

Entwicklungszusammenarbeit: Begrenzung der Korruption durch Abbau von Informationssperren

Von Georg Cremer*

Zusammenfassung: Korruptionskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit wird zunehmend zu einem Handlungsfeld der Geberorganisationen, nachdem die Weltbank 1996 die Tabuisierung des Problems aufgegeben hatte. Das bei weitem bedeutendste Korruptionsrisiko in den Projekten der Entwicklungszusammenarbeit ist die Veruntreuung, abgesichert insbesondere durch Kick-back-Vereinbarungen zwischen Amtsträgern und Auftragnehmern. Die Risiken bestehen sowohl im staatlichen Sektor als auch bei Nichtregierungsorganisationen. Geberorganisationen können Reformansätze in Entwicklungsländern zu mehr Transparenz unterstützen, wenn sie die Korruptionskontrolle in ihre Projektarbeit integrieren. Administrative Kontrollverfahren sind dabei wichtig, haben aber unter den institutionellen Bedingungen vieler Empfängerländer nur eine begrenzte Wirkung. Ansätze zur Begrenzung der Korruption liegen in einer stärker an der Projektwirkung orientierten Kontrolle, in der Überwindung von Informationssperren und institutionellen Hemmnissen, die die Geberorganisationen dabei behindern, korruptionsrelevante Tatbestände wahrzunehmen, und in einem Verhalten der Geberorganisationen, das die Erwartung bei Empfängern und Auftragnehmern ändert, Korruption bliebe folgenlos.

Summary: Since 1996 when the World Bank dropped the taboos surrounding the problem of corruption, corruption control in development cooperation has become an ever-increasing field of action for donor organizations. Misappropriation secured by kickback arrangements between public officials and contractors poses the most significant risk of corruption in development aid projects. Risks exist in the state sector as well as in the realm of non-governmental organizations. Donor organizations can help reform efforts in developing countries achieve greater transparency by integrating corruption control into their project work. Administrative control processes play an important role here. However, their effectiveness is restricted by institutional conditions in many recipient countries. First signs of limiting corruption are rooted in controls more strongly oriented toward project effectiveness, in overcoming barriers to gathering information, in overcoming institutional obstacles that prevent donor organizations from perceiving corruption-related evidence, and in conduct on the part of donor organizations that changes the belief among recipients and contractors that corrupt acts bear no consequences.

1 Einleitung: Neues Handlungsfeld der Entwicklungszusammenarbeit

Korruptionskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit ist erst seit wenigen Jahren ein Thema der fachlichen und (entwicklungs-)politischen Auseinandersetzung. Vorreiter dieser Entwicklung wurde die Weltbank, seit ihr Präsident Wolfensohn 1996 seinen Amtsantritt

* Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes und apl. Professor an der Universität Freiburg, E-Mail: Georg.Cremer@caritas.de

mit der Ankündigung einer offenen Politik der Korruptionskontrolle verband und dabei auch den Mut fand, das Problem der Korruption innerhalb der von der Weltbank geförderten Projekte zu thematisieren. Dies stellte einen deutlichen Bruch mit der bis dahin gültigen Politik der Weltbank dar, da bis dahin die offene Befassung mit Fragen der Korruptionskontrolle als Einmischung in die politischen Angelegenheiten der Empfängerländer angesehen wurde, die jenseits des Mandats der Bank läge (World Bank 1997: 23 ff.).

Die entscheidende politische Voraussetzung für diesen Politikwechsel war das Ende des Kalten Krieges (Johnson 1998: 2). Zu Zeiten der Ost-West-Konfrontation war die Sicherung der politischen Loyalität der Empfängerregierungen gegenüber dem eigenen politischen Lager ein Kriterium in den Vergabeentscheidungen der Entwicklungszusammenarbeit. Hohe Standards der Korruptionskontrolle hätten immer dann Rechtfertigungszwänge geschaffen, wenn aus politischen Gründen Mittel an Regierungen gegeben wurden, deren Standards der Korruptionskontrolle niedrig waren. Zudem wirkten institutionelle Interessen der Geberorganisationen dahingehend, Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit nicht zu thematisieren. Man befürchtete schädliche Auswirkungen auf die ohnehin fragile politische Bereitschaft, Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen, sowie auf die Entscheidungen privater Spender. Daher folgten einige Geberregierungen dem Politikwechsel der Weltbank nur mit Verzögerung. Im Jahre 2002 hat auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ein Politikpapier zur Korruptionskontrolle veröffentlicht, wobei aber das Problem der Korruption in den Projekten der Entwicklungszusammenarbeit weitgehend ausgespart wird.

Die offizielle Lesart der Geberinstitutionen während der gesamten Dauer der Tabuisierung war, Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit sei allenfalls ein Randphänomen, da strikte administrative Kontrollverfahren Korruption verhindern würden (vgl. etwa Cassen 1986: 13). Andererseits wurde die Existenz verbreiteter Korruption in den Administrationen der Empfängerländer nicht in Abrede gestellt. Somit wurde implizit postuliert, die Kontrollverfahren in der Entwicklungszusammenarbeit stellten eine normkonforme Verwendung der Entwicklungszusammenarbeit-Mittel auch unter Bedingungen sicher, in denen Korruption sonst epidemisch ist.

