

Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit



Erich Andriik
Grundlagenbericht

Österreichische Entwicklungszusammenarbeit

Impressum Herausgeber und Medieninhaber: Wiener Institut für Entwicklungsfragen und Zusammenarbeit (VIDC), Möllwaldplatz 5, 1040 Wien, Tel.: 017133594, e-mail: office@vidc.org, www.vidc.org (März 2006).

Text: Erich Andriik, Korrekturen: Magda Seewald, Renate Semler. Layout: Nikos Tzaferis

Foto: arbeiterfotografie.com

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	4
1. Definitionen von Korruption	5
2. Formen der Korruption	7
3. Korruption und Entwicklungszusammenarbeit	8
4. Korruptionsbekämpfung bei der Not- und Wiederaufbauhilfe	9
5. Korruptionsgefährdung bei Projekten mit Investitionsbedarf	11
6. Korruptionsgefährdung bei finanziellen Kooperationen	13
7. Korruptionsbekämpfende Maßnahmen der Geber	16
7.1. Weltbank	16
7.2. UNDP	18
7.3. Europäische Union	18
7.4. NORAD	19
7.5. DFID	20
8. Anregungen zu weiteren Vorgehensweisen	21

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, in denen die Erwirtschaftung extralegalen Zusatzeinkünfte an der Tagesordnung ist, ausgegeben werden, erklär(t)en sich die Träger allzu oft als davon 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.¹

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 diesem Index aufgeschienen sind.

Auf den folgenden Seiten soll nun versucht werden, eine allgemeine Einführung in die Korruptionsthematik innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit zu geben. Schon alleine auf Grund der geradezu explodierenden Literatur über diese Thematik kann hier keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden, sondern nur eine Übersicht für ein „Weiterdenken“ in Richtung von allgemeinen Handlungsanleitungen zur Korruptionsproblematik in der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit geschaffen werden.

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

**Transparency International:
TI Global Corruption Barometer Survey²**

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

1. Definitionen von Korruption

Um von „Korruption“ sprechen zu können müssen zumindest drei wesentliche Elemente vorliegen:

Ø ein Entscheidungsträger, dessen Entscheidungen von Gesetzen, Bestimmungen und Kriterien reguliert sind, von denen er zwar die Macht hat abzuweichen, aber denen er in seinen Entscheidungen dennoch verantwortlich ist;

²² 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 zum Corruption Barometer siehe Transparency International (TI): <http://www.transparency.org/surveys/index.html> (ff).

Ø ein „Austauschverhältniss“ zwischen einem Entscheidungsträger und einer interessierten Person/Institution, die Ersterem einen Vorteil offeriert oder im Austausch für eine von Letzterem gewünschte/erhoffte Entscheidung verspricht;

Ø die Verschleierung der Gründe für seine Entscheidungsfindung durch den Entscheidungsträger.³

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 AkteurInnen in 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.⁴ In der Literatur finden sich eine Reihe von Definitionen, von denen nachstehend zwei zum besseren Verständnis dieses Phänomens angeführt sind:

Ø „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.”⁵

Ø “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

³ 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.

⁴ Cremer [2000], S. 21.

⁵ Lebanon Anti-Corruption Initiative Report 1999.

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.”⁶

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.⁷

In der zwischenzeitlich geradezu explodierenden Literatur über Korruption und Korruptionsbekämpfung wird häufig zwischen einer Reihe von Formen der Korruption unterschieden:

- Ø grand (political) corruption vs. petty (bureaucratic) corruption
- Ø Systemische Korruption
- Ø Situative vs. Strukturelle Korruption
- Ø controlled vs. uncontrolled corruption.

