungen sind für Bestechungen durch multinationale Unternehmen ebenfalls anfällig. Wal-Mart, die größte multinationale Einzelhandelskette der USA, ist Gegenstand von Ermittlungen und mehreren Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Bestechung lokaler Regierungsbeamter in Mexiko. Laut New York Times, hat „Wal-Mart de Mexico eine regelrechte Bestechungskampagne durchgeführt, um sich die Marktherrschaft zu sichern. In seinem Eifer, Warenhäuser in buchstäblich jedem Winkel des Landes zu errichten, hat das Unternehmen die Behörden systematisch bestochen.“

Die internationalen Institutionen haben versagt, der Korruption und ihren Auswirkungen auf die einzelnen Menschen den Kampf anzusagen. Im Gegenteil: Indem sie der Privatisierung Vorschub leisten, schaffen sie noch mehr Gelegenheiten für Korruption und Bestechung.

Diese Arbeit empfiehlt einen anderen, umfassenderen Ansatz, um die Korruption auszumerzen, die Gefangennahme des Staates zu verhindern und zu gewährleisten, dass die öffentlichen Dienste allen Bürgern und Bürgerinnen zur Verfügung stehen.

Schlussfolgerungen und Zusammenfassung der Empfehlungen

Öffentliche Dienste vor Korruption und Gefangennahme schützen

Die vorliegende Analyse erkennt auf Seiten der offiziellen internationalen Institutionen widersprüchliche Schlussfolgerungen. Denn anstatt sich darauf zu konzentrieren, für die internationale Wirtschaft eine kostengünstige „Chancengleichheit“ zu schaffen, sollte das Augenmerk auf der Schaffung hochwertiger öffentlicher Dienste und solcher Maßnahmen liegen, die verhindern, dass die öffentliche Politik von kommerziellen Interessen gekapert wird.

Die Fragmentierung, Verkleinerung und Unterfinanzierung des öffentlichen Sektors ist Teil des Korruptionsproblems. Die Lösung muss darin bestehen, den Wert der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste und der Beschäftigten, die diese lebensnotwendigen Dienste leisten, gebührend anzuerkennen.

Die „Korruptionskultur“, die das Denken internationaler Geschäftsleute bestimmt, wird weltweit von der Öffentlichkeit wütend abgelehnt. Es ist die Privatisierung und ihre unkritische Befürwortung durch Spender und Entwicklungsbanken, die systematisch Gelegenheiten und Anreize für Korruption und eine Gefangennahme der Politik schaffen. Darüber hinaus untergräbt die kommerzielle Gefangennahme des Staats durch die „legale Korruption“ – in Form von Parteispenden, erkaufter Einflussnahme, Lobbying und Infiltration öffentlicher Einrichtungen – die Macht der demokratischen Entscheidungsfindung. Sie korrumpiert die öffentliche Politik in ihrer Beschlussfassung und somit die Zuteilung öffentlicher Ressourcen.

Um die Korruption anzuprangern, ist es erforderlich, dass die öffentlichen Wirtschaftsprüfer mit eigenen Befugnissen ausgestattet werden und autonom sind; es bedarf einer starken gesetzlich verankerten Informationsfreiheit, um Organisationen der Zivilgesellschaft mehr Macht einzuräumen, sowie konzertierter Kampagnen für eine demokratische finanzielle Beschlussfassung, Transparenz und Rechenschaftspflicht. Sich auf einzelne *Whistleblowers* (Aufdecker) oder eine verbesserte Gleichstellung der Geschlechter oder die Selbstregulierung durch den Unternehmenssektor oder seine privaten Wirtschaftsprüfer zu verlassen, ist für sich genommen keine realistische Lösung.

Die nationalen Gerichte müssen in der Lage sein, gegen korrupte Eliten und desgleichen gegen multinationale Unternehmen schwere Strafen zu verhängen, darunter Gefängnis und den Ausschluss von Ausschreibungen, anstatt ihnen die Hände zu binden, indem Unternehmen aus dem Norden in den Ländern, in denen sie tätig sind, vom Rechtsstaat nicht erfasst werden, oder zuzulassen, dass Unternehmen die Staatsanwaltschaft durch Spenden kaufen oder wichtige, im Interesse der Öffentlichkeit liegende Informationen durch geheime außergerichtliche Vergleiche unterdrückt werden. Internationale Einrichtungen und Spender sollten sie dabei unterstützen, indem sie Steueroasen schließen, die die Korrupten und die von ihnen gestohlenen öffentlichen Gelder schützen.

Abschließend ist zu sagen, dass technische Lösungen nicht die ganze Antwort sind. Die Wirksamkeit kombinierter Antikorruptionsmaßnahmen hängt von der Stärkung demokratischer und kommunaler Organisationen in jedem einzelnen Land ab wie auch von der Entwicklung starker Bündnisse zwischen den Gewerkschaften und all jenen, die sich für starke öffentliche Dienste einsetzen.