Zur Beurteilung dieser impliziten Annahme ist eine Differenzierung erforderlich. Wie direkt der Einfluss der Administration des Geberstaates auf die Mittelverausgabung ist, ist abhängig vom Typ der Förderung. Bei der Projekthilfe kann der Geber grundsätzlich direkten Einfluss auf die Projektimplementierung ausüben. Bei Projekten der finanziellen Zusammenarbeit kann der Geber bei den Vergabeverfahren mitwirken, mit denen die – korruptionsanfällige – Selektion unter den potentiellen Auftragnehmern geregelt wird. Bei der technischen Zusammenarbeit kann er auf Informationen der Auslandsmitarbeiter der Entwicklungsorganisationen zurückgreifen oder diese in die Administration der Mittelverausgabung einbinden. Am höchsten ist der Einfluss, wenn das Projekt durch eine Durchführungsorganisation des Gebers implementiert wird und damit der Verantwortung der Administration des Partnerlandes faktisch entzogen ist. Eine solche „Insellösung“ bei der Korruptionskontrolle widerspricht allerdings anderen tragenden Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit, die neben der Verpflichtung zur Transparenz ebenfalls gelten. Wie weit vom Geber geforderte administrative Kontrollverfahren unter den Bedingungen epidemischer Korruption im Empfängerland greifen, werde ich noch gesondert behandeln. Dagegen ist der Einfluss des Gebers bei der Programmhilfe, die nicht einzelne Projekte, sondern Maßnahmenbündel fördert, deutlich indirekter. Bei der Budgethilfe bestimmt allein das allgemeine Ni-

veau der Korruptionskontrolle in der Administration des Empfängerlandes, wie groß die Gefahr der Veruntreuung ist.

Letztlich ist entscheidend, dass Korruption in den staatlichen Verwaltungen der Entwicklungsländer generell begrenzt wird. Selbst wenn es gelänge, die Mittel im engen Rahmen der Entwicklungsprojekte zu kontrollieren, wäre der Freisetzungseffekt (Hemmer 1988: 746 f., 790 f., Bastøe und Masst 2001: 73) zu berücksichtigen. Die Regierung kann ohnehin geplante Maßnahmen aus Entwicklungshilfemitteln finanzieren und damit andere Mittel freisetzen, die außerhalb der Kontrolle der Geber verausgabt werden und bei denen die „landesüblichen“ Praktiken der Veruntreuung angewandt werden können. Der vorliegende Beitrag fokussiert Korruptionskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit nicht vorrangig mit der Intention, diese von den rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen des Empfängerlandes abzukoppeln. Leitend ist die Erwartung, dass die Geberinstitutionen mit einer Politik der Korruptionskontrolle in der von ihnen zu verantwortenden Entwicklungszusammenarbeit gleichzeitig jene politischen Kräfte unterstützen, die in den Empfängerländern die institutionellen Bedingungen für Korruptionskontrolle verbessern wollen.

2 **Korruption: Schädlich und nicht kulturell bedingt**

Dabei können zwei Grundpositionen, die den folgenden Ausführungen zugrunde liegen, hier nicht entfaltet werden. Zum einen: Korruption ist nicht vorrangig kulturell zu erklären (Cremer 2000: 29 ff., 52 ff.). Dagegen spricht allein schon, dass die Phänomene der Korruption in ganz unterschiedlichen kulturellen Umfeldern sehr ähnlich sind. Wenn sich das Ausmaß der Korruption zwischen Gesellschaften unterscheidet, so nicht vorrangig aus kulturellen Gründen, sondern weil aufgrund von Unterschieden zwischen den jeweils bestehenden institutionellen Ordnungen das individuelle Nutzenkalkül der Amtsträger, ob für sie ein normkonformes oder korruptes Verhalten günstiger ist, zu unterschiedlichen Ergebnissen führt. Instanzen der Entwicklungszusammenarbeit können in Ländern unterschiedlicher kultureller Prägung einen Beitrag dazu leisten, diesen institutionellen Rahmen so zu verändern, dass Korruption begrenzt wird.

Zum anderen: Korruption ist schädlich. Es gibt eine einflussreiche ältere Literatur, die der Korruption unter den in den Entwicklungsländern herrschenden Bedingungen nützliche Wirkungen zuschreibt (vgl. Heidenheimer et al. 1989: 375 ff.) oder zumindest die Aussage, Korruption sei schädlich, als weitgehend grundlos bezeichnet (Schmidt und Garschagen 1978: 568). Dies hat sicherlich die lange Tabuisierung der Korruption in den Entwicklungsorganisationen erleichtert. Die neuere Literatur kommt hier zu deutlich anderen Schlussfolgerungen (vgl. etwa Bardhan 1997, Kaufmann 1997). Für die Korruptionskontrolle in den Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit ist die alte Debatte über eine vermeintliche Nützlichkeit der Korruption irrelevant. Denn in ihrem Kern bezog sich diese auf Bestechung: Bestechung versetze die Bürger in die Lage, die vielfältigen entwicklungsfeindlichen Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsprozess zu umgehen, und ermögliche Wettbewerb auch dort, wo er staatlicherseits unterbunden werden solle. Die bei weitem wichtigste Form der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit ist aber die Veruntreuung der zur Verfügung gestellten Mittel. Bestechung dient ergänzend dazu, Veruntreuung abzusichern, etwa wenn Kontrollbehörden „eingebunden“ werden müssen. Dass umfangreiche Veruntreuung durch staatliche Amtsträger für das Entwicklungsziel förderlich sei, haben auch nicht die vertreten, die die Nützlichkeit der Korruption in Entwicklungs-

ländern postuliert haben. Sie haben allerdings auch nie ihren Optimismus begründet, Korruption würde zielgenau entwicklungsfeindliche Eingriffe der Bürokratie in den Wirtschaftsprozess ausschalten, die notwendigen Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Handeln aber ansonsten in Takt lassen (Cremer 2000: 40 ff.).

