

# Korruption geht auf Kosten der Armen

Wenn jeder etwas für sich selbst abzwacken will, bleibt am Schluss nicht mehr viel übrig.

Albert Josef Schmidt

*Korruption ist ein wesentliches Hemmnis für Entwicklung und trifft vor allem die Armen. Gerade deshalb ist Korruption auch ein Thema für das weltweite Caritasnetzwerk. Durch Transparenz und eine langfristige Zusammenarbeit zwischen den Partnern kann Veruntreuung begrenzt werden.*

GEORG CREMER

**K**orruption ist der Missbrauch eines Amtes oder einer vergleichbaren Vertrauensstellung zum eigenen Vorteil: Bestechung, Veruntreuung und Vetternwirtschaft sind ihre wichtigsten Formen. Korruption ist ein bedeutendes Hemmnis für den Prozess der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.

Das gilt zum einen für Korruption im großen Stil, die von Staatschefs, Mitgliedern der Regierung, leitenden Beamten und Führern politischer Parteien verantwortet wird. Die Veruntreu-

ung von Teilen des öffentlichen Budgets entzieht dem Entwicklungsprozess erhebliche Mittel und ist mitverantwortlich für den häufig erbärmlichen Zustand der öffentlichen Infrastruktur – seien es Straßen, Schulen oder Gesundheitseinrichtungen. Es gibt einen Zusammenhang zwischen dieser Korruption im großen Stil und der Kapitalflucht. Für diejenigen, die ihre Macht missbrauchen, ist es sicherer, diese Erträge im Ausland anzulegen, statt sie im Inland zu investieren. Aber auch die „kleine Korruption“

stellt ein Hemmnis für die Entwicklung dar – dies gerade aus dem Blickwinkel der Armen. Der Schutz des Rechts ist für die Armen wenig wert, wenn seine Durchsetzung nur mit einer extralegalen Zahlung erreicht werden kann. Staatliche Sozialleistungen, zu denen offiziell ein freier Zugang besteht, werden häufig nur gegen informelle Gebühren abgegeben, die die Armen belasten: Es belastet sie, wenn Lehrer im Widerspruch zum Gesetz Gebühren für den Zugang zur Schule oder für gute Noten verlangen oder wenn an

sich freie Medikamente oder gar der Zugang zu einem Bett in staatlichen Krankenhäusern verkauft werden. Oder wenn Beamte durch willkürliche Verweigerung die Bürger(innen) zwingen, für eine Genehmigung zu zahlen, die ihnen von Rechts wegen zusteht. Nachweislich ist dies ein Faktor dafür, dass viele Kleinbetriebe in Entwicklungsländern die Rechtsunsicherheit im informellen Sektor weiter in Kauf nehmen.

### **Korruption ist global**

Natürlich ist Korruption kein abschließliches Phänomen der Entwicklungsländer. Korruption ist global, wie andere Erscheinungen der Kriminalität auch. Die globale Verantwortung für die Kontrolle der Korruption zeigt sich insbesondere in Bezug auf die große Korruption. International tätige Wirtschaftsunternehmen bestechen politische Führer bei ihrer Konkurrenz um öffentliche Aufträge. Die Veruntreuung im großen Stil erfolgt häufig durch die illegale Zusammenarbeit mit den Auftragnehmern bei Großprojekten. Bis 1999 war es in Deutschland legal, Bestechungszahlungen im Ausland als nützliche Aufwendungen bei der Steuererklärung geltend zu machen. Die von der OECD (Organization für Economic Cooperation and Development) auf den Weg gebrachte Vereinbarung, die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr unter Strafe zu stellen, war ein erster wichtiger Schritt zur globalen Verantwortung bei der Korruptionsbekämpfung.

Korruption ist kein Phänomen, das vorwiegend kulturell zu erklären ist. Bestechung, Veruntreuung und Vetterwirtschaft finden wir in Gesellschaften mit ganz unterschiedlicher kultureller Prägung. Es gibt einen großen Bereich von Verhaltensweisen, die von Angehörigen unterschiedlicher Kulturen – und insbesondere von den Opfern der täglichen Korruption – gleichermaßen als korrupt bewertet wird. Korruption ist eine Folge der mangelnden Kontrolle von Macht. Wenn die In-

haber der Macht in Politik und Verwaltung Vergünstigungen mit hohem Wert gegen Bestechung gewähren oder öffentliche Mittel veruntreuen können und das Risiko für sie, entdeckt und bestraft zu werden, gering ist, ist dies ein hoher Anreiz, sich korrupt zu verhalten – egal, welcher Kultur sie angehören.

