

## *Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit*



**Tagungsbericht**

# Österreichische Entwicklungszusammenarbeit

Impressum Herausgeber und Medieninhaber: Wiener Institut für Entwicklungsfragen und Zusammenarbeit (VIDC), Möllwaldplatz 5, 1040 Wien, Tel.: 017133594, e-mail: [office@vidc.org](mailto:office@vidc.org), [www.vidc.org](http://www.vidc.org) (September 2004). Text: Erich Andriak, Nikos Tzaferis. Korrekturen: Renate Semler. Layout: Nikos Tzaferis  
Foto: Galerie Rutzenmoser, München

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>EINLEITUNG.....</b>	<b>4</b>
1. Definitionen der Korruption.....	5
2. Korruption und Entwicklungszusammenarbeit.....	7
<b>2. INHALTLICHE FRAGESTELLUNGEN DER KONFERENZ.....</b>	<b>8</b>
<b>3. VORTRÄGE.....</b>	<b>9</b>
3.1. Korruptionsbekämpfung in der deutschen EZA (Frau Manon Geissler, BMZ).....	9
3.2 Korruptionserfahrung in Projekten und Institutionen (Prof. Dr.Georg Cremer, Caritas International).....	11
Projektimplementierung 1.....	11
Projektimplementierung 2.....	11
Projektimplementierung 3.....	12
3.3. Korruptionserfahrung in Projekten und Institutionen (Dr. Ralf Orlik, Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW).....	15
3.4 Aspekte und Methoden der Korruptionsbekämpfung in Ländern des Südens (Dr. Michael Wiehen, Transparency International –TI).....	15
<b>4. ARBEITSKREISE.....</b>	<b>16</b>
4.1 Aspekte und Methoden der Korruptionsbekämpfung in ausgewählten Fachbereichen der EZA.....	16
<b>5. KORRUPTIONSVERMEIDUNG: QUALITÄTSMERKMAL VON CONSULTINGLEISTUNGEN.....</b>	<b>19</b>
<b>6. ZUSAMMENFASSUNG.....</b>	<b>20</b>
<b>7. ANREGUNGEN ZU WEITEREN VORGEHENSWEISEN .....</b>	<b>20</b>

## *Einleitung*

Die staatlichen und nicht-staatlichen Träger der Entwicklungszusammenarbeit haben lange Zeit schlicht ignoriert, dass sie Projekte in einem Umfeld unterstützen, in dem Korruption ein Alltagsphänomen ist. Selbst wenn ihre Mittel über die Regierungsapparate von Empfängerländern verausgabt werden, in denen die Erwirtschaftung extralegalen Zusatzeinkünfte an der Tagesordnung ist, erklär(t)en sich die Träger allzu oft als hievon nicht betroffen. Die Weltbank hat seit Amtsantritt ihres Präsidenten Wolfensohn Korruption sowohl als Entwicklungshemmnis als auch als Problem, das die Projektarbeit der Weltbank selbst betrifft, thematisiert. Es ist anzunehmen, dass dieser Politikwechsel dauerhaft ist; angesichts der konzeptionellen Führung der Weltbank werden auch bilaterale Geber nicht umhin können, sich der Frage zu stellen, inwieweit sie mit ihren Mitteln korrupte Praktiken in den Empfängerländern fördern und welche Politik der Korruptionskontrolle und –bekämpfung sie verfolgen. Die damit verbundene Enttabuisierung ist dringend notwendig, um bei der Korruptionskontrolle substantielle Fortschritte machen zu können.<sup>1</sup>

Der alljährlich von der internationalen NGO *Transparency International* veröffentlichte Korruptionsindex vermittelt zumindest einen ersten Eindruck über das Ausmaß an Korruption bzw. Korruptionsanfälligkeit in einer großen Anzahl von Ländern. Die nachstehende Tabelle zeigt hier auszugsweise jene Schwerpunkt- und Kooperationsländer der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit die in den vergangenen Jahren in dem Index aufgeschienen sind.

---

<sup>1</sup> Siehe Georg Cremer, Korruption begrenzen Praxisfeld Entwicklungspolitik, Freiburg im Breisgau: Lambertus-Verlag, 2000, S. 127.

