



Nachlese zum 25. Entwicklungspolitischen Fachgespräch¹

Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit – immer noch ein Tabu?

**Gespräch mit Prof. Dr. Cremer
Generalsekretär des deutschen Caritasverbandes**

In der Öffentlichkeit ist bisher wenig über Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit bekannt, vielmehr lag in der Vergangenheit das Augenmerk auf Korruption in den Entwicklungsländern selbst. Wenn Korruption in den Entwicklungsländern besteht, in denen die EZ tätig wird, besteht allerdings begründeter Verdacht, dass auch die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit betroffen sind.

Das Gespräch beleuchtete die Aspekte Definition von Korruption in der EZ, Kultur und Korruption, Hürden für Korruptionsprävention bzw. –bekämpfung und „best practices“.

1. Allgemein lässt sich bei Korruption in der EZ eine „interne“ und eine „externe“ Korruption unterscheiden. Unter Korruption als internes Problem in den Projekten selbst versteht man die Bereicherung durch Verantwortliche und Mitarbeiter bzw. Partner auf Kosten der Projekte. Demgegenüber handelt es sich bei Korruption als externes Problem um die Schmiergeldzahlung durch Projektmitarbeiter, um die Projektarbeit voranzutreiben. Der Mitarbeiter einer Entsendeorganisation wird in der Regel für den Erfolg des Projektes zur Verantwortung gezogen, ist demnach also an einem möglichst reibungslosen Ablauf interessiert. Wer in Entwicklungsländern arbeitet, wird immer wieder dazu aufgefordert extralegale Leistungen zu erbringen. Diese „petty corruption“ könne man durchaus tolerieren, entscheidend sei die interne Korruption. Hier solle kein Kreuzzug begonnen werden, insbesondere kämen Insellösungen (Abschottung der EZ) aus entwicklungspolitischen Gründen nicht in Betracht (s. unten „best practices“). Beispiele für Korruption in der EZ sind die Belegproduktion oder die Manipulation von Ausschreibungsverfahren. Negative Auswirkungen, die sich aus Korruption in der EZ ergeben, sind zahlreich. Drei fundamentale Auswirkungen betreffen die Durchführungsdauer der Entwicklungsprojekte, aber auch ob überhaupt ein Projekt durchgeführt wird und wenn ja welche Projekte letztendlich in Frage kommen.
2. Korruption ist nicht kulturell bedingt. Früher wurde des häufigeren behauptet, dass Korruption kulturell bedingt sei und von daher nicht negativ bewertet werden dürfe. So

¹ Vom 27.11.03

wurde Korruption zumeist als kulturell bedingte Eigenheit akzeptiert. Will man Korruption vorwiegend kulturell erklären, muss man allerdings auch erklären, warum in so unterschiedlichen Kulturen Korruption vorkommt und zu so ähnlichen Phänomenen führt. Zu unterscheiden ist hiervon die Geschenktradition in vielen Kulturen. Es gibt in den meisten Staaten eine Zivilgesellschaft, die deutlich zwischen Korruption und Geschenktradition unterscheidet. Überall dort, wo es Amtsträger gibt und wo eine Trennlinie zwischen privatem und staatlichem Vermögen gezogen wird, gibt es Gesetze, die eine materielle oder immaterielle Bereicherung des Amtsträgers auf Kosten des Staates verhindern sollen. Es sind bestimmte Faktoren und Rahmenbedingungen, welche die Möglichkeit zur Korruption schaffen und unter denen Korruption in der Regel auftritt. Korruption ist ein Phänomen des Missbrauchs von Macht.

3. Hürde für eine effektive Korruptionsprävention bzw. -bekämpfung ist zunächst das Tabu, das immer noch mit dem Thema verbunden ist. Es wurde die Sorge geäußert, dass eine offene Diskussion Wasser auf die Mühlen der generellen Kritiker der Entwicklungspolitik ist. Diese Gefahr ist real, andererseits kann man sie nicht durch ein Tabu eingrenzen. Die Kritiker informieren sich auch aus anderen Quellen als den offiziellen. Die Entwicklungspolitik ist zum Opfer ihrer Tabuisierung geworden. Man muss sich darüber im Klaren sein, dass Unterstützung für Systeme mit endemischer Korruption Risikobereitschaft erfordert.

