

Peter Eigen, Christian Eigen-Zucchi

Korruption und globale öffentliche Güter*

Die Einstellung gegenüber Korruption hat sich in den 1990er Jahren dramatisch geändert. Noch vor wenigen Jahren wurde Korruption weitgehend akzeptiert und sogar die Meinung vertreten, Korruption fördere das wirtschaftliche Wachstum, indem sie „die Räder des Handels fette“. Heute dagegen stößt Korruption auf beinahe universelle Ablehnung. Immer öfter wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass ein hohes Maß an Korruption mit Armut, sozialer Ungleichheit, reduzierten Investitionstätigkeiten, niedrigen ausländischen Direktinvestitionen und schwacher wirtschaftlicher Performance einhergeht (Lambsdorff 1999). Viele Autoren, die davon ausgingen, dass Korruption nicht kontrollierbar sei, sind nun der Überzeugung, Korruption könne sehr wohl vermindert werden, und verdiene dringend Aufmerksamkeit.

In diesem Aufsatz wird die Schnittstelle zwischen Korruption und öffentlichen Gütern untersucht. Die Auseinandersetzung mit Korruption ist ein wichtiger Teil der Analyse öffentlicher Güter und der Blick auf dieses Politikfeld hilft, eine Reihe von Problemen bei der Kontrolle von Korruption zu erfassen. Die Beziehung zwischen Korruption und öffentlichen Gütern erwächst dabei direkt aus der Definition von Korruption als „Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats zur Erlangung eines privaten Vorteils“ (Transparency International 2000: 2). Generell erfordert die Bereitstellung öffentlicher Güter die Ausübung eines politischen Mandats durch den Staat, womit bereits die Möglichkeit von Korruption hergestellt ist.

Das nationale Verfahren zur Bereitstellung öffentlicher Güter findet in der internationalen Arena keine Anwendung. Nationale Regierungen greifen auf Zwangsmittel zurück, um an die notwendigen Ressourcen zur Bereitstellung ausgewählter öffentlicher Güter zu gelangen, und Trittbrettfahrerverhalten zu unterbinden. Auf der internationalen Ebene gibt es dagegen kaum eine supranationale Autorität, die globale öffentliche Güter effektiv bereitstellen könnte. Statt dessen sind globale öffentliche Güter in der Regel Ergebnis freiwilliger Verhandlungen innerhalb einer Gruppe von Nationen mit einem gemeinsamen Interesse.¹

* Zuerst erschienen in Inge Kaul u.a. (eds.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York: Oxford University Press, 2003

1 McGuire und Olson (1996) zeigen, dass eine Gruppe oder ein Individuum - unabhängig von
PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 131, 33. Jg., 2003, Nr. 2, 257-281

Martin (1999) betont, dass die Theorien der internationalen Kooperation wesentlich auf der Annahme beruhen, dass Nationalstaaten vor allem in ihrem Eigeninteresse handeln. Zwischenstaatliche Interaktionen werden somit als Gefangenendilemma beschrieben. Kooperation zwischen Staaten ist nur dann von Dauer, wenn sie sich gewissermaßen „selbst erzwingt“. Eine Überwindung des Gefangenendilemmas und die Begrenzung des Trittbrettfahrerverhaltens ist deswegen in der internationalen Arena noch schwieriger als in der nationalen. Von daher ist auch die Wahrscheinlichkeit einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern im internationalen Kontext deutlich größer als auf nationalstaatlicher Ebene. Kaul, Grunberg und Stern (1999: 8) stellen fest, „dass öffentliche Güter meist in doppelter Hinsicht gefährdet sind: Erstens durch Marktversagen, welches zweitens auf das Versagen des Staates zurückzuführen ist“. Korruption wiederum stellt eine zentrale Quelle für das Staatsversagen dar.

Auch wenn die Kontrolle von Korruption für eine effektive Bereitstellung globaler öffentlicher Güter nicht ausreicht, so ist sie doch entscheidend sowohl was die politische Ökonomie globaler öffentlicher Güter angeht, als auch im Hinblick auf deren Produktion und Distribution. Der Grund dafür ist, dass Korruption die Entscheidungen darüber verzerrt, welche globalen öffentlichen Güter produziert und in welchem *Umfang* sie hergestellt werden. Dadurch erhöhen sich unmittelbar auch die Kosten für deren Bereitstellung. Die Kontrolle von Korruption ist ein wichtiges Input für die Produktion einer ganzen Reihe prekärer öffentlicher Güter wie vernünftiges wirtschaftliches Management, gut funktionierende Märkte und menschliche Sicherheit (*human security*). In diesem Sinne ist Korruptionskontrolle also selbst ein öffentliches Gut. Denn ihre positiven Effekte – die Senkung von Transaktionskosten und die Förderung effektiver Entscheidungsfindung durch ökonomische Akteure – unterliegen weitestgehend den Prinzipien der nicht-Rivalität und des nicht-Ausschlusses.

Dieser Aufsatz setzt sich mit den Schwierigkeiten auseinander, welche die Herstellung des globalen öffentlichen Guts der Korruptionskontrolle mit sich bringt. Darüber hinaus wird in einer Fallstudie gezeigt, wie eine internationale zivilgesellschaftliche Organisation, Transparency International, beim Aufbau einer Koalition zwischen Regierungen und privaten Unternehmen geholfen hat, um Korruption in der internationalen Arena gemeinsam zu kontrollieren.

Korruption als Hindernis für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter

Die Produktion globaler öffentlicher Güter schließt lokale, nationale, regionale und internationale Inputs ein, sowie die Partizipation von Regierungen, der

den Beteiligungen anderer Nutznießer - ein umfassendes Interesse an der Bereitstellung öffentlicher Güter haben, wenn der private Gewinn die Kosten zur Bereitstellung des Guts übersteigt.

Zivilgesellschaft und von privaten Akteuren. Der Konsum der öffentlichen Güter unterliegt auf der nationalen, regionalen und globalen Ebene in unterschiedlichem Ausmaß den Prinzipien der nicht-Rivalität und des nicht-Ausschlusses (Kaul et al. 1999; Sandler 1999). Ungeachtet der Breite der Inputs, der Akteure und der Konsumeigenschaften, schließt die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter generell die folgenden Schritte ein:

- Anerkennung eines Bedürfnisses,
- Identifizierung der beteiligten Akteure,
- Verhandlungen über das Niveau der Bereitstellung und die Verteilung der Lasten
- Maßnahmen zur Bereitstellung
- begleitende Überwachung und Prüfung (Monitoring)

Diese Schritte werden unabhängig davon durchlaufen, ob das globale öffentliche Gut von einem privaten Individuum bereit gestellt wird oder von einer Firma, einer zivilgesellschaftlichen Organisation, einer Regierung oder auf der Grundlage eines multilateralen Abkommens durch eine Gruppe von Regierungen oder eine internationale Organisation.

Jeder dieser Schritte ist gegenüber Korruption anfällig. In internationalen Organisationen und nationalen Regierungen beispielsweise, die die meisten globalen öffentlichen Güter herstellen, behindert Korruption die Mechanismen der Aggregation individueller Präferenzen zu kollektiven Handlungen. Wenn die verantwortlichen Akteure es im Politikprozess geschafft haben, sowohl den angemessenen Typ als auch den Umfang der betreffenden öffentlichen Güter zu identifizieren, hebt Korruption die Kosten für deren Bereitstellung und Zuteilung. Wenn den verantwortlichen politischen Akteuren im Begutachtungsprozess Fehler unterlaufen, bietet Korruption einen Anreiz, den eingeschlagenen Weg beizubehalten, anstatt eine Anpassung vorzunehmen. Und wenn die politisch Verantwortlichen ihrem privaten Interesse auf Kosten des öffentlichen Interesses nachgehen, ruft Korruption wiederum eine schlechte Politik hervor und führt zu schlechten Politikergebnissen.

Von daher ist die Kontrolle von Korruption essentiell für die effektive Bereitstellung globaler öffentlicher Güter der richtigen Art und auf einem angemessenen Niveau. Eine nähere Betrachtung der Korruption in internationalen Organisationen und nationalen Regierungen zeigt, wie die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter durch Korruption unterlaufen wird.

Die Auswirkung von Korruption in internationalen Organisationen

Globale öffentliche Güter werden oft durch internationale Organisationen bereitgestellt. Nationale Regierungen, die allein in ihrem Eigeninteresse handeln, können sich den vollen Nutzen für ihren Beitrag zur Bereitstellung des Gutes

oft nicht zu eigen machen – und sind auch nicht in der Lage, die Kosten für das Gut mit anderen zu teilen. Doch obwohl Korruption vor allem ein Problem in nationalen Regierung zu sein scheint, findet sie sich mittlerweile auch in internationalen Organisationen – was deren Fähigkeit, globale öffentliche Güter bereit zu stellen und zu verteilen, unmittelbar beeinträchtigt.

