

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Korruption und Bestechung in allen ihren Formen erheblich reduzieren

Target 16.5

Autor:

Dr. Wehinger, Daniel (*Universität Innsbruck, Institut für Christliche Philosophie*)

Reviewer_innen:

Dr. phil. habil. Paganini, Claudia (*Universität Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*); Ao. Univ. Prof. Dr Guggenberger, Wilhelm. (*Universität Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*)

Inhalt

3	16.5.1	Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets
4	16.5.2	Ist-Zustand in Österreich
6	16.5.3	Systemgrenzen von Target 16.5
6	16.5.4	Kritik an Target 16.5
7	16.5.5	Kritik an Indikatoren von Target 16.5
7	16.5.6	Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 16.5 und anderen Targets bzw. SDGs
8	16.5.7	Optionen zu Target 16.5
8		Literatur

16.5.1 Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets

Im Rahmen von Target 16.5 soll „*Korruption und Bestechung in allen ihren Formen erheblich reduziert*“ werden, wie es im Resolutionstext heißt. Zu dieser Formulierung ist zunächst dasselbe anzumerken wie zu Target 16.1 („*Alle Formen der Gewalt und die gewaltbedingte Sterblichkeit überall deutlich verringern*“): Das Target bedient sich eines unbestimmten Begriffs. So wird nicht bloß eine *Reduzierung* von Korruption und Bestechung gefordert, sondern eine *erhebliche Reduzierung*. Dies ist insofern problematisch, als im Resolutionstext nicht festgelegt wird, ab wann eine Reduzierung als *erheblich* gilt. Folglich lässt sich strenggenommen auch nicht letztgültig entscheiden, ob das Target erreicht wurde oder nicht.

Festzuhalten ist außerdem, dass die Begriffe ‚Korruption‘ und ‚Bestechung‘ in der Agenda nicht eigens definiert werden. Das Fehlen einer allgemein anerkannten Definition stellt insbesondere im Feld der Korruptionsmessung eine grundsätzliche Schwierigkeit dar, wie wir noch sehen werden.

Für das Target wurden auf Ebene der Vereinten Nationen (UN) zwei Indikatoren festgelegt. Der erste Indikator fragt nach dem Anteil der Personen, die in den vergangenen zwölf Monaten mindestens einmal Bestechungsgeld an eine Beamtin bzw. einen Beamten gezahlt haben oder von einer Beamtin bzw. einem Beamten nach Bestechungsgeld gefragt wurden („*Proportion of persons who had at least one contact with a public official and who paid a bribe to a public official, or were asked for a bribe by those public officials, during the previous 12 months*“). Und der zweite Indikator stellt die gleiche Frage im Hinblick auf Unternehmen („*Proportion of businesses that had at least one contact with a public official and that paid a bribe to a public official, or were asked for a bribe by those public officials during the previous 12 months*“) (UN, 2020). Weder für den ersten noch für den zweiten Indikator wurden in Österreich entsprechende nationale Indikatoren bestimmt. Auch liegen für keinen der beiden Indikatoren Daten der *Statistik Austria* vor.

Was erstaunt, ist, dass Indikator 16.5.1, nicht jedoch Indikator 16.5.2 im Indikatorenset der *Statistik Austria* (2020) mit dem Vermerk „*Ziel weitgehend erreicht*“ kommentiert wird. Ist daraus zu schließen, dass es in Österreich Bestechung zwar im Verhältnis von Beamtinnen bzw. Beamten und Unternehmen gibt, nicht aber im Verhältnis von Beamtinnen bzw. Beamten und Privaten? Und wenn ja: Auf welche Daten stützt sich ein solcher Schluss? Während die Angabe einer weitgehenden Zielerreichung bei den anderen Indikatoren von SDG 16, bei denen sie sich findet,¹ weitgehend nachvollziehbar erscheint – wenn auch mit Vorbehalten² –, wirft diese Angabe im Fall von Indikator 16.5.1 zumindest Fragen auf.

1 Neben Indikator 16.5.1 sind dies die Indikatoren 16.1.2 („*Conflict-related deaths per 100,000 population, by sex, age and cause*“), 16.9.1 („*Proportion of children under 5 years of age whose births have been registered with a civil authority, by age*“) und 16.10.1 („*Number of verified cases of killing, kidnapping, enforced disappearance, arbitrary detention and torture of journalists, associated media personnel, trade unionists and human rights advocates in the previous 12 months*“).

2 Die Vorbehalte zur Behauptung einer weitgehenden Zielerreichung im Fall von Indikator 16.9.1 werden im entsprechenden Target-Text ausgeführt.