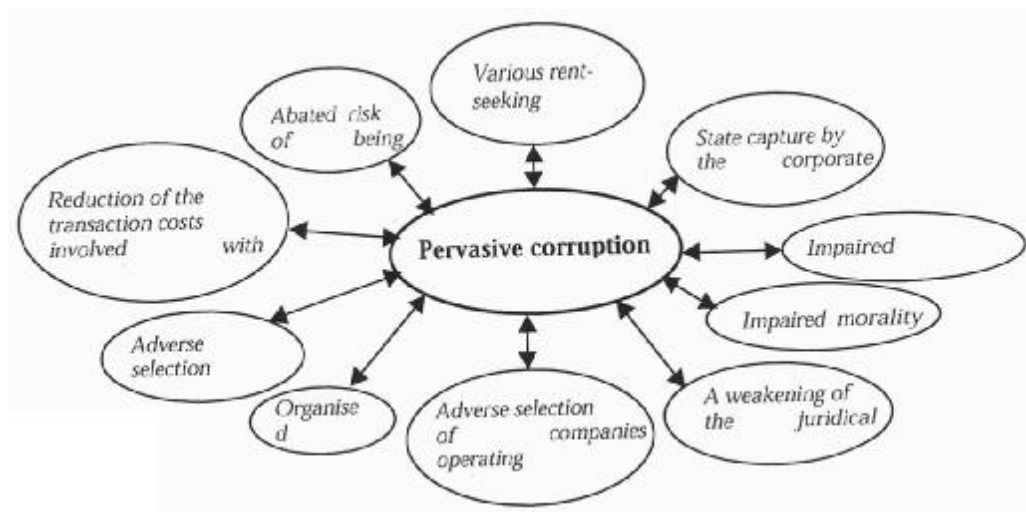
2. Formen der Korruption

Wie oben bereits erwähnt sind die beiden am häufigsten angesprochenen Formen der Korruption jene zwischen grand (political) corruption vs. petty (bureaucratic) corruption. Während sich erstere vor allem mit dem (Fehl-)verhalten von hoch- und höchstrangigen EntscheidungsträgerInnen beschäftigt fokussiert die petty corruption auf jenes strukturelle (Fehl-)verhalten von EntscheidungsträgerInnen der niederen bis mittleren Ebene (z.B. unerlaubte Geldflüsse oder Zuwendungen bei Genehmigungen, kleinen Vergehen, etc.). Auf Grund ihrer negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung eines Landes beschäftigt sich die internationale Gebergemeinschaft heute vorwiegend und vordringlich mit der Bekämpfung der grand (political) corruption. Dabei sollten jedoch auch nicht die negativen Auswirkungen der petty corruption auf die Entwicklung eines Landes außer Acht gelassen werden, wobei in der Literatur immer wieder auf den – zumeist indirekten – Zusammenhang zwischen diesen beiden Formen der

⁶ Van Duyne [2001], S. 75.

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

Korruption hingewiesen wird: nach dem Motto „Der Fisch beginnt am Kopf zu stinken“ wird auf die „Vorbildwirkung“ von (Fehl-)verhalten durch höhere EntscheidungsträgerInnen auf die niederen Entscheidungsebenen hingewiesen, welches sich sehr rasch zu einer systemischen Form der Korruption entwickeln kann. Für den Erfolg/Misserfolg bei der Korruptionsbekämpfung ist daher sehr oft die Rolle und das Verhalten von höherrangigen EntscheidungsträgerInnen von entscheidender Bedeutung. Nur bei Vorliegen von ethisch korrektem Vorgehen seitens dieser Gruppe kann verhindert werden, dass ein Land in eine negative Korruptionsspirale und damit in eine „corruption trap“ fällt.⁸ Die folgende Graphik zeigt hier eine Reihe von dynamischen Auswirkungen der Korruption in einem Land mit systemischer Korruption.⁹



3. 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.

⁸ Siehe Jens Chr. Andvig, Odd-Helge Fjeldstad et al., „Research on Corruption – A policy oriented survey“, Final report, Chr. Michelsen Institute & Norwegian Institute of International Affairs, Norwegen, Dezember 2000, S. 117 ff.

⁹ Siehe Tina Soreide, „Corruption in public procurement – Causes, consequences and cures“, Chr. Michelsen Institute, 2002. S. 9.

Entwicklungsländern nicht nur individuelle Korruption, sondern auch das Vorliegen von systemischer Korruption anzutreffen ist.¹⁰

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 Weltbank¹¹ haben auch die Vereinten Nationen im Rahmen der zur Unterzeichnung aufliegenden „United Nations Convention against Corruption“¹² und dem „Global Programme against Corruption“¹³ bedeutende Schritte zur Eindämmung dieses Phänomens gesetzt. Neben 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.¹⁴

Von Seiten der internationalen Gebergemeinschaft werden drei Kooperationsformen mit den Ländern des Südens immer wieder als besonders korruptionsanfällig identifiziert:

- Ø Hilfsmaßnahmen bei Katastrophenfällen
- Ø Kooperationen bei Projekten mit Investitionsbedarf (Beschaffungswesen!)
- Ø Finanzielle Kooperationen (Budget Support!)

Ohne hier Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen soll nun auf den folgenden Seiten die Korruptionsgefährdung bei diesen drei Kooperationsformen kurz umrissen werden.

4. Korruptionsbekämpfung bei der Not- und Wiederaufbauhilfe

Internationale Erfahrungen bei der Korruptionsbekämpfung haben gezeigt, das insbesondere dann, wenn Katastrophen aktuell und deshalb in den Medien präsent sind, eine

¹⁰ 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.

¹¹ Siehe die Anti Corruption Homepage der Weltbank:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/index.cfm>

¹² Der Text der Konvention befindet sich auf
http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf

¹³ Siehe <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html>

¹⁴ 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/>

besondere Anfälligkeit für den Missbrauch bei der Verwendung öffentlicher und/oder privater Spendenmittel erwachsen kann. Das öffentliche Interesse an den Hilfsmaßnahmen sowie das Gebot der Stunde auf Notsituationen rasch und unbürokratisch zu reagieren, lassen *Mittelabflusszwänge* bei den durchführenden staatlichen und privaten Organisationen entstehen, welche sich kontraproduktiv für die Missbrauchskontrolle bei der Projektausführung auswirken können.