Ein in den Medien ausführlich diskutierter Fall von Korruption im Bereich des internationalen Agenda-Settings und der Gestaltung globaler öffentlicher Güter betrifft die Internationale Walfang-Kommission. Diese wurde in der Sorge um das globale öffentliche Gut eines nachhaltigen Walfang-Managements und des Erhalts der Walbestände eingerichtet. Die Kommission ist für die Erhebung von Daten über die Walbestände und die Populationsentwicklungen sowie für die Koordination der nationalen Walfangpolitiken verantwortlich. Am 19. Juli 2001 berichtete der *Daily Telegraph* (London) unter der Überschrift „Japan gibt Bestechung bei Walfang zu“, dass

„Japan erstmalig zugegeben hat, arme Nationen für die Unterstützung ihrer Befürwortung des Walfangs bestochen zu haben. Walfanggegner werfen Japan seit Jahren vor, dass das Land Entwicklungshilfgelder nutzt, um andere Nationen dazu zu bringen, für eine Wiedereinführung des kommerziellen Walfangs zu stimmen. In einem Interview mit der Australian Broadcasting Corporation bestätigte der Direktor der Japanischen Fischereibehörde, Maseyuki Komatsu, die Verdächtigungen. ‚Japan hat keine militärische Macht. Unsere Mittel sind die Diplomatie und die Entwicklungshilfe‘, sagte er. ‚Wenn wir um Verständnis für die japanische Position werben, ist klar, dass wir auf diese zwei zentralen Instrumente zurückgreifen. Ich denke, daran ist nichts falsch.“

Bei der Konferenz der Internationalen Walfangkommission im australischen Adelaide im Jahr 2000 stimmten sechs karibische Staaten in beinahe jeder Frage zusammen mit Japan, einschließlich bei der Blockade des australischen Vorschlags, im Südpazifik ein Schutzgebiet für Wale einzurichten. Atherton Martin, der dominikanische Umweltminister, legte anschließend sein Amt nieder „aus Protest gegen das, was er als japanische ‚Erpressung‘ seines Landes zur Unterstützung des Walfangs durch Androhung von Hilfskürzungen nannte“ (*Daily Telegraph*, 19.7.2001). Am 23. Juli 2001 berichtete die *Evening Post* (Wellington, Neuseeland) in dem Artikel „Japan verliert sein Gesicht durch Hilfgelder gegen freundliche Position zum Walfang“:

„Kleinststaaten wie beispielsweise St. Kitts, Nevis und Grenada ... wurden auf Drängen Japans in die Internationale Walfang Kommission aufgenommen. Sie alle sind Empfänger japanischer Hilfgelder; die Vorstellung, sie hätten irgendein originäres Interesse an Walen, Walfang und dem von Neuseeland und Australien geforderten Südozeanischen Schutzgebiet, entbehrt jeder Grundlage.“

Dieser Druck auf die Politik der Internationalen Walfangkommission unterläuft die Bereitstellung eines globalen öffentlichen Guts. Die Wahrscheinlichkeit nimmt zu, dass ein globales Allgemeingut – die weltweite Walpopulation – überausbeutet wird, möglicherweise sogar bis zum Punkt einer Bedrohung durch Aussterben. Etwas allgemeiner gefasst illustriert dieses Beispiel wie anfällig der Prozess der Einrichtung von Eigentumsrechten gegenüber Korruption ist: Das betreffende Gut bewegt sich auf einem schmalen Grad zwischen pri-

vater und öffentlicher Nutzung und alle beteiligten Akteure handeln nach der Maxime des größtmöglichen eigenen Vorteils. Im Fall der Regulierung von Walfang befördern institutionelle und technologische Innovationen im Kontext einer größeren Knappheit an Walen, dass das Gut (Wale) sich von einer öffentlich zugänglichen Ressource hin zu einer Ressource wandelt, für welche die Akteure nur noch ein begrenztes Nutzungsrecht erhalten. Viele andere globale Allgemeingüter erreichen ebenfalls ein kritisches Niveau der Überausbeutung. Korruption droht dann, eine geregelte und unparteiische internationale Reaktion zu unterminieren.

Versuche, durch Korruption übermäßigen Einfluss zu gewinnen, sind auch in anderen internationalen Organisationen offenkundig. So im Fall des Internationalen Olympischen Komitees, einer internationalen Nichtregierungs- und Non-Profit Organisation, die für die Ausrichtung der vielleicht weltweit wichtigsten Sportveranstaltung verantwortlich ist. Die Olympiade soll ein Beispiel für den friedlichen Wettbewerb zwischen Nationen abgeben - und indem sie dies tut, fördert sie wichtige globale öffentliche Güter wie den internationalen Frieden und die Völkerverständigung.

Aufgrund des politischen Ansehens und der wirtschaftlichen Aktivität, die die Olympiade mit sich bringt, ist die Auswahl der Gastländer und -städte eine der am strengsten überwachten Tätigkeiten des Internationalen Olympischen Komitees. Von daher ist die Olympiade ein Gut mit gemischten Eigenschaften. Neben den erwähnten globalen öffentlichen Gütern bringt sie auch wichtige private Vorteile für die Gastländer und -städte hervor: eine Zunahme des Tourismus, internationale Aufmerksamkeit, und möglicherweise eine erhöhte Attraktivität für Investoren. Daher bemühen sich die nationalen Regierungen sehr stark darum, dass ihre eigenen Städte für die Spiele ausgewählt werden, und geraten in Versuchung, das Internationale Olympische Komitee zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Die Wahl von Salt Lake City (USA) für die letzten Winterspiele löste eine enorme Kontroverse über Korruption aus. Am 28. Januar 1999 berichtete *The Economist* in einem Artikel mit dem Titel „Skandal in der Mormonen-Stadt“:

„Die Salt Lake City Lobby händigte Bargeld und Geschenke im Wert von etwa 780.000 US Dollar aus, um der Stadt die Olympischen Winterspiele zu sichern: Es wurden Stipendien vergeben, kostenlose medizinische Behandlung angeboten, teure Handfeuerwaffen verschenkt und Unterstützung bei lukrativen Immobiliengeschäften gewährt.“

Korruption mag die Fähigkeit des Internationalen Olympischen Komitees ein globales öffentliches Gut bereitzustellen beeinträchtigt haben, da andere Städte vielleicht mehr zu den erklärten Zielen der Olympiade beigetragen hätten, als Salt Lake City es tat.

Ein weiteres Beispiel für Korruption in einer internationalen Organisation betrifft die Weltbank, die weltweit größte Entwicklungshilfeorganisation. Die Bank leistet einen Beitrag zu globalen öffentlichen Gütern, indem sie sich

bemüht, Entwicklungsprozesse zu fördern, Armut zu reduzieren, Krankheiten zu bekämpfen, Hunger zu eliminieren, globale Ungleichheit zu mildern und die Umwelt zu schützen. Im Dezember 2000 deckte eine interne Untersuchung auf, dass drei Weltbankmitarbeiter von zwei schwedischen Unternehmen bezahlt wurden, bzw. Bestechungsgelder von diesen Unternehmen erhielten, und im Austausch dafür den Abschluss bestimmter Geschäftsverträge mit der Weltbank erreichten (Weltbank 2000a) Die betreffenden Verträge enthielten nicht genehmigungsfähige Vertragsteile und beliefen sich auf einen Wert von knapp 900.000 US Dollar.²

Jedes noch so geringe Anzeichen von Korruption – oder auch nur der Verdacht von Korruption – würde die Fähigkeit der Weltbank kompromittieren, zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter beizutragen. Mehr noch: Wenn auch nur eine Internationale Organisation in unlautere Geschäftspraktiken verwickelt würde, könnte darunter generell die Unterstützung internationaler Kooperation leiden und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter unterminiert werden.

Die Auswirkung von Korruption in nationalen Regierungen

Die meisten Fälle von Korruption lassen sich in nationalen Regierungen finden, wahrscheinlich weil ihnen staatliche Zwangsgewalt zukommt und sie zudem die Monopole über verschiedene Dienste und Verwaltungsfunktionen halten. Internationale Organisationen verfügen nicht über solche Macht: Wenn eine Regierung mit der Arbeit einer Internationalen Organisation nicht zufrieden ist, kann sie prinzipiell ihre Mitgliedschaft jederzeit kündigen. Für Individuen, die mit der Bereitstellung öffentlicher Güter durch ihre nationale Regierung unzufrieden sind, ist eine solche Lösung schwieriger.

Korruption auf der nationalen Ebene unterminiert globale öffentliche Güter, indem sie die Beteiligung der Regierungen an deren Bereitstellung negativ beeinflusst. So wird eine Regierung in einer durch Korruption geprägten Umwelt kaum fähig sein, glaubwürdige Verpflichtungen einzugehen, die für das Funktionieren internationaler Abkommen erforderlich sind. Es wird schwierig Abkommen wie beispielsweise zur Regulierung der Hochseefischerei oder der Begrenzung von Kohlendioxidemissionen zu vereinbaren, wenn einige Unterzeichner verdächtigt werden, Bestechungen zu akzeptieren, um zusätzliche Fangquoten zu erlauben oder um die Kosten für den Einbau von Filtern in Kohlekraftwerken zu vermeiden. Und selbst wenn eine Übereinkunft über eine angemessene Fangquote erreicht wird: Die Bestechungen, die gezahlt wur-

2 Die Weltbank berichtet (Weltbank 2000a), dass die „zuständige Weltbankabteilung (*Corruption and Fraud Investigation Unit*) so wie die Abteilung für Geschäftsethik und Integrität (*Office of Business Ethics and Integrity*) durch einen Anruf auf die illegalen Aktivitäten aufmerksam wurde, der bei der von der Weltbank eingerichteten Hotline für Betrug und Korruption einging.“

den, um einen den Vertrag brechenden Fischfang zu erreichen, führen dazu, dass der Schutz der Fischbestände unter das festgelegte Niveau fällt – und unterminieren so die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter auf ganzer Linie. Korruption kann auch die Bereitstellung unterschiedlicher Arten globaler öffentlicher Güter betreffen, indem sie die Entscheidungsfindungsprozesse verzerrt, in welchen individuelle Präferenzen aggregiert und in kollektive Handlungen überführt werden. Da nationale Regierungen freiwillig an der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter mitwirken, beeinträchtigt Korruption auf dieser Ebene wiederum unmittelbar viele dieser Güter.