Korruption gibt es auch in der Entwicklungszusammenarbeit. Dies war lange Zeit ein tabuisiertes Thema. Dabei gibt es keinen Grund, warum eine Verwaltung, die sich durch die Veruntreuung öffentlicher Mittel bereichert, darauf verzichten sollte, wenn die Mittel aus der internationalen Entwicklungshilfe stammen. Das wohl wichtigste Verfahren, Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zu veruntreuen, ist der „kick-back“ bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Der Lieferant stellt überhöhte Rechnungen aus und transferiert den überschüssigen Betrag ganz oder teilweise an die Gruppe der Beamten zurück, die den Auftrag vergeben haben. Dies ist meist mit der Manipulation von Ausschreibungsverfahren verbunden. In einem durch Korruption geprägten Umfeld reichen die gängigen administrativen Kontrollen nicht aus, solche Praktiken zu verhindern. Die Kreativität beim Umgehen administrativer Kontrollen ist groß. Dem auswärtigen Förderer fehlen die hoheitlichen Befugnisse, die häufig nötig sind, um den Bereich des unmittelbaren Empfängers kontrollieren zu können. Die Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit hat schwer wiegende Folgen. Sie verteuert die Projekte. In meiner Zeit als Entwicklungshelfer in Indonesien wurde geschätzt, dass etwa 20 bis 30 Prozent der staatlichen Entwicklungsausgaben durch Veruntreuung verloren gingen. Korruption ist mehr als ein Faktor der Verteuerung. Wenn es lukrativ für Beamte ist, an einem Projekt zu verdienen, dann werden sie Projekte auch dann umsetzen, wenn ihr Nutzen zweifelhaft ist. Großprojekte sind für eine „kick-back“-Vereinbarung besonders günstig.

### **Einsatz für die Armen**

Wenn Korruption ein wesentliches Hemmnis der Entwicklung ist – und aus meiner Sicht kann daran kein vernünftiger Zweifel bestehen – dann muss es auch für Caritas Internationalis ein Thema sein. Die Option für die Armen und der Einsatz für eine nachhaltige Entwicklung wären sonst unvollständig. Gerade die Armen brauchen den Schutz des Rechts, der durch Bestechung erodiert. Sie brauchen öffentliche Dienstleistungen, für die bei verbreiteter Korruption stets das Geld fehlt. Korruption behindert die wirtschaftliche Entwicklung, ohne die die Armen arm bleiben werden. Daher gehört es zur gesellschaftspolitischen Verantwortung der Kirche und ihrer Caritas, für Reformen einzutreten, die helfen, Korruption zu begrenzen: Die Stärkung des Rechtssystems gehört ebenso dazu wie die Verteidigung der Pressefreiheit, die ein wirksames Korrektiv gegen korrupte Amtsträger ist. Teil jedes Reformprogramms gegen Korruption ist es, den Umfang staatlicher Aktivitäten zu überprüfen. Je stärker das wirtschaftliche Leben staatlicherseits reglementiert ist, desto größer ist die Gefahr, dass Amtsträger die Umgehung staatlicher Vorschriften gegen Bestechung gewähren.

### **Ein starker Staat ist nötig**

Das ist kein Plädoyer für einen schwachen Staat – ganz im Gegenteil. Um Korruption zu begrenzen, braucht es einen Staat, der bei der Durchsetzung des Rechts stark ist. Aber dies ist leichter bei einem Staat, der sich auf seine Kernaufgaben konzentriert, nämlich die politische, rechtliche und soziale Sicherheit seiner Bürger(innen) zu gewährleisten und die öffentlichen Dienstleistungen bereitzustellen, die notwendig sind, damit privates Engagement sich entfalten kann. Um wirksamer Mahner gegen Korruption und für wirtschaftliche Transparenz zu sein, müssen die Kirche und ihre Caritas selbst glaubwürdig sein. Je besser es ihnen gelingt, im eigenen Bereich für

Transparenz zu sorgen, desto größer ist ihr Gewicht, im öffentlichen Dialog ihrer Länder für die Kontrolle der Korruption einzutreten.

Korruption ist jedoch nicht auf den staatlichen Sektor beschränkt. Jeder, der ein Amt oder eine vergleichbare Vertrauensstellung hat, kann sie zum eigenen Vorteil missbrauchen. Dies gilt auch für Verantwortliche in der Entwicklungszusammenarbeit der Nichtregierungsorganisationen (NRO) und auch der Kirchen. Jeder, der im Bereich der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit gearbeitet hat, kennt Beispiele: Der überbezahlte Einkauf von Projektgütern verbunden mit einer Provision an die Projektmitarbeiter. Die künstliche Verzögerung des Projekts, damit die Hilfgelder noch für einige Zeit Zinsen erwirtschaften können. Der Rückverkauf von Nothilfegütern an Händler verbunden mit der Manipulation von Empfängerlisten. Das Schweigegeld an denjenigen, der die Qualität einer Bauausführung kontrollieren sollte. Oder der Projektleiter, der einen Verwandten einstellt, der für die Arbeit nicht qualifiziert ist.