3 Grenzen administrativer Kontrolle

Wenn Amtsträger der Empfängerländer Programm- und Projektmittel veruntreuen, wenden sie in der Regel aus Gründen der Risikominimierung gewisse Absicherungsstrategien an, die den Nachweis der Veruntreuung erschweren sollen (vgl. hierzu Cremer 2000: 75 ff., Aguilar et al. 2000: 4 ff.). Das sind zum einen verwaltungsinterne Verfahren der „Belegproduktion“, wenn etwa Gehaltszahlungen an fiktive Empfänger erfolgen oder die Veruntreuung von Transferzahlungen durch gefälschte Empfängerlisten verdeckt wird. Sind rudimentäre Strukturen der Korruptionskontrolle etabliert, erfordert die Absicherung von Veruntreuung größerer Beträge eine Kooperation der Amtsträger mit Dritten. Die bei weitem wichtigste Methode dabei ist die Kick-back-Vereinbarung. Die einen Auftrag vergebenden Amtsträger vereinbaren mit dem Auftragnehmer einen Preis oberhalb des Marktpreises bzw. des Preises, den ein korrektes Ausschreibungsverfahren ergeben würde, und erhalten die Differenz oder einen Teil der Differenz auf verdeckte Weise zurück. Das Problem der Belegung des veruntreuten Betrags wird auf den Auftragnehmer abgewälzt; in den Finanznachweisen der den Auftrag vergebenden Amtsträger steht der absprachegemäß überhöhte Betrag.

Die Aufträge im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit und auch größere Aufträge in der technischen Zusammenarbeit erfolgen nach einem Ausschreibungsverfahren, das grundsätzlich in Verantwortung der Administration des Empfängerlandes liegt. Die Absprache überhöhter Preise bei der Kick-back-Vereinbarung erfordert in aller Regel eine Manipulation des Ausschreibungsverfahrens. Der Kreis der Anbieter wird begrenzt, leistungsfähige Anbieter werden im Präqualifizierungsverfahren ausgeschlossen, oder der Zugang zu den Ausschreibungsinformationen wird künstlich begrenzt. Zudem kann der zu einer Kick-back-Vereinbarung bereite Anbieter bei missbräuchlicher Anwendung des Bestbieterprinzips aufgrund vermeintlicher Qualitätsvorteile preislich günstigeren Bietern vorgezogen werden. Wenn die Bereitschaft zu einer Kick-back-Vereinbarung faktische Bedingung für einen staatlichen Auftrag ist, wird ein Ausschreibungsverfahren unter Einbezug mehrerer Auftragnehmer möglich sein, die hierzu bereit sind. Mit der Begrenzung des Kreises der Bieter wird die Submissionsabsprache erleichtert. Die vereinbarungsgemäß „unterliegenden“ Mitbewerber haben ein Interesse, sich hieran zu beteiligen, wenn sie vom „Gewinner“ hierfür entgolten werden oder wenn sie bei rotierender Auftragsvergabe bei einem anderen Auftrag von der Ausschaltung der „organisierten Konkurrenz“ profitieren, die ein solches Verfahren darstellen soll.

Die Geberinstitution kann überprüfen, ob der Empfänger die administrativen Kontrollverfahren ordnungsgemäß angewandt hat. Allerdings ist er dabei auf die Prüfung der Dokumente angewiesen, die die befassen Amtsträger in der Administration des Empfängerlandes erzeugt haben. In aller Regel kann der auswärtige Geber nicht die Buchhaltung und Steuererklärung der Auftragnehmer kontrollieren, wenn er den Verdacht hegt, es läge eine Kick-back-Vereinbarung vor, da ihm hierzu die hoheitlichen Befugnisse fehlen. Eine rechnerische Kontrolle der Projektunterlagen allein kann somit eine handwerklich gut abgesicherte Veruntreuung nicht aufdecken.

Über den Umfang der Veruntreuung in den Projekten der Entwicklungszusammenarbeit können der Natur der Sache gemäß keine generalisierenden Aussagen im Sinne einer durchschnittlichen Veruntreuerungsrate gemacht werden, da hierzu die Datengrundlage fehlt. Der Grad der Veruntreuung dürfte sich mit den institutionellen Rahmenbedingungen und dem Grad der Korruptionskontrolle von Land zu Land unterscheiden. Weltbank-Mitarbeiter haben grob geschätzt, dass die korruptionsbedingten Kosten bei der Projektdurchführung im staatlichen Bereich Indonesiens am Ende der Suharto-Ära bei etwa 20 bis 30 % lagen (World Bank Resident Staff Indonesia 1998). Wichtig dabei ist, Korruption nicht allein als einen Faktor der Verteuerung von Projekten zu betrachten. Der Umfang der möglichen Veruntreuung und die damit verbundenen Risiken unterscheiden sich nach den Verausgabungskategorien; eine Kick-back-Vereinbarung bei der Vergabe von Aufträgen ist beispielsweise mit deutlich geringerem Risiko verbunden als die Veruntreuung von Personalausgaben. Rational handelnde veruntreuende Amtsträger werden somit ihren Entscheidungsspielraum nutzen, um jenen Projekten den Vorrang zu geben, deren Durchführung mit möglichst geringem Risiko mit Veruntreuung verbunden werden kann. Der schlechte Wartungszustand öffentlicher Infrastrukturinvestitionen in vielen Entwicklungsländern wird auch darauf zurückgeführt, dass Neuinvestitionen für Veruntreuung deutlich günstiger sind als Ausgaben für Wartung (Tanzi und Davoodi 1997: 17 f.). Korruption ist also keine für die Art der Durchführung neutrale Verteuerung von Projekten, sondern beeinflusst die Entscheidung über das Ob und das Wie von Projekten.

Dabei ist auch eine Form der Korruption zu berücksichtigen, die man als modifizierten Kick-back bezeichnen kann. Auch wenn der vereinbarte Preis dem Marktpreis entspricht bzw. das Ausschreibungsverfahren nicht manipuliert wurde, können Kosteneinsparungen aufgrund schlechter Qualität als korrupter Gewinn einbehalten werden. Die illegale Absprache zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern bezieht sich dann nicht auf den Preis, sondern beinhaltet eine vertragswidrige Absenkung der Qualität. Dies reduziert die Lebensdauer von Infrastrukturinvestitionen erheblich und kann zu Mehrkosten führen, die über den Unterschlagungsgewinn der Beteiligten weit hinausgehen.