**Transparency International:  
TI Global Corruption Barometer Survey<sup>2</sup>**

<i>Land</i>	<i>2005</i>	<i>2004</i>	<i>2003</i>	<i>2002</i>	<i>2001</i>	<i>2000</i>
<b>Island*</b>	9,7	--	--	--	--	--
<b>Finnland*</b>	9,6	9,7	9,7	9,7	9,9	10,0
<b>Österreich</b>	8,7	8,4	8,0	7,8	7,8	7,7
<b>Namibia</b>	4,3	4,1	4,7	5,7	5,4	5,4
<b>Südafrika</b>	4,5	4,6	4,4	4,8	4,8	5,0
<b>Bulgarien</b>	4,0	4,1	3,9	--	--	--
<b>Burkina Faso</b>	3,4	--	--	--	--	3,0
<b>Kroatien</b>	3,4	3,5	3,7	--	--	--
<b>Senegal</b>	3,2	3,0	3,2	3,1	2,9	3,5
<b>Rumänien</b>	3,0	2,9	2,8	--	--	--
<b>Bosnien-H.</b>	2,9	3,1	3,3	--	--	--
<b>Moldawien</b>	2,9	2,3	2,4	--	--	--
<b>Serbien-M.</b>	2,8	2,7	2,3	--	--	--
<b>Palästina</b>	2,6	2,5	3,0	---	---	---
<b>Mosambik</b>	2,8	2,8	2,7	---	---	2,2
<b>Mazedonien</b>	2,7	2,7	2,3	--	--	--
<b>Nicaragua</b>	2,6	2,7	2,6	2,5	2,4	2,2
<b>Albanien</b>	2,4	2,5	2,5	--	--	--
<b>Äthiopien</b>	2,2	2,3	2,5	3,5	---	3,2
<b>Tansania</b>	2,9	2,8	2,5	2,7	2,2	2,5
<b>Guatemala</b>	2,5	2,2	2,4	2,5	2,9	---
<b>Simbabwe</b>	2,6	2,3	2,3	2,7	2,9	3,0
<b>Uganda</b>	2,5	2,6	2,2	2,1	1,9	2,3

### **1. Definitionen der Korruption**

Um von „Korruption“ sprechen zu können bedarf es als Voraussetzung dem Vorliegen von zumindest drei wesentlichen Elementen:

- eines Entscheidungsträgers, dessen Entscheidungen von Gesetzen, Bestimmungen und Kriterien reguliert sind, von denen er zwar die Macht

<sup>2</sup> Finnland war von 2000 – 2004 an der Spitze des TI-Indexes und wurde 2005 von Island abgelöst. Ein höherer Indexwert zeigt eine geringere Anfälligkeit für öffentliche und private Korruption. Durch teilweise unterschiedliche Fragestellungen und Methodologien sind jährliche Vergleiche der Indexzahlen mit Vorsicht zu behandeln. Durch die jährlich unterschiedliche Anzahl der untersuchten Länder sollten die Ergebnisse früherer Jahre anhand der Punktwerte und nicht des Ranges verglichen werden. Für Erklärungen zu dem Corruption Barometer siehe Transparency International (TI): <http://www.transparency.org/surveys/index.html> (ff).

hat abzuweichen, aber denen er in seinen Entscheidungen dennoch verantwortlich ist;

- dem Vorliegen eines „Austauschverhältnisses“ zwischen einem Entscheidungsträger und einer interessierten Person/Institution, die Ersteren einen Vorteil offeriert oder verspricht im Austausch für eine von Letzterem gewünschte/erhoffte Entscheidung;
- die Verschleierung der Gründe für seine Entscheidungsfindung durch den Entscheidungsträger.<sup>3</sup>

Ethymologisch kommt das Wort „Korruption“ vom lateinischen „corruptus“ (zu brechen) und beschreibt wörtlich ein zerbrochenes Objekt. Konzeptuell ist Korruption eine Form von Verhalten welches von ethischen, moralischen, traditionellen, gesetzlichen oder zivilen Standards abweicht. Die klassische Definition von „Korruption“, wie sie etwa von der Weltbank und Transparency International verwendet wird, sieht dieses Phänomen als den (Miss-)brauch eines öffentlichen Amtes für unrechtmäßigen persönlichen/privaten Vorteil. Der Missbrauch von Macht kann jedoch sowohl im öffentlichen/politischen wie auch im privaten Sektor erfolgen und passiert tatsächlich auch oft im heimlichen Einverständnis zwischen Akteuren in den beiden Sektoren.

Als wissenschaftlicher Begriff wird Korruption vorwiegend im sozialwissenschaftlichen Kontext verwendet; es ist kein juristischer Begriff, dafür mangelt es ihm an der Bestimmung eines Tatbestandes. Im juristischen Sprachgebrauch sind enger eingegrenzte Delikte definiert: Bestechung, Bestechlichkeit, Vorteilsnahme, Vorteilsgewährung, usw. Korruption im sozialwissenschaftlichen Verständnis ist der Missbrauch eines Amtes bzw. einer vergleichbaren Vertrauensstellung zu privaten Zwecken.<sup>4</sup> In der Literatur finden sich eine Reihe von Definitionen, von denen nachstehend zwei zum besseren Verständnis dieses Phänomens angeführt sind:

- „Corruption is the behaviour of private individuals or public officials who deviate from set responsibilities and use their position of power in order to serve private end and secure private gains.”<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Siehe Petrus C. van Duyne „Will ‚Caligula‘ go Transparent? Corruption in Acts and Attitudes” in Forum on Crime and Society, Vol. 1, No. 2, December 2001, S. 74.

