

**Korruptionsbekämpfung:**

# Viel Versprechen, wenig Resultate?

**Ein Blick auf die brasilianischen Kommunen**

TEXT: BRUNO WILHELM SPECK UND SILKE PFEIFFER

**K**aum ein Tag vergeht, an dem wir in der Zeitung nicht über einen Korruptionsfall lesen. Ob Berliner Bankenskandal, Bilanzskandale bei Parmalat und Enron, Schmiergelder bei der Vergabe von Irak-Verträgen oder aus dem Amt geschasste Präsidenten, das Thema steht zweifelsohne auf der Tagesordnung. Während diese Nachrichten berechtigte Entrüstung auslösen, stehen sie gleichzeitig für eine gewachsene gesellschaftliche Sensibilität für das Ausmaß und die Schäden von Korruption. Im Zuge dessen gehört es mittlerweile zum guten Regierungston, den Kampf gegen die Korruption als den Missbrauch von Macht zu privaten Zwecken, ganz oben auf die Fahnen zu schreiben. Fast zehn Jahre nach der erstmaligen Veröffentlichung des 'Transparency International Korruptionswahrnehmungs-Index', der seitdem jährlich darauf hinweist, für wie korrupt ca. 100 Staaten der Welt von Experten gehalten werden, findet sich beispielsweise in Lateinamerika kein Präsident im Amt, der nicht auf der Basis einer auf Korruptionsbekämpfung ausgerichteten Wahlkampagne an die Macht gekommen wäre. Stetiger Druck und Öffentlichkeitsarbeit von Seiten der Zivilgesellschaft und den Medien, welche schließlich auch tonangebende internationale Organisationen wie die Weltbank zum Umdenken gebracht haben, haben bei vielen Akteuren die Einsicht geschaffen, daß die Welt sich Korruption im bestehenden Ausmaß nicht mehr leisten kann. Und das nicht nur in monetärer Hinsicht. Die politischen Kosten von Korruptionsskandalen sind für Politik und Privatwirtschaft beträchtlich gestiegen. So kommt es, daß es sich auch für Firmen immer mehr lohnt, sich für verbindliche Spielregeln der Transparenz und Verantwortung einzusetzen.

Am 9. Dezember 2003 unterzeichneten 95 Staaten die UN-Konvention gegen Korruption, ein weitgefasstes internationales Rahmenwerk, das man sicherlich als Meilenstein der internationalen Korruptionsbekämpfung und -prävention bezeichnen kann. Inwieweit gewachsener öffentlicher Druck und begünstigende internationale Rahmenbedingungen jedoch tatsächlich zur Korruptionsverminderung

## Häufigkeit von Bestechungsforderungen gegenüber Bürgern, die Dienstleistungen der Stadt São Paulo nutzen

(Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, durchgeführt im April 2002)

Städtischer Bestattungsdienst	7,7 %
Strafzettel der Verkehrspolizei	7,6 %
Müllabfuhr und Straßenreinigung	7,4 %
Instandhaltung der Verkehrswege	4,8 %
Zahlung kommunaler Steuern und Abgaben	3,8 %
Städtische Schulen	3,2 %
Zugriff auf bereits archivierte Prozesse	3,0 %
Klagen wegen Lärmbelästigung	2,9 %
Städtische Bauaufsicht	2,4 %
Städtische Kindergärten	1,3 %
Städtische Gesundheitsdienste	0,8 %
Busse (kommunale Aufsicht)	0,4 %
Kleinbusse (kommunale Aufsicht)	0,1 %

Quelle: Corrupção na municipalidade de São Paulo. Levantamento de percepções, experiências e valores. Relatório. Supervisão Bruno Wilhelm Speck e Cláudio Weber Abramo, São Paulo, Transparência Brasil, setembro de 2003.

führen, hängt weitgehend von dem Willen und der Kapazität zur Durchführung struktureller Reformen auf allen Ebenen ab sowie von der Veränderung gesellschaftlicher Wertevorstellungen und Verhaltensweisen zugunsten öffentlicher Interessen.

Auf diesem Wege begleiten uns keine universellen Rezepte. Korruption nimmt an unterschiedlichen Orten unterschiedliche Formen an und hat unterschiedliche Ursachen. Während uns die in den letzten zehn Jahren auf ein beachtliches Volumen angewachsene Korruptionsforschung mit interessanten Diagnoseinstrumenten und Lösungsansätzen versorgt, können wir mittlerweile auch viel von unterschiedlichen praktischen Anwendungsbeispielen lernen. Der Fall Brasilien mag weiteren Aufschluß geben.

