

BRENNPUNKTE
caritas international



Georg Cremer

Korruption begrenzen

Praxisfeld Entwicklungspolitik

2. Auflage

LAMBERTUS

Georg Cremer

Korruption begrenzen
Praxisfeld Entwicklungspolitik

LAMBERTUS

Für Hildegard

Georg Cremer

Korruption begrenzen
Praxisfeld Entwicklungspolitik

LAMBERTUS

Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme
Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
der Deutschen Bibliothek erhältlich.

Alle Rechte vorbehalten

© 2008, Lambertus-Verlag, Freiburg im Breisgau
www.lambertus.de

Umschlaggestaltung: Nathalie Kupfermann, Bollschweil

Druck: Franz X. Stückle, Druck und Verlag, Ettenheim

ISBN 978-3-7841-1854-3

2., überarbeitete Auflage 2008

Inhaltsverzeichnis

Zum Geleit (Peter Eigen)	9
Vorwort	11
1. Vom Tabu zum politischen Handlungsfeld	15
1.1. Ein Problem, das es nicht geben durfte	15
1.2. Beginn eines Politikwechsels	19
2. Kleine Formenlehre der Korruption	25
2.1. Bestechung	26
2.2. Veruntreuung	28
2.3. Nepotismus	31
3. Wie nützlich ist Korruption?	33
3.1. Förderung von Wettbewerb?	34
3.2. Beschleunigung der Arbeitsweise der Bürokratie?	38
3.3. Anreiz für qualifizierte Beamte?	39
3.4. Korruptionseinnahmen als wesentliche Quelle der Kapitalbildung?	42
3.5. Schutz von Minderheiten durch Bestechung?	44
3.6. Was folgt?	44
4. Korruption in Entwicklungsprojekten	47
4.1. Korruption als „externes“ Problem	47
4.2. Wie beschränkt ist der empirische Zugang?	48
4.3. Korruption in der Phase vor der Projektentscheidung	50
4.4. Korruption in der Phase der Projektimplementierung	51
4.4.1 Der Kick-back	52
4.4.2 Der modifizierte Kick-back	52
4.4.3 Gewinne aus der Projektverzögerung	53
4.4.4 Rückverkauf von Gütern	53
4.4.5 Wechselkursmanipulationen	54
4.4.6 Bestechung zur Absicherung einer Veruntreuung	55
4.4.7 Nepotismus	56

4.5.	Einige Beispiele	56
4.5.1	Weltbankprojekte in Indonesien	56
4.5.2	Auftragsforschung als Instrument der Mittelumlenkung.....	60
4.5.3	Katastrophenvorsorge im Golf von Bengalen.....	61
4.5.4	Veruntreuung in Nichtregierungsorganisationen ...	62
4.5.5	Korruption in der Nothilfe in Kriegssituationen ...	67
5.	Nur ein Faktor der Verteuerung?.....	70
5.1.	Wie hoch ist die „Veruntreuungsrate“?	70
5.2.	Zusätzliche Kosten der Korruption.....	72
5.2.1	Tendenz zu Großprojekten?	72
5.2.2	Welche Ausgabenpositionen sind „veruntreuungs- freundlich“?	74
5.2.3	Verheerende Folgen des modifizierten Kick-back.....	75
5.2.4	Zunehmende Komplexität von Entscheidungs- vorgängen	76
5.3.	Wer wird geschädigt?	77
5.4.	Rational handelnde Amtsträger: Erkenntnisgewinn des Blickwinkels	78
6.	Korruptionskontrolle als globale Verantwortung.....	81
6.1.	Zwänge der „political correctness“?	81
6.2.	Korruption ist nicht vorwiegend kulturell zu erklären	82
6.3.	Korruption ist ein globales Phänomen.....	87
6.4.	Korruption in den internationalen Wirtschaftsbezie- hungen.....	89
6.5.	Man kann nicht nicht intervenieren!	94
7.	Korruptionskontrolle auf verlorenem Posten?	96
7.1.	Belegproduktion.....	96
7.2.	Manipulation von Ausschreibungsverfahren	98
7.3.	Begrenzte Wirkung administrativer Kontrollen	102
7.4.	Eine Insellösung?	105