Es ist plausibel anzunehmen, dass EntscheidungsträgerInnen unter Mittelabflusszwängen zu einer weniger sorgfältigen Vorauswahl von Projekten neigen als ohne diesen Druck. Wenn etwa die Projektvorprüfung zeigt, dass keine ausreichenden Durchführungsstrukturen existieren, kollidiert dies mit dem Ziel, die zur Verfügung gestellten Mittel möglichst umgehend zur Linderung der Not der betroffenen Bevölkerung einzusetzen. Die Projektvorprüfung betrifft auch Aspekte, die für die Prävention von Korruption relevant sind wie

- Ø die Seriosität eines lokalen Partners,
- Ø eine sorgfältige Umschreibung der Ziele und der erwarteten Ergebnisse des Projektes, die Voraussetzungen für eine ergebnisorientierte Kontrolle des Projektes sind,
- Ø und eine Prüfung der Budgetansätze auf mögliche „Mittelumlenkungspotentiale“.

Mittelabflusszwänge können aber auch den Anreiz für lokale PartnerInnen reduzieren, innerhalb der eigenen Organisation Missbrauch zu kontrollieren. Spüren die örtlichen MitarbeiterInnen der lokalen PartnerInnen, dass die vorhandenen Finanzmittel die lokal realisierbaren Hilfsmöglichkeiten übersteigen, kann dies zu einer Senkung moralischer Hemmnisse gegenüber dem Missbrauch beitragen.¹⁵

Nicht übersehen werden kann auch die Möglichkeit des Vorliegens von Alltagsphänomenen. Es können daher Situationen entstehen, in denen sich Projektverantwortliche genötigt sehen, im Interesse des Projektfortschritts Korruptionskontrakte einzugehen. Wenn auch und gegebenenfalls solche „Beschleunigungsgelder“ in geringer Höhe zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen unvermeidbar und ortsüblich sind, sollte dennoch nicht das Ziel einer zukünftigen

¹⁵ Siehe Georg Cremer, Korruption begrenzen – Praxisfeld Entwicklungspolitik (Lambertus-Verlag, Freiburg im Breisgau, 2000), Kapitel 11.

Vermeidung aus den Augen verloren werden und der Grundsatz von Transparenz nach innen und möglichst auch nach außen berücksichtigt werden.¹⁶

5. Korruptionsgefährdung bei Projekten mit Investitionsbedarf (Beschaffungs- und Vergabewesen)

Bei Projektdurchführungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ist zunächst grundsätzlich zwischen Korruption als externes bzw. als internes Problem zu unterscheiden. Im ersteren Fall sehen sich Projektverantwortliche mit illegalen Forderungen von – zumeist – öffentlichen Stellen des Partnerlandes konfrontiert und gezwungen entweder im Interesse des Projektfortschritts diese Forderungen zu erfüllen oder teilweise bzw. gänzlich auf das von ihnen zu verantwortende Projekt zu verzichten. Im Gegensatz dazu zeigt sich Korruption als internes Problem dann, wenn MitarbeiterInnen in den Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, EntscheidungsträgerInnen und Beteiligte an der Projektdurchführung ihre Stellung zur Erzielung extralegalen Vorteile missbrauchen.¹⁷ Die etwaige Notwendigkeit der Bezahlung von „Beschleunigungsgeldern“ wurde bereits im vorangegangenen Abschnitt angesprochen und soll daher hier nicht mehr weiter behandelt werden. Eine real weit größerer Bedeutung ist jedoch der internen Korruptionsproblematik zuzuschreiben, wo insbesondere Projekte der Entwicklungszusammenarbeit mit einem substantiellen Investitionsbedarf einen weit höheren Gefährdungsgrad aufzuweisen haben. Hier ist schon alleine auf Grund des jeweils vorhandenen Investitionsvolumens die Korruptionsgefährdung durch illegale Einflussnahmen beim Beschaffungs- und Vergabewesen als beträchtlich einzustufen. Im folgenden Abschnitt soll hier übersichtsmäßig auf die Möglichkeiten illegaler Einflussnahmen beim Beschaffungs- und Vergabewesen hingewiesen werden.¹⁸

Projektdesign:

- Ø Überdimensionierung des erforderlichen Bedarfs an *hardware* und anderer Projekt-Komponenten, um potentiell Korruptionsgewinne während der Implementierung erzielen zu können;

¹⁶ Siehe hier auch die GTZ Bestimmungen „Grundsätze integeren Verhaltens“, welche bei Vertragsabschlüssen von AuftragnehmerInnen zu akzeptieren und zu unterfertigen sind.

¹⁷ Siehe Cremer, op.cit., S. 61-62.

¹⁸ Dieser Abschnitt beruht auf der Arbeit von Mario A. Aguilar, Jit B.S. Gill und Livio Pino, „Preventing Fraud and Corruption in World Bank Projects – A Guide for Staff“, The world Bank, Washington, D.C., 2000, S. 3-8.