<sup>4</sup> Cremer [2000], S. 21.

<sup>5</sup> Lebanon Anti-Corruption Initiative Report 1999.

- “Corruption is an improbity or decay in the decision-making process in which a decision maker – in a private corporation or in public service – consents or demands to deviate from the criterion that should rule his decision-making, in exchange for a reward or the promise or expectation of a reward.”<sup>6</sup>

Es kann festgestellt werden, daß Korruption entweder eigenständig oder in Verbindung mit einer ganzen Reihe von Verhaltensweisen in Erscheinung tritt, wie etwa Interessenskonflikte, Unterschlagungen, Betrug, Bestechung, politische Korruption, bürokratische Misswirtschaft, Nepotismus, „Freunderlwirtschaft“ (cronyism), Vertuschung, Erpressung, Selbstbereicherung und/oder Missmanagement.<sup>7</sup>

## **2. Korruption und Entwicklungszusammenarbeit**

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit können drei Formen der Korruption festgestellt werden: unilateraler Missbrauch von EZA-Mittel durch den Geber; unilateraler Missbrauch von Mittel durch den Empfänger, sowie geheime Absprachen zwischen dem Geber und dem Empfänger. Es kann davon ausgegangen werden, dass das häufigste Vorkommen von Korruption in die Verantwortung des Empfängers fällt, wo in vielen sog. Entwicklungsländern nicht nur individuelle Korruption, sondern auch das Vorliegen von systemischer Korruption anzutreffen ist.<sup>8</sup>

Im Zuge der verstärkten Bemühungen der Gebergemeinschaft für „good governance“ in den Empfängerländern hat in den letzten Jahren – wie eingangs erwähnt – auch die Bekämpfung der Korruption international verstärkt Beachtung gefunden. Neben der Weltbank<sup>9</sup> haben auch die Vereinten Nationen sowohl im Rahmen der zur Unterzeichnung aufliegenden „United Nations Convention against Corruption“<sup>10</sup> und dem „Global Programme against Corruption“<sup>11</sup> bedeutende Schritte zur Eindämmung dieses Phänomens gesetzt. Neben

---

<sup>6</sup> Van Duyne [2001], S. 75.

<sup>7</sup> Siehe United Nations Office on Drugs and Crime, <http://www.undcp.org/odccp/corruption.html>

<sup>8</sup> Siehe Brian Cooksey „Can Aid Agencies really help combat Corruption?“ in *Forum on Crime and Society*, Vol. 2, No. 1, December 2002, S. 45 ff.

<sup>9</sup> Siehe die Anti Corruption Homepage der Weltbank:  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/index.cfm>

<sup>10</sup> Der Text der Konvention befindet sich auf  
[http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/signing/Convention-e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf)

<sup>11</sup> Siehe <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html>

der bereits genannten internationalen NGO Transparency International ist auch noch das U4 Utstein Anti-Corruption Resource Centre als wesentlicher Akteur in der Korruptionsbekämpfung von seiten der Gebergemeinschaft zu nennen.<sup>12</sup>

Im Rahmen einer von der Evangelischen Akademie Bad Boll (BRD) organisierten Tagung versuchten kürzlich VertreterInnen aller wesentlichen Akteure der deutschen Entwicklungszusammenarbeit das Phänomen der Korruption in der EZA näher zu beleuchten.<sup>13</sup>

## **2. Inhaltliche Fragestellungen der Konferenz**

Am Beginn der Tagung wurden jene Fragen gestellt, die in der Tagung behandelt werden sollen:

- Wo tritt in Projekten, Institutionen und bei Partnern Korruption auf?
- Wie werden Berater und Gutachter in ihrer Arbeit damit konfrontiert?
- Warum ist das Thema Korruption auf einmal „salonfähig“?
- Good Governance als Konditionalität in der EZA ist wichtig und sinnvoll. Aber wie sieht es in der Praxis tatsächlich aus?
- Der Schuldenerlass ist sehr wichtig für die Entwicklungsländer und für die EZA. Wie/was sollte man vorgehen wenn es Korruptionverdacht gibt?
- Welche Rahmenbedingungen wurden für die Korruptionbekämpfung geschaffen? Welche Auswirkungen haben diese auf die Projektförderung ?