8.	Nichtregierungsorganisationen: Zuviel Vorschusslorbeeren?.....	107
8.1.	Neue Partner der Entwicklungszusammenarbeit	107
8.2.	Spezifische Risiken bei Nichtregierungsorganisationsationen	109
8.3.	Vorteil der Wahlmöglichkeiten.....	113
9.	Informationsblockaden in der Entwicklungszusammenarbeit	114
9.1.	Was nehmen die Auslandsmitarbeiter wahr?.....	115
9.2.	Was will er oder sie der Zentrale mitteilen?	117
9.3.	Was will die Zentrale wissen?	118
10.	Mittelabflusszwänge erschweren die Missbrauchskontrolle ...	122
10.1.	Strukturelle Zwänge bei den Trägern	122
10.2.	Wie wirken Mittelabflusszwänge?.....	125
10.3.	Überforderung örtlicher Partner.....	126
11.	Was zudem Korruptionskontrolle erschwert.....	128
11.1.	Restriktive Richtlinien zwingen zur „Flexibilisierung“	128
11.2.	Dämonisierung von Verwaltungskosten	131
11.3.	Fehlende langfristige Partnerbegleitung	132
12.	Korruption in der Projektarbeit: Schwachstellenanalyse.....	134
12.1.	Voraussetzungen für die Projektbeurteilung.....	134
12.2.	Bedingungen für die Finanzkontrolle	135
12.3.	Missbrauchsanfälliges Projektdesign.....	137
12.4.	Beziehung zwischen Förderer und Träger	137
13.	Korruption in der Projektarbeit: Risiken begrenzen.....	139
13.1.	Enttabuisierung ist zwingende Voraussetzung für eine Kontrollpolitik.....	139
13.2.	Ausbildung: Mitarbeiter nicht allein lassen	140
13.3.	Ein anderer Umgang mit der Öffentlichkeit	141
13.4.	Keinen Kreuzzug führen	143
13.5.	Empirische Basis verbessern.....	144
13.6.	Wirkungsbezogene Kontrolle	146
13.7.	Anti-Korruptionsklauseln	147
13.8.	Bessere Kontrollverfahren bei der Auftragsvergabe	149

Korruption begrenzen

13.9.	Risiken schaffen für korrupte Auftragnehmer	152
13.10.	Zielgruppen in die Kontrolle einbinden	154
13.11.	Nichtregierungsorganisationen: Keine Projekt- förderung ohne Strukturförderung	156
13.12.	Als letzte Konsequenz: Stopp der Hilfe als Mittel der Sanktionierung	160
14.	Keine Korruptionskontrolle ohne Reformpolitik	165
14.1.	Entwicklungsprojekte und ihr gesellschaftliches Um- feld.....	165
14.2.	Abbau dirigistischer Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsprozess	166
14.3.	Begrenzung der Staatstätigkeit: Reduktion der Möglichkeiten zur Veruntreuung.....	169
14.4.	Nützen höhere Gehälter für Amtsträger?.....	170
14.5.	Rahmenbedingungen einer Reformpolitik für den öffentlichen Dienst	172
14.6.	Prioritäten sind notwendig	174
14.7.	Ausbau der Kontrollmechanismen im öffentlichen Dienst	176
14.8.	Rolle der Zivilgesellschaft	181
	Literaturverzeichnis.....	185

Zum Geleit

Einer der Anlässe, Anfang der neunziger Jahre den Kampf gegen Korruption zu beginnen, waren die negativen Auswirkungen dieses Phänomens auf die Entwicklungszusammenarbeit. In meiner eigenen Projektarbeit und später als Vertreter der Weltbank in Kenia habe ich immer wieder erfahren müssen, wie Vertreter von Unternehmen aus den Industrieländern und hochrangige Beamte des Landes miteinander paktierten. So setzten sie Großinvestitionen durch, die sich als völlig nutzlose „weiße Elefanten“ entpuppten, unterminierten die Regierungsführung, zerstörten die Umwelt und – am verhängnisvollsten – sie schädigten die Bevölkerung und ihre Chancen auf Entwicklung. Weniger bewusst war meinen Partnern und mir allerdings die Tatsache, dass Korruption auch die Projekte betraf, für die wir selbst die Verantwortung trugen. Die wachsende Erkenntnis über die Folgen der Korruption war ein zentrales Motiv für die Gründung von Transparency International 1992.