- Ø Manipulation des Projektdesigns, um bestimmten zukünftigen LieferantInnen, KonsulentInnen, (Bau-)ausführende und/oder anderen privaten InteressentInnen Vorteile zu verschaffen;
- Ø Nicht-Präzisierung von Vergaberichtlinien, welche es den verantwortlichen Stellen im Partnerland erlauben nach eigenen Gutdünken die Projektressourcen an Vorteilsnehmer zu verteilen;
- Ø Ungenaue Vergabe- und Finanzmanagementrichtlinien, die es Projektmanagern erlauben Mittel für unautorisierte Zwecke zu verwenden;
- Ø Aufsichtsmechanismen, welche die Entdeckung von Korruption und Betrug erschweren oder verhindern;
- Ø Änderungen im Projektzeitraum, um bestimmte Interessen zu begünstigen.

Beschaffungszyklus:

Die Korruptionsgefährdung ist während dieses Stadiums im Projektzyklus besonders hoch und kann die Gefährdung sowohl von Seiten des Kooperationspartners als auch von Seiten des Projektausführenden (UnternehmerIn oder KonsulentIn) ausgehen.

Kooperationspartner:

- Ø Ungenügende oder nicht ausreichende Bekanntmachung der Ausschreibung
- Ø Zu kurze Ausschreibungsfristen
- Ø Ausschreibungsfrist ist nur vordergründig, nicht real
- Ø Missbrauch von rechtlichen und administrativen Erfordernissen
- Ø Unangebrachte Ausschreibungsprozeduren
- Ø Ausschreibungsprozeduren, welche die Geheimhaltungsvorschriften verletzen

Projektausführender:

- Ø Unberechtigte Beschwerden
- Ø Illegale Absprachen unter Anbieter
- Ø Irreführende Angebote
- Ø Arglistiges „front-loading“ (Anbieter minimiert seine Kreditkosten durch ungebührliche Vorauszahlungen seitens der vergebenden Stelle)

Implementierungsphase:

- Ø Korrupte Vertragsänderungen

- Ø Unberechtigte Beschwerden
- Ø Überhöhte Rechnungen/Überhöhte Zahlungen
- Ø Qualitätsunterschreitungen
- Ø Betrügerische Rechtfertigung für Fristversäumnisse bei der Projektausführung
- Ø Diebstahl von Materialien durch den Ausführenden
- Ø Manipulation der Alternative Dispute Resolution (ADR) Prozeduren

Finanzmanagement:

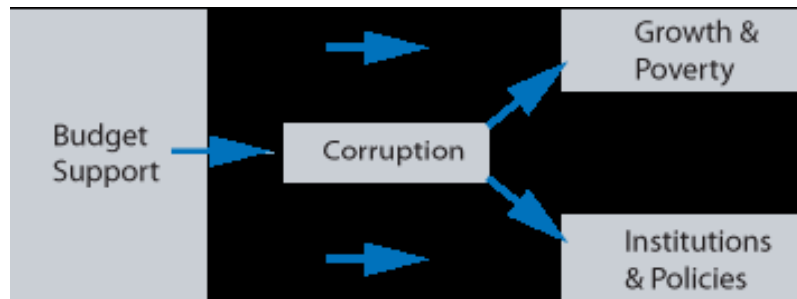
- Ø Doppelzahlungen
- Ø Illegale Änderungen von Rechnungen und anderen Projektdokumenten
- Ø Illegale „Frisierung“ der Buchhaltungsunterlagen
- Ø Ungenügende Dokumentation von Beschaffungsvorgängen
- Ø Illegale Zahlungen
- Ø Illegale Mittelabzweigungen
- Ø Unautorisierte Vorauszahlungen
- Ø Unautorisierter Gebrauch von Projekteigentum (z.B. Fahrzeuge)
- Ø Exzessiv hohe Sachaufwendungen
- Ø Diskonte werden nicht abgerechnet

Die oben genannten Beispiele von Korruptionsmöglichkeiten bei Projekten der Entwicklungszusammenarbeit mit Investitionsbedarf deuten bereits auf die Notwendigkeit der Entwicklung von Gegenstrategien zur Korruptionsvermeidung hin. Diese können mit den von Transparency International geprägten Schlagworten „Integrität – Transparenz – Verantwortlichkeit“ umrissen werden. Im Hinblick auf die Vielfältigkeit von EZA-Projekten würde es den gegebenen Rahmen sprengen, hier eine Liste von Gegenstrategien im Detail anzuführen. Jedenfalls sollten bereits in jedem Einzelfall erforderliche Grundregeln von Anfang an in die Projektplanung mitberücksichtigt und in allen Stadien des Projektzyklus eingebaut werden.

