TRANSPARENCY INTERNATIONAL
Deutschland e.V.
Die Koalition gegen Korruption.

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e. V. zum

Entwurf *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*

Verfasser: Dr. Angela Reitmaier, Leiterin der Arbeitsgruppe Internationale Vereinbarungen, und Sieglinde Gauer-Lietz, Leiterin der Arbeitsgruppe Staatliche Entwicklungszusammenarbeit

Datum: 24.07.2016

Für Transparency International liegt der Schwerpunkt zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele auf der Förderung von Maßnahmen zu offener, inklusiver, verantwortungsvoller und wirksamer Regierungsführung, frei von Korruption und Bestechung, sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene. Leider bleibt das Thema Korruptionsbekämpfung bzw. Korruptionsprävention auf beiden Ebenen in weiten Teilen der vorliegenden Nachhaltigkeitsstrategie ausgeblendet. Korruption muss als Querschnittsthema bei allen Zielen angemessen berücksichtigt werden. Aus Sicht von Transparency Deutschland besteht hier wesentlicher Nachbesserungsbedarf.

I. Stellenwert von Korruptionsbekämpfung und guter Regierungsführung in der Nachhaltigkeitsstrategie

Die Nachhaltigkeitsstrategie beruht auf drei Nachhaltigkeitsdimensionen: Wirtschaft, Umwelt und Soziales. Wenn man, wie beim Textilbündnis, die Bekämpfung von Korruption als ökonomischen Standard versteht, dann ist die Dimension der Korruptionsbekämpfung zwar angesprochen; sie wird aber vernachlässigt. Selbst beim Indikatorenbereich für globale Lieferketten, der auf Mitglieder des Textilbündnisses abstellt, werden nur die sozialen und ökologischen Standards erwähnt, nicht aber Korruptionsbekämpfung als ökonomischer Standard (S. 52).

Bei der Darstellung der Aktivitäten der G20 fehlt das Thema Korruption (S. 48/49), obwohl es schon lange auf der G20 Agenda steht und von einer Anti-Korruptionsarbeitsgruppe begleitet wird, in der das internationale Sekretariat von Transparency eine wesentliche Rolle spielt.

Die Rolle von guter Regierungsführung wird im Entwurf der Strategie vor allem in Bezug auf Partnerländer erwähnt (S. 209), wo ihr eine zentrale Bedeutung für die zivile Krisenprävention und in Post-Konflikt-Situationen zugesprochen wird. Die universelle Gültigkeit der Agenda bedeutet für die Bundesregierung jedoch, dass sie ebenfalls einen Beitrag zur guten Regierungsführung leisten muss. Dies ist beispielsweise mit dem Beitritt zur Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (EITI) im

Transparency International Deutschland e. V.
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin

Tel. 030 549898-0
Fax 030 549898-22

www.transparency.de
office@transparency.de

Vorsitzende: Prof. Dr. Edda Müller
Stellvertretend: Gabriele C. Klug
Stellvertretend: Hartmut Bäumer
Geschäftsführerin:
Dr. Anna-Maija Mertens

Vereinsregister Berlin: 16181

IBAN: DE07 4306 0967 1146 0037 00
BIC: GENODEM1GLS

Februar 2016 geschehen. Damit hat die Bundesregierung Maßnahmen ergriffen, um auf nationaler Ebene eine gute Regierungsführung im Umgang mit natürlichen Ressourcen zu gewährleisten. Sie hat damit ein Signal gegeben, um Entwicklungs- und Schwellenländer darin zu bestärken, gemeinsam den Kampf gegen Korruption und für Transparenz und Rechenschaftspflicht im Zusammenhang mit Rohstoffgeschäften zu führen und weitere Länder zu ermutigen, sich in die internationale Transparenz-Agenda einzubringen. Die Bundesregierung sollte vergleichbare Initiativen etwa zur Problematik „land grabbing“ auf den Weg bringen.

Insgesamt ist es notwendig, die Grundsätze guter Regierungsführung sowohl auf nationaler Ebene wie auch im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe mit Leben zu erfüllen.

II. Managementkonzept als Kernstück der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie

In den Managementregeln werden die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung beschrieben. Sie bilden somit das Kernstück der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie.

Die in dem Strategieentwurf aufgeführte Managementregel 5 behandelt den Strukturwandel in Deutschland, der „wirtschaftlich erfolgreich“ sowie ökologisch und sozial verträglich gestaltet werden muss. (S. 55). Hier sollte klargestellt werden, dass „wirtschaftlich erfolgreich“ nur eine Gestaltung ohne Korruption und unter Beachtung anderer Aspekte verantwortungsvoller Regierungsführung sein kann.