So zeigt sich im Fall von Geldwäsche, dass eine schwache Kontrolle auf der nationalen Ebene direkt die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter behindert. Geldwäsche ist mit vielen globalen öffentlichen Missständen verbunden, einschließlich dem internationalen Terrorismus und dem Drogenhandel. Die „Financial Action Task Force on Money Laundering“, eingerichtet von der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), greift auf die Finanzinstitutionen ihrer 29 Mitgliedsstaaten zurück, um Geldwäsche zu bekämpfen. Diese erstatten der Task Force über verdächtige Transaktionen Bericht (FATF 1996). Im Oktober 2001 riet die Task Force zu zusätzlichen Maßnahmen, um die Finanzierung terroristischer Aktivitäten zu unterbinden. Unter anderem wurden die unterschiedlichen Finanzinstitutionen aufgerufen, die Task Force sofort zu informieren, falls sich ein begründeter Verdacht auf die Verwendung von Geldern für solcherlei Zwecke ergäbe. Darüber hinaus wurden die Möglichkeiten der Regierungen gestärkt, private Vermögen einzufrieren, ausführlichere Berichte über verdächtige Transaktionen einzufordern, und es wurde eine schwarze Liste von Ländern erstellt, die Umgang mit Geldern terroristischer Gruppen haben (FATF 2001)

Korruption behindert die Implementierung solcher internationaler Abkommen, weil sie die Einrichtung von Steueroasen stärkt und die Durchsetzung von Maßnahmen gegen Geldwäsche hintertreibt. Transparency International (2001: 206) stellt fest: „Bedauerlicher Weise muss Geldwäsche einfach nur ausreichend gut organisiert sein, um die internationalen Ermittlungskapazitäten zu sprengen und die jeweiligen rechtlichen Regelungen entlang des länderübergreifenden Transaktionspfads zu umgehen.“ Die unzureichende Gesetzgebung in Steueroasen, aber auch in anderen Staaten, erlaubt es Kriminellen, Treuhandfonds, Stiftungen und Geschäftsbeziehungen zu missbrauchen, um regulierende Maßnahmen zu umgehen.

Darüber hinaus hat die Financial Action Task Force on Money Laundering zwar 19 nicht kooperierende Länder und Territorien auf eine Schwarze Liste gesetzt – darunter Ägypten, Ungarn, Israel und die Russische Föderation. Doch räumt sie ebenfalls ein, dass fast zwei Drittel ihrer eigenen 29 Mitglieds-

staaten die Anti-Geldwäsche Empfehlungen nicht vollständig umsetzen.³

Unterschiede zwischen den nationalen Gesetzgebungen machen es möglich, dass die Korruption im internationalen Bankgeschäft floriert. Illegale Vermögen werden an Orte transferiert, die einfach zu nutzende Gesetzeslücken und Schlupflöcher bieten. Von daher unterminiert Korruption in nationalen Regierungen unmittelbar die internationalen Bemühungen, das wichtige globale öffentliche Gut der Verhütung von Geldwäsche bereitzustellen.

Die Kontrolle des Handels mit Diamanten aus Krisengebieten ist ein weiteres Beispiel dafür, wie Korruption auf nationaler Ebene die Bereitstellung eines globalen öffentlichen Guts unmittelbar behindert, in diesem Fall des internationalen Friedens und der Sicherheit. In den vergangenen Jahren hat der Kampf um „Blutdiamanten“ die Konflikte in der Demokratischen Republik Kongo und in Liberia geschürt. Rebellenarmeen in Angola und Sierra Leone haben solche Diamanten benutzt, um Waffen zu kaufen, und lokale Eliten vermochten sich durch den Diamantenhandel zu bereichern. Im Austausch für Schürfkonzessionen haben ausländische Armeen in den Konfliktgebieten militärische Unterstützung geleistet, so zum Beispiel die Armee Simbabwe. Gleichzeitig schickten internationale Unternehmen ihre Vertreter in die Kriegszonen, um dort illegal geförderte Steine zu kaufen.

Doch die Proteste der Zivilgesellschaft hatten großen Einfluss auf die internationale Diamantenindustrie, größtenteils dank der Arbeit von Global Witness (<http://www.globalwitness.org>). Global Witness (2000) schlägt vor, ein internationales Zertifizierungssystem einzuführen, das auf die Handelskonflikte in Angola und in anderen Regionen angewendet werden könnte. Als De Beers im Februar 2000 ankündigte, afrikanische Juwelen nicht länger verkaufen zu wollen, die aus den von Rebellenkräften kontrollierten Regionen stammen, wurde der Versuch unternommen, eine neue regulatorische Architektur für den internationalen Diamantenhandel zu entwickeln. Hier trieb vor allem die Südafrikanische Regierung den sogenannten Kimberley Prozess voran, ein weltumspannendes Zertifikat-System zur Import- und Exportregistrierung. Durch das Kontrollinstrument der „Berechtigungs-Kette“ sollen Schlupflöcher geschlossen werden, die dadurch entstehen, dass nationale Gesetze keine Unterscheidung zwischen den originären Herkunftsländern der Diamanten und den Lieferländern treffen.

Bis allerdings eine ausreichend große Anzahl an Ländern unterzeichnet hat – Angola, Belgien, die Demokratische Republik Kongo und Sierra Leone waren unter den ersten Unterzeichnerstaaten – wird die nationale Indifferenz gegenüber der Diamantenkorruption, weiterhin den internationalen Handel verzerren und effektive Sanktionen gegen Regime behindern, die gegen die Men-

3 Eine Liste der nicht kooperierenden Länder und Territorien findet sich im Internet unter http://www1.oecd.org/fatf/NCCT_en.htm

schenrechte verstoßen. So haben beispielsweise hohe Regierungsfunktionäre in Burkina Faso, Liberia und Togo von dem rechtswidrigen Handel mit Diamanten profitiert, indem sie den Export aus Konfliktgebieten deckten (Transparency International 2001: 215-216)

Die umfangreiche Literatur wirft Licht auf die hohen Kosten, die durch Korruption auf nationaler Ebene entstehen – und auf deren globale Auswirkungen. Kaufmann, Kraay und Zoido-Lobaton (1999) weisen auf die enge Kausalbeziehung zwischen Art der Regierung und entwicklungspolitischen Erfolgen hin, einschließlich des Bruttoinlandsprodukts, der Kindersterblichkeit und der Erwachsenen-Alphabetisierungsrate. Gupta, Davoodi und Tiongson (2000) zeigen, dass die Verbreitung von Korruption soziale Schlüsselindikatoren wie die Kindersterblichkeitsrate, Einkommensungleichheit, das Bildungsniveau und die Armutsrate nachteilig beeinflusst. Wie auch andere bestätigen Mauro (1995), sowie Knack und Keefer (1995), die Wichtigkeit von funktionierenden Institutionen und *good governance* für das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts. Sie zeigen, dass Korruption die Entwicklung starker Institutionen hemmt. Wei (1997) konstatiert, dass Korruption ausländische Direktinvestitionen abschreckt und eine wichtige Rolle beim Nachlassen internationaler Hilfsleistungen spielt, da sie die Beteiligungen der Geberländer an den Entwicklungsprojekten unterläuft. Alle diese Effekte von Korruption betreffen vor allem die sozial schwachen Teile der Bevölkerung. Den einkommensstarken Gruppen fällt es leichter, Ausweich- und Ersatzmöglichkeiten zu finden, wenn öffentliche Güter nicht mehr bereitgestellt werden.⁴

Korruption hält Märkte davon ab, richtig zu funktionieren, sie reduziert private Investitionen, lockt talentierte Menschen in unproduktive Tätigkeitsbereiche und stört das optimale Management natürlicher Ressourcen. Korruption unterläuft zudem auch die nationalen Bemühungen Krankheiten zu kontrollieren, den Drogenhandel zu bekämpfen, und den Regenwald zu schützen. Die globalen Implikationen beinhalten die Rodung von Waldgebieten, den Rückgang von Handelsmöglichkeiten, den Anstieg von Krankheiten, Drogenhandel und politische Instabilität, sowie die Ausbreitung von Finanzkrisen, wie dies in den späten 1990er Jahren in Ostasien der Fall war.

Kontrolle von Korruption als globales öffentliches Gut

Im vorherigen Abschnitt wurde gezeigt, dass die Kontrolle von Korruption von zentraler Bedeutung für das effektive Funktionieren guten Regierens ist und von daher auch ein wichtiges intermediäres Input bei der Produktion von öffentlichen Gütern darstellt. In diesem Abschnitt wird argumentiert, dass die Kontrolle von Korruption selbst ein öffentliches Gut ist, welches auf na-

4 Für Diskussionsbeiträge zu der Frage, inwieweit Korruption vor allem sozial schwache Bevölkerungsschichten betrifft, siehe Weltbank (2000b: 102).

tionaler und internationaler Ebene den Prinzipien des nicht-Ausschlusses und der nicht-Rivalität gehorcht: Diejenigen Akteure, die zur Durchsetzung der Kontrolle der Korruption beitragen, können nicht kooperierende Akteure von den positiven Effekten nicht ausschließen und diese positiven Effekte werden auch nicht dadurch eingeschränkt, dass anderen Akteuren daraus ein Nutzen entsteht. Da es einerseits kaum Formen supranationaler Autorität gibt, das Korruptionsproblem jedoch, wie es auch bei anderen öffentlichen Gütern der Fall ist, eine stark internationale Dimension besitzt, gestaltet sich die effektive Intervention auf diesem Gebiet schwierig. Nicht nur ziehen etwaige Nutznießer es vor, sich *nicht* an der Bereitstellung öffentlicher Güter zu beteiligen, wenn andere dies bereits tun. Vielmehr ist der Anreiz zu regelwidrigem Verhalten und einer Beteiligung an korrupten Praktiken um so stärker, je deutlicher andere Akteure ihre eigenen illegalen Aktivitäten einschränken. Diese Problemsituation lässt sich gut als klassisches Gefangenendilemma beschreiben: Alle Teilnehmer könnten von einer kooperativen Lösung profitieren, doch sehen sie sich gleichzeitig mit starken Anreizen zu regelwidrigem Verhalten konfrontiert, wodurch die Kooperation unterminiert wird.