6. Korruptionsgefährdung bei finanziellen Kooperationen (Budget

Support)¹⁹

Es kann zuerst davon ausgegangen werden, dass das Ausmaß der Korruption in einem Partnerland einen Einfluss auf die Wirksamkeit von finanziellen Kooperationen nimmt. Die nachfolgende Graphik zeigt hier diesen Zusammenhang auf:²⁰



Die Effektivität von Budget Support erfordert bekanntlich ein gut funktionierendes öffentliches Finanzmanagement (public financial management – PFM) im Empfängerstaat. Damit verbunden ist eine Einschätzung des treuhänderischen (fiduciary) Risikos, welches im Kontext von Budget Support als jenes Risiko bezeichnet werden kann, dass die Hilfe nicht für den beabsichtigten Zweck verwendet wird, dass die erreichte Wertschöpfung unter den eingesetzten Mitteln liegt und/oder dass die Mittelverwendung nicht ordnungsgemäß nachgewiesen werden kann. Internationale Erfahrungen haben gezeigt, dass die Effektivität von Budget Support stark abhängig ist von der Durchlässigkeit (fungibility) des PFM-Systems. Generell kann davon ausgegangen werden, dass in Staaten mit einem wenig ausgeprägten PFM-System das Risiko von unerwünschten Umschichtungen innerhalb des Budgets am größten ist (z.B. wenn durch Budget Support freigesetzte Mittel für erhöhte Militärausgaben verwendet werden).

Eine spezielle Form des treuhänderischen Risikos stellt das Ausmaß der Korruption in einem Empfängerland dar, wobei dieses Ausmaß die Art der zu wählenden Hilfsmaßnahmen zur Belebung der Wirtschaft und/oder zur Armutsbekämpfung beeinflussen sollte. Eine Studie des Internationalen Währungsfonds – IMF belegt, dass die Effektivität von Budget Support stark vom institutionellen Rahmen eines Landes abhängig ist und dass diese Form der Hilfe nur an Länder mit klar gekennzeichneten demokratischen Zuständigkeiten und

¹⁹ Dieser Abschnitt beruht auf einem Beitrag des Autors zum Positionspapier der AGEZ, KOO und EU-Plattform zu Budget Support (Wien, 25. November 2005).

²⁰ Siehe Ivar Kolstad, „Direct budget support and corruption“, U4 Issue 1:2005.

Verantwortlichkeiten vergeben werden sollte. Korrupte Regimes verwenden generell weniger öffentliche Mittel zur Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums und für armutsbekämpfende Maßnahmen. Es ist davon auszugehen, dass hier Budget Support einen geringeren positiven Effekt auf die Entwicklung des betroffenen Landes aufweisen wird. In Ländern mit schwachen PFM-Systemen ist der Einsatz von Budget support daher wenig erfolgsversprechend und ist in diesen Fällen Programm- und Projekthilfen der Vorzug zu geben.

-

Ein wesentliches Risiko für die Effektivität von Budget Support in Ländern mit korrupten Regimes stellt dabei das Ausmaß der politischen Korruption dar, d.i. wenn politisch Verantwortliche und/oder Verantwortliche in der staatlichen Administration ihre Autorität dazu verwenden um ihre (persönliche) Macht, Status und Vermögen abzusichern bzw. zu vermehren. Untersuchungen haben gezeigt, dass Budget Support speziell in ethnisch diversifizierten Gesellschaft zu vermehrter Korruptionsanfälligkeit führt. Dazu ist festzuhalten, dass Korruption sehr oft in Verbindung mit einer ganzen Reihe von – negativen - Verhaltensweisen in Erscheinung tritt, wie etwa Interessenskonflikte, Unterschlagungen, Betrug, Bestechung, bürokratische Misswirtschaft, Nepotismus, „Freunderlwirtschaft“ (cronyism), Vertuschung, Erpressung, Selbstbereicherung und/oder Missmanagement. Speziell in ethnisch gespaltenen Gesellschaften besteht eine gesteigerte Gefährdung, dass im Rahmen von Budget Support eingesetzte Mittel von ethnisch gebundenen Verantwortlichen für deren persönliche und/oder ethnische Interessen verwendet werden.

-

Um die Effektivität von Budget Support Maßnahmen in Ländern mit einem hohen Grad an Korruption zu erhöhen wird empfohlen, derartige Hilfeleistungen von institutionellen Reformen abhängig zu machen bzw. Budget Support überhaupt erst nach einem vorhergehenden Prozess institutioneller Reformen zu gewähren. Als Zwischenschritt einer sequentiellen Vorgangsweise bei der Gewährung von Budget Support bietet sich zusätzlich die Identifizierung von sogenannten „islands of integrity“ an, d.h. von staatlichen Institutionen, die als weitgehend korruptionsresistent eingestuft werden können.²¹ Eine Reihe

²¹ Wobei auch in diesen Fällen das Risiko von unerwünschten Budgetumschichtungen nicht notwendigerweise wegfällt bzw. verringert wird.

von Gebern sind daher dazu übergegangen, die Bewertung des treuhänderischen Risikos mit einer Bewertung von PFM-Reformprogrammen zu verbinden.²²

7. Korruptionsbekämpfende Maßnahmen der internationalen Gebergemeinschaft

Wie bereits einleitend angesprochen hat die Korruptionsproblematik in einem immer stärker werdenden Umfange auch Eingang in die entwicklungspolitische Diskussion und damit auch in die von der internationalen Gebergemeinschaft und ihren Partnerländern verfolgten Entwicklungsstrategien gefunden. Auf den folgenden Seiten sollen nun beispielhaft die von einigen wesentlichen AkteurInnen der multi- und bilateralen Gebergemeinschaft ergriffenen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung kurz umrissen werden.