Seitdem hat sich viel verändert. Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit beteiligen sich am Kampf gegen Korruption, im Internet informieren sie über ihre Strategien zur Korruptionskontrolle, über Selbstverpflichtungen, Regeln, Verhaltenskodices, Kontrollverfahren und Sanktionen. Viele Bücher und Artikel sind über den Zusammenhang von Korruption und Entwicklung geschrieben worden. Die Korruption in der *Entwicklungszusammenarbeit* ist dagegen weit weniger beachtet worden. Sich diesem Thema offen zu stellen, scheint für die Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, die auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind und deren Arbeit sich immer wieder einer kritischen Öffentlichkeit stellen muss, noch schwieriger zu sein als für Verantwortungsträger im öffentlichen Bereich oder in Wirtschaftsunternehmen. Eine öffentliche Diskussion wird daher vermieden oder mit dem Vorwurf der übertriebenen Verallgemeinerung von Einzelfällen zurückgewiesen. Das ist schädlich, da Transparenz und eine informierte, über die Probleme aufgeklärte Öffentlichkeit Bedingungen für jede erfolgreiche Politik der Korruptionskontrolle sind. Tabuisierung hat über Jahrzehnte Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit ermöglicht und abgesichert, wo das Tabu nicht gebro-

chen werden kann, stößt die Bekämpfung dieser Praktiken auf große Schwierigkeiten.

Aber es gibt Wege aus dem Dilemma. Die vorliegende Publikation leistet einen Beitrag zur Transparenz, indem sie detailliert die Hintergründe und Mechanismen der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit darlegt. Sie erleichtert damit allen Verantwortlichen, sei es auf lokaler Ebene oder in internationalen Organisationen, über das Phänomen zu sprechen und ihre Erfahrungen auszutauschen. Das Buch hat sich daher ebenfalls in der Fortbildung zur Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit bewährt. Es trägt zu einem offenen Dialog über die Realität und die Risiken bei, ein Dialog, der für den erfolgreichen Kampf gegen Korruption unverzichtbar ist.

Georg Cremer stellt die Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit in einen breiten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontext, sowohl auf der nationalen als auch der globalen Ebene. Dieser Ansatz vermeidet es, unrealistische Erwartungen zu stützen, wie sie sich beispielsweise in der „Null-Toleranz- Rhetorik“ oder in der Forderung niederschlagen, jegliche Zusammenarbeit mit Ländern abzubrechen, in denen Korruption tagtäglich stattfindet. Dennoch zielt Georg Cremer nicht darauf ab, das korrupte Umfeld, in dem die Entwicklungszusammenarbeit oft zu leisten ist, als Entschuldigung dafür zu nutzen, sich mit den Verhältnissen abzufinden. Er analysiert die Risiken und benennt konkrete Schritte, die Risiken einzugrenzen. So übersetzt er eine wichtige Erfahrung der internationalen Bewegung gegen Korruption in die Alltagspraxis der Entwicklungszusammenarbeit: Korruption zu verstehen hilft, sie zu bewältigen.

Peter Eigen*

*Prof. Dr. Peter Eigen ist Gründer von Transparency International (TI), der international tätigen Vereinigung zur Bekämpfung der Korruption. Er war von 1992 bis 2005 Präsident von TI und ist heute Vorsitzender des Beirats von TI. Er leitet zudem die Initiative zur Förderung der Transparenz in der Rohstoffindustrie (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI).

Vorwort

Das Phänomen der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit beschäftigt mich, seit ich 1986 nach Indonesien ging, um im Auftrag einer deutschen Organisation dort als Projektleiter zu arbeiten. Ich war auf das, was mich erwarten sollte, nicht vorbereitet. Über Korruptionsgefahren im eigenen Projekt oder im Projektumfeld war in einer halbjährigen, ansonsten durchaus gründlichen Vorbereitung auf meinen Einsatz nie gesprochen worden.

Ich reiste aus mit dem Auftrag, ein indonesisches Forschungsinstitut für Ausbildung und Beschäftigung dabei zu unterstützen, seine Arbeit zu qualifizieren und Studien zu erstellen, die für wirtschaftspolitische Entscheidungen der indonesischen Regierung nützlich sein sollten. Als ich begann, die Beziehungen zwischen dem Institut und den Beamten der Fachministerien zu verstehen, wurde für mich offensichtlich, dass die Forschungsaufträge, die wir erhielten, einen „Nebenefekt“ hatten, der aus Sicht der Beamten der Hauptzweck war: einen Teil der für Forschung bereitgestellten internationalen Hilfe mit möglichst geringem Risiko in Zusatzeinkünfte unterbezahlter Amtsträger zu verwandeln. Dies war natürlich anfangs für mich irritierend, mindestens ebenso irritierend war, dass meine Berichte hierüber an meine Entsendeorganisation als eher störend empfunden wurden. Korruption in der eigenen Projektarbeit war ein festgefügtes Tabu; die Verpflichtung, darüber nichts aktenkundig werden zu lassen, Teil der unausgesprochenen Selbstverständlichkeiten, die jeden Dienstvertrag ergänzen.