Generell würde jedes Unternehmen und jedes Land es vorziehen, wenn die anderen Akteure Korruption kontrollierten, sie selber das eigene Verhalten dagegen nicht einschränken müssten und auch die Kosten für das Monitoring und die Durchsetzung von Korruptionskontrollen nicht zu tragen hätten. Eventuell ist es bestimmten Akteuren, die sich an der Kontrolle der Korruption beteiligen möchten, nicht möglich daran teilzunehmen. So mag beispielsweise eine Handelsgesellschaft oder ein Unternehmen in einem sehr korrupten Entwicklungsland Korruption reduzieren wollen, um so für Kreditgeber oder ausländische Direktinvestoren an Attraktivität zu gewinnen. Doch die Konfrontation mit einem korrupten Autokraten oder mit regional verwurzelten Interessengruppen (die möglicherweise auch noch mit externen Partnern vernetzt sind) würde extrem hohe Kosten verursachen.

Wie lässt sich das Regieren in einem solchen Land verbessern? Der politische Druck vor Ort mag wachsen, bis das Regime unter der Last der Korruption kollabiert. Auch könnten die lokalen korrupten Praktiken die Toleranzgrenze der außerhalb der Region ansässigen Akteure überschreiten. Internationale Organisationen, wie die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds, und zivilgesellschaftliche Organisationen, wie Transparency International, könnten diejenigen einheimischen Akteure unterstützen, die auf bessere Politik hinwirken. Darüber hinaus haben vielleicht überregionale Organisationen, welche die negativen Effekte einer politischen und wirtschaftlichen Instabilität vermeiden wollen, ein Interesse an der Bereitstellung des öffentlichen Gutes, und zwar ungeachtet der Beteiligung anderer Nutznießer. Nichts desto trotz ist es unwahrscheinlich, dass es zu einer Bereitstellung des globalen öffentlichen Guts *good governance* kommt.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Durchsetzung der Kontrolle von Korruption erinnert an die *tragedy of the commons*: Die Abwesenheit von Korruption stellt nämlich einen zusätzlichen Anreiz für korruptes Verhalten dar. Das Problem ist ähnlich gelagert wie im Fall der Bemühungen um das öffentliche Gut des Schutzes der Fischbestände. Wenn beispielsweise Fischereiflotten ein bestimmtes Gebiet zum Schutz der dortigen Fischbestände meiden, so steigt natürlich der Umfang des in dieser Region zu erwartende Fangs. Somit erhöht sich auch der Anreiz, in diesem Gebiet zu fischen. Wenn Allgemeingüter als korruptionsfreies politisches Feld organisiert sind, so entstehen für alle Staaten große Anreize, ihren nationalen kommerziellen Akteuren die Überausbeutung der Allgemeingüter und korrupte Praxen zu gestatten, insbesondere wenn eine Aufdeckung unwahrscheinlich ist. Auch können Unternehmen in einer korruptionsfreien Umwelt durch Bestechung Wettbewerbsvorteile erlangen und ihre Gewinnspannen erhöhen.

Das Gefangenendilemma angewandt auf Korruption

		Unternehmen 2	
		zahlt Bestechungsgelder	zahlt keine Bestechungsgelder
Unternehmen 1	zahlt Bestechungsgelder	a, a	c, b
	zahlt keine Bestechungsgelder	b, c	d, d

Die mit dem Anreiz zur Korruption verbundenen Probleme ähneln stark dem spieltheoretischen Szenario des klassischen Gefangenendilemmas. Das Szenario wird hier auf der Ebene einzelner Unternehmen durchgespielt (siehe Abbildung), doch ist das Analyseschema ebenso auf die Ebene von Nationalstaaten übertragbar (es würde dann untersucht, inwieweit Staaten sich an der Bekämpfung internationaler Korruption beteiligen). In der Abbildung wird dargestellt, ob sich eine bestimmte Aktion für ein Unternehmen auszahlt (*payoff*) oder nicht. In jedem Quadranten bezeichnet die erste Variable (vor dem Komma) den *payoff*-Effekt für Unternehmen 1, und die zweite Variable (hinter dem Komma) bezeichnet den *payoff*-Effekt für Unternehmen 2.

Wenn die *payoff*-Struktur so aussieht, dass a größer als b und c größer als d ist, dann ist es für jedes Unternehmen von Vorteil Bestechungsgelder zu zahlen, unabhängig davon, wie sich das andere Unternehmen jeweils verhält. Es werden also beide Unternehmen Bestechungsgelder zahlen und wir haben die

im oberen linken Quadranten dargestellte Situation, in der beide Unternehmen ein *payoff* in Höhe von a erzielen.

Wenn nun d größer als a ist, bietet die kooperative Lösung – in der keine der beiden Firmen eine Bestechung zahlt – beiden Firmen einen größeren positiven Effekt, als wenn beide Bestechungsgelder zahlen. Die höheren *payoffs* durch Kooperation stellen den Anreiz zur Zusammenarbeit und zur Bekämpfung von Korruption dar. Da jedoch in der unterstellten *payoff*-Struktur für jedes Unternehmen der Gewinn am größten ist, wenn es selbst Bestechungsgelder zahlt, das andere Unternehmen aber nicht (weil c größer als d ist), bleibt für jedes Unternehmen ein starker Anreiz aus einer kooperativen Lösung auszuscheren. Wenn aber beide ausscheren, dann kommt ein Ergebnis heraus, das für beide Unternehmen am schlechtesten ist.

Das Korruptionsszenario ist nicht so behaglich, wie es hier vielleicht erscheint. In einer globalisierten Welt – unter den Bedingungen von Marktintegration, transnationalisierter Produktion, hohem Handelsaufkommen und Auslandsinvestitionen – entstehen durch Korruptionspraktiken für alle Marktteilnehmer zunehmend unkalkulierbare Risiken. Korruption schließt eine Reihe von Verhaltensweisen ein, durch die unternehmerische Geschäfte unterminiert und Monitoring verkompliziert wird. Zudem ist die Höhe der Bestechungsgelder nicht fixiert. Unter den Bedingungen von Globalisierung und Integration vergrößert sich also einerseits der Nutzen, der sich aus der Abwesenheit von Korruption ergibt (weil die Transaktionskosten sinken), und es wird andererseits immer wahrscheinlicher, dass Korruption sich zunehmend transnational verzweigt (Eigen-Zucchi 2001).

Mit dem Aufkommen verbesserter Verpflichtungstechnologien können allerdings auch die Kosten fallen, die bei einem Wechsel vom nicht kooperativen Quadranten links oben (in dem beide Unternehmen einen *payoff* in Höhe von a erhalten) zu dem kooperativen unteren rechten Quadranten (in dem beide Unternehmen einen *payoff* in Höhe von d erzielen) entstehen. Die dazu notwendigen Technologien betreffen vor allem die freie Verfügbarkeit von Informationen und höhere Rechenschaftsstandards. Das Monitoring durch dritte Parteien aus der Zivilgesellschaft stellt eine weitere Technologie dar, durch welche die Verpflichtung zur Kontrolle von Korruption gestärkt werden kann. Wie unten gezeigt wird, ist die Förderung des Monitoring ein wichtiger Beitrag seitens der Zivilgesellschaft zur Bereitstellung des globalen öffentlichen Guts der Korruptionskontrolle.

Einige dieser Aspekte der Kontrolle von Korruption werden im U.S. *Foreign Corrupt Practices Act* von 1977 deutlich, der die Zahlung von Bestechungsgeldern durch U.S. Staatsbürger und U.S. Unternehmen und ihre Tochterfirmen verbietet. In dem Maße, in dem U.S. Firmen auf der Basis von Bestechung miteinander konkurrierten, befanden sie sich in einem nicht-kooperativen Gleichgewicht.

Der Auslöser für den Erlass des *Foreign Corrupt Practices Act* war der Watergate Skandal und die daraufhin durchgeführten Anhörungen im Kongress. In diesen ging es um fragwürdige Spenden, die von Unternehmern im Rahmen der Kampagne zur Wiederwahl von U.S. Präsident Richard Nixon gezahlt wurden (Geo-JaJa/Mangsum 1999). Die Anhörungen führten zu einer Reihe von Enthüllungen von Spendenzahlungen seitens U.S. amerikanischer Unternehmen an Regime im Ausland. Aufgedeckt wurden beispielsweise Zahlungen der Firma Lockheed an die Regierung Tanaka in Japan. Die Ausarbeitung einer Anti-Korruptions-Gesetzgebung wurde unter Gerald Ford in Angriff genommen. Mehr und mehr Firmen gaben zu, in die Bestechung der Security and Exchange Commission verwickelt zu sein, und man wurde sich zunehmend der durch Korruption entstehenden Kosten bewusst. Im Konferenzbericht des U.S. Abgeordnetenhaus (1977: 2) über den *Foreign Corrupt Practices Act* heißt es:

„Es ist unethisch, die Handlungen oder Entscheidungen ausländischer Amtsträger, ausländischer Parteien oder Kandidaten für politische Ämter im Ausland durch Zahlung von Bestechungsgeldern zu beeinflussen. Bestechung widerspricht den moralischen Erwartungen und Werten der amerikanischen Öffentlichkeit. Doch sie ist nicht nur unethisch, sondern sie ist auch eine schlechte Geschäftspraxis. Denn sie zerstört das öffentliche Vertrauen in die Integrität des freien Marktsystems. Bestechung unterläuft die Funktionsweise des Marktes, indem sie denjenigen Unternehmen Geschäfte ermöglicht, die eigentlich zu ineffizient wirtschaften, als das sie im Hinblick auf Preis, Qualität oder Service konkurrieren könnten, die zu bequem sind, um ehrliche Geschäftstüchtigkeit an den Tag zu legen, oder nicht konkurrenzfähige Produkte verkaufen wollen. Kurz gesagt: belohnt wird Korruption anstelle von Effizienz, und ethisch handelnde Unternehmen werden unter Druck gesetzt, ihre Standards zu senken, wenn sie ihre Geschäfte nicht verlieren wollen.“