---

<sup>12</sup> Die Utstein Group Partnership wurde 1999 von den EH-MinisterInnen der Niederlande, Deutschland, Norwegen und Großbritannien zur Koordinierung ihrer EZA Aktivitäten gegründet und das U4 als Ressourcencenter für die Korruptionsbekämpfung in der EZA beim Chr. Michelsen Institute (Bergen/Norwegen) eingerichtet. Siehe <http://www.u4.no/>

<sup>13</sup> Konferenz „Methoden der Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit“, Bad Boll/BRD, 21. – 23. April 2004. Die Tagung wurde von der Evangelischen Akademie Bad Boll und der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitischer Gutachter (AGEG) organisiert. Der Hintergrund für die Wahl dieses Themas liegt einerseits in der Tatsache, dass das Phänomen der Korruption in der EZA auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Formen aufscheint, andererseits aber auch am Interesse der AGEG dahingehend künftig zusätzliche Beratungsleistungen anzubieten. Laut den Angaben des Vorsitzenden der AGEG, haben die Beratungsleistungen in der deutschen EZA ein Volumen von ca. 300 Mi EURO im Jahr. Wenn man die Beratungsleistungen der Kreditanstalt für den Wiederaufbau (KfW) hinzu rechnet, dann erreicht dieses Volumen insgesamt 1,3 Mrd Euro im Jahr. Die TeilnehmerInnen waren primär Gutachter und Berater der EZA sowie VertreterInnen von NGOs und der öffentlichen Verwaltung (s. Teilnehmerliste). Seitens des vdc hat Mag. Nikos Tzaferis an der Tagung teilgenommen.



- Gibt es eine Zusammenarbeit zwischen Amt (BMZ und im Fall von Österr. BMAA bzw. ADA) und NGOs? Wenn nicht, wie könnte eine solche Zusammenarbeit aussehen?

### **3. Vorträge**

#### **3.1. Korruptionsbekämpfung in der deutschen EZA (Frau Manon Geissler, BMZ)**

Die Vertreterin des BMZ schilderte zuerst den Internationalen Rahmen der deutschen EZA. Dieser besteht aus

- der Millenniumserklärung und den MDGs (die 8 Millenniumsziele)
- den Ergebnissen der Entwicklungskonferenz von Monterrey (2002)
- der Erklärung des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg (2002)

Danach nahm sie Bezug auf die wichtigsten Ansatzpunkten bzw. Handlungsebenen des Aktionsprogramms 2015 der Regierung, welches im April 2001 verabschiedet wurde.

Dannach skizzierte sie die Bedeutung von Korruptionsmethoden für die Armutsbekämpfung. Für das BMZ gibt es folgende Überlegungen /Rahmenbedingungen:

- Aspekte der Armut- und Korruptionsbekämpfung werden sowohl in den Handlungsansätzen als auch in konkreten Aktivitäten des Aktionsprogrammes 2015 reflektiert
- Korruption ist Ursache von Armut in Entwicklungsländern und be oder verhindert eine erfolgreiche Armutsbekämpfung
- Schwache Regierungen bzw, arme Länder sind besonders betroffen, da sie einerseits korruptionsanfälliger sind, andererseits Fehlverwendungen von Mitteln am wenigsten verkraften können
- Korruption trifft die Armen besonderes stark

Sie versuchte den Begriff „Korruption“ als „das Verhalten von Menschen, die mit öffentlichen oder privaten Aufgaben betraut sind und ihre Pflichten nicht respektieren, um ungerechtfertigte Vorteile zu erlangen“, zu definieren. Diese Definition umfasst den öffentlichen und den privaten Bereich. Sie nannte folgende Korruptionsformen:

- grand (political) corruption vs, petty (bureaucratic) corruption
- Systemische Korruption
- Situative vs. Strukturelle Korruption
- Controlled vs. Uncontrolled corruption
- Bestechung, Untreue, Betrug, Erpressung, Nepotismus, Klientelismus

Die Strategien und Ebenen der deutschen Entwicklungspolitik bei der Korruptionsbekämpfung sind:

- Verbesserung der internen Korruptionsprävention im BMZ und im Vorfeld
- Verhinderung, dass Mittel für die EZA selbst Beute von Korruption werden
- Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Bekämpfung von Korruption

Frau Geissler beendete ihren Vortrag mit einigen offenen Fragen:

- Wie bemisst man die Bereitschaft der Partnerinstitutionen zur Veränderung?
- Wie formuliert man eine abgestimmte Ausstiegsstrategie der Geberländer?
- Wie misst man den Erfolg von Antikorruptionsprojekten?