Tabuisierung schadet, sie hindert die Organisationen der Entwicklungshilfe daran, aus den vielfältigen Erfahrungen ihrer Mitarbeiter zu lernen und Korruption in ihren Projekten stärker zu begrenzen. Ziel dieses Buches ist es, zur Enttabuisierung beizutragen. Ziel ist auch, diejenigen, die im weitesten Sinne mit der Entwicklungshilfe zu tun haben, in der Projektarbeit, in den Zentralen der Hilfswerke, in den vielen privaten Hilfeinitiativen, dabei zu unterstützen, vorbereitet zu sein, wenn sie im Kleinen oder im Großen mit Korruption konfrontiert werden. Ich hoffe, dass auch Spender hier eine Antwort finden auf die Frage, ob bzw. unter welchen Bedingungen „ihr Geld ankommt“.

Die erste Auflage dieses Buches ist im Jahr 2000 erschienen. Seitdem ist einiges geschehen. Führende Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit haben Strategien entworfen, wie sie Transparenz in ihren Partnerländern befördern wollen. Einige von ihnen sprechen dabei auch offener als früher an, dass auch ihre eigene Projektarbeit dem Risiko der Korruption ausgesetzt ist. Auch die wissenschaftliche Literatur, die weiterhin schwerpunktmäßig die politischen und wirtschaftlichen Dimensionen der Korruption im Allgemeinen behandelt, hat vermehrt die spezifischen Risiken der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit aufgegriffen. Die vorliegende, überarbeitete Auflage bemüht sich, diesen neuen Entwicklungen gerecht zu werden. Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit tun sich aber auch heute weiterhin schwer, offen über das Problem zu reden. Es bleibt weiterhin viel zu tun, um eine wirksame Korruptionskontrolle in das Alltagshandeln der Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren. Begleitet werden muss dies durch verstärkte Bemühungen, Spender und Öffentlichkeit darüber zu informieren, wie Organisationen unter den Risiken, die in ihrer Arbeit unvermeidlich sind, verantwortlich handeln. Entgegen der Befürchtungen vieler Verantwortungsträger wird nach meiner Überzeugung diese Offenheit dem Ansehen der Entwicklungszusammenarbeit helfen, die notwendige Kooperation mit unseren Partnern zum Abbau der Massenarmut zu sichern.

Ein kurzer Überblick über das, was Sie erwartet: Das erste Kapitel erklärt, warum Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit so lange tabuisiert wurde und stellt derzeitige Ansätze in den Trägerorganisationen dar, sich dem Problem zu stellen. Dem folgt ein knapper Überblick über den Begriff der Korruption und die wichtigsten Ausprägungen korrupten Verhaltens. Das dritte Kapitel setzt sich mit einigen der gängigen – auch unter Entwicklungshelfern und Experten nicht folgenlosen – Argumenten der vermeintlichen Nützlichkeit korrupter Praktiken in Entwicklungsländern auseinander. Das vierte Kapitel stellt Formen und Ausmaß der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit dar und erläutert sie an einer Reihe von Beispielen aus dem Projektalltag. Thema des fünften Kapitels sind die Folgen der Korruption für die Leistungsfähigkeit der Entwicklungsprojekte und für die Entscheidungsprozesse auf Seiten der Empfängerländer. Im sechsten Kapitel befasste ich mich mit globalen Aspekten der Korruption.

tionskontrolle und begründe in einem Zwischenruf meine Ansicht, dass Korruption kein Phänomen ist, das man vorwiegend kulturell erklären kann. Im siebten Kapitel stelle ich dar, wie begrenzt administrative Kontrollverfahren unter Bedingungen fehlender Rechtssicherheit und weit verbreiteter Korruption im Regierungssektor des Empfängerlandes sind. Da beim Thema der Korruption zu unrecht meist nur der Regierungssektor betrachtet wird, fokussiert das achte Kapitel den Blick auf die Nichtregierungsorganisationen. Die drei folgenden Kapitel führen den Nachweis, dass institutionelle Hemmnisse in den Entwicklungsorganisationen der Geberländer – wie Informationsblockaden und Mittelabflusszwänge – eine wirksame Korruptionskontrolle erschweren oder oft auch verhindern. Das zwölfte Kapitel fasst die Ergebnisse der Vorkapitel in einer Schwachstellen-Checkliste zusammen, die bei der Beurteilung von Projekten hilfreich sein kann. Daran anschließend werden Schritte benannt, um das Risiko der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit einzugrenzen, während das letzte Kapitel die Thematik in den breiteren Rahmen der Reformpolitik in Entwicklungsländern einordnet.