Die Bestechung ausländischer Amtsträger durch einzelne amerikanische Unternehmen wirft einen Schatten auf alle U.S. Unternehmen. Solcherlei Aktivitäten können das Image eines Unternehmens schädigen, zu kostspieligen Gerichtsverfahren führen, Vertragsrücktritte verursachen und zur Pfändung amerikanischer Vermögen im Ausland führen.“

Die Abgeordneten nahmen die Kontrolle von Korruption also als ein Interesse der Vereinigten Staaten wahr, und zwar unabhängig von der Beteiligung anderer Länder. Im Fall des Watergate Skandals waren die durch Korruption entstandenen Folgekosten in den USA vermutlich groß. Tatsächlich waren Mitte der 1980er Jahre 450 Firmen mit über 1 Milliarde US Dollar in den Bestechungsskandal verwickelt (Clinard 1990: 121). Der Schatten, der unabhängig davon, ob ein Unternehmen an Bestechungen beteiligt gewesen war oder nicht, über alle U.S. Firmen geworfen wurde, indiziert, dass einige Unternehmen sich in dem unteren linken oder oberen rechten Quadranten unseres Gefangenendilemmas bewegten. Solcherlei Überlegungen beschleunigten die Entscheidung der Regierung, eine kooperative Lösung anzustreben.

Die Erfahrung mit dem *Foreign Corrupt Practices Act* weist auf ein weiteres Gefangenendilemma im Bereich des internationalen Wettbewerbs um Handel und Investitionen hin. Nachdem der *Act* in den USA in Kraft getreten war, folgte bemerkenswerter Weise keine andere Nation mit ähnlichen Gesetze-

bungen diesem Beispiel. Offensichtlich war niemand bereit, die Kosten für die Bereitstellung des globalen öffentlichen Guts zu übernehmen, einschließlich der Kosten für das Monitoring und die Durchsetzung der Korruptionskontrollen. In vielen Industrienationen blieb Bestechung tatsächlich als legitime Geschäftsausgabe steuerlich absetzbar. Mehr noch, Unternehmen in anderen Ländern profitierten von den gesetzlichen Beschränkungen für U.S. Firmen. Die Zahlen sind umstritten. Doch schätzt das U.S. Handelsministerium, dass 1994 und 1995 auf Grund des Bestechungsverbots etwa 100 Verträge mit U.S. amerikanischen Firmen im Wert von etwa 45 Milliarden U.S. Dollar gar nicht erst zustande kamen. Das U.S. Finanzministerium schätzt den Umfang der verlorenen Geschäfte auf etwa 30 Milliarden U.S. Dollar pro Jahr (zitiert in Galtung 2000).

Lambsdorff (1998) weist darauf hin, dass sich dieser Effekt auch gemäß seiner Studie über Handelsmuster und Bestechung bestätigt. Lambsdorff untersucht eine Reihe von Faktoren und zeigt, dass Firmen in Malaysia und Schweden einen relativen Nachteil gegenüber korrumpierenden Konkurrenten haben. Exportunternehmen aus Ländern wie Belgien, Italien und der Republik Korea dagegen zeigen in dieser Hinsicht eine positive Bilanz. Von daher schließt Lambsdorff, dass die Unterschiede auf die unterschiedliche Bereitschaft der Exporteure, Bestechungen zu zahlen, zurück zu führen sind.

Nichts desto trotz haben einige Autoren die Größe der U.S. Geschäftsverluste angezweifelt. U.S. Firmen konkurrieren größten Teils untereinander; die Wettbewerbssituation ist durch die einzigartige Technologie und die Qualität der Güter und Dienstleistungen bestimmt (Parker 1976; Romeneski 1982, zitiert in Geo-JaJa/Magnum 1999). Sicherlich haben einige U.S. Firmen in der Folge des *Foreign Corrupt Practices Act* Geschäfte verloren - sowohl an andere U.S. Firmen als auch im internationalen Wettbewerb, der durch kein internationales Abkommen beschränkt war. Dennoch wurden die Kosten für Korruption innerhalb der Vereinigten Staaten als akut wahrgenommen und waren bis auf ein Niveau angestiegen, das zu unilateralen Handlungen zwang.

Es lässt sich festhalten, dass wenn einige Firmen die Zahlung von Bestechungen unterlassen, sich daraus für andere Firmen ein zusätzlicher Anreiz ergibt, durch korrupte Praktiken Geschäfte für sich positiv zu beeinflussen. Ähnlich verhält es sich, wenn einzelne Nationen ihren Exporteuren Einschränkungen auferlegen. Für andere Nationen gibt es dann einen Anreiz, ihren Unternehmen durch das Gestatten von Korruption Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Richardson (2001: 101) stellt fest: „Angenommen, dass eine hohe Geschäftintegrität und die Ablehnung von Bestechung ein öffentliches Gut darstellen, dann werden diejenigen Unternehmen, die mit Bestechungen fortfahren (und dabei auch Partner finden) zu Trittbrettfahrern mit einem Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren Konkurrenten.“ Wenn nur einzelne Akteure Korruption kontrollieren und einschränken, so ist es wahrscheinlich, dass der Gewinn der an-

deren sogar noch die aus einer Kooperation zu erwartenden positiven Effekte übertrifft. Ebenfalls ist es plausibel, dass wenn andere Korruption nicht kontrollieren, es sich immer noch auszahlt, selber zu bestechen. In dem sich daraus ergebenden Gefangenendilemma nimmt jede Nation und jedes Unternehmen eine dominante Strategie wahr, die Bestechung beinhaltet und nicht zu einer Kontrolle von Korruption beiträgt.

Insofern ist die Bereitstellung des globalen öffentlichen Guts der Korruptionskontrolle schwierig. Aber Globalisierung und Öffentlichkeitsarbeit tragen dazu bei, dass die Öffentlichkeit und die politisch verantwortlichen Akteure zunehmend auf die Kosten der Korruption aufmerksam werden, und so auch die Bemühungen um eine Reduzierung von Korruption angespornt werden. Zusätzlich sind der Politik durch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen neue Instrumente an die Hand gegeben, durch welche die Kosten zur Kontrolle von Korruption gesenkt und Schritte wie die Unterzeichnung der OECD Konvention gegen Bestechung von 1997 ermöglicht werden.

Die Rolle von Transparency International bei der Korruptionsbekämpfung

Viele zivilgesellschaftliche Organisationen haben eine wichtige Rolle bei der Kontrolle von Korruption gespielt. Unter den führenden ist Transparency International. Die Organisation wurde 1993 von 10 Gründungsmitgliedern aus Industrie- und Entwicklungsländern ins Leben gerufen - aus Sorge über die Korruption und in der Überzeugung, dass das Ende des Kalten Krieges eine Möglichkeit bot, diese zu bekämpfen. Mit ihrer Arbeit hat Transparency International zum Verständnis von Korruption beigetragen und durch die Öffentlichkeitsarbeit an einer Konsensbildung über die Schädlichkeit von Korruption mitgewirkt.

Gemeinsam mit anderen Lobby-Organisationen hat sich Transparency International bei der Bildung von Koalitionen engagiert, durch nationale Netzwerke und Sektionen einheimische Unterstützung mobilisiert und die Überwachung von Abkommen übernommen, um allen Unterzeichnern deren Einhaltung zu garantieren. Durch diese Maßnahmen hat Transparency International einen Ausstieg aus dem Gefangenendilemma ermöglicht und sich dabei unmittelbar mit mächtigen und konzentrierten Interessen auseinandersetzen müssen.

In den frühen 1990er Jahren, bevor Transparency International gegründet wurde, waren nur wenige Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung gemacht worden. 1977 entwickelte die Internationale Handelskammer die *Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery* (Verhaltensregeln zur Bekämpfung von Erpressung und Bestechung), doch waren diese kaum durchsetzbar und erwiesen sich somit als ineffektiv. Wie bereits ausgeführt, waren die Vereinigten Staaten zunächst das einzige Land, in dem die Bestechung ausländi-

scher Amtsinhaber kriminalisiert wurde und in vielen OECD Ländern blieb Bestechung weiterhin als Posten einer legitimen Geschäftspraxis steuerlich absetzbar.

In der sozialwissenschaftlichen Forschungsliteratur wurden lange Zeit irrige Annahmen über die Effekte von Korruption publiziert. So trafen einige Autoren die Unterscheidung zwischen guter und schlechter Korruption. In diesem Zusammenhang wurde beispielsweise argumentiert, dass diejenige Bestechung, die bürokratische Hürden reduzieren und andere Hindernisse beseitigen soll, als gute Korruption einzuschätzen sei, da sie ja ökonomische Effizienz befördere (Galtung 2000: 20).

Seitens der Entwicklungsländer war wenig Enthusiasmus über die Thematisierung von Korruption zu spüren. Hier sorgte man sich vor allem über die Beibehaltung des Entwicklungshilfeniveaus. Internationale Abkommen über nationale Gesetzgebungen wurden als Einmischung in die eigenen Angelegenheiten empfunden. Viele erfahrene Entwicklungshelfer der Weltbank waren sich beispielsweise der schädlichen Effekte von Korruption für Entwicklungsprojekte sehr wohl bewusst. Doch die Rechtsabteilung der Weltbank hielt daran fest, dass die Einmischung in nationale politische Fragen ihrer Charta widersprechen würde, und forderte, dass Entscheidungen über Kredite ohne Rücksicht auf politische Erwägungen zu treffen seien (Galtung 2000: 23).