16.5.2 Ist-Zustand in Österreich

Da Daten der *Statistik Austria* zum Ist-Zustand in Österreich bezüglich Korruption fehlen, muss nach anderen Quellen Ausschau gehalten werden. Und eine Quelle, die sich in diesem Zusammenhang anbietet, ist *Eurostat*. Denn *Eurostat* verfügt über Daten zu Korruption für sämtliche EU-Mitgliedsstaaten (Eurostat, 2020).

Diese Daten beziehen sich jedoch nicht auf die oben genannten UN-Indikatoren zu Target 16.5. Sie greifen vielmehr auf das wohl bekannteste Instrument zur Messung von Korruption weltweit zurück: den sogenannten *Corruption Perceptions Index* (CPI), der jährlich von der weltweit agierenden NGO *Transparency International* veröffentlicht wird.

Beim *Corruption Perceptions Index* handelt es sich um einen Index, der, wie der Name schon sagt, *wahrnehmungsbasiert* (*perception-based*) ist. D. h. dass danach gefragt wird wie korrupt ein Staat den befragten Personen *erscheint*. Es wird also das Ausmaß der Korruption *in der Wahrnehmung der Befragten* festgestellt.

Wahrnehmungsbasierten Korruptionsindices wie dem CPI stehen erfahrungsbasierte (*experience-based*) Indices gegenüber. Zu letzteren zählen auch die UN-Indikatoren zu Target 16.5, denn sie fragen nicht nach dem *Eindruck*, den ein Staat im Hinblick auf Korruption auf die befragten Personen macht, sondern nach *konkreten Erfahrungen* mit Korruption in diesem Staat, eben etwa nach der Anzahl von Aufforderungen, Bestechungsgeld zu zahlen, in den vergangenen 12 Monaten.

In der jüngeren Vergangenheit ist in der Wissenschaft eine Debatte zur Frage nach der grundsätzlichen Messbarkeit von Korruption entstanden (Heywood, 2015b; Sampford, Shacklock, Connors & Galtung, 2006). Im Zuge dieser Debatte wurde die Validität wahrnehmungsbasierter Korruptionsindices – die nach wie vor vorherrschend sind – zunehmend in Frage gestellt. Heywood schreibt etwa:

„The dominant mode of measurement since the mid-1990s has been perception-based, via cross-national indices drawn from a range of surveys and ‘expert assessments’. [...] However, it is now widely acknowledged that such measures are inherently prone to bias and serve as imperfect proxies for actual levels of corruption [...].“ (2015a, S. 137)

Eine offenkundige Schwierigkeit wahrnehmungsbasierter Ansätze besteht etwa darin, dass sie aufgrund ihres ausschließlichen Fokus auf den Eindruck der Befragten anfällig für Verzerrungen sind. In diesem Zusammenhang wird unter anderem darauf hingewiesen, dass ein sehr hoher Anteil der EU-Bürger_innen Korruption für ein großes Problem in ihrem Staat halten, während vergleichsweise wenige von ihnen konkrete Erfahrungen mit Korruption gemacht haben (Heywood, 2015a, S. 138). Demgegenüber wird Korruption etwa in Sierra Leone nur von einem sehr kleinen Anteil der Bevölkerung als weitverbreitet angesehen, obwohl sehr vieles darauf hindeutet, dass das Land zutiefst korrupt ist (Heywood, 2015a, S. 149).

Dieses Beispiel weist auf eine weitere Schwierigkeit des CPI hin. Diese Schwierigkeit besteht darin, dass die im Rahmen des CPI befragten Personen möglicherweise unterschiedliche Verständnisse von Korruption haben und aufgrund dieser unterschiedlichen Verständnisse die Situation bezüglich Korruption in dem Land, zu dem sie befragt werden, unterschiedlich einschätzen. So mögen manche der Befragten Korruption in erster Linie als Bestechung

ansehen, während andere einen weiteren Begriff von Korruption haben und auch die Verschaffung von Posten aufgrund von Gefälligkeiten als Korruption betrachten. Solche unterschiedlichen Sichtweisen können sich in weiterer Folge natürlich auch auf die Evaluierung des zu begutachtenden Landes auswirken.