4 Und die Nichtregierungsorganisationen?

Die Nichtregierungsorganisationen der Entwicklungsländer haben in der entwicklungspolitischen Öffentlichkeit gegenüber staatlichen Instanzen dieser Länder den besseren Ruf. Ihnen wird grundsätzlich zugebilligt, sich für benachteiligte Zielgruppen zu engagieren und „basisnah“ zu sein. In der Regel wird angenommen, dass Korruption bei Nichtregierungsorganisationen kein bzw. ein deutlich geringeres Problem darstellt als im staatlichen Sektor. Aus diesem und anderen Gründen wurde die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen eine vielversprechende Alternative zur Entwicklungszusammenarbeit zwischen Geber- und Nehmerstaaten. Diese Umorientierung der Förderpolitik ist mitverantwortlich für das rasche Wachstum des Nichtregierungssektors in den Entwicklungsländern (Sklias 1999: 28 ff., 85 ff.). Der zweite wichtige Grund ist, dass mit der Expansion der Bildungssysteme in den Entwicklungsländern ein Teil der Universitätsabsolventen keine Beschäftigung beim Staat und in der formellen Wirtschaft fand und die Gründung einer Nichtregierungsorganisation eine qualifikationsadäquate Möglichkeit der Selbstbeschäftigung bietet.

Bezüglich des Risikos der Korruption ist die Selbstverständlichkeit festzuhalten, dass auch ihre Leiter und Mitarbeiter ebenso wie Staatsbeamte über eine Vertrauensstellung verfü-

gen, die sie zu privatem Vorteil missbrauchen können. Zudem sind die internen Kontrollstrukturen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Viele Nichtregierungsorganisationen haben nicht einmal rudimentäre Systeme der Finanzkontrolle, und es fehlt die notwendige funktionale Trennung zwischen Leitung und Aufsicht, insbesondere bei Organisationen, die von einer Einzelperson oder einem kleinen Personenkreis gegründet wurden und die ihre internen Strukturen nicht im Wachstumsprozess der Organisation reformiert haben.

Zu Beginn der Förderung von Nichtregierungsorganisationen haben nichtstaatliche Geberorganisationen die Bedeutung der Finanzkontrolle ihrer Projektarbeit unterbewertet; zum Teil bestanden auch Vorbehalte gegen klare Absprachen über die Finanzkontrolle, da das vermeintlich darin zum Ausdruck kommende Misstrauen als unvereinbar galt mit dem Geist der Partnerschaft. Diese Vorbehalte sind heute weitgehend überwunden (vgl. z. B. Caritas Internationalis 1999). Mit der Selbsttheiligsprechung der Nichtregierungsorganisationen als grundlegender „basisorientierter“ Alternative zur staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sind auch unrealistische Annahmen über die Motivation der Leiter und Mitarbeiter verbreitet worden. Mit der Expansion des Sektors der Nichtregierungsorganisationen wurde dieser zu einem großen Feld beruflicher Tätigkeit. Die Erwartung an qualifikationsadäquate Gehälter sind durchaus legitim; ihre Leiter haben meist eine akademische Ausbildung und Ansprüche an einen Lebensstil, der der Mittelschicht entspricht. Dies ist aber häufig hinter einer „Ärmsten-der-Armten“-Rhetorik verschleiert worden. Aus Sicht der Korruptionskontrolle ist dies dann problematisch, wenn einerseits zwischen dem auswärtigen Förderer und einer Nichtregierungsorganisation die Frage der Vergütung der Leiter und Mitarbeiter ungeklärt bleibt, gleichzeitig aber eine ungenügende Finanzkontrolle den Spielraum dafür bereitstellt, nicht qualifikationsadäquate Gehälter durch Veruntreuung von Fördermitteln aufzustocken oder möglicherweise überzukompensieren (Cremer 2000: 97 ff.).

Die Erweiterung des Partnerspektrums der Entwicklungszusammenarbeit um die Nichtregierungsorganisationen hat aus der Sicht des Ziels der Korruptionskontrolle einen zentralen Vorteil: Dadurch werden Wahlmöglichkeiten für Geber geschaffen. Nichtregierungsorganisationen haben in ihrem regionalen oder sektoralen Aufgabengebiet in der Regel kein Monopol. Die Geberorganisation kann die Förderung abbrechen, wenn sie feststellt, dass in der Partnerorganisation Veruntreuung an der Tagesordnung ist und hier Abhilfe nicht erreicht werden kann. Sie findet in aller Regel andere Nichtregierungsorganisationen im selben Land und im selben Sektor als Partner, mit denen sie die Zusammenarbeit fortsetzen kann. Die Geberorganisation kann also Korruption hart sanktionieren, ohne ihre eigenen institutionellen Interessen zu gefährden.

5 Bessere administrative Kontrolle?

Eine auf den ersten Blick nahe liegende Reaktion in den Geberorganisationen auf die Wahrnehmung des Korruptionsrisikos in der Projektarbeit ist die Forderung nach einem Ausbau der administrativen Kontrollverfahren: eine Ausweitung der Beleg- und Berichtspflicht, Erweiterung der Kontrollgremien, engere Vorschriften für die Ausschreibungsverfahren und die Überprüfung der Entscheidung, die in einem Ausschreibungsverfahren getroffen wurde, durch die Geberorganisation bzw. die abschließende Entscheidung durch sie.