### Ernüchternde Bilanz aus der Stadtverwaltung von São Paulo

Das Thema Korruption hat Hochkonjunktur in den brasilianischen Medien

– praktisch ununterbrochen seit dem Skandal 1992, der zur Absetzung Präsident Collors führte. Skandale gibt es auf allen Verwaltungsebenen, aber die Fälle auf Bundesebene erregen natürlicherweise mehr Aufsehen. Auch weil die Presse hier kritischer ist, da weniger politisch gebunden. Für den Bürger hingegen ist die Kommunalebene die unmittelbarste Erfahrung der Demokratie. Viele öffentliche Dienstleistungen wie Müllabfuhr, das öffentliche Transportsystem, Instandhaltung der Verkehrswege werden von der Gemeinde erledigt. Auch wichtige ordnungspolitische Aufgaben wie Verkehrsregelung, Gesundheitsaufsicht oder Bauaufsicht liegen bei den Gemeindebehörden. Zusätzlich dazu wurde die Verantwortung für die Schulausbildung und die Gesundheitsversorgung in den letzten Jahren zunehmend an die mehr als 5500 Städte und Gemeinden in Brasilien übertragen. Erlebt der Bürger die Korruption auf Bundes- oder Länderebene vor al-

lem als Medienspektakel, so erfährt er Ineffizienz, undurchsichtige Bürokratie und Schmiergeldforderungen auf kommunaler Ebene hautnah.

Im Rahmen einer empirischen Erhebung im Jahr 2002 in São Paulo, Brasiliens größter Metropole, gaben im Schnitt 3 Prozent der Bürger an, bei Behördengängen mit Forderungen nach Extrazahlungen konfrontiert worden zu sein. Die Erfahrungen schwanken dabei, je nach kommunaler Dienstleistung. Am gravierendsten ist die Situation im Fall der Verkehrspolizei, der Müllabfuhr und des städtischen Bestattungsdienstes.

ben dem Transportsekretariat und der Baubehörde vor allem der Stadtrat und der Rechnungshof durchweg die schlechtesten schlechte Noten bekommen.

Dabei gibt es durchaus Unterschiede zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen, denn neben Bürgern wurden auch städtische Angestellte sowie in der Stadt ansässige Unternehmen – diese sogar getrennt nach Zulieferern und Nichtzulieferern – befragt. Dass es sich dabei – im Gegensatz zur vorgenannten Frage – um bewusst subjektive Einschätzungen handelt, nimmt den Antworten nicht die politische Relevanz.

Ressourcenverwaltung, Rechenschaftspflicht über die Amtsführung, aufeinander abgestimmte Kontrollinstitutionen und eine kritische Öffentlichkeit.

Im Hinblick auf die Verwaltung öffentlicher Ressourcen hat der brasilianische Staat große Modernisierungsanstrengungen unternommen, die weitgehend von oben nach unten erfolgten. Während die Bundesverwaltung inzwischen über ein modernes System der Ressourcenverwaltung verfügt und die Länder weitgehend nachgezogen sind, haben viele Kommunen noch Schwierigkeiten in diesem Bereich. Eine undurchsichtige Ressourcen-

### Einschätzung der „Sauberkeit“ verschiedener kommunaler Institutionen

(Mittelwert der individuellen Antworten auf einer Skala von 1 = total korrupt bis 7 = total integer)

Kommunale Institution	Bürger N = 1200	Unternehmen (städtische Zulieferer) N = 132	Unternehmen (Nichtzulieferer) N = 398	Städtische Angestellte und Beamte N = 900
Secretaria für Versorgung	3,51	4,54	4,10	4,83
Secretaria für Bildung	3,51	3,95	3,85	5,10
Secretaria für Sozialhilfe	3,30	4,13	3,54	5,22
Amt der Bürgermeisterin	3,23	4,29	4,01	5,50
Secretaria für Transport	2,96	3,38	3,12	4,49
Secretaria für Infrastruktur	2,93	3,91	3,32	4,83
Secretaria für Gesundheit	2,91	3,47	3,30	4,79
Ombudsmann	2,90	3,97	3,90	5,29
Regionale Unterbürgermeisterämter	2,87	3,84	3,20	4,28
Secretaria für Finanzen	2,85	3,88	3,54	4,98
Secretaria für Bau	2,79	3,77	2,86	4,62
Stadtrat	2,48	3,24	2,74	3,57
Städtischer Rechnungshof	2,42	3,20	3,02	3,90

Quelle: Corrupção na municipalidade de São Paulo. Levantamento de percepções, experiências e valores. Relatório. Supervisão Bruno Wilhelm Speck e Cláudio Weber Abramo, São Paulo, Transparência Brasil, setembro de 2003.