Hürden sind weiterhin die Verfahren der EZ, die Anreizsysteme geschaffen haben, Korruption nicht aufzudecken. Besonders zu nennen ist die Mittelabflußproblematik aufgrund des Jährlichkeitsprinzips des Haushalts („Dezemberfieber“), auch ein gewisse Notwendigkeit zum Abschluß von Regierungsverhandlungen u.a.

Diskutiert wurde auch die Frage inwieweit die Bereitschaft zu einer – auch gerichtlichen – Durchsetzung von Rückforderungen bei Korruptionsverdacht notwendig sei, um das Risiko für den Auftragnehmer zu erhöhen. Es gab unterschiedliche Ansichten dazu, ob die Bereitschaft im BMZ in der Vergangenheit hier immer angemessenen hoch war. Andererseits wurde auch das Problem von privaten Trägern beschrieben, die keinen Anreiz hätten, die aufgrund von Korruption verlorenen Summen dem BMZ gegenüber zu deklarieren, da sie so mit einer Rückzahlungsverpflichtung konfrontiert würden. Diese begründete Furcht fördere die Intransparenz.

Am Rande erwähnt wurde die steuerrechtliche Änderung auf der Grundlage der Konvention über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, wonach seit 1999 Bestechungszahlungen im Ausland nicht mehr als eine „nützliche Aufwendung“ von der Steuer abgesetzt werden können.

4. Was kann letztlich getan werden, bzw. mit welchen Maßnahmen hat man gute Erfahrungen gemacht?

Wichtig ist nicht bei den kleinen Summen anzusetzen sondern bei den Rahmenbedingungen: Erhöhung des Risikos sowie Veränderung des Umfelds. Entscheidend ist, angesichts der Höhe der zu zahlenden Summe, das damit verbundene Risiko für die Täter. Zwei Aspekte sind maßgeblich. Erstens die Höhe des Strafmaßes für die Verfehlung und zweitens die Stringenz der Verfolgung von Korruption.

Andererseits ist die Null-Toleranz-Strategie, d.h. der sofortige Abbruch eines Projektes im Korruptionsfall, meist keine Lösung. Zentral ist die Erkenntnis, dass Hilfe in instabilen Situationen gewisse Risiken birgt.

Hilfreich ist eine wirkungsbezogene Kontrolle (Evaluation): neben Prüfungen der Verfahren (Ausschreibungen etc.) in den Projekten sollte vor allem auf die (langfristige) Wirkung abgestellt werden, um Korruption nachzuweisen.

Es wurde auch darüber gesprochen wie bei Ausschreibungen die Kickback-Problematik vermieden werden kann. Ein Präqualifizierungsverfahren wurde als zu risikoreich eingestuft. So werden Firmen gegen Bestechung in ein Präqualifizierungsverfahren aufgenommen, rückdatierte Angebote erstattet, künstliche Hürden für Mitbewerber (z.B. unrealistische Abgabefristen, Vorabinformation an die vorbestimmten Auftragnehmer) aufgestellt, das „Bestbieterprinzip“ willkürlich angewendet oder es findet eine Submissionsabsprache der Bieter statt. Ziel sollte es sein die Manipulation zu limitieren, gänzlich auszuschließen sei sie nicht.

Um einer Korruption in der EZ entgegenzuwirken, sollte eine Enttabuisierung stattfinden: Mitarbeiter müssen sensibilisiert und fortgebildet werden und es muss eine zumindest fach-öffentliche Diskussion geben.

Fazit:

Korruptionskontrolle in der EZ braucht Prioritäten. Korruptionskontrolle ist die Abwägung mit anderen wichtigen Zielen. Ohne dass wir „nun alle Helden werden“ ist die Änderung der Rahmenbedingungen, d.h. des Risikofaktors und der institutionellen Zwängen sowie der Anreizsysteme erforderlich.