Mit dem Ende des Kalten Krieges jedoch verschoben sich die internationalen Prioritäten und die Leistungsfähigkeit von Entwicklungshilfeprogrammen wurde zu einem zentralen Punkt in den Haushaltsdebatten der Geberländer. Mehr und mehr rückten damit auch die entwicklungshemmenden Effekte von Korruption ins Blickfeld der sozialwissenschaftlichen Forschung und Transparency International fand zunehmend Unterstützung bei Regierungen, internationalen Organisationen und multinationalen Konzernen.

Der Ansatz von Transparency International beruht vor allem darauf, nicht-konfrontative „nationale, regionale und globale Koalitionen (aufzubauen), die den Staat, die Zivilgesellschaft und den privaten Sektor umfassen, um inländische und internationale Korruption zu bekämpfen“ (Galtung 2000: 26). Die Organisation verfolgt dieses Ziel, indem es öffentliches Bewusstsein schafft, Lobbyarbeit bei Regierungen betreibt und Abkommen zur Reduzierung von Korruption unterstützt. Wichtige und beständige Beiträge bestehen darin, Korruption auf die Agenda nationaler Regierungen zu setzen, wissenschaftliche Forschung zu leisten und internationale Finanzinstitutionen bei der Strategieentwicklung zu unterstützen. Transparency International betont dabei immer wieder die nachteiligen Effekte von Korruption (von denen wiederum die sozial schwachen Bevölkerungsgruppen besonders betroffen sind) und engagiert sich stark in der Öffentlichkeitsarbeit.

Das effektivste Werkzeug von Transparency International, um öffentliche Aufmerksamkeit zu erzielen, ist der *Corruption Perceptions Index*, der seit

1995 jährlich veröffentlicht wird. Der Index 2001 basiert auf 14 Erhebungen; damit ein Land in den Index aufgenommen wird, sind mindestens 3 von ihnen erforderlich.⁵ Unter den 91 Ländern, die im Index 2001 aufgeführt werden, rangiert Finnland als das Land mit der wenigsten und Bangladesch als das mit der meisten Korruption.

Beispielhaft lässt sich der Ansatz von Transparency International an der Entwicklung des Integritätspakts zeigen, sowie an ihrer Beteiligung an der OECD Antibestechungskonvention. Schließlich basiert der Ansatz von Transparency International auf der Grundlage der laufenden Forschungen über Korruption und über die Instrumente zu ihrer erfolgreichen Bekämpfung.

Einige Merkmale von Korruption und Elemente einer effektiven Kontrolle

Die Arbeit von Transparency International basiert wesentlich auf Tiefenanalysen über die Charakteristika von Korruption. Lambsdorff (2002) verwendet einen Transaktionskosten-Zugang und spezifiziert Eigenschaften von Korruption auf einer allgemeinen Ebene. Dabei identifiziert er drei Schritte, welche die an einer korrupten Transaktion beteiligten Akteure stets unternehmen müssen:

- Es muss ein Geschäftspartner gefunden und der Vertrag spezifiziert werden.
- Es müssen Mechanismen entwickelt werden, um den Vertrag durchzusetzen und Vertragsbruch zu unterbinden, da es typischerweise zu keinem zeitgleichen Tausch kommt.
- Es müssen Wege gefunden werden, um die Beziehung im Anschluss an die Transaktion zu gestalten, denn alle beteiligten Akteure sind dann im Besitz belastender Informationen über die jeweils anderen (Lambsdorff 2002: 3-4).

Lambsdorff meint, dass eine effektive Strategie zur Bekämpfung von Korruption darin besteht, Wege zur Unterbrechung genau dieser Schritte zu finden.

Richardson (2001) listet eine Reihe von Kriterien für eine effektive Antikorruptions-Kampagne auf. Obwohl viele verschiedene anspruchsvolle Programme zur Bekämpfung von Korruption entwickelt worden sind, müssen doch auf der grundlegenden Ebene stets die gleichen Maßnahmen getroffen werden: Es gilt, „(1) die Anreize und Gelegenheiten für Erpressung und Bestechung zu reduzieren; (2) das Risiko einer Aufdeckung zukünftiger Bestechung für alle Beteiligten deutlich zu erhöhen; (3) die Wahrscheinlichkeit und die Schwere der strafrechtlichen Sanktion bei der Aufdeckung von Bestechung zu erhöhen“ (ebd. 91). Wie unten gezeigt wird, operieren Antikorruptions-Programme, einschließlich der von Transparency International, auf allen diesen Ebenen, und versuchen so das Gefangenendilemma zu bewältigen.

⁵ Näheres über den *Corruption Perceptions Index* für 2001 findet sich im Internet unter www.transparency.org/documents/cpi/2001/cpi2001.html

Integritätspakte

Die letzte Ausgabe von Transparency Internationals *Source Book* (2000) beschreibt global funktionale Strategien zur Bekämpfung von Korruption und beschäftigt sich in Fallstudien mit den Gesetzen, Institutionen und Verfahren, die dabei effektiv zu sein scheinen. Bei Integritätspakten zwischen Regierungen und Unternehmen, welche sich um Aufträge bewerben, handelt es sich um groß angelegte Projekte, die das Problem der Korruption an der Wurzel packen sollen. In diesen Abkommen verpflichten sich die staatlichen Autoritäten und die privaten Firmen zur Verweigerung aller „direkten oder indirekten Bestechungen, Geschenke und aller anderen Formen von Gefälligkeiten im Gegenzug für eine Vorteilsgewähr beim Angebot, bei der Angebotsevaluation, bei Vertragsabschluss und in dem darauf folgenden Implementierungsprozess“ (Transparency International 2001b: 2). Diese Pakte bauen in etwa 50 Wettbewerbssituationen überall auf der Welt Koalitionen unter Geschäftspartnern, Regierungsbehörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf.

Integritätspakte richten sich gegen das Gefangenendilemma, indem sie glaubwürdige Verpflichtung produzieren. Keiner der Beteiligten muss mehr fürchten, gegenüber Konkurrenten, die weiterhin Bestechungen zahlen, benachteiligt zu werden. Der Pakt beinhaltet Kontrollen durch unabhängige Dritte, wie glaubwürdige zivilgesellschaftliche Organisationen, und gewährleistet Transparenz in der Angebots- und in der Implementierungsphase von neuen Projekten. Zusätzlich verpflichten sich die Teilnehmer, die persönlichen Vermögensverhältnisse ihrer Mitarbeiter ab der Ebene des Projektmanagements aufwärts offen zu legen. Durch diese Maßnahmen werden die Transaktionskosten zur Ermittlung von Korruptionspartnern, zur Spezifizierung illegaler Verträge, sowie das Risiko einer Aufdeckung erhöht.

Integritätspakte konkretisieren auch Sanktionen für Zuwiderhandlungen, einschließlich der Kündigung von Verträgen, der Haftung für Schäden sowohl gegenüber Regierungen als auch anderer Vertragsparteien, die Einbehaltung von Kautionen und den temporären Ausschluss von zukünftigen Geschäftsverträgen mit Regierungen. Im Korruptionsfall erhöhen die prozeduralen Regeln die Wahrscheinlichkeit einer Aufdeckung. Die vorgesehenen Sanktionen, insbesondere die Haftung für Schäden und der zukünftige Geschäftsausschluss, erschweren die Strafe. Korruption wird riskanter und die Gestaltung von Geschäftsbeziehungen im Anschluss an eine Korruption wird verkompliziert.

Mit der Entwicklung des Integritätspaktes hat Transparency International konkrete Schritte identifiziert, die es den beteiligten Akteuren erlauben, Korruption zu reduzieren. Durch den Pakt trägt Transparency International zum Aufbau von Koalitionen bei, die einen Ausweg aus dem Gefangenendilemma

bieten. Unternehmen müssen nun nicht mehr fürchten, sich allein durch den Verzicht auf Bestechung in eine nachteilige Wettbewerbssituation zu manövrieren. Solche Verpflichtungen sind allerdings nur dann glaubwürdig, wenn die prozeduralen Verfahren transparent sind und überwacht werden. Von daher hat Transparency International Instrumente ausgearbeitet, welche die notwendige Verfahrenstransparenz garantieren und eine Überwachung durch unabhängige Dritte auf der Grundlage einer Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen gewährleisten. Allein durch die Zusammenarbeit von Regierungen und Unternehmen wäre der Aufbau solcherart Glaubwürdigkeit wohl kaum zu erreichen. Schlussendlich erhöhen ex-ante-Übereinkommen über substantielle Sanktionen die Risiken und Kosten von Bestechung.

Die OECD Antibestechungskonvention

Integritätspakte operieren vor allem auf der nationalen Ebene und richten sich an Regierungen, nationale zivilgesellschaftliche Organisationen, sowie inländische und internationale Unternehmen. Doch Transparency International versucht auch die „Angebotsseite“ durch internationale Übereinkommen zu bekämpfen, am wichtigsten ist in diesem Zusammenhang die *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* (Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer öffentlicher Amtsträger bei Internationalen Geschäftstransaktionen) Das Ziel dieses internationalen Abkommens ist es, den nationalen Regierungen einen koordinierten Ausweg aus der Korruptionsfalle anzubieten.

Als Transparency International begann für Reformen einzutreten, um so die systematische und groß angelegte Korruption der politischen Entscheidungsträger – vor allem der Funktionäre und Politiker in Entwicklungsländern – zu kontrollieren, tolerierten die meisten OECD-Länder im Rahmen ihrer Gesetzgebung die Bestechung im Ausland durch eigene Exporteure. Nicht nur wurden Bestechungen als steuerlich absetzbare Geschäftsausgaben behandelt. Vielmehr wurden sie auch durch Regierungssubventionen wie Exportfinanzierungen und -versicherungen gefördert und als unangenehm, dabei jedoch notwendiger Bestandteil der Geschäfte auf den neuen Wachstumsmärkten bewertet.