Von der Seite des BMZ gibt es folgende Perspektiven für die Zukunft

- Korruptionsbekämpfung wird im Förderbereich als Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung“ und als Querschnittsaufgabe an Bedeutung gewinnen
- Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung werden verstärkt mit anderen Maßnahmen zur Staatsmodernisierung und Rechtsform vernetzt
- Das Thema Korruptionsbekämpfung wird konsequent in Länderkonzepten und Schwerpunktstrategien verankert

### **3.2 Korruptionserfahrung in Projekten und Institutionen (Prof. Dr. Georg Cremer, Caritas International)**

Korruption IST ein tatsächliches und vorhandenes Problem.

Korruption als „externes Problem“

- Durch Projektverantwortliche im Interesse des Projektfortschritts
- Situation des „pay it, or leave it“
- Chancen der Gegenwehr?

Korruption als „internes Problem“

- Durch Projektbeteiligte zum eigenen Vorteil

Für Prof. Cremer gibt es 3 Formen der Korruption in der Projektimplementierung

#### Projektimplementierung 1

Kick-back

- wichtigstes Verfahren
- Absicherung durch Manipulation des Ausschreibungsverfahrens

Modifizierter Kick-back

- Bei korrektem Preis Korruptionsgewinne durch Abstriche bei der Projektimplementierung

#### Projektimplementierung 2

Gewinne aus der Projektverzögerung

- Zeitlich befristete Anlage von Projektmitteln, private Aneignung des Zinsertrages

Rückverkauf von Gütern

- Rückverkauf statt Verteilung
- Speziell bei Nothilfeprogrammen
- Manipulation von Empfängerlisten

### Projektimplementierung 3

#### Wechselkurspekulationen

- Tausch von Projektmitteln auf dem Schwarzmarkt

#### Bestechung zur Absicherung der Veruntreuung

- Kosten der „Belegproduktion“
- Einbindung von Kontrollgremien

#### Nepotismus

All das kann geschehen obwohl es Kontrollen gibt. Diese Kontrollen beinhalten meistens folgendes:

- Haushaltsrechtliche Kontrollregularien
- Belegproduktion in der Organisation
- Belegproduktion durch kick-back
- Manipulation von Ausschreibungsverfahren

Für Prof. Cremer ist Korruption viel mehr als ein einfacher Faktor der Veruntreuung von Projekten. Wo es Korruption gibt es

- Interesse an „sinnlosen Projekten“
- Tendenz zu Großprojekten
- „Veruntreuungsfreundliche“ Ausgabenpositionen
- Modifizierter kick-back: Geringere Lebensdauer von Infrastruktur Investitionen
- Höhere Komplexität der Entscheidungen

Anschließend beschrieb Prof. Cremer die Situation der NGOs und deren Schwachstellen bezüglich Korruption.

- Ausbau der Förderung von NGOs als Reaktion auf die Defizite im staatlichen Sektor
- Das führte zu einem raschen Wachstum des NGO – Sektors in den Entwicklungsländern
- Informeller Sektor der Universitätsabsolventen (die meisten NGOs werden von Uniabsolventen gegründet die keine Anstellung im staatlichen Bereich finden)

Diese Situation hat folgende Schwachstellen:

- Lückenhafte Kontrollregularien, verwechselt mit Partnerschaft
- „small is beautiful“-Ideologie
- Doppelförderung von Projekten
- Offiziell bescheidene Vergütung – aber intransparente Aufstockung
- „Ärmste der Armen“-Rhetorik statt Abklärung angemessener Gehälter

Für Prof. Cremer sind folgende Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung in der EZA notwendig.

Enttabuisierung

- Korruption ist ein Alltagsphänomen
- Kann begrenzt, nicht „ausgemerzt“ werden
- Mehr Ehrlichkeit gegenüber sich selbst und Spendern
- Vorsicht von „Zero Tolerance“ Anspruch

Abbau von Informationsblockaden

- ❖ Nehmen MitarbeiterInnen missbrauchsrelevante Tatbestände wahr?
  - Kognitive Dissonanz
  - Interkulturelle Kompetenz notwendig
  - Mehr Zyniker als Naive
  
- ❖ Bereitschaft zur Weitergabe von Informationen?
  - Attribuierung zu Lasten der Mitarbeiter?
  - Konsequenzen für das Arbeitsverhältnis?
  
- ❖ Wie viel wollen die Entscheider wissen?
  - Informationsblockaden innerhalb der Geberorganisationen?
  - Rückzahlungsforderungen der Geber bei aktenkundiger Korruption?
  