Einige möchte ich erwähnen, denen ich zu Dank verpflichtet bin. Ich danke E.J. Sawong, meinem 1987 verstorbenen indonesischen Counterpart, der mir in einer ungewöhnlichen Offenheit half, das System der „Mittelumlenkung“ zu verstehen. Denjenigen, die über neun Jahre meine Vorgesetzten bei Caritas international waren, danke ich, dass sie mich ermutigt haben, Fragen der Korruptionskontrolle offen zu thematisieren, obwohl dies in den Hilfswerken nicht üblich ist. Den Studierenden meiner Lehrveranstaltungen zur Korruptionskontrolle an der Universität Freiburg und an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich danke ich für viele kritische Fragen. Mein Dank gilt allen, die das Manuskript des Buches gelesen und kritisch kommentiert haben: Dr. Michael Berger, Universität Freiburg; Prof. Rolf Kappel, ETH Zürich; Prof. Johannes Müller SJ, Hochschule für Philosophie München, Prof. Jakob Rösel, Universität Rostock; sowie Christel Jost, Christoph Klitsch-Ott, Dr. Franz-Josef Vollmer und Christine Wegner-Schneider von Caritas international. Prof. Dr. Hansjörg Elshorst, Transparency International, danke ich für wertvolle Hinweise zur Überarbeitung der ersten Auflage und Prof. Dr. Peter Eigen, dem Gründer und langjährigen Präsidenten von Transparency International,

für sein Geleitwort zu diesem Buch. Ein besonderer Dank gilt Ilse Buschmann, Arnold-Bergstraesser-Institut Freiburg, die das Manuskript einer strengen Prüfung auf Verständlichkeit unterzogen hat. Für die gute Zusammenarbeit danke ich dem Lambertus Verlag und der Lektorin Sabine Winkler. Meiner Frau danke ich für Ermutigung, kritische Fragen und die abendliche Supervision.

Freiburg, im Juli 2008

Georg Cremer

1. Vom Tabu zum politischen Handlungsfeld

1.1. EIN PROBLEM, DAS ES NICHT GEBEN DURFTE

Korruption war lange Zeit ein Thema, das von den Instanzen der Entwicklungszusammenarbeit tabuisiert wurde. Das betrifft insbesondere ihre eigene Arbeit. Folgt man ihrer anhaltend gepflegten offiziellen Eigensicht, so bleibt ihre Arbeit auf eine sonderbare Weise frei von den Auswirkungen eines Problems, das in den meisten Ländern grassiert, in denen Entwicklungshilfe geleistet wird. Die Träger der Entwicklungszusammenarbeit haben bis vor wenigen Jahren so gut wie nie aus eigenem Antrieb Bestechung und Veruntreuung als Problem bei der Durchführung der Projekte und Programme thematisiert, die sie finanziell unterstützen oder selbst verantworten; auch heute noch ist dies die Ausnahme. In namhaften Evaluierungen der Entwicklungszusammenarbeit wurde dieser Problembereich schlicht ignoriert. So begnügt sich der im Auftrag von 18 Regierungen der Geberländer erstellte, 1986 veröffentlichte Cassen-Report mit einer lapidaren Feststellung: „Dieser Bericht befasst sich nicht mit der Korruption. In einigen Ländern, die in dieser Beziehung einen besonders schlechten Ruf haben, hat die Korruption von Beamten und anderen Beteiligten die EZ [Entwicklungszusammenarbeit] verteuert. Aber auch hier handelt es sich um ein Phänomen, von dem nur ein kleiner Teil der EZ betroffen ist. In vielen Fällen werden die Gelder erst ausbezahlt, nachdem die Einrichtungen und Bauten oder die technische Zusammenarbeit, für die sie bestimmt sind, geliefert, fertig gestellt bzw. zu Ende geführt sind.“¹ In ganz ähnlicher Weise hat die deutsche Bundesregierung noch 1997 argumentiert „Die Zweckentfremdung von Mitteln der EZ durch korruptive Praktiken wird durch strenge Schutz- und Kontrollmechanismen *verhindert*“². Zur Begründung verwies die Bundesregierung auf die nach ihrer Ansicht bestehenden „zahlreichen Schutz- und Kontrollmechanismen“, insbesondere auf die Vermei-

¹ Cassen (1986), S. 13, zitiert nach Cassen (1990), S. 31.