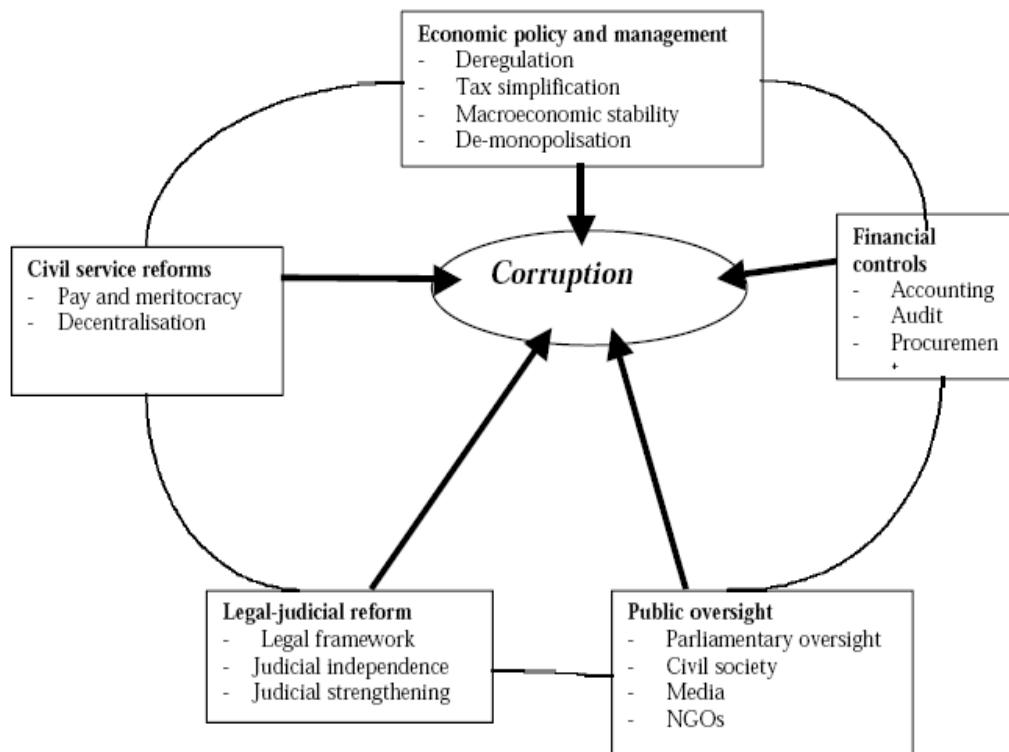
7.1. Weltbank

Die Federführung der Weltbank bei der Korruptionsbekämpfung im Rahmen der EZA zeigt sich alleine durch das Ausmaß (rund 100 Länder) und den Umfang (mehr als US-\$ 5 Mrd.) ihrer Hilfestellungen. Diese Hilfestellungen konzentrieren sich auf vier Schlüsselbereiche:

- Ø Vorbeugung von Veruntreuung und Korruption in IBRD-finanzierten Projekten und Programmen;
- Ø Hilfestellung bei der Korruptionsbekämpfung auf Ersuchen einzelner Länder;
- Ø „Mainstreaming“ Korruptionsbekämpfung direkt in Länderanalysen und Kreditgewährung;
- Ø Beiträge zu internationalen Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung.

²² Siehe etwa “Managing Fiduciary Risk when providing Poverty Reduction Budget Support,” DFID (London), 22. September 2004, oder die Empfehlungen der Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) working group (<http://www.pefa.org/index2.htm>).

Die einzelnen Maßnahmen sind Teil der Länderprogramme der Weltbank und dort eng mit deren „good governance“-Programmen verknüpft, die neben Anti-Korruption das Management öffentlicher Ausgaben, eine Verwaltungs- und Justizreform, Steuerpolitik, sowie Staatsverwaltung, Dezentralisierung, e-Government und die Dienstleistungen des öffentlichen Sektors beinhalten. Die folgende Graphik porträtiert hier in anschaulicher Weise den von der Weltbank verfolgten umfassenden Ansatz zur Korruptionsbekämpfung.²³