- ❖ Eigenständige Informationsquellen der Entscheider/Förderer?

Als ein sehr wichtiges Problem bezeichnete Prof. Cremer den Mittelabflusszwang. Dieser hat mehrere Ursachen und sollte abgebaut werden.

- Strukturelle Zwänge: Zweckbindungen und Verausgabungsfristen
- Wirkung von Projektverwaltungspauschalen
- Mittelabflusszwänge bei Spendefinanzierung (zeitnahe Verwendung)
- Taktische Überlegungen am Spendenmarkt

Der Mittelabflusszwang führt zu folgenden Problemen:

- weniger sorgfältige Vorauswahl von Partnern und Projekten
- Eingeschränkte Reaktion auf festgestellten Missbrauch
- Senkung moralischer Hemmnisse bei Partnern
- Überforderung der örtlichen Partner

Der Mittelabflusszwang könnte abgebaut werden durch

- Flexibilisierung von Verausgabungsfristen
- mehr Output- als Input-Kriterien
- Dialog zwischen Förder- und Empfängerorganisationen

Darüberhinaus sollten die restriktive Richtlinien ebenso abgebaut werden

- unrealistische Verausgabungsfristen
- unrealistische Festlegung von Zielgruppen
- Fehlende qualifikationsadäquate Bezahlung
- Fehlende Verwaltungskosten für die Partnerorganisation

Aber auch die Kontrolle sollte verbessert werden. Es darf nicht wie ein Kreuzzug wirken sondern

- Wirkungsbezogene Kontrolle UND Verfahrenskontrolle
- Bessere Kontrollverfahren bei der Auftragsvergabe
- Die Zielgruppen in der Kontroll miteinbeziehen

Die Korruptionskontrolle braucht langfristige Partnerschaft. Dann ist es möglich

- Finanztransparenz als Teil der Partnerschaft zu sehen
- Das Risikokalkül durch die Partnerschaft zu verändern
- die institutionellen Interessen der Partner zu berücksichtigen
- die Korruptionskontrolle als Dialogthema zu behandeln

### **3.3. Korruptionserfahrung in Projekten und Institutionen (Dr. Ralf Orlik, Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW)**

Die Potentielle Korruptionsrisiken im Projektzyklus sind:

A. Planungs- und Konzeptionsphase

- unzureichende interne Regelungen des Projektträgers, die somit Korruption zulassen

B. Ausschreibungsphase

- –der Projektträger/die Durchführungsorganisation vergibt die Aufträge für Beschaffung und Dienstleistungen nicht gemäß den Vereinbarungen

C. Implementierungsphase

- Veränderung bestehender Verträge
- Abnahme unvollständiger oder schlechter Leistungen

Die (internen) Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung die Dr. Orlik vorstellte, sind zu sehr KfW spezifisch. Von den externen Maßnahmen die er erwähnte, ist folgende, das Consulting betreffend, sehr interessant:

- Wenn ein Consultant ein Angebot abgibt, muss er seine Verbindung mit anderen Unternehmen offenlegen. Zudem muss er eine bindende Erklärung abgeben, dass bei Auftrags Erfüllung die mit ihm verbundenen Unternehmen nicht die Absicht haben in irgendeiner Form an dem Projekt teilzunehmen.

### **3.4 Aspekte und Methoden der Korruptionsbekämpfung in Ländern des Südens (Dr. Michael Wiehen, Transparency International –TI)**

Prof. Wiehen hat gleich zu Beginn klar gestellt, dass es in seinem Vortrag um Korruption im Allgemeinen geht und nicht Süden-spezifisch ist. Tatsächlich war sein Vortrag sehr allgemein gehalten und umfasste alle Instanzen. Es ist sehr schwer daraus EZA- spezifische Punkte herauszustreichen.

Die 3 Grundregeln für die Korruptionsbekämpfung sind:

**INTEGRITÄT**

**TRANSPARENZ**

**VERANTWORTLICHKEIT**

Die Korruptionbekämpfung in der EZA könnte mit folgenden typischen EZA-typischen Instrumente umgesetzt werden:

Finanzielle Zusammenarbeit

- Integrität
- Transparenz einbauen
- Öffentlichen Wettbewerb nutzen
- Gute Vergaberegeln durchsetzen
- Projekt-Durchführung überwachen
- Verantwortlichkeit durchsetzen
- Konsequenzen ziehen: Sperre

Technische Zusammenarbeit

- Integrität
- Transparenz einbauen
- Gute Auswahlregeln durchsetzen
- Integritäts-Klauseln
- Due Diligence Verfahren<sup>14</sup>
- Verantwortlichkeit durchsetzen
- Konsequenzen ziehen: Sperre

#### 4. Arbeitskreise

##### 4.1 Aspekte und Methoden der Korruptionsbekämpfung in ausgewählten Fachbereichen der EZA

Die Tagungsteilnehmer wurden in der Folge in 3 Arbeitsgruppen aufgeteilt: Gesundheit, Natürliche Ressourcen/Forst, Good Governance (Recht, Verwaltung, Vergabeordnung). Die Beratungen und Ergebnisse liegen als Beilage zu diesem Bericht bei.