² Hervorhebung durch den Verf.

dung von Barzahlungen, das System öffentlicher Ausschreibungen und auf mehrfache Kontrollen in Deutschland und vor Ort.³ Das Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verbreitete ebenfalls amtlichen Optimismus: „Zahlreiche strenge Vorkehrungen sorgen dafür, dass bei der Vergabe von Entwicklungsgeldern an ausländische Regierungen die Gefahr von Korruption sehr gering ist.“⁴ Soweit als Korruption zu kennzeichnende Praktiken in der Entwicklungszusammenarbeit vorkommen, stellten sie in der bis vor wenigen Jahren unangefochten gültigen amtlichen Sichtweise ein Randphänomen dar, das schlimmstenfalls eine Verteuerung der Projekte zur Folge hat.

Diese Sichtweise ist im wörtlichen Sinne sonderbar. Denn Entwicklungshilfe wird an Regierungen oder nichtstaatliche Institutionen in Ländern vergeben, in denen Korruption ein Alltagsphänomen ist. Entwicklungsprojekte müssen unter Rahmenbedingungen durchgeführt werden, die durch mangelnde Transparenz und fehlende Rechtssicherheit gekennzeichnet sind. Die strengen Vorkehrungen, von denen das Ministerium spricht, müssten also bei den aus ausländischen Quellen finanzierten Entwicklungsprogrammen greifen, während die gleichen Grundprinzipien folgenden Kontrollregularien der nationalen Verwaltungen⁵ ganz offensichtlich nicht greifen, wenn Programme aus Eigenmitteln der Entwicklungsländer finanziert werden. Der größte Teil der Entwicklungshilfemittel wird über die Regierungsapparate der Empfängerländer verausgabt. Eine Vermutung, die David Gould bereits in einem frühen Beitrag zum Problem der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit aussprach, hat nichts an Plausibilität verloren: Wenn bei der Verausgabung des nationalen Budgets Veruntreuung und andere Formen des Missbrauch an der Tagesordnung sind, so spricht alles dafür, dass die derselben Verwaltung von außen zur Verfügung gestellten Ressourcen in der gleichen Weise genutzt werden.⁶ Wenn dieses Argument berechtigt ist, so muss man schließen, dass in den vergangenen Dekaden Mittel der Entwicklungszu-

³ Bundesregierung (1997).

⁴ BMZ: Presseerklärung 04 - E 1001 - 34/97.

⁵ Belegpflicht, Regeln zur Auftragsvergabe.

⁶ Gould (1979), S. 261f.

sammenarbeit in erheblichem Umfang veruntreut wurden. Im Jahr 2004 hat der außenpolitische Ausschuss des US-Senates eine Anhörung zur Bekämpfung der Korruption in den Förderprogrammen der multilateralen Entwicklungsbanken durchgeführt. Richard Lugar, der Vorsitzende des Ausschusses, verwies auf die Größenordnung des anzunehmenden Missbrauchs. Schätzt man, dass zwischen 5% und 25% der Mittel der multilateralen Entwicklungsbanken veruntreut wurden, so bedeutet dies, dass von den Krediten im Umfang von US-Dollar 525 Milliarden, die die Weltbank seit 1946 vergeben hat, zwischen US-Dollar 26 Milliarden und 130 Milliarden veruntreut wurden.⁷ Andere multilaterale und bilaterale Geber könnten ebenfalls eine solche einfache Rechnung aufstellen, um abzuschätzen, welche Auswirkungen es hatte, das Problem der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit für so viele Jahre zu ignorieren.