Klar definierte administrative Kontrollverfahren haben ihren Wert, insbesondere weil sie die Beteiligten zur Rechenschaft über die Projektmittelverwendung zwingen und Ansprüche

auf Transparenz setzen. Allerdings sind die Grenzen rein administrativer Kontrollverfahren unter den Bedingungen fehlender Rechtssicherheit und einer epidemischen Korruption zu berücksichtigen. Belegprüfung ist natürlich angewiesen auf die von der Administration bzw. ihren Auftragnehmern erzeugten Belege; die Auftragnehmer können unter dem Zwang stehen, bei der Belegproduktion mitzuwirken, da ohne diese „Dienstleistung“ ein staatlicher Auftrag nicht zu erlangen ist. Eine Ausweitung von Kontrollgremien ist dann ohne korruptionbegrenzende Wirkung, wenn die Gruppenbildung unter den Amtsträgern zur Absicherung von Veruntreuung ein eingespieltes Verfahren ist; sie kann dann sogar kontraproduktiv sein, da der Kreis derjenigen erweitert wird, die in die Projektdurchführung eingebunden sind und mittels der damit gegebenen Verzögerungsmacht eine Beteiligung am „Veruntreuungsgewinn“ durchsetzen können. Eine Einbindung des Gebers in die Entscheidung über Ausschreibungsverfahren verhindert nicht zwangsläufig Submissionsabsprachen oder eine manipulative Interpretation des Bestbieterprinzips, insbesondere dann, wenn die im Empfängerland entscheidenden Amtsträger aus Gründen der Absicherung von Veruntreuung solche Praktiken aktiv befördern und der Erwartungswert der Bestrafung für Amtsträger und Auftragnehmer sehr gering ist. Die Wirkung administrativer Kontrollen hängt eben sehr stark vom institutionellen Umfeld des Projekts ab. Erforderlich sind daher zusätzliche Ansätze der Korruptionskontrolle jenseits rein administrativer Kontrollen.

Die im Folgenden dargestellten Ansätze konzentrieren sich auf eine Verbesserung der Informationsbasis der Geberorganisationen, auf institutionelle Hemmnisse bei den Gebern, die zur Verfügung stehenden Informationen über korruptionsrelevante Tatbestände zu nutzen bzw. aus ihnen Konsequenzen zu ziehen, und auf eine Änderung diesbezüglicher Erwartungen bei den Partnerorganisationen und den Auftragnehmern von Aufträgen in der Entwicklungszusammenarbeit.

6 Informationssperren überwinden!

Für Geberorganisationen stellt sich zuerst die Frage nach wirksamen Informationskanälen. Wenn auch die Veruntreuung selbst durch den auswärtigen Förderer häufig nicht entdeckt bzw. nicht nachgewiesen werden kann, so zeitigt Veruntreuung in größerem Umfang in aller Regel Folgen, die beobachtbar sind. Zumindest dann, wenn die Amtsträger eine beabsichtigte Veruntreuung nicht bereits in der Budgetplanung antizipieren konnten, wird Veruntreuung in größerem Umfang zu gravierenden Soll-Ist-Divergenzen führen. Natürlich sind diese kein Beweis für Veruntreuung, da sie auch andere Gründe haben können, etwa eine unrealistische Planung, unvorhergesehene Änderungen des Projektumfelds oder Defizite der Projektdurchführung außerhalb der Korruptionsproblematik. Aber gravierende Soll-Ist-Divergenzen begründen einen Verdacht (und sollten zudem Geber auch aus anderen Gründen als der Korruptionskontrolle interessieren).

Zu beurteilen, ob festgestellte Soll-Ist-Divergenzen ihre Ursache in Korruptionstatbeständen haben, wird in der Regel zusätzliche Informationskanäle erfordern. Hier könnten die in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Auslandsmitarbeiter eine wichtige Funktion einnehmen. Ihr Einsatz ist integraler Bestandteil der technischen Zusammenarbeit (TZ); da aber viele Projekte der finanziellen Zusammenarbeit (FZ) mit TZ-Komponenten verbunden sind, reicht das Wissen der Auslandsmitarbeiter über den Bereich der technischen Zusammenarbeit weit hinaus. Aufgrund ihrer Präsenz im Projekt können Auslandsmitarbeiter für die Korruptionskontrolle relevante Beobachtungen machen: Abweichungen zwi-

schen den Preisen in der Projektplanung und den ortsüblichen Preisen, Projektkomponenten, die nicht mit Projektbelangen zu begründen sind, aber Veruntreuung durch eine Kick-back-Vereinbarung ermöglichen, deutliche Divergenzen zwischen den legalen Vergütungen von Projektverantwortlichen und den Kosten ihres faktischen Lebensstils, Defizite des Projekts gegenüber den Zielgruppen. Die Wahrnehmung solcher Tatbestände mag eine Zeit lang von Auslandsmitarbeitern vermieden werden, da sie für jeden, der unter dem Postulat des Helfens angetreten ist, kognitive Dissonanzen auslöst. Verfestigte Korruptionstatbestände werden aber von ihnen zur Kenntnis genommen, sobald sie genügend mit den Bedingungen des Projekts vertraut geworden sind. Dies kann jeder bestätigen, der längere Zeit an der Alltagskommunikation unter Auslandsmitarbeitern teilgenommen hat.