Trotz dieser grundsätzlichen Schwierigkeiten wahrnehmungsbasierter Indices ist der *Corruption Perceptions Index* gegenwärtig wohl immer noch das beste Instrument, das uns zur Messung von Korruption weltweit zur Verfügung steht. So schreibt Heywood zusammenfassend:

„[...] *the consensus is not to jettison such measures [wie den Corruption Perceptions Index] out of hand but rather be more aware of their potential limitations when academics and development practitioners seek to build on this still valuable research data.*“ (2015a, S. 151)

Wie schneidet nun Österreich im *Corruption Perceptions Index* ab? Im Ranking von *Transparency International*, das 2020 veröffentlicht wurde und sich auf das Jahr 2019 bezieht (Transparency International, 2020), belegt Österreich von 180 bewerteten Ländern den zwölften Platz. In den Jahren davor kam Österreich auf die Plätze 14 (Transparency International, 2019), 16 (Transparency International, 2018) und 17 (Transparency International, 2017). Damit liegt Österreich international gesehen zwar im Spitzenfeld, ist im Vergleich mit den anderen EU-Mitgliedsstaaten und der Schweiz jedoch nur Mittelmaß. So belegt die Schweiz in der aktuellsten Messung den vierten Rang, und Deutschland den neunten. Die Spitzenreiter im *Corruption Perceptions Index* sind regelmäßig Dänemark, Neuseeland und Finnland.

Neben dem *Corruption Perceptions Index* liegen auch verschiedene Gutachten vor, die sich speziell mit dem Ist-Zustand bezüglich Korruption in Österreich befassen. Diese Gutachten werden in der Regel im Rahmen der Mitgliedschaft Österreichs bei internationalen Organisationen bzw. Übereinkommen, die der Korruptionsbekämpfung gewidmet sind, erstellt. Das wohl wichtigste dieser Übereinkommen ist die *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC), der momentan 187 Staaten angehören. Zu nennen ist außerdem GRECO (*Groupe d'États contre la Corruption* bzw. Staatengruppe gegen Korruption), eine Organisation des *Europarats* mit derzeit 50 Mitgliedern. Schließlich gehört Österreich als einer von 43 Staaten auch der Antikorruptionskonvention der OECD (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* bzw. Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr) an.

Im Rahmen dieser internationalen Übereinkommen evaluieren die Mitgliedsstaaten einander gegenseitig im Hinblick darauf, wieviel Korruption es in ihnen gibt. Die Gutachten, die sie erstellen, ermöglichen einen Einblick in die Situation vor Ort, mitsamt den Erfolgen, aber auch den Schwierigkeiten, die das begutachtete Land im Kampf gegen Korruption hat. Ein wesentlicher Bestandteil der Evaluierungen sind die Verbesserungsvorschläge, die die begutachtenden Staaten machen. Das *Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung* (BAK) hält in seinem Bericht für das Jahr 2018 diesbezüglich fest:

„*In diesem Zusammenhang kann festgestellt werden, dass viele nationale Errungenschaften in Österreich auf dem Gebiet der Korruptionsprävention und -bekämpfung auf der Grundlage von Empfehlungen internationaler Gremien entstanden sind, wie die Gründung des BAK oder die Entwicklung einer nationalen Antikorruptionsstrategie.*“ (2019, S. 67)

Die internationalen Korruptionsbekämpfungsüberein-

kommen, denen Österreich angehört, zeigen also Wirkung. Sie decken aber auch Schwachstellen der österreichischen Korruptionsbekämpfungsstrategie auf. So wird im UNCAC-Gutachten etwa auf die Schwierigkeiten hingewiesen, in Österreich bei einem Korruptionsverdacht Bankinformationen zu erlangen (UNCAC, 2015, S. 13), und im GRECO-Gutachten wird unter anderem eine stärkere Kontrolle von Abgeordneten verlangt (GRECO, 2016, S. 73f.). Im Gutachten der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) wird betont, dass die Möglichkeiten zur strafrechtlichen Verfolgung juristischer Personen wegen Korruption erweitert werden sollten (OECD, 2012, S. 18ff.).

Im Allgemeinen zeichnen die Sonderberichte ein positives Bild des Ist-Zustands bezüglich Korruption in Österreich. Es werden keine grundlegenden Änderungen in der Korruptionsbekämpfungsstrategie verlangt. Die Evaluierungen zeigen aber auch auf, dass es in zahlreichen Detailfragen Verbesserungspotential gibt.

16.5.3 Systemgrenzen von Target 16.5

Korruption ist ein vielschichtiges Phänomen, das in verschiedene Gesellschaftsbereiche greift. Eine klare Benennung von Systemgrenzen erscheint angesichts dessen wenig aussichtsreich.