Empfehlungen

Öffentlich Bedienstete und politische Integrität:

- Alle öffentlich Bediensteten sollten Löhne erhalten, die ein menschwürdiges Leben ermöglichen und ausreichen, um sie für einen korrupten Missbrauch ihrer Position nicht mehr anfällig zu machen.
- Die Ernennung, Beförderung, Disziplinierung oder Entlassung von Bediensteten in der Verwaltung und im öffentlichen Dienst sollten gegen politische Beschlüsse immun sein.
- Alle öffentlich Bediensteten sollten einer Disziplinarordnung unterliegen, die korrupte Praktiken mit schweren Strafen ahndet.

Kommerzielle Gefangennahme öffentlicher Interessen:

- Politische Entscheidungen von öffentlichem Interesse dürfen nicht an Berater ausgelagert werden. Private Berater oder Träger privater Geschäftsinteressen dürfen nicht in Gremien entsandt werden, die für politische Entscheidungen oder die Vergabe öffentlicher Aufträge zuständig sind (PPP-Ausschüsse).

Privatisierung, Auslagerung und Beschaffung:

- Internationale Banken und Spender dürfen die Privatisierung in welcher Form auch immer nicht zur Bedingung für Hilfgelder oder Kredite machen.
- Die Verfahren zur Beschaffung von Waren oder Dienstleistungen müssen öffentlich und vollkommen transparent sein.
- Ein Unternehmen muss von der Ausschreibung öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden, wenn es selbst oder sein Mutterhaus oder seine Tochtergesellschaften und Partner in irgendeinem Land wegen Korruption verurteilt wurden oder Steueroasen nutzen.

Öffentliche Wirtschaftsprüfung und Informationsfreiheit:

- Öffentliche Wirtschaftsprüfer und ihre Mitarbeiter müssen vor politischer oder kommerzieller Intervention geschützt werden.
- Öffentliche Wirtschaftsprüfer müssen ermächtigt sein, eine Offenlegung der Bücher zu fordern.
- Öffentliche Wirtschaftsprüfer müssen ermächtigt und verpflichtet sein, ihre Erkenntnisse publik zu machen und öffentliche Stellungnahmen zu verlangen.
- Die Gesetzgebung für Informationsfreiheit muss die Einsichtnahme aller Bürger in sämtliche Kategorien öffentlicher Finanzen fordern, einschließlich der Beamtengehälter und der in sämtlichen Verträgen genannten Bedingungen.

Rechtliche Sanktionen:

- Die nationalen Gerichte müssen ermächtigt sein, alle im Land tätigen Multinationalen bestrafen zu können.
- Strafen für Korruption müssen die Möglichkeit enthalten, Unternehmen und ihre Mutterhäuser, Tochtergesellschaften, Partner oder Nachfolger langfristig von Auftragsvergaben zu sperren.
- Die Nutzung durch Einzelne oder Firmen von Steueroasen muss verboten werden und/oder jedes Unternehmen, das einer Gruppe angehört, die eine solche Steueroase nutzt, muss von künftigen Ausschreibungen ausgeschlossen werden.
- Alle korrupt verdienten Gelder müssen eingezogen und dem öffentlichen Vermögen rückerstattet werden.

Demokratie und Gemeinden:

- Eine offene Wechselwirkung zwischen öffentlich Bediensteten und Gemeinden und Organisationen der Zivilgesellschaft sollte gefördert werden.
- Die gesteigerte Einbindung der Öffentlichkeit sollte systematisch entwickelt werden, um die Gleichstellung der Geschlechter und die finanzielle Rechenschaftspflicht bei der Budgetierung öffentlicher Dienste und politischen Entscheidungen zu fördern.

Manche dieser Strategien können auf internationaler Ebene verfolgt werden, indem z.B.:

- verlangt wird, dass die Weltbank, der IWF und andere Entwicklungsbanken und Spender sämtliche Privatisierungsbedingungen fallen lassen;
- internationale Initiativen unterstützt werden. Ein Beispiel ist die Forderung der Mitgliedsstaaten der OECD nach strafrechtlicher Verfolgung multinationaler Unternehmen wegen Korruptionsvergehen, einschließlich einer Anklage in Heimatländern wie den USA oder den Niederlanden;

- an Kampagnen mitgearbeitet wird wie jenen, die von ATTAC und dem Netzwerk Steuergerechtigkeit für die Schließung der Steueroasen angeführt werden;
- nationale und internationale Kampagnen unterstützt werden, die einen starken rechtlichen Schutz für *Whistleblower* verlangen.

Der globale Gewerkschaftsverband Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD) beauftragte die an der Greenwich University ansässige internationale Forschungseinrichtung PSIRU mit der Erstellung des vorliegenden Berichts. Die Langfassung findet sich auf www.world-psi.org oder kann unter communications@world-psi.org angefordert werden.