Der Arbeitskreis **Good Governance** wurde von Herrn Prof. Wiehen geleitet, der in seiner Einführung einige Grundüberlegungen/Problematiken für diesen Themenbereich anstellte. Entscheidend sind in dieser Hinsicht Rechts- und Verwaltungsfragen sowie fragen zur Vergabeordnung.

---

<sup>14</sup> Dieses Verfahren ist: Beauftragung einer Agentur, die den Auftragnehmer/Bewerber/Partner überprüft. D.h. es werden –ohne sein wissen- alle seine Angabe überprüft und Informationen über seine Geschäftsgebarung eingeholt. Es wird besonders bei größeren Aufträgen empfohlen (eben weil es sehr teuer ist). Es wurde hingewiesen, dass die Existenz einer Homepage und die darin enthaltenen Angaben nicht ausreichen, um ein „Bild“ über eine Institution/Firma machen zu können. Deswegen sollte man versuchen, zusätzliche Infos zu bekommen.



## **Recht**

- Rechtsstaatlichkeit, klare Gesetze?
- Verfassung
- Schutz des Angeklagten: Habeas Corpus?
- Strafverfolgung Weisungsgebunden?
- Rechtssprechung unabhängig?
- Berufungsinstanzen? Nachprüfungsmöglichkeiten?
- Anti-Korruptions-Gesetze und Regeln

## **Verwaltung**

- Klare Regeln für internes funktionieren?
- Für Interaktion mit den Bürgern?
- Rechtsschutz? Bürgerrechte?
- Funktionsfähig – ohne Schmiergelder? Ohne Bestechung?
- Informationsfreiheit?
- Aktive Informationspolitik? Zugang zu Informationen?
- 4-Augen, Rotation, Funktionentrennung
- Interessenskonflikte –Ethik-Verpflichtungen
- Offenlegung von Einkommen und Vermögen
- Schulung von MitarbeiterInnen

## **Gefährdete Bereiche bei der Verwaltung:**

- Auftragsvergabe
- Genehmigungen
- Fördermittel/Subventionen
- Angaben, Gebühren
- Alle Ermessungsentscheidungen
- Privatisierungen

## **Systembezogene Schwachstellen:**

- Missmanagement
- Schwer verständliche Gesetze
- Fehlende Transparenz
- Zu große Entscheidungsspielräume
- Fehlende/mangelnde Kontrollen

- Aufgabenkonzentration
- Vernachlässigung der Dienst- und Fachaufsicht

Speziell bei der (Auftrags)Vergabe sollten eine Reihe von Regeln eingeführt werden:

### **„Öffentliche Aufträge“**

Auswahl der Auftragnehmer UND Durchführung

Beratung-(Consultant), Bau-, Liefer- andere Dienstleistungsaufträge

- Bedarf (vorhanden? Kapazität? Rentabilität)
- Standort – technischer Ansatz/Lösung
- Umwelt (environmental impact statement)
- Umsiedlung

Vorbereitung-Auswahl-Durchführung

Wettbewerb (weitestgehend)

- Öffentliche Ausschreibung – Regel und Praxis
- Ausnahmen: begründen und dokumentieren

Beschaffungsregeln müssen transparent sein

Öffentliche Anhörung

Auswahl transparent: Berater-Lieferant-Baufirma

- (Sieger –warum? Abgelehnt –warum?)

Schutzwürdige Informationen – begrenzen

Due Diligency

Internet

Zeitablauf zwischen Auswahl und Vertrag

Bei der Projektdurchführung sind folgende Punkte zu beachten:

Einhaltung des Leistungsverzeichnisses

„Change Orders“ (Preis oder Leistung): Schwelle

Einhaltung des Zeitplans

Kontrollen: interne und externe, fliegende

External Monitoring (civil society)

Um die o.g. „Regeln“ einzuhalten sollten auch Sanktionen mitberücksichtigt werden.