16.5.4 Kritik an Target 16.5

Während einige der SDGs und Targets in der *Agenda 2030* sich in erster Linie auf Entwicklungsländer beziehen, ist Korruption eines jener Probleme, mit denen sämtliche Staaten der Welt zu kämpfen haben, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Die Thematisierung dieses Problems in den SDGs erscheint deshalb unerlässlich.

Die vielfältigen negativen Folgen, die Korruption gesamtgesellschaftlich hat, sind weithin bekannt. Neben den finanziellen Einbußen für den Staat – und damit für die Öffentlichkeit – stellt Korruption auch ein grundsätzliches Hindernis für *good governance* dar: Korruption gefährdet das Funktionieren des Staates insgesamt und erschüttert das Vertrauen der Bürger_innen in ihren Staat. Shacklock, Sampford und Connors schreiben diesbezüglich: „*Corruption undermines the fairness, stability and efficiency of a society and its ability to deliver sustainable development to its members.*“ (2006, S. 1)

Und in der Präambel der *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) drücken die Vertragsstaaten ihre Besorgnis aus „[...] über die Schwere der korruptionsbedingten Probleme und Gefahren für die Stabilität und Sicherheit der Gesellschaften; diese Probleme und Gefahren untergraben die demokratischen Einrichtungen und Werte, die ethischen Werte und die Gerechtigkeit und gefährden die nachhaltige Entwicklung und die Rechtsstaatlichkeit [...].“ (UNCAC, 2020)

Dass Korruptionsbekämpfung im Rahmen der *Agenda 2030* zu einem Ziel gemacht wird, ist angesichts dessen voll und ganz zu befürworten.

16.5.5 Kritik an Indikatoren von Target 16.5

Was die Indikatoren zu Target 16.5 betrifft, so ist zunächst auf die grundsätzliche Schwierigkeit, Korruption zu messen, hinzuweisen: Korruption ist ein Phänomen, das seinem Wesen nach verborgen bleiben soll. Anders als etwa bei Diebstahl haben bei Korruption sämtliche Beteiligten ein Interesse daran, unerkannt zu bleiben. Denn in einem Korruptionsverhältnis begehen sowohl der gebende als auch der nehmende Part eine Straftat. Es ist demnach von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Im BAK-Bericht heißt es dazu:

„Wie hoch das tatsächliche Ausmaß an Korruption ist, ist schwer nachzuweisen oder zu belegen. Das vermutete Dunkelfeld ist gerade im Bereich der Korruptionsdelikte sehr hoch. Einer der Gründe dafür ist, dass sich sowohl Nehmer als auch Geber in einer korrupten Beziehung strafbar machen und – um der Strafverfolgung zu entgehen – daran interessiert sind, ihre Handlungen geheim zu halten. Durch diese Austauschbeziehung machen sich die Agierenden voneinander abhängig und gegenseitig erpressbar.“ (2019, S. 35)

Neben dieser allgemeinen Feststellung ist auf das bereits Gesagte hinzuweisen. So dauert die Debatte um die beste Methode zur Korruptionsmessung in der Wissenschaft an. Und ein eindeutiger Konsens ist nicht in Sicht. Die Verdienste des CPI sind zwar unbestritten, doch eine Suche nach besseren Messmethoden ist im Gang. Hilfreich wäre es jedenfalls, zusätzlich zu den Daten des CPI für Österreich auch Daten zu den UN-Indikatoren 16.5.1 und 16.5.2 zu erheben. Denn anders als der wahrnehmungsbasierte CPI sind die UN-Indikatoren – also *„Proportion of persons who had at least one contact with a public official and who paid a bribe to a public official, or were asked for a bribe by those public officials, during the previous 12 months“* und *„Proportion of businesses that had at least one contact with a public official and that paid a bribe to a public official, or were asked for a bribe by those public officials during the previous 12 months“* (UN, 2020) – erfahrungsbasiert. Die Kombination von wahrnehmungsbasierten und erfahrungsbasierten Daten würde ein ausgewogeneres Bild des Ist-Zustands in Österreich ermöglichen.