Kabinettsmitglieder und hohe Offizielle aus den OECD-Ländern begegneten den Bemühungen, etwas an dieser Situation zu ändern, mit Erklärungen, in denen sie die Notwendigkeit der Auslandsbestechung durch eigene Exportunternehmen darlegten. In Deutschland zum Beispiel schmettete die Regierungskoalition unter Helmut Kohl etliche Versuche der Oppositionsparteien ab, Reformen einzuführen, die auf die Ächtung der Bestechung im Ausland durch deutsche Exportunternehmen abzielten. Argumentiert wurde dabei, dass die Reformen deutsche Arbeitsplätze vernichten würden. Lord Young, ein

ehemaliger Handels- und Industrieminister in Großbritannien, äußerte über Bestechung im Ausland, dass man „es tun muss, wenn man im Geschäft bleiben will“ (zitiert nach Galtung 2000: 20).

In Frankreich wurde bis 1993 die Steuerabzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern, die französische Firmen im Rahmen internationaler Geschäftstransaktionen zahlten, durch eine Abteilung des Finanzministeriums mit der Bezeichnung „confessional“ gefördert (Pujas 2000: 11). Auch nach der Schließung dieser Abteilung blieb die steuerliche Absetzbarkeit von Bestechungskosten in der Form von Vorauszahlungserklärungen erhalten. Die französische Regierung unterstützte sogar einen Gesetzesentwurf, der die Antibe­stechungskonvention der OECD von 1997 unmittelbar konterkariert hätte. Im Fall der Bestechung ausländischer öffentlicher Amtsträger hätte das betreffende Gesetz eine strafrechtliche Verfolgung verhindert, wenn die Korruptionsübereinkunft vor der Annahme des neuen Gesetzes abgeschlossen worden wäre. Dadurch hätten korrupte Verträge auch nach der Implementierung der neuen Restriktionen ihre Gültigkeit behalten. Der Gesetzesentwurf wurde jedoch im Parlament abgelehnt (Pujas 2000: 11).

Korruption war in der internationalen Arena so weit verbreitet, so sehr die Norm, dass es unmöglich erschien sie zu unterbinden, ohne den nationalen Handelsinteressen irreparablen Schaden zuzufügen. Ein klassisches Gefangenendilemma: Weit verbreitete Ablehnung der Bestechung ausländischer Amtsträger, wachsende Angst vor den durch Korruption erzeugten Risiken und Schäden, aber kein Ausweg ohne den Verlust von Geschäften. In einer wettbewerbsförmigen Umgebung, in der die Regierungen danach streben, die Geschäftsinteressen der eigenen nationalen Unternehmen zu fördern, wo Monitoring und Durchsetzung von Korruptionskontrollen schwer zu organisieren sind, stellte ein koordinierter Ausweg eine kaum zu bewältigende Herausforderung dar.

Doch der Wind begann sich bereits zu drehen. 1994 mündete eine US geführte diplomatische Initiative in die Annahme der ersten OECD Empfehlung über Korruption (Galtung 2000: 32). Transparency International hatte im Berliner Aspen Institut, wie auch an anderen Orten, vertrauliche Treffen zwischen zahlreichen Topmanagern arrangiert. Dabei trat deutlich zu Tage, dass viele Firmen Korruption eigentlich ablehnten. Doch normalerweise befinden sich Firmen, die nicht bestechen, gegenüber ihren Konkurrenten in einem Wettbewerbsnachteil. Für diese wiederum gilt, dass sie

„oft unlautere Vermittler beschäftigen müssen; zwei Bücher führen, um die Verschwiegenheit zu wahren; dem unberechenbaren Risiko einer Aufdeckung ausgesetzt sind, nicht einklagbare Verbindlichkeiten eingehen und Erpressung fürchten müssen; schließlich das unlautere Verhalten ihre eigenen Exekutive verzeihen oder zumindest tolerieren.“ (Richardson 2001: 84)

Transparency International startete darauf hin eine Lobby-Kampagne. Das Netzwerk der nationalen Transparency Sektionen begann für ein Antikorrup-

tionsabkommen in der OECD zu werben, und die koordinierte und gleichzeitige Beendigung der Korruptionspraktiken zu unterstützen. Der Durchbruch kam, als einige der größten europäischen multinationalen Konzerne – darunter alle Teilnehmer der Treffen im Aspen Institut – einen offenen Brief an ihre jeweiligen Regierungen unterzeichneten, in dem auf eine Unterstützung der OECD Konvention gedrängt wurde.

Die *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* wurde Ende 1997 unterzeichnet. Nachdem 12 der Unterzeichnerstaaten sie ratifiziert hatten, trat sie im Februar 1999 in Kraft. Ende 2001 hatten 34 von 35 Unterzeichnerstaaten die Konvention ratifiziert, einschließlich etlicher nicht-OECD Mitglieder.⁶

„Die Konvention leistet eine allgemeine Definition der Begriffe *Bestechung* (bribery) und *Ausländischer Amtsträger* (foreign official) und legt fest, dass die Bestechung ausländischer öffentlicher Amtsträger mit effektiven, angemessenen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen belegt werden soll. Das Ausmaß der Strafe richtet sich nach demjenigen Strafmaß, welches für eine Bestechung inländischer öffentlicher Amtsträger über die betreffende Partei verhängt werden würde.“ (Artikel 3)

Der Vertragstext verpflichtet die Unterzeichner im Ausland begangene Korruption strafrechtlich zu verfolgen und, wie auch der Integritätspakt, vergrößert es die Transaktionskosten für korrupte Praktiken und erhöht das Risiko der Aufdeckung. Zwar beinhaltet die Konvention keine formalen Mechanismen zur Sanktionierung derjenigen Unterzeichnerstaaten, die die Antibestechungsgesetze national nicht durchsetzen. Dennoch ist zu erwarten, dass die öffentliche Aufmerksamkeit und die nationale und internationale Ächtung von Zuwiderhandlungen, eine Einhaltung der Konvention sicherstellen.

Die Konvention legt ein elaboriertes System fest, „um die vollständige Implementierung der Konvention (...) [durch] den Rahmen der OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions zu unterstützen und zu überwachen“ (Artikel 12) Die Arbeitsgruppe verfasst detaillierte Berichte über die nationale Gesetzgebung der beteiligten Länder und beteiligt sich an umfassenden Konsultationen, bei denen auch zivilgesellschaftliche Organisationen wie Transparency International öffentlich wirksam werden. Um den Unterzeichnern darüber hinaus zuzusichern, dass die anderen beteiligten Akteure die Konvention einhalten, hat Transparency International eine eigene Arbeitsgruppe gegründet. Diese übernimmt Monitoringfunktionen und stellt eine Checkliste bereit, anhand der die nationalen Transparency Sektionen die jeweiligen Gesetzgebungen überprüfen können.⁷

Der Text der Konvention nimmt unmittelbar auf globale öffentliche Güter und das Gefangenendilemma der internationalen Korruptionskontrolle Bezug.

6 Für Informationen über die Unterzeichner siehe www.oecd.org/pdf/M00017000/M00017037.pdf

7 Für aktuelle Informationen über die Implementierung der OECD Antibestechungskonvention, siehe Quinones (2001).

Die Präambel erklärt, dass „alle Länder die Verantwortung für die Bekämpfung von Bestechung bei internationalen Geschäftstransaktionen teilen“; ein Appell an die nationalen Regierungen, sich bei der Bereitstellung dieses globalen öffentlichen Guts des Trittbrettfahrens zu enthalten. Die Präambel ruft darüber hinaus dazu auf, „Bestechung unverzüglich auf effektive und koordinierte Art und Weise zu kriminalisieren“. Ferner weist sie auf die Notwendigkeit eines koordinierten und gleichzeitigen Ausstiegs aus dem Gefangenendilemma hin. Schließlich legt sie in Artikel 5 fest, dass ihre Durchsetzung „nicht durch Erwägungen der nationalen wirtschaftlichen Interessen, durch mögliche Effekte auf die Beziehungen zu einem anderen Staat oder die Identität der betroffenen natürlichen oder juristischen Personen beeinflusst werden soll“. Auch in diesem Zusammenhang wird die Notwendigkeit betont, dass die Unterzeichner über ihre unmittelbaren nationalen Interessen hinausschauend agieren und sich zu einer strikten Durchsetzung der Konvention verpflichten. Ein Erfolg der Konvention besteht bereits heute darin, dass die nationalen Gesetzssysteme für globale Korruption dramatisch verschärft wurden und internationale Finanzinstitutionen die Regierungsaufgaben in ihre operativen Kernbereiche integriert haben. Transparency International spielte bei der Entwicklung dieses koordinierten Ausstiegs aus der Korruptionsfalle eine wichtige Rolle.

Fazit

Die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter ist eine besondere Herausforderung. Hierzu gehört auch die Kontrolle der internationalen Korruption. Vor dem Hintergrund der Bereitstellung öffentlicher Güter gewinnt Korruption insbesondere auf Grund von zwei Merkmalen, die ihre Bekämpfung schwierig machen, an Bedeutung. Zum einen stellt die Kontrolle von Korruption eine intermediäre Investition in die Herstellung anderer öffentlicher Güter dar, einschließlich der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Korruption verzerrt die Entscheidungen darüber, welche öffentlichen Güter produziert und in welchem Ausmaß sie bereit gestellt werden. Darüber hinaus vermag sie internationale Abkommen zu unterlaufen, durch welche globale öffentliche Missstände, wie beispielsweise Geldwäsche oder die Erschöpfung der Fischbestände, verhindert werden sollen.