Ich werde später ausführlich darlegen, wieweit von außen gesetzte Kontrollregularien unter den Bedingungen weit verbreiteter Korruption im Empfängerland die Entwicklungszusammenarbeit hiervon freihalten können. Und selbst wenn es gelänge, singuläre Projekte der Entwicklungszusammenarbeit mit einer korrupten Regierung von Korruption freizuhalten: Wir müssten befürchten, dass diese Regierung versucht, ohnehin geplante Ausgaben durch Entwicklungshilfe zu finanzieren, um damit Mittel freizusetzen, die sie ohne Kontrolle durch auswärtige Partner veruntreuen kann.⁸

Es ist unstrittig, dass Korruption sowohl als Bestechung als auch als Veruntreuung ein weit verbreitetes Phänomen in Entwicklungsländern ist. In der Gruppe der Entwicklungsländer mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und insbesondere in der Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer werden aus Mangel an anderen Ressourcen größere Investitionsvorhaben vorrangig aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit finanziert. Somit können größere Veruntreuungen im öffentlichen Sektor nicht ohne den Rückgriff auf diese Mittel organisiert werden. Zumindest in dieser Ländergruppe ist zwangsläufig die Entwicklungs-

⁷ Lugar (2004), S. 1.

⁸ Zu diesem Freisetzungseffekt vgl. Hemmer (1998), S. 746f, 790f, Bastøe, Masst (2001), S. 73, Wolff (2005), S. 261ff.

zusammenarbeit betroffen und damit die Verantwortlichkeit der Geberorganisationen tangiert.

Dabei hat auch der Teil der Mittel der Entwicklungszusammenarbeit, der veruntreut wurde, zur Schuldenlast der Entwicklungsländer beigetragen. Wie Bapna in der bereits erwähnten Anhörung vor dem außenpolitischen Ausschuss des US-Senates ausführte, weisen die multilateralen Entwicklungsbanken eine institutionelle Besonderheit auf: Die Kredite, die sie vergeben, werden aus den allgemeinen Staatseinnahmen der Entleiherländer zurückgezahlt, deren Regierungen stellen im internationalen Kreditsystem bevorzugte Kreditnehmer dar. Für die multilateralen Entwicklungsbanken ist kein institutionelles Risiko damit verbunden, Kredite bereitzustellen, die zu wesentlichen Teilen nicht für die wirtschaftlichen oder sozialen Investitionen genutzt werden, die in der Kreditvereinbarung verzeichnet waren.⁹

Nicht nur auf der Ebene der Projektdurchführung, auch auf einer zweiten Ebene ist das Problem der Korruption von den Instanzen der Entwicklungszusammenarbeit vernachlässigt worden. Sie haben es lange Zeit nicht für ihre Aufgabe gehalten, bessere Voraussetzungen für eine Kontrolle der Korruption in Entwicklungsländern zu schaffen. Die Weltbank als die finanziell stärkste und gleichzeitig konzeptionell führende Instanz der Entwicklungszusammenarbeit hat es bis zum Beginn der neunziger Jahre als unvereinbar mit ihrem Mandat angesehen, auf diesem Feld tätig zu werden, da dies als eine nicht zulässige Einmischung in die inneren politischen Angelegenheiten des Empfängerlandes angesehen wurde.¹⁰ Noch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre haben die Länderprogramme der Weltbank nach deren eigenen Einschätzung das Problem der Korruption in direkter Weise nur selten aufgegriffen, da Rücksicht genommen wurde auf „Empfindlichkeiten“ der Kredit nehmenden Staaten und zudem bei den Mitarbeitern der Weltbank Unsicherheit darüber bestand, wie Korruptionsphänomene zu behandeln seien.¹¹ Auch die bilateralen Träger der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit waren hier lange Zeit äußerst zurückhaltend. Diese Zurückhaltung hatte ihren Grund nicht nur in den erwähn-

⁹ Bapna (2004), S. 3.

¹⁰ Vgl. Johnson (1998), S. 2.

¹¹ World Bank (1997a), S. 50.

ten diplomatischen Rücksichtnahmen und der Weigerung, sich ernsthaft mit Korruptionsphänomenen zu befassen und sich dabei zu fragen, wieweit die eigene Entwicklungszusammenarbeit hiervon betroffen ist. Flankiert wurde diese Zurückhaltung von einer breiten ökonomischen und politikwissenschaftlichen Literatur, die eine Reihe vermeintlich positiver Wirkungen korrupter Praktiken in Entwicklungsländern ausmachte, die an späterer Stelle thematisiert werden sollen. Auch wenn diese Position heute in der wissenschaftlichen Literatur überwunden zu sein scheint, wirkt sie doch wegen der üblicherweise langen Verzögerung bei der Rezeption neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse noch heute in den Trägerinstitutionen der Entwicklungszusammenarbeit nach.