Derartige Sanktionen können sein:

Eigene Mitarbeiter:

- Disziplinarische und strafrechtliche Maßnahmen

Anbieter:

- Verlust des Auftrags
- Verlust der Bietersicherheiten
- (pauschalierter) Schadenersatz
- Blacklisting (Zentralregister)

Sanktionen durchsetzen

Um die Integrität zwischen den Partnern sicherzustellen (Integritäts-Pakt) sollten folgende Maßnahmen getroffen werden:

Wechselseitige Verpflichtungserklärung

Auftraggeber: Verhalten eigener Mitarbeiter, Interessenskonflikte

Auftragnehmer (alle): Keine Bestechung, Kollusion

Berater: keine Vorteile für Anbieter einbauen

Zahlungen an Agenten, Dritte offen legen

Sanktionen: (wie oben)

Monitoring –extern

Bisherige Erfahrung: Gut

### **5. Korruptionsvermeidung: Qualitätsmerkmal von Consultingleistungen**

Der abschließende Beitrag kam von Herrn Ludwig Kirchner, den Obmann der AGEG. Er betonte die wichtige Rolle die inzwischen die Consultings für die EZA spielen. Erwähnte auch das Volumen (s. Beginn des Berichtes) der Mitteln die für Consultingleistungen ausgegeben werden und meinte, dass Maßnahmen/Beratungen der Korruptionsbekämpfung zu den künftigen Aufgaben der Consultings zählen werden. Aus diesem Grund hat die AGEG diese Konferenz organisiert .

In seiner Darstellung bekräftigte Ludwig Kirchner folgende Punkte

1. Consultingleistungen sind ein wichtiger und wesentlicher Bestandteil der EZA.
2. Qualitätsmanagement ist eine Perspektive unter vielen
3. Die Qualität von Produkten und Dienstleistungen wird auf 3 Ebenen definiert:
  - Kunde/Nutzniesser
  - Hersteller/Dienstleister
  - Allgemeinheit
4. Korruption als riskantes ökonomisches Verhalten
5. Parallelen zwischen Qualitätsmanagement und Korruptionsvermeidung

## **6. ZUSAMMENFASSUNG**

Diese Konferenz hat gezeigt, dass das Thema Korruption zu einem wichtigen und aktuellen Thema in der entwicklungspolitischen Diskussion geworden ist. Die internationale Diskussion über Korruption ist voll im Gange (Weltbank, UN, OECD) und es wird ständig darüber beraten wie dieses Phänomen reduziert werden kann. Die KollegInnen in Deutschland sind bereits sensibilisiert und suchen Wege um Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen zu identifizieren und diese in allen Phasen (Projektdesign, Vergabe, Monitoring etc.) eines Projektes einzubauen. Vom Eindruck ausgehend, dass die AGEG eine Zusammenarbeit mit Transparency International etablieren will, könnte sie damit die nötige Effektivität aber auch die Kompetenz erreichen und gewährleisten. Bei dieser Konferenz wurde bedauerlicherweise das Phänomen Korruption nur in seinen theoretischen Dimensionen angesprochen. Es gab sehr wenige konkrete Beiträge/Beispiele. Es sind aber weitere Tagungen geplant, wo dann konkretere Maßnahmen (u.a. auch Korruption im kirchlichen Bereich) diskutiert werden.

## **7. Anregungen zu weiteren Vorgehensweisen**

Es kann davon ausgegangen werden, dass das Thema „Korruption“ auch für die ÖEZA zunehmende Bedeutung gewinnen wird. ADA, BMAA, KonsulentInnen und NGOs sollten sich Gedanken darüber machen und versuchen konkrete Maßnahmen zu überlegen. Dabei

wäre es sinnvoll, zuerst generell über Korruptionserfahrungen in der ÖEZA offen zu diskutieren um gewisse „Spezifika“ festzustellen. In einer zweiten Phase sollte dann auf die bisherigen Erfahrungen eingegangen werden und besonders die „Veruntreuung“ als eine Ausprägung des Begriffs „Korruption“ in den Mittelpunkt stellt um dann über notwendige Schritte/Maßnahmen im Rahmen von Projekten und Programmen der ÖEZA zu beraten. Dabei erscheint es sinnvoll, anhand der verschiedenen Stadien des Projektzyklus korruptionsgefährdete Maßnahmen zu eruieren/bestimmen um eine effiziente und korrekte Projekt- und Programmabwicklung zu gewährleisten. Die Ausarbeitung von generellen, aber dennoch praxisorientierten, Handlungsanleitungen für Akteure der ÖEZA erschiene jedenfalls ein gangbarer erster Schritt zur Korruptionsbekämpfung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu sein.

In diesem Sinne möchte das VIDC den vorliegenden Bericht an alle wesentlichen Akteure der ÖEZA übermitteln und sie zu einer Diskussion über die weitere Behandlung dieses Themas im Rahmen der ÖEZA einladen.