16.5.6 Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 16.5 und anderen Targets bzw. SDGs

Potentielle Synergien liegen insbesondere zu jenen SDGs und Targets vor, die ein reibungsloses Funktionieren des Staates sowie wirtschaftliches Wachstum fördern. Denn Korruption ist ein entscheidendes Hindernis für die Erreichung dieser Ziele. So ist Armut (SDG 1: *„End poverty in all its forms everywhere“*) oft auch eine Folge ungerechtfertigter Bereicherung durch Amtsträger_innen und kann ihrerseits ein Korruptionstreiber sein, insofern extrem niedrige Gehälter im öffentlichen Bereich Korruption attraktiver machen. Und korrupte Strukturen stehen nachhaltigem Wirtschaftswachstum (SDG 8: *„Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all“*) im Weg. Auch Industrialisierung und der Ausbau der Infrastruktur (SDG 9: *„Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation“*) werden durch Korruption regelmäßig gehemmt. Demgemäß schreibt der damalige Generalsekretär der UN, Kofi Annan, im Vorwort zur *United Nations Convention Against Corruption*:

„[Corruption] is found in all countries – big and small, rich and poor – but it is in the developing world that its effects are most destructive.

Corruption hurts the poor disproportionately by diverting funds intended for development, undermining a Government's ability to provide basic services, feeding inequality and injustice and discouraging foreign aid and investment. Corruption is a key element in economic underperformance and a major obstacle to poverty alleviation and development.“ (UN, 2004, S. iii)³

16.5.7 Optionen zu Target 16.5

- Die Empfehlungen von UNCAC, GRECO und OECD zur Korruptionsbekämpfung umsetzen [Target 16.5 – Option 14]

³ In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass die Frage, wie korrupt ein Staat ist, für Österreich einen entscheidenden Faktor bei der Ausgestaltung seiner Entwicklungszusammenarbeit darstellt (Austrian Development Agency, o. J.).

Literatur

Austrian Development Agency (o. J.). *Korruptionsbekämpfung*. <https://www.entwicklung.at/ada/integritaet/korruptionsbekaempfung> [24.1.2022].

Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung – BAK (2019). *Korruptionsphänomene in Österreich aus Sicht des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) 2018*. Wien: Digitalprintcenter BMI.

Eurostat (2020). *Corruption Perceptions Index*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_16_50/default/table?lang=en [24.1.2022].

Groupe d'États contre la Corruption – GRECO (2016). *Evaluierungsbericht Österreich. Vierte Evaluierungsrunde. Deutsche Fassung*. o.O. <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/austria> [24.1.2022]

Heywood, P. M. (2015a). Measuring corruption. Perspectives, critique, and limits. In P. M. Heywood (Hrsg.), *Routledge handbook of political corruption* (S. 137-153). Abdingdon: Routledge.

Heywood, P. M. (Hrsg.) (2015b). *Routledge handbook of political corruption*. Abdingdon:

Routledge.

OECD (2012). *Phase 3 report on implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Austria*. <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Austriaphase3reportEN.pdf> [24.1.2022].

Sampford, C., Shacklock, A., Connors, C. & Galtung, F. (Hrsg.) (2006). *Measuring corruption*. Aldershot: Ashgate.

Shacklock, A., Sampford, C. & Connors, C. (2006). Introduction. In C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors & F. Galtung (Hrsg.), *Measuring corruption* (S. 1-4). Aldershot: Ashgate.

Statistik Austria (2020). *Indikatorenset zur Agenda 2030*. https://www.statistik.at/web_de/statistiken/internationales/agenda2030_sustainable_development_goals/unagenda2030_monitoring/index.html#:~:text=Im%20Fr%C3%BChjahr%202020%20wurde%20durch,nachhaltige%20Entwicklung%20in%20C3%96sterreich%20ver%20C3%B6ffentlicht.&text=Statistik%20Austria%20hat%20deshalb%20als,des%20nationalen%20SDG%20Indikatorensets%20C3%BCbernommen [24.1.2022].

Transparency International (2017). *Corruption Perceptions*

Index 2016. <https://www.transparency.org/en/cpi/2016> [24.1.2022].

Transparency International (2018). *Corruption Perceptions Index 2017*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2017> [24.1.2022].

Transparency International (2019). *Corruption Perceptions Index 2018*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2018> [24.1.2022].

Transparency International (2020). *Corruption Perceptions Index 2019*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019> [24.1.2022].

United Nations (UN). (2004). *United Nations Convention Against Corruption*. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf [24.1.2022].

United Nations (UN). (2020). *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/71/313, E/CN.3/2018/2, E/CN.3/2019/2, E/CN.3/2020/2. https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review_Eng.pdf [24.1.2022].

United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) (2015). *Country Review Report of Austria*. o.O. <https://www.unodc.org/documents/treaties/>

[UNCAC/CountryVisitFinalReports/2014_08_26_Austria_Final_Country_Report.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2014_08_26_Austria_Final_Country_Report.pdf) [24.1.2022].

United Nations Convention Against Corruption (UNCAC). (2020). *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption*. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004661> [24.1.2022].