1.2. BEGINN EINES POLITIKWECHSELS

Aber das Tabu wird mehr und mehr gebrochen, Korruptionskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit wird zu einem politischen Handlungsfeld. Mit Beginn der neunziger Jahre hat die Weltbank ihr Mandat faktisch erweitert. „*Crisis of Governance*“ wurde zu einem Fokus in den Analysen der Weltbank. Sie erhob den Anspruch, mit ihren Programmen zu einer Verbesserung der Regierungsführung und damit der Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beizutragen, die im Zentrum ihres eigentlichen Mandats steht.¹² Schon mit ihren Anpassungsprogrammen hatte die Weltbank in den achtziger Jahren weit stärker in die Innenpolitik der Empfängerländer eingegriffen als in den Dekaden davor. Trotz des Fokus auf *good governance* vermied es die Weltbank allerdings weiterhin, offen über Korruption in den Empfängerländern zu sprechen. Ein Durchbruch wurde erst mit dem Amtsantritt von James Wolfensohn als Weltbank-

¹² Johnson (1998), S. 20; Caufield (1997), S. 195f; World Bank (1997 a), S. 23ff. In der letztgenannten Quelle findet sich die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre formulierte offizielle Sicht der Weltbank zur Interpretation ihres Mandats im Bereich der Korruptionskontrolle. Dabei soll sich die Bank auf die wirtschaftlichen Aspekte der Korruptionskontrolle beschränken, aber eine Einmischung in politische Belange unterlassen. Eine solche Trennung ist faktisch nicht durchzuhalten.

präsidenten erreicht. In seiner Rede zur Jahresversammlung der Weltbank 1996 kündigte er den Wechsel hin zu einer offenen Politik der Korruptionskontrolle an und scheute dabei auch nicht davor zurück, das Problem der Korruption innerhalb der von der Weltbank geförderten Projekte zu thematisieren. Der Wechsel, den Wolfensohn damit einleitete, wurde seinerzeit in seiner Bedeutung mit der Entscheidung McNamaras von 1968 verglichen, Armutsbekämpfung zu einem zentralen Ziel der Weltbank zu erheben. In den ersten Jahren, die dieser Rede folgten, gab es Zweifel, ob der Politikwechsel, den Wolfensohn eingeleitet hatte, seine Amtszeit überdauern würde.¹³ In der Dekade, die seither vergangen ist, hat die Weltbank ihre Politik gegen Korruption institutionalisiert¹⁴ und eine Reihe von Schritten hierzu unternommen: So wurde in der Weltbank eine Abteilung zur Sicherstellung ihrer institutionellen Integration geschaffen. Ein Sanktionsausschuss wurde eingerichtet, auf dessen Empfehlung hin Firmen und Einzelpersonen von der weiteren Beteiligung an Weltbank-Aufträgen ausgeschlossen werden können, wenn ihnen missbräuchliche oder korrupte Praktiken bei der Beteiligung an Weltbankprojekten nachgewiesen werden. Und erst kürzlich hat die Weltbank entschieden, Informationen über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen in einem regelmäßig erscheinenden *Integrity Report* zu veröffentlichen.¹⁵ Im März 2007 verabschiedete der Aufsichtsrat der Bank eine Strategie, wie gute Regierungsführung stärker zu fördern und der Kampf gegen Korruption in den Empfängerländern ihrer Kredite zu verstärken sei. Diese und andere Maßnahmen lassen hoffen, dass der von Wolfensohn seinerzeit eingeleitete Politikwechsel weiterhin Bestand hat.¹⁶

¹³ Johnson (1998), S. 20f.

¹⁴ Aguilar, Gill, Pino (2000), World Bank (2000), World Bank (2002 a), World Bank (2005).

¹⁵ World Bank (2005), World Bank (2007 a).

¹⁶ Der Nachfolger von Wolfensohn als Weltbankpräsident, Paul Wolfowitz, führte die Politik der Weltbank zur Stärkerung der Korruptionskontrolle fort. Wolfowitz wurde 2007 gezwungen zurückzutreten, da er an einer Entscheidung beteiligt war, seine Lebensgefährtin, eine Mitarbeiterin der Weltbank, zu befördern. Auch dessen Nachfolger, Robert Zoellick setzt die Politik zur Stärkung der Korruptionskontrolle fort.