Zum anderen ist die Kontrolle von Korruption selbst ein globales öffentliches Gut, da sie weitgehend den Prinzipien der nicht-Rivalität und des nicht-Ausschlusses gehorcht. Wenn eine Nation oder ein Unternehmen von korrupten Praktiken Abstand nimmt, so ziehen sowohl diejenigen einen Nutzen daraus, die zu diesem globalen öffentlichen Gut beitragen, als auch andere, die sich nicht beteiligen. Für diese Akteure erhöht sich allerdings der Anreiz, an korrupten Praktiken festzuhalten. Von daher lassen sich die Bemühungen, die

internationale Korruption unter Kontrolle zu bringen, treffend durch das klassische Gefangenendilemma charakterisieren: Jede Nation und jedes Unternehmen würde es vorziehen, jeglicher Bestechung einen Riegel vorzuschieben, müsste aber zur Durchsetzung einer solchen Politik hohe Kosten auf sich nehmen, solange die anderen weiterhin korrupte Praktiken pflegen.

Schließlich wird das globale öffentliche Gut der Korruptionskontrolle nur dann dauerhaft Bestand haben, wenn es von der Öffentlichkeit eingefordert, überwacht und gestärkt wird. Von zentraler Bedeutung für diesen Prozess sind attraktive und kaum umkehrbare Maßnahmen wie die Verbesserung der Bildung, die Stärkung der Demokratie und die Erhöhung der Transparenz und des Zugangs zu Informationen. Wo es gilt, Verbindlichkeiten herzustellen und divergierende Interessen zu bündeln, ist die Zivilgesellschaft zu einem wirklichen Partner staatlicher und privater Akteure geworden. Auf der Basis der Verpflichtung und der Unterstützung durch individuelle Mitglieder, Regierungen und Institutionen, hat Transparency International einen bedeutsamen Beitrag zu dem globalen öffentlichen Gut der Kontrolle von Korruption geleistet. Transparency International hat Informationen über die zerstörerischen Wirkungen von Korruption zusammen getragen, öffentliche Aufmerksamkeit geweckt und das Problem auf die nationale und die internationale politische Agenda gesetzt.

Da in manchen Ländern die nationalen Bemühungen für sich genommen zu schwach sind, und weil internationale Bemühungen ohne Unterstützung von der Basis kaum aufgenommen werden, bedarf es sowohl nationaler wie auch internationaler Initiativen, wenn man der Korruption erfolgreich begegnen will. Diese zweifache Erfordernis spiegelt sich in der Struktur von Transparency International wieder: Fast 80 nationale Sektionen mobilisieren öffentliche Unterstützung für Anti-Korruptionsmaßnahmen, welche Integritätspakte ebenso einschließen wie Monitoring- und Überwachungstechniken.

Viele andere zivilgesellschaftliche Organisationen arbeiten ebenfalls an der Basis. Global Witness zum Beispiel widmet sich vor allem der Verbindung zwischen der Ausbeutung natürlicher Ressourcen einerseits - Diamanten oder Wälder - und Konflikten und Menschenrechtsverletzungen andererseits. Dabei stellt die Organisation vor allem Informationen bereit. Das National Democratic Institute bekämpft Korruption, indem es demokratische Prozesse und die Verantwortlichkeit von Regierungshandeln vorantreibt (www.ndi.org). Das Anti-Corruption Gateway ist eine Fundgrube für Informationen über den Kampf gegen Korruption (www.nobribes.org). Ähnlich ist das Uganda Debt Network darum bemüht, öffentliche Aufmerksamkeit zu wecken. Dabei geht es dem Netzwerk vor allem darum, staatliche Rechenschaft über die Verwendung von internationalen Krediten und Finanzhilfen einzufordern. (www.udn.or.ug). Uganda Debt Network überwacht Schulen und Krankenhäuser, denen öffentliche Mittel zugeteilt wurden, um festzustellen, ob sie

auch wirklich Schulbücher oder Medikamente erhalten. Um seine Arbeit in der Öffentlichkeit bekannt zu machen, engagiert das Netzwerk Musiker und Künstler. Solcherlei Initiativen leisten einen wichtige Beitrag zur kontinuierlichen Verbesserung von *governance*.

Indem Transparency International die OECD Antibestechungskonvention und ähnliche Initiativen unterstützt, hat sie auf internationaler Ebene unterschiedlichen Akteuren geholfen, einen koordinierten Ausweg aus dem Gefangenendilemma zu finden. Durch die Bereitstellung von Kontrollen durch unabhängige Dritte helfen glaubwürdige zivilgesellschaftliche Organisationen, Probleme der Verbindlichkeit zu bewältigen, und vermitteln den Beteiligten die Sicherheit, dass sie nicht ohne Hilfe den Zwängen von korrupten Praktiken ausgeliefert sind. Die Verantwortlichkeit von Regierungen kann nur dann gestärkt und Korruption wirksam bekämpft werden, wenn Regierungen, private Akteure und zivilgesellschaftliche Organisationen eine Partnerschaft eingehen. Solche Partnerschaften liefern ein spürbares Beispiel für die entscheidende Rolle, die zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter spielen können.

Übersetzung aus dem Englischen von Henrik Lebuhn

Literatur

- Clinard, Marshall Barron (1990): *Corporate Corruption: The Abuse of Power*, New York
- Eigen-Zucchi, Christian (2001): *The Measurement of Transactions Costs*, Diss., George Mason University, Department of Economics, Fairfax, Va. (<http://eigen1.tripod.com/tpi.pdf>)
- FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) (1996): *The Forty Recommendations*, OECD, Paris (http://www1.oecd.org/fatf/SreccsTF_en.html)
- FATF (2001): *Special Recommendations on Terrorist Financing*, OECD, Paris (http://www1.oecd.org/fatf/SRecsTF_en.html)
- Galtung, Fredrik (2000): A Global Network to Curb Corruption: The Experience of Transparency International, in: Florini, Ann M. (Hg.): *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Washington, D.C.
- Geo-Jaja, Macleans A./ Mangum, Garth L. (1999): *The Foreign Corrupt Practices Act's Consequences for U.S. Trade: The Nigerian Example*, Africa Economic Analysis 27 (march). [<http://www.afbis.com/analysis/corruption.htm>]
- Global Witness. (2000). *Conflict Diamonds: Possibilities for the Identification and Certification and Control of Diamonds*, Briefing Document, London [<http://www.globalwitness.org/campaigns/diamonds/downloads/conflict.pdf>]
- Gupta, Sanjeev/ Davoodi, Hamid/ Tiongson, Erwin (2000): *Corruption and the Provision of Health Care and Education Services*, IMF Working Paper 00/116. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel/ Kraay, Art/ Zoido-Lobaton, Erwin (Hg.) (1999): *Governance Matters*, Policy Research Paper 2196, Weltbank, Development Research Group and World Bank Institute, Washington, D.C.
- Kaul, Inge/ Grunberg, Isabelle/ Stern, Marc A. (Hg.) (1999): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York
- Knack, Stephen/ Keefer, Philip (1995): *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests using Alternative Institutional Measures*, in: Economics and Politics 7 (3), 207-227
- Lambsdorff, Johann Graf (1998): *An Empirical Investigation of Bribery in International Trade*, European Journal of Development Research 10 (1), 40-59

- Lambsdorff, Johann Graf (1999): *Corruption in Empirical Research: A Review*. Working paper, Transparency International, Berlin
- Lambsdorff, Johann Graf (2002): *Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of Law*, *Journal of Economic Behaviour and Organization* 48 (3), 221-241
- Martin, Lisa (1999): The Political Economy of International Cooperation, in: Kaul, Inge/ Grunberg, Isabelle/ Stern, Marc A. (Hg.): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York
- Mauro, Paolo (1995): Corruption and Growth, in: *Quarterly Journal of Economics* 110 (3), 681-712
- McGuire, Martin/ Olson, Mancur (1996): The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force, in: *Journal of Economic Literature*, 34 (march), 72-96
- Parker, Welcott (1976): *Bribery in Foreign Lands: The Difference between Expide and Suborn*, in: *Vital Speeches*, 15. February, 281-284
- Pujas, Veronique (2000): *Corruption via Party Financing in France*. Working paper prepared for a Transparency International workshop on corruption and political party funding, october, La Pietra, Italy [http://www.transparency.org/working_papers/country/france_paper.html]
- Quinones, Enery (2001): Implementing the Anti-Bribery Convention: An Update from the OECD, in: *Transparency International: Global Corruption Report 2001*, Berlin [<http://www.globalcorruptionreport.org>]
- Richardson, Peter (2001): *Corruption*, in: Simmons, P.J./ Chantal de Jonge, Oudraat (Hg.): *Managing Global Issues: Lessons Learned*, Washington, D.C.
- Romeneski, Mark (1982): The FCPA of 1977: An Analysis of Its Impact and Future, *Boston College International and Comparative Law Review* 5 (2), 405-430
- Sandler, Todd (1999): Intergenerational Public Goods: Strategies, Efficiency and Institutions, in: Kaul, Inge, Grunberg, Isabelle, Stern, Marc A. (Hg.): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York
- Transparency, International (2000): *Source Book 2000: Confronting Corruption - The Elements of a National Integrity System*, Berlin [<http://www.transparency.org/sourcebook>]
- Transparency International (2001a): *Global Corruption Report 2001*. Berlin [<http://www.globalcorruptionreport.org>]
- Transparency International (2001b): *The Integrity Pact(TI-IP): The Concept, the Model and the Present Applications: A Status Report*. Berlin (http://www.transparency.org/building_coalitions/integrity_pact/i_pact.pdf)
- U.S. House of Representatives (1977): *Unlawful Corporate Payments Act of 1977*. Conference Report. Washington, D.C. (<http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/1977hse.htm>)
- Wei, Chang-jin (1997): *How Taxing is Corruption on International Investors?* NBER Working paper 6030. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Weltbank (Media Division) (2000a): *World Bank Investigation Reveals Three Staff Members and Swedish Firms Engaged in Corruption; Staff Members Fired, Funds to Be Reimbursed*, Press Release, 6 December, Washington, D.C.
- Weltbank (2000b): *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York