Durch Erhebungen dieser Art können Hauptproblemfelder der Korruption identifiziert werden, eine wichtige Voraussetzung um die Korruptionskontrolle über das Stadium der Sonntagsreden hinauszutragen und in praktische politische Reformmaßnahmen umzusetzen. Viele Länder haben deshalb in den letzten Jahren so genannte Korruptions-Diagnose-Surveys durchgeführt, über die erhoben wird, in welchen Bereichen staatlicher Verwaltung Korruption besonders verbreitet ist.

Auch die politischen Kosten, die sich im – berechtigten oder unberechtigten – Misstrauen gegenüber den verschiedenen kommunalen Behörden niederschlagen, lassen sich in der Untersuchung deutlich ablesen. So haben ne-

Die Mehrheit der Bürger schenken gerade den Institutionen, die für die Aufsicht der Exekutive zuständig sind – Stadtrat und Rechnungshof – am wenigsten Vertrauen.

Die Anschlussfrage ist, welche Folgerungen aus der Erkenntnis zu ziehen sind, dass die Korruption in einem bestimmten Sektor staatlicher Verwaltung besonders stark verbreitet ist. Dazu ist eine Messung der Korruptionsintensität nicht mehr ausreichend, sondern eine Bewertung institutioneller Risiken erforderlich.

#### Institutionelle Voraussetzungen der Korruptionsbekämpfung

Welche Rahmenbedingungen machen Korruption unwahrscheinlicher? Zu den Grundelementen gehören eine effiziente

verwaltung aber ist der optimale Nährboden für korrupte Machenschaften.

Neben der gängigen Praxis kommunaler Bürokraten, den Zugang zu städtischen Dienstleistungen durch Hürden zu verstellen um dann Umwege mit privatem Gewinn zu vermarkten gibt es auch Formen des krassen Amtsmissbrauches durch höchste Amtsträger wie Bürgermeister und Stadträte, die ihre Ämter als Pfünden ausschlachten. Stadträte, die ja eigentlich eine wichtige Aufsichtrolle über die Exekutive innehaben, sind in Brasilien oft immer noch in erster Linie Mittelsmänner zwischen der unzugänglichen Verwaltung und den Bürgern. Sie halten sich dadurch ihre Wählerklentel. Die Wächterrolle gegenüber der Verwaltung nehmen sie dann natürlich kaum





▷ mehr an, da sie selbst praktisch Teil des Systems geworden sind.

Die strukturellen Ursachen für das Fehlverhalten liegen meist tiefer. Eine davon ist, dass die Rechnungslegung und Kontrolle auf Gemeindeebene praktisch nur nach außen erfolgt. Das so notwendige System einer Innenrevision fehlt in den brasilianischen Kommunen fast völlig. Die brasilianischen Kommunen erhalten einen Grossteil der Haushaltsgelder vom Bund und den Ländern. Im Schnitt beschränken sich die eigenen Einnahmen auf 1/3 des eigenen Haushalts, viele kleinere Gemeinden in ärmeren Regionen leben praktisch ausschliesslich von Überweisungen von Bund und Ländern. Sie sind diesen Instanzen – und nicht dem lokalen Steuerzahler – auch rechen-schaftspflichtig über die Verwendung der Mittel. Das führt einerseits zu einer Überlastung durch externe Kontrollen durch die zuständigen Bundes- und Landesministerien, den Bundes- und den Landesrechnungshof. Auf der anderen Seite aber bleiben die Kontrollen meist auf formelle Aspekte beschränkt. Diese vor allem nach außen gerichtete Rechnungslegung wird von den Kommunen als lästige Pflicht angesehen, die den Ressourcenfluss auch in Zukunft garantiert. Eine Effizienz- und Wirkungskontrolle,

die wichtige Hinweise zur Verbesserung von Verwaltungsprozessen liefern könnte, wird meist nicht durchgeführt. Außerdem agieren die Kontrollinstanzen oft sehr unkoordiniert. Doppel- und Dreifachkontrollen sind an der Tagesordnung, haben aber kaum komplementäre Wirkung. Ergebnis ist, dass Hinweise auf mögliche Effizienzgewinne und Vorbeugung gegen politisch gefährliche Skandale, die im Normalfall wichtige Nebenprodukte der Kontrolle darstellen, kaum ausgeschöpft werden.