Eine andere Frage allerdings ist, ob Auslandsmitarbeiter ein Interesse haben, ihr Wissen an ihre Entsendezentralen weiterzugeben, und ob es dort zu den relevanten Entscheidungsträgern gelangt. Aufgrund der langen Tabuisierung des Problems in den Entwicklungsorganisationen sind Auslandsmitarbeiter nicht darauf vorbereitet, die Wahrnehmung von Indizien des Missbrauchs und Fragen der Korruptionskontrolle in ihre Berichterstattung zu integrieren. Die Tabuisierung vermittelt implizit die offizielle Lesart der Trägerorganisationen, es sei der Normalzustand, dass Missbrauch in den eigenen Projekten nicht vorkommt. Tragen die Auslandsmitarbeiter Mitverantwortung für das Projektdesign, die Auswahl der Partnerorganisation und die Projektdurchführung, so können sie befürchten, dass korruptionsrelevante Informationen, die sie weitergeben, als Indiz für Defizite ihrer eigenen Projektarbeit attribuiert werden. Dies wirkt als Sperre der Informationsweitergabe, zumindest so lange, wie die wahrgenommenen Indizien nicht ein Ausmaß erreicht haben, bei dem die Nichtweitergabe als Verletzung der Verpflichtungen der Auslandsmitarbeiter gegenüber ihrer Entsendeorganisation zu bewerten ist und diese nicht eigenständige, vom Auslandsmitarbeiter unabhängige Informationsquellen über die Verhältnisse im Projekt hat. Verstärkt wird dies, wenn der Auslandsmitarbeiter befürchtet, dass die Information der Entsendeorganisation seine auf das Projekt bezogene und häufig befristete Beschäftigung gefährdet, falls entschieden werden sollte, das Projekt abubrechen oder zumindest nicht mehr zu verlängern. Die offene Einbeziehung der Mitarbeiter in die Korruptionskontrolle durch Schulung und Sensibilisierung für die Wahrnehmung korruptionsanfälliger Sachverhalte sowie durch Training für das Verhalten in kritischen Situationen kann diese ermutigen, ihr Wissen aus den Projektinterna und dem Projektumfeld zur Verfügung zu stellen.

Bei der Einbeziehung der Auslandsmitarbeiter der Entsendeorganisationen in Maßnahmen der Korruptionskontrolle ist auch die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass diese selbst ihr Insider-Wissen und den diskretionären Spielraum, den sie notwendigerweise haben, für korrupte Handlungen nutzen. Allerdings haben Auslandsmitarbeiter andere Werte der relevanten Variablen in ihrem Nutzenkalkül zugrunde zu legen, wenn sie abwägen, ob sie sich normkonform oder korrupt verhalten, als Amtsträger oder Mitarbeiter aus dem Einsatzland. Zumindest bei eindeutigen Korruptionsdelikten wie der passiven Bestechung oder der Veruntreuung müssen sie im Falle der Entdeckung mit der Entlassung aus ihrer Entsendeorganisation und aufgrund guter informeller Kontakte zwischen den Hilfsorganisationen mit erheblichen Schwierigkeiten rechnen, bei anderen Organisationen eine gleichwertige Beschäftigung zu finden; sie riskieren somit dauerhafte Einkommensverluste. Zudem können sie nach den strafrechtlichen Verfahren des Entsendelandes verfolgt werden, in dem in der Regel ein höherer Grad der Rechtsdurchsetzung gegeben ist als in den meisten Entwicklungsländern. Meiner Einschätzung nach sind offene Korruptionsdelikte mit direkter persönlicher Bereicherung bei Auslandsmitarbeitern selten. Dies kann mit den bei-

den genannten Gründen erklärt werden und bedarf nicht der Annahme, Auslandsmitarbeiter hätten höhere moralischer Standards als Amtsträger oder Projektmitarbeiter aus dem Entsendeland. Die sehr wenigen Fälle direkter eindeutiger Veruntreuung und persönlicher Bereicherung bei Auslandsmitarbeitern, die mir im weiteren Umfeld meiner Projektstätigkeit bekannt geworden sind, betrafen Normbrüche, bei denen der Auslandsmitarbeiter zum Zeitpunkt der Tat meinte, von einer vernachlässigbar kleinen Entdeckungswahrscheinlichkeit ausgehen zu können, z. B. bei der Ausnutzung hoher Differenzen zwischen dem offiziellen und dem Schwarzmarktkurs beim Umtausch von Projektmitteln. Eine ganz andere Frage ist das Verhalten von Auslandsmitarbeitern, das in einer Grauzone angesiedelt ist und nicht unter eindeutiger Sanktionierung steht, etwa wenn Korruptionstatbestände bei einem Counterpart bewusst übersehen werden, um beispielsweise die Zustimmung zu einer Verlängerung des Projekteinsatzes oder andere indirekte Vorteile zu sichern.

Informationssperren entstehen auch dann, wenn bei der Projektdurchführung Bestimmungen gelten, die unter den Bedingungen des Projektumfeldes nicht ohne Nachteile für das Projektziel umgesetzt werden können, oder wenn die Bedingungen der Förderung nicht den legitimen institutionellen Interessen der Partnerorganisation gerecht werden. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Förderbedingungen es der Partnerorganisation nicht ermöglichen, qualifikationsadäquate Gehälter an ihre Mitarbeiter zu zahlen oder ihre Verwaltungskosten zu decken, wenn andere wichtige Ausgaben als nicht förderungswürdig gelten oder Zielgruppen ausgeschlossen werden, die die Partnerorganisation in die Förderung aufnehmen will. Der Druck oder die Versuchung für die Verantwortlichen in der Partnerorganisation sind dann sehr hoch, die für das Projekt notwendigen, aber nicht richtlinienkonformen Ausgaben anderweitig zu decken, etwa aus den Erträgen von Kick-back-Vereinbarungen. Die unangemessenen Förderbedingungen werden also „flexibilisiert“. Die dabei notwendigen Absicherungsverfahren sind identisch oder sehr ähnlich denen, die auch verwandt werden, um eine Veruntreuung zur privaten Bereicherung abzusichern. Wenn der Projekterfolg oder die institutionellen Interessen einer Partnerorganisation nur durch eine solche „Flexibilisierung“ gesichert werden können, dürften die Beteiligten kein Interesse haben, für Transparenz bei der Projektarbeit zu sorgen.