Der von der Weltbank verwendete Ansatz von „Null-Toleranz“ gegenüber Korruption wird jedoch von einigen Beobachtern ob seiner damit verbundenen Rigidität und Überbordung an bürokratischen Hindernissen - speziell bei Ausschreibungen („competitive bidding“ selbst bei geringfügigen Projektsummen) – in Zweifel gezogen. Ebenso zweifelhaft erscheinen einige Ansätze ihrer Korruptionsbekämpfung, wie etwa Seminare zur Förderung des Aufdeckungsjournalismus, welche in vielen Ländern auf Grund der dort herrschenden politischen Systeme und Machtverhältnisse als kontraproduktiv angesehen werden. Die Weltbank ist jedoch in verstärktem Maße dazu übergegangen, Aus- und Weiterbildungsseminare zur Korruptionsbekämpfung für VertreterInnen öffentlicher Stellen (national und lokal) sowie für Zivilgesellschaft (NGOs) anzubieten. Ein weiterer Kritikpunkt

²³ Siehe Weltbank, „Helping countries combat corruption. Progress at the World Bank since 1997,“ Operational Core Services & Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington DC.: World Bank, 2000.

zu der von der Weltbank bisher verfolgten Strategie betrifft deren Bevorzugung der finanziellen und institutionellen Rahmenbedingungen bei der Korruptionsbekämpfung, welche demokratiepolitische und andere politische und soziale Anliegen mehr in den Hintergrund gerückt haben. Hier ist es vor allem die idealistische Vorstellung eines kleinen, aber effizienten Staates, der mitunter Weltbank-Analysen bezüglich Umsetzungsstrategien negativ beeinflusst haben soll.

7.2. United Nations Development Programme (UNDP)

Nicht unähnlich dem Ansatz der Weltbank geht das UNDP davon aus, dass die Ursachen für Korruption in Defiziten von *good governance* zu finden sind, welche in der Folge negative Auswirkungen bei der Armutsbekämpfung zeigen. Die vom UNDP verfolgte Strategie zeigt ebenfalls einen umfassenden und breiten Ansatz bei der Korruptionsbekämpfung, wobei das Hauptaugenmerk auf die Schaffung von Partnerschaften, Koordinationsmechanismen zwischen den einzelnen AkteurInnen und einen *policy dialogue* mit dem Partnerland gelegt wird. Im Konkreten werden sowohl Bildungs- und Trainingsprogramme zur Korruptionsbekämpfung innerhalb des UNDP, als auch mit MitarbeiterInnen von nationalen und regionalen/lokalen offiziellen Stellen im jeweiligen Partnerland im Rahmen von *capacity building* Programmen unternommen. Nach Kritiken aus verschiedenen Lagern an den als zu allgemein empfundenen Strategieansatz des UNDP wurde 2003 eine Konkretisierung von Maßnahmen auf der jeweiligen Länderebene beschlossen, welche sich derzeit in ihrer Umsetzungsphase befinden sollen.

7.3. Europäische Union

Eine wesentliche Grundlage für die von der Europäischen Union verfolgte Politik der Korruptionsbekämpfung bildet der *European Consensus on Development*, wonach

„the European Union will actively promote a participatory in-country dialogue on governance, in areas such as anti-corruption, public sector reform, access to justice and reform of the judicial system. This is essential to building country-driven reform programmes in a context of accountability and an institutional environment that upholds human rights, democratic principles and the rule of law.“

Für die Korruptionsbekämpfung im Rahmen der EU-Entwicklungszusammenarbeit von besonderer Bedeutung sind die 2003 beschlossene, allgemeine EU Politik gegen Korruption und das Cotonou Abkommen aus dem Jahre 2000. Sowohl in ihrer Politik gegenüber den AKP Staaten, den Mittelmeerpartnerländern, aber auch gegenüber zukünftigen/potentiellen Mitgliedsstaaten verlangt die EU im Rahmen ihres Politikdialogs konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption.

Mit dem verstärkten Einsatz von Budget Support im Rahmen der EU-EZA ist auch unzweifelhaft die Korruptionsthematik stärker in den Mittelpunkt der von der Kommission verfolgten *good governance*-Programme gerückt. Hier sind es im Besonderen Modernisierungsreformen in der öffentlichen Verwaltung der Partnerländer, Reformen des Justizsystems, Stärkung der öffentlichen Finanzverwaltungen, Reformen im öffentlichen Beschaffungs- und Vergabewesen, aber auch Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft (zur Ausübung von Kontrollfunktionen) die heute als Instrumente zur Korruptionsbekämpfung eingesetzt werden. Allerdings werden seitens einiger Kritiker, darunter auch von Transparency International, die relativ geringen Summen bemängelt, die seitens der Kommission bisher für konkrete Anti-Korruptionsmaßnahmen ausbezahlt wurden. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass diese Thematik/Problematik in Zukunft auch innerhalb der EU eine wesentlich bedeutendere Rolle einnehmen wird.