Wo die horizontalen Kontrollmechanismen ausfallen, bleibt oft nur noch die Notbremse, die in der vorzeitigen Absetzung der Amtsträger oder in der politischen Erneuerung bei den nächsten Wahlen besteht. Die brasilianische Staatsanwaltschaft hat in mehreren Fällen Prozesse gegen Bürgermeister wie Stadträte eröffnet und diese zur Rechenschaft gezogen. Auch die Wähler können in extremen Fällen einen Wandel einleiten. Dies war der Fall in São Paulo, wo die Ende 2000 die jetzige Bürgermeisterin Marta Suplicy auf der Basis einer Art „Saubere-Hände-Kampagne“ gewählt wurde. Sie hat denn auch nach ihrem Amtsantritt zusammen mit der Weltbank und Transparência Brasil im Jahr 2002 eine Diagnose über die Korruption in der Stadtverwaltung

durchgeführt, aus der auch die oben vorgestellten Daten stammen.<sup>1</sup>

Aus der Perspektive des Regierungssessels scheint die Welt aber ganz anders auszusehen. Denn nachdem das Antikorruptionsprogramm sich bis zur Fertigstellung der Erhebung eher hinschleppte, hat die Stadtverwaltung das Projekt noch vor der zweiten Phase, die eine Analyse der Schwachstellen in der Verwaltung vorsah und auf der dann das eigentliche Reformprogramm aufbauen sollte, einschlafen lassen. Sollte das Korruptionsthema tatsächlich mehr dazu geeignet sein, Kritik zu üben als Reformen umzusetzen?

In der brasilianischen Zivilgesellschaft jedenfalls stößt das Thema des Amtsmissbrauchs zu privaten Zwecken auf steigendes Interesse. Mehr als je in der Vergangenheit fordern Bürger Transparenz über das Amtsgebahren ihrer politischen Repräsentanten ein. Auch wenn es sicher in vielen Regionen Brasiliens vermutlich noch lange dauern wird, um eine neue Kultur einer verantwortlichen und transparenten Regierungsführung entstehen zu lassen, gibt es hier wohl keine eleganten Abkürzungen. Korruptionskontrolle ist das beharrliche Einfordern von verantwortlicher Ressourcenverwaltung und transparentem Amtsgebahren, das sowohl von staatlichen als auch gesellschaftlichen Instanzen kritisch begleitet wird. ■

*Silke Pfeiffer ist Leiterin der Amerikaabteilung bei Transparency International, Berlin*

*Bruno Wilhelm Speck ist Forschungsleiter bei Transparência Brasil, São Paulo und Dozent an der Universität Unicamp, Campinas.*

<sup>1</sup> Ausführlicher Bericht unter [www.transparency.org/tilac/portuguese/dnld/sao\\_paulo\\_corruption\\_survey.pdf](http://www.transparency.org/tilac/portuguese/dnld/sao_paulo_corruption_survey.pdf)

ANZEIGE

## INSIDER-SIGHTSEEING IN RIO DE JANEIRO

Vielleicht möchten Sie Rio ja zusammen mit dem deutschen Autor von „Richtig Reisen Brasilien“ (DuMont) kennen lernen.

Helmuth Taubald lebt hier seit 14 Jahren und kennt die Stadt wie seine Westentasche. In sechs Stunden führt er Sie in seinem Privatwagen u. a. zu folgenden Sehenswürdigkeiten:

- die berühmten Strände von Copacabana und Ipanema
- der Drachenflieger-Landeplatz von São Conrado
- das „kalifornische“ Viertel Barra
- der Binnensee Rodrigo de Freitas

- Panorama-Blicke von diversen Aussichtspunkten
- Anfahrt zum Zuckerhut und zur Christus-Statue
- Streifzüge durch das Künstlerviertel Santa Teresa
- Besichtigung der schönsten Stellen im Zentrum und der Altstadt

Immer sind auch Geheimtipps dabei, die von normalen Sightseeing-Bussen nicht angesteuert werden.

Natürlich kann man auch Abstecher in die nähere Umgebung machen, abgelegene Traumstrände besuchen (Prainha, Grumari oder Itaipu in Niterói) oder ein

Vergnügungsprogramm am Abend vereinbaren (Samba-Lokale oder Nachtclubs).

Und das alles wie mit einem guten Bekannten, individuell geführt, in der vertrauten Heimatsprache und kaum teurer als im vollgestopften Touristenbus.

Für eine 6-Stunden-Tour am Tage zahlen Sie nicht mehr als 60 Euro bzw. 180 Reais pro Person. „Rio by night“ (mit open end) kostet sogar nur die Hälfte (Eintritt extra).

**Kontakt: Helmuth Taubald  
Handy (00 55 21) 92 41 37 82  
E-Mail: [heltau@ig.com.br](mailto:heltau@ig.com.br)**