7 Institutionelle Hemmnisse abbauen!

Es gibt institutionelle Aspekte bei den Entwicklungsorganisationen, die Informationssperren verstärken, da sie das Interesse der Beteiligten senken, missbrauchsrelevante Tatbestände festzustellen bzw. dies an Entscheider weiterzugeben, und die zugleich nachteilig sind für die Reaktionsfähigkeit des Gebers, wenn Indizien der Korruption wahrgenommen werden. Hierzu gehören Mittelabflusszwänge, deren Existenz in der Entwicklungszusammenarbeit auch in offiziellen Verlautbarungen festgestellt wird (OECD 1993, Norwegian Agency for Development Cooperation 2000: 33; Court of Auditors 2000: Ziffer 33). Mittelabflusszwänge entstehen zum einen aufgrund von regionalen oder sektoralen Zweckbindungen, die rechtlich bindend sind oder ihre Wirkung entfalten, weil Parlamente und Öffentlichkeit die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit an der Erfüllung dieser Planzahlen messen (Langerbein 2000: 36). Zum anderen resultieren Mittelabflusszwänge aus Verausgabungsfristen, die haushaltsrechtlich festgesetzt sein können oder sich aus taktischen Überlegungen der Entwicklungsorganisationen ergeben, etwa aus Überlegungen bezüglich ihrer Stellung im Spendenmarkt.

Aus Sicht des Ziels der Korruptionskontrolle sind Mittelabflusszwänge kontraproduktiv. Sie senken das Interesse an einer möglichst sorgfältigen Bewertung der Korruptionsrisiken bei der Auswahl von Projekten, solange Projektbewilligungen benötigt werden, um den Mitteldruck zu mindern. Sie erschweren es, auf festgestellte Indizien des Missbrauchs mit einer Unterbrechung der Förderung zu reagieren, weil dies die Einhaltung der vorgegebenen Verausgabungsfristen gefährdet. Zudem dürften sie moralische Hemmungen bei den Partnerorganisationen senken, wenn dortigen Mitarbeitern nicht verborgen bleibt, dass der auswärtige Förderer unter Zwängen steht, seine Mittel verausgaben zu müssen (Cremer 2000: 113 ff.). Um diese kontraproduktiven Mittelabflusszwänge zu mildern, bedarf es flexiblerer haushaltsrechtlicher Bestimmungen und der Abkehr von simplen quantitativen Planzahlkriterien bei der politischen Beurteilung des Erfolgs von Entwicklungsprogrammen.

8 Risikoerwartungen von Partnern und Auftragnehmern ändern!

Die lange Phase der Tabuisierung seitens der Geberorganisationen und der damit verbundenen Ignoranz gegenüber dem Problem der Korruption in der Projektarbeit ist – neben den institutionellen Rahmenbedingungen des Partnerlandes – ein wichtiger Faktor, der die Risikoerwartungen derjenigen bestimmt, die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit verausgaben und gegebenenfalls veruntreuen. Ein Instrument, diese Erwartungen zu verändern, können die Anti-Korruptionsklauseln sein, die – zurückgehend auf eine Empfehlung des Entwicklungsausschusses der OECD von 1996 – mittlerweile in der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit abgeschlossen werden. Solche Klauseln sind dann mehr als ein symbolischer Akt, wenn sie einen nicht nur deklamatorischen Dialog über Korruptionskontrolle einleiten (Stückelberger 2003: 21) und die Geberorganisation gleichzeitig glaubhaft machen kann, dass sie mit der Praxis der Vergangenheit brechen will, Korruptionstatbestände faktisch zu ignorieren. Das wird nur möglich sein, wenn die Anti-Korruptionsklausel Teil einer umfassenderen Politik der Korruptionskontrolle ist.

Das Potential der Geberorganisation, von ihrer Partnerorganisation weitere Schritte zu mehr Transparenz einzufordern, steigt, wenn die Zusammenarbeit längerfristig angelegt ist und damit über eine punktuelle Projektförderung hinausgeht. Denn dann müssen die Verantwortlichen der Partnerorganisation in ihr Kalkül miteinbeziehen, dass Missbrauch eine langfristige Förderbeziehung gefährden kann. Zudem ist es nur in einer längerfristig angelegten Zusammenarbeit dem auswärtigen Förderer möglich, zum Aufbau von Strukturen und Prozessen bei der Partnerorganisation beizutragen, die Voraussetzungen für eine wirksame Projektarbeit und für Korruptionskontrolle sind: die Etablierung von Leitungs- und Aufsichtsgremien, Regeln für die Auftragsvergabe, ein System der Wirkungskontrolle, qualifikationsadäquate Gehälter etc. Eine solche Strukturförderung ist insbesondere bei der Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen von Bedeutung.

Zu einer umfassenden Politik der Korruptionskontrolle muss als letztes Mittel auch gehören, die Förderung abubrechen, falls Schritte zu einer verbesserten Transparenz in der Zusammenarbeit mit dem Partner nicht erreicht werden können.

Die Risikoerwartungen von Auftragnehmern der Projekte der Entwicklungszusammenarbeit können verändert werden. Dies geschieht, wenn sie aufgrund eines veränderten Verhaltens die Auftragnehmer künftig erwarten, dass eine Mitwirkung bei der Veruntreuung, beispielsweise eine Beteiligung an einer Kick-back-Vereinbarung oder einer Submissions-

absprache, im Falle der Entdeckung negative Folgen für künftige Aufträge aus Projekten der Entwicklungszusammenarbeit auch in anderen Ländern hat. Ein wirksames Instrumentarium hierzu hat bisher allein die Weltbank aufgebaut, die im Falle der Entdeckung Auftragnehmer zeitweise oder unbefristet weltweit von Ausschreibungen für Weltbank-Projekte ausschließt. Die bilateralen Geber könnten dies ebenfalls tun oder sich, was die Wirkung steigern würde, auf ein gemeinsames Black-List-Verfahren mit der Weltbank verständigen (Clarke 2001: 108, 112).