Managementregel 10 (S. 56) betrifft die internationalen Rahmenbedingungen. Die Bekämpfung von Armut und Hunger wird in einem integrierten Ansatz mit der Achtung der Menschenrechte, wirtschaftlicher Entwicklung, dem Schutz der Umwelt sowie mit verantwortungsvollem Regierungshandeln verknüpft. Auf Seite 211 führt die Bundesregierung aus: “[…]Gute Regierungsführung wird in den Partnerländern in den Dimensionen von Menschenrechten, Gleichberechtigung der Geschlechter, Demokratie und politische Teilhabe, Meinungsfreiheit und Zugang zu Information, Korruptionsbekämpfung, Rechtsstaatlichkeit, Verwaltungsreform, Dezentralisierung, Good Financial Governance und Transparenz im Rohstoffsektor gefördert“. Hier wird also der Zusammenhang mit guter Regierungsführung herausgestellt. Aber nur wenn die Bundesregierung selbst Defizite beseitigt, kann sie auch von den Partnerländern Anstrengungen verlangen.

III. SDGs im Einzelnen

Zur Anwendung der Managementregeln auf die SDGs hat Transparency Deutschland folgende Kommentare:

Zu SDG 3

Hierzu wird ausgeführt, dass das deutsche Gesundheitssystem international als Vorbild für die allgemeine Absicherung im Krankheitsfall

Transparency International Deutschland e. V.
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin

Tel. 030 549898-0
Fax 030 549898-22

www.transparency.de
office@transparency.de

Vorsitzende: Prof. Dr. Edda Müller
Stellvertretend: Gabriele C. Klug
Stellvertretend: Dr. Hartmut Bäumer
Geschäftsführerin:
Dr. Anna-Maija Mertens

Vereinsregister Berlin: 16181

IBAN: DE07 4306 0967 1146 0037 00
BIC: GENODEM1GLS

angesehen wird, aber dass es gleichwohl auch in Deutschland fortlaufend in seiner Wirkung überprüft und weiterentwickelt werden muss (S. 75)

Aufgrund der Intransparenz und Komplexität des öffentlichen Gesundheitswesens ist es wichtig, den Aspekt der Korruptionsvermeidung und -bekämpfung zu berücksichtigen. Transparency Deutschland fordert hier insbesondere die Bereitstellung transparenter Information über Qualitäts- und Leistungsunterschiede; die Pflicht zur Offenbarung von Behandlungsfehlern und Einführung einer Medizinschadensforschung; die Stärkung von Patientenrechten sowie eine unabhängige Arzneimittelforschung und Fortbildung von Ärzten.

Zu SDG 4

Hier stellt die Bundesregierung klar, dass das gesamte Bildungsspektrum abgedeckt ist (S. 87). Für den Bereich der Wissenschaft fordert Transparency Deutschland öffentliche Transparenz und wirksame Kontrolle zur Bekämpfung von Korruption an Hochschulen und Forschungseinrichtungen.

Transparency Deutschland begrüßt, dass Bildung für nachhaltige Entwicklung in allen Bildungsbereichen verankert werden soll (S. 88). Hierbei muss auch das Thema Korruption mit behandelt werden. Dies sollte darüber hinaus auch in Sendungen der öffentlich-rechtlichen Medien aufgegriffen werden.

Zu SDG 13

Deutschland wird als einer der größten Geber für den internationalen Klimaschutz herausgestellt (S. 181). Hier ist es wichtig, die Korruptionsbekämpfung im Rahmen der internationalen Fördermaßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasen sowie zur Anpassung an den Klimawandel erheblich zu verstärken.

Zu SDG 16

Die Bundesregierung hält das SDG 16 für eines der Schlüsselziele der Agenda 2030, als Grundvoraussetzung für die Erreichung vieler weiterer SDGs. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Das Unterziel 16.5, das die erhebliche Reduzierung von Korruption und Bestechung vorsieht, ist ein unverzichtbares Element davon und benötigt deshalb einen eigenen Indikator. Transparency Deutschland schlägt dafür den Corruption Perception Index vor.

Korruptionsbekämpfung ist nicht nur in speziellen Bereichen, wie Gesundheitswesen, Bildung und Klimawandelt relevant, sondern muss allgemein als Bestandteil nachhaltiger Entwicklung verstanden werden. Viele Forderungen, die Transparency Deutschland seit langem erhebt, würden zur Verbesserung der Regierungsführung auf nationaler Ebene beitragen. So die gesetzliche Einführung eines Lobbyregisters für Bundesregierung und Bundestag sowie einer öffentlichen Informationsplattform für staatliche Regelungen, um Einflüsse von Interessenvertretern transparent zu machen; die Novelle des Parteiengesetzes, um Veröffentlichungspflichten von Spenden an

Transparency International Deutschland e. V.
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin

Tel. 030 549898-0
Fax 030 549898-22

www.transparency.de
office@transparency.de

Vorsitzende: Prof. Dr. Edda Müller
Stellvertretend: Gabriele C. Klug
Stellvertretend: Dr. Hartmut Bäumer
Geschäftsführerin:
Dr. Anna-Maija Mertens

Vereinsregister Berlin: 16181

IBAN: DE07 4306 0967 1146 0037 00
BIC: GENODEM1GLS

Parteien auf Sponsoring von Parteien zu erweitern; die gesetzliche Regelung des Hinweisgeberschutz bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen, um zu verhindern, dass Hinweisgeber Einzelfallentscheidungen von Gerichten vertrauen müssen; die Regelung der Verantwortung von Unternehmen im Strafrecht (Unternehmensstrafrecht), um Ermittlungen der Staatsanwaltschaft gesetzlich verpflichtend zu machen und Sanktionen zu erweitern; eine Politik von offenen Daten in allen Bereichen, um Transparenz und Verantwortlichkeit zu erhöhen und dadurch ein effektives Instrument der Korruptionsprävention und -bekämpfung zu schaffen sowie die strikte Durchsetzung der UN Konvention gegen Korruption und der OECD Konvention gegen Auslandsbestechung auf nationaler und internationaler Ebene.

Beim Schutz der Menschenrechte (S. 210) müsste die Bundesregierung auch Unternehmen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten verbindlich auferlegen und den Beschwerdemechanismus durch eine Umstrukturierung der Nationalen Kontaktstelle durch Schaffung eines Steuerungsgremiums sowie der Überarbeitung des Beschwerdeleitfadens stärken.

Bei der Unterstützung der Entwicklungs- und Schwellenländer im Rahmen der Prävention und Verfolgung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (S. 212) müsste Deutschland gezielt gegen unkooperative Schattenfinanzplätze vorgehen, um die Abwicklung von illegalen Finanztransaktionen aus Straftaten wie Geldwäsche mit den Vortaten Steuerhinterziehung, Bestechung und Bestechlichkeit, Waffen- und Menschenhandel, Drogenhandel und Terrorfinanzierung zu bekämpfen. Dazu müssten alle Schattenfinanzplätze Register von wirtschaftlichen Eigentümern einrichten und diese öffentlich machen. Vorrangig ist es aber notwendig, dass Deutschland im eigenen Land für eine vollständige Transparenz hinsichtlich wirtschaftlicher Eigentümer sorgt. Ebenso müsste Deutschland die Rückgabe von gestohlenen Vermögensgegenständen erheblich vereinfachen und beschleunigen. Dazu müsste auch die Bankenaufsicht durch regelmäßige Sonderprüfungen verschärft und deren Ergebnisse zum Schutz des Vertrauens der Kunden und Aktionäre veröffentlicht werden.

Zu SDG 17

Die Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 verweist auf die Monterrey Konferenz vom März 2002 (S. 320), bei der zusätzliche öffentliche und private Finanzmittel aufgebracht werden sollten für die Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung und zur Halbierung der Armut in den Entwicklungsländern bis zum Jahr 2015. Dort hieß es: „Im Geist einer gestärkten Partnerschaft, in der Entwicklungsländer ihre primäre Verantwortung für die eigene Entwicklung anerkennen und sich zu den Prinzipien von Demokratie, Menschenrechten, Rechtstaatlichkeit und verantwortlicher Regierungsführung bekennen, werden die Industrieländer sie aktiv unterstützen und so zu dem „global deal“ beitragen, der zu den Themen des Weltgipfels in Johannesburg gehören wird.“ Damit wurden die Zahlungen der Industrieländer und

Transparency International Deutschland e. V.
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin

Tel. 030 549898-0
Fax 030 549898-22

www.transparency.de
office@transparency.de

Vorsitzende: Prof. Dr. Edda Müller
Stellvertretend: Gabriele C. Klug
Stellvertretend: Dr. Hartmut Bäumer
Geschäftsführerin:
Dr. Anna-Maija Mertens

Vereinsregister Berlin: 16181

IBAN: DE07 4306 0967 1146 0037 00
BIC: GENODEM1GLS

verantwortungsvolle Regierungsführung der Partnerländer in einen Zusammenhang gestellt. Dieser Zusammenhang ist für die Erreichung von Nachhaltigkeit weiterhin wichtig. Um die gute Regierungsführung in den Partnerländern, mit denen Deutschland in der Entwicklungshilfe zusammenarbeitet, zu messen, schlägt Transparency Deutschland als Indikator den Corruption Perception Index vor.