7.4. NORAD

Unter der gesamten bilateralen Gebergemeinschaft nimmt die norwegische EZA den vielleicht bedeutendsten Rang bei der Korruptionsbekämpfung in ihren Partnerländern des Südens ein. NORAD verwendet dabei eine umfassende Definition von Anti-Korruptionsprojekten und inkludiert alle Maßnahmen welche direkt oder indirekt zu einer Reduzierung von Korruptionsmöglichkeiten beitragen. Mit einem Strategiewechsel in ihrer EZA, hin zum verstärktem Einsatz von Budget Support, hat NORAD in den Jahren 2000-2001 ein Sonderprojekt zur Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit implementiert, welches auch heute noch als Grundlage für alle derartigen Maßnahmen dient. Die drei Oberziele dieser Politik sind:

- (1) eine Intensivierung norwegischer Unterstützung für *good governance* und die Korruptionsbekämpfung in den Partnerländern (wie *policy-dialogue* mit dem

- Partnerland, Hilfe für Maßnahmen zur Stärkung von good governance, Verbesserungen von Budget- und Finanzmanagement, Stärkung der Zivilgesellschaft, Maßnahmen für einen offeneren Informationsfluss/Transparenz, etc.);
- (2) eine verstärkte Bewusstseinsbildung und Wissen über die Möglichkeiten der Korruptionsvermeidung in allen EZA-Aktivitäten seitens NORAD MitarbeiterInnen und norwegischen Botschaftsangehörigen;
 - (3) die Schaffung von Mechanismen für die Sammlung, Analyse und Verbreitung von (praktischen) Erfahrungen aus der Korruptionsbekämpfung.²⁴

Der Hauptanteil der norwegischen Hilfe in diesem Bereich ergeht an Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft und hier insbesondere an den Kapazitätsaufbau zur stärkeren Wahrnehmung von Kontrollfunktionen. Die von NORAD für die Korruptionsbekämpfung eingesetzten Mittel wurden seit 1999-2000 beträchtlich erhöht und erreichten Ende 2002 bereits NOK 1,8 Mrd.. Nach einem Beschluss des NORAD Verwaltungsrats sollen in Zukunft 10 – 15% aller von dieser Organisation eingesetzten EZA-Mittel für die Korruptionsbekämpfung verwendet werden.²⁵

7.5. Department for International Development (DFID)

Im Vergleich zu anderen bilateralen Gebern hat DFID den umfassendsten Ansatz bei der Korruptionsbekämpfung gewählt. DFID geht dabei vom Umstand aus, dass das Phänomen der Korruption nicht nur Partnerländer betrifft, sondern sehr wohl auch auf Geberseite anzutreffen ist. Dieser Ansatz erlaubt es DFID Korruption sowohl im eigenen als auch im Partnerland zu bekämpfen.²⁶

Als Voraussetzung für seine Unterstützung verlangt DFID von einem Partnerland das Vorliegen einer breit angelegten Anti-Korruptionsstrategie. DFID unterstützt ausschließlich Maßnahmen, die in einer solchen nationalen Strategie beinhaltet sind und wo Mittelflüsse der Gebergemeinschaft durch eine Strategie zur Armutsbekämpfung koordiniert werden. Dabei

²⁴ Siehe Joakim Anger, „Anti-corruption strategies in development cooperation“, Corruption – Working Paper No. 3; Sida, Jänner 2004, S. 32-35.

²⁵ Ibid., S. 35.

²⁶ Großbritannien hat nicht die *OECD Convention on Bribery* unterzeichnet. DFID hat es jedoch übernommen, die Inhalte dieser Konvention auch im eigenen Land umzusetzen und nimmt auch an britischen Gesetzesformulierungen zur Korruptionsbekämpfung teil.

werden Anti-Korruptionsaktivitäten sowohl innerhalb der Regierung und öffentlichen Verwaltung als auch innerhalb der Zivilgesellschaft unterstützt. DFIDs Strategie beinhaltet vier Hauptziele:

- Ø Unterstützung von Anti-Korruptionsmaßnahmen in Partnerländern welche auch ein entsprechendes *commitment* für die Umsetzung dieser Maßnahmen vorzeigen können (z.B. durch administrative und strukturelle Reformen, Reform des Personalwesens in der öffentlichen Verwaltung, Reform des Justizsystem, Stärkung von Aufsichtsbehörden, Medien und anderer öffentlicher Informationssystemen, etc.);
- Ø Bekämpfung von Bestechungen im internationalen Handel und international tätigen Unternehmen;
- Ø Unterbindung des Reinwaschens von illegal in den Partnerländern erworbenen Finanzmittel durch Bankgeschäfte in den Geberländern;
- Ø Schutz vor Missbrauch von EZA-Mitteln durch Korruption.²⁷

8. Anregungen zu weiteren Vorgehensweisen

Es kann davon ausgegangen werden, dass das Thema „Korruption“ auch für die OEZA 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 OEZA 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 gestellt werden um über notwendige Schritte/Maßnahmen im Rahmen von Projekten und Programmen der OEZA 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 AkteurInnen der OEZA erschiene jedenfalls ein gangbarer erster Schritt zur Korruptionsbekämpfung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu sein.

²⁷ Siehe Anger, op.cit., S. 36-38.

In diesem Sinne möchte das VIDC den vorliegenden Grundlagenbericht an alle wesentlichen AkteurInnen der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit übermitteln und sie zu einer Diskussion über die weitere Behandlung dieses Themas einladen.