Dabei sind die institutionellen Interessen der Geberorganisationen selbst zu beachten. Jede Geberorganisation untergräbt ihre eigene Existenz, wenn sie bei einer radikalen Definition ihrer Standards in den meisten Fällen, in der ihre Unterstützung gefragt ist, feststellen müsste, dass bei diesen Standards nicht genügende Voraussetzungen für eine transparente Projektdurchführung gegeben sind. Sie schnitte sich von ihrem Mittelzugang ab, ob dies nun staatliche oder auf dem Spendenmarkt generierte Mittel sind. Daher ist Skepsis angesagt, wenn Geberorganisationen von sich behaupten, eine Haltung der „zero tolerance“ gegenüber dem Problem der Korruption einzunehmen. Es besteht die Gefahr, dass dieser nicht einlösbare Anspruch zu einer erneuten Tabuisierung des Problems führt. Die Korruptionskontrolle hat instrumentellen Charakter für das Entwicklungsziel. Die Verantwortung der Geberorganisationen besteht darin, die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentarien dafür einzusetzen, Reformschritte zu mehr Transparenz zu unterstützen. Sie erreichen dabei viel, wenn Transparenz zu einem wichtigen Element im Wettbewerb der staatlichen und nichtstaatlichen Empfängerorganisationen um auswärtige Fördermittel wird.

Literaturverzeichnis

- Aguilar, Mario A., Jit B. S. Gill und Livio Pino (2000): *Preventing Fraud and Corruption in World Bank Projects. A Guide for Staff*. Washington, D.C., World Bank.
- Bardhan, Pranab (1997): Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, 35 (3), 1320–1346.
- Bastøe, Per Øyvind und Mette Masst (2001): How to Prevent Corruption in Development Aid-Funded Projects and Programs. In: Lara M. Gabriel und Rick Stapenhurst mit Mary Thomas (Hrsg.): *The Role of Bilateral Donors in Fighting Corruption*. Washington, D.C., World Bank, 71–77.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002): Korruptionsbekämpfung. BMZ-spezial Nr. 045. Bonn, Juni 2002. Download unter: www.bmz.de/infotehek/fachinformationen/spezial/spezial045/a90.pdf (Stand: 09.02.2004).
- Caritas Internationalis (1999): *Common Financial Standards for Project Management*. Verabschiedet von der Generalversammlung von Caritas Internationalis. Rom, Juni 1999.
- Cassen, Robert & Associates (1986): *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force*. Oxford, Clarendon Press.
- Clarke, Jeremy (2001): Improving Coordination of Anti-Corruption Policies and Activities by Donor Agencies. In: Lara M. Gabriel und Rick Stapenhurst mit Mary Thomas (Hrsg.): *The Role of Bilateral Donors in Fighting Corruption*. Washington, D.C., World Bank, 97–113.
- Court of Auditors (2000): *Special Report No. 4/2000 on Rehabilitation Actions for ACP Countries as an Instrument to Prepare for Normal Development Aid*, Accompanied by the Commission's Replies (2000/C 113/01). Official Journal of the European Communities. Download unter: www.eca.eu.int/EN/RS/2000/c_113en.pdf (Stand: 09.02.2004).

- Cremer, Georg (2000): *Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik*. Freiburg, Lambertus.
- Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston und Victor T. LeVine (Hrsg.) (1989): *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick und London, Transaction Publishers.
- Hemmer, Hans-Rimbert (1988): *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer*. 2. Aufl. München, Vahlen.
- Johnson, Ben (1998): *The World Bank's Anti-Corruption Policy: A Description and Analysis*. St. Louis, MS, Washington University.
- Kaufmann, Daniel (1997) *Economic Corruption. Some Facts*. 8th International Anti-Corruption Conference, 7. bis 11. September 1997. Lima, Peru.
- Langerbein, Heinrich (2000): In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit stecken erhebliche Finanzreserven. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 9/2000, 32–38.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2000): *NORAD's Good Governance and Anti-Corruption Action Plan 2000–2001*. NORAD Report 2000/1. Helsinki. Download unter: www.norad.no/norsk/files/HandlingsplanKorrEngesl.doc (Stand: 09.02.2004).
- OECD (1993): *Development Co-operation*. Development Assistance Committee Report. Paris.
- Schmidt, Kurt und Christine Garschagen (1978): Korruption. *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*, Bd. 4. Stuttgart, Fischer, Mohr, Vandenhoeck und Ruprecht, 565–573.
- Sklias, Pantelis G. (1999): *Non-Governmental Organisations and the International Political Economy, with Special Reference to the European Union's Development Policy*. Athen, Compupress.
- Stückelberger, Christoph (2003): *Continue Fighting Corruption. Experiences and Tasks of Churches and Development Agencies*. *Bread for All*. Impulse No. 2/2003. Bern.
- Tanzi, Vito und Hamid Davoodi (1997): *Corruption, Public Investment and Growth*. IMF Working Paper WP97/139. Washington, D.C.
- World Bank (1997): *Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank*. PREM (Poverty Reduction and Economic Management) Network. Washington, D.C.
- World Bank (2000): *Helping Countries Combat Corruption. Progress at the World Bank Since 1997*. PREM (Poverty Reduction and Economic Management) Network. Washington, D.C.
- World Bank Resident Staff Indonesia (1998): *Summary of RSI Staff Views Regarding the Problem of „Leakage“ from World Bank Project Budget*. Vertraulicher Bericht. Veröffentlicht durch die Erklärung von Bern (Sitz in Zürich).