Die Bundesregierung sieht als Indikator für SDG 17 den Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen vor (S. 221). Wir halten dies für problematisch. Ein auf input abstellender Indikator ist tendenziell geeignet, das Korruptionsproblem zu verstärken, indem er einen Anreiz für weitere Zahlungen schafft und nicht für qualitativ gute Projekte, die die Korruptionsgefahr aktiv berücksichtigen. Auch deshalb unsere Forderung nach dem Corruption Perception Index als zusätzlichem Indikator.

IV. Messung von Korruption – Indikator / Zielwert

Als Maßnahme zur Erreichung von Nachhaltigkeit sollte die Bekämpfung von Korruption aufgenommen und, wie oben erwähnt, mit dem Corruption Perception Index einen Indikator auf nationaler und internationaler Ebene erhalten. Dieser Index setzt sich aus verschiedenen Expertenbefragungen zusammen und misst die in Wirtschaft, Politik und Verwaltung wahrgenommene Korruption. Der Punktwert eines Landes gibt das wahrgenommene Korruptionsniveau im öffentlichen Sektor auf einer Skala von 0 bis 100 an. 0 bedeutet, dass der Sektor in dem Land als sehr korrupt, 100 bedeutet, dass er als sehr integer wahrgenommen wird.

Als Zielwert für den Indikator Corruption Perception Index sollte jeweils eine Verbesserung um mindestens 10 Punkte angestrebt werden. Deutschland müsste sich also von 81 Punkten (Stand 2015) bis 2030 auf 91 Punkte verbessern und damit die Gruppe der Länder erreichen, die als „very clean“ – als sehr integer – gelten. Die Partnerländer, mit denen Deutschland entwicklungspolitisch zusammenarbeitet, müssten sich bis 2030 ebenfalls um mindestens 10 Punkte verbessern.

V. Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie als Gemeinschaftswerk

Transparency Deutschland begrüßt, dass bei den Verhandlungen zur 2030-Agenda und beim Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie Akteure aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft beteiligt worden sind. Um das angestrebte „Gemeinschaftswerk Nachhaltige Entwicklung“ (S. 40; Kapitel D) zu realisieren, müssen neue Kommunikationsformate gefunden werden, die eine verbindliche Mitwirkung und Einbindung der verschiedenen Akteure möglich machen und ihre unterschiedlichen Rollen berücksichtigen.

Ebenso begrüßt Transparency Deutschland, dass den Kommunen—als allein und verantwortlich Handelnden und durch interkommunale Kooperationen—eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen zukommen soll. Hierbei muss auch das Thema

Transparency International Deutschland e. V.
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin

Tel. 030 549898-0
Fax 030 549898-22

www.transparency.de
office@transparency.de

Vorsitzende: Prof. Dr. Edda Müller
Stellvertretend: Gabriele C. Klug
Stellvertretend: Dr. Hartmut Bäumer
Geschäftsführerin:
Dr. Anna-Maija Mertens

Vereinsregister Berlin: 16181

IBAN: DE07 4306 0967 1146 0037 00
BIC: GENODEM1GLS

Korruption behandelt werden, denn auf kommunaler Ebene stellt sich Korruptionsprävention als „Querschnittsthema“ besonders komplex dar. Einfallstore für Korruption gibt es dort im politischen Bereich, in der Verwaltung und in kommunalen Unternehmen. Eine wichtige Voraussetzung für die Beteiligung der breiteren Zivilgesellschaft bei der Umsetzung sind Transparenz von Regierungsverhandlungen sowie offene Daten und eine transparente Darstellung der mit der Nachhaltigkeitsstrategie erzielten Fortschritte.

Für die Umsetzung der globalen Ziele wird der organisierten Zivilgesellschaft mit ihren Netzwerken ebenfalls eine wesentliche Rolle zugeschrieben (S.43). In den Partnerländern ist die Bekämpfung von Korruption die Aufgabe der nationalen Akteure, insbesondere der Zivilgesellschaft. Interventionen von außen sind schwierig. Transparency International ist in über 100 Ländern mit Chaptern vertreten. Mit ihnen arbeiten wir zum Thema Korruptionsbekämpfung zusammen, entweder direkt oder über das internationale Sekretariat. Diese Verbindung zu den lokalen Akteuren könnten wir über entsprechende Projekte einbringen. Es gibt bereits Diskussionen mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit in diese Richtung.

Transparency International Deutschland e. V.
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin

Tel. 030 549898-0
Fax 030 549898-22

www.transparency.de
office@transparency.de

Vorsitzende: Prof. Dr. Edda Müller
Stellvertretend: Gabriele C. Klug
Stellvertretend: Dr. Hartmut Bäumer
Geschäftsführerin:
Dr. Anna-Maija Mertens

Vereinsregister Berlin: 16181

IBAN: DE07 4306 0967 1146 0037 00
BIC: GENODEM1GLS