### Wenig Kontrolle bei den NRO

Nichtstaatliche Organisationen weisen einige spezifische Risiken auf. Im staatlichen Sektor gibt es zumindest festgelegte Verfahren der administrativen Kontrolle, auch wenn ihre Wirkung begrenzt ist. Die Nichtregierungsorganisationen mussten erst lernen, dass sie ebenfalls solche Verfahren brauchen. Es gibt weiterhin Nichtregierungsorganisationen, die auch nicht über die rudimentären internen Kontrollverfahren verfügen und deren Berichte an ausländische Förderer schlichte Bastelarbeiten sind. Es kommt vor, dass die Leiter solcher Organisationen sich durch Veruntreuung oder die unkontrollierte Kombination unterschiedlichster Honorare aus ihren Projekten bereichern. Verschärft wird das Problem, wenn über qualifikationsadäquate Gehälter in den Nichtregierungsorganisationen nicht gesprochen wird, son-

dern dies hinter einem Schleier der „Ärmsten-der-Armen“-Rhetorik verdeckt wird. Die leitenden Personen in den Nichtregierungsorganisationen haben in der Regel einen Hochschulabschluss und sind Angehörige der Mittelschicht. Sie haben meist Erwartungen an Gehalt und Lebensstil, die der Mittelschicht ihres Landes entsprechen. Sie wollen ihren Kindern eine ihrer Schicht entsprechende Ausbildung geben und müssen die Kosten tragen. Ich halte das für legitim, vorausgesetzt, die Gehälter sind transparent geregelt und werden nicht durch Veruntreuung und andere korrupte Maßnahmen „erwirtschaftet“.

### Erhöhtes Bewusstsein für Regeln

Die auswärtigen Förderer tragen eine erhebliche Mitverantwortung, wenn sich in ihren nichtstaatlichen Partnerorganisationen solche Praktiken entwickeln. In den Anfangsjahren der Förderung galten klare Absprachen über die Finanzkontrolle und den Abschluss von Verträgen, die die Beziehung zwischen Förderer und Partner in eindeutiger Weise regelten, als Ausdruck von Misstrauen und als unvereinbar mit dem Geist der Partnerschaft. Nachdem durch bisherige Erfahrungen mit Nichtregierungsorganisationen mehr als deutlich wurde, dass der Missbrauch von Fördermitteln nicht auf den staatlichen Sektor beschränkt ist, sind diese gefühlsbetonten Widerstände gegen ein professionelles Finanzmanagement heute aufseiten der Förderer deutlich geringer.

Auch heute wird gelegentlich noch die Keule des Vorwurfs des unbilligen Interventionismus oder der kolonialen Bevormundung von Vertretern der Nichtregierungsorganisationen in Entwicklungsländern geschwungen, wenn es darum geht, Transparenz einfordernde Regelungen abzuwehren. Aber die Auseinandersetzung um die notwendigen, Transparenz sichernden Verfahren sind heute in der Regel sachlich. Das Bewusstsein ist gewachsen, dass alle Beteiligten – auch aus Gründen des

Schutzes ihrer Mitarbeiter(innen) – solche Regeln brauchen.

Die „Mindeststandards“, die die Generalversammlung von Caritas Internationalis 1999 verabschiedet hat, beinhalten wichtige Vereinbarungen. Die Förderung soll auf der Grundlage einer Projekt- oder Rahmenvereinbarung erfolgen, die die Rechte und Pflichten beider Seiten definiert und dem Partner Sicherheit über die mit der Förderung bestehenden Auflagen gibt. Hierzu gehören Regelungen, wie zu verfahren ist, wenn das Projektbudget unvorhergesehenen Entwicklungen angepasst werden muss, oder auch Richtlinien für eine zeitnahe sachliche und finanzielle Berichterstattung. Ab einem festzulegenden Projektvolumen sollte die externe Buchprüfung auch bei unseren Projekten Standard werden. Zu regeln ist zudem, wie über die Beschaffung von Gütern entschieden wird, wie Investitionsgüter zu registrieren und welche Verfahren bei ihrem Verkauf einzuhalten sind. Auch in den Projekten der Caritas werden Aufträge in erheblichem Umfang vergeben, und ohne Ausschreibungsverfahren und Regelungen über die Entscheidungsverantwortung ist auch bei uns die Gefahr von „kick-back“-Vereinbarungen hoch. Dabei geht es nicht um eine weltweite Homogenisierung einzelner veraltungstechnischer Details mit entsprechendem bürokratischen Aufwand, sondern um die Durchsetzung einiger sehr grundsätzlicher Regelungen, um Transparenz in den Projektentscheidungen und bei der Verwendung der Mittel sicherzustellen.

Das professionelle Finanzmanagement dient dabei nicht ausschließlich und nicht einmal in erster Linie den Kontrollinteressen der externen Förderer; es schafft zugleich die Voraussetzung für die Leitung der Partnerorganisation, die Projektarbeit und die Entwicklung ihrer Organisation zu steuern. Zu den zentralen Voraussetzungen für eine wirksame Korruptionskontrolle gehört auch die Existenz eines Aufsichtsgremiums, das die Politik der Or-

ganisation und die in ihr gültigen Verfahrensweisen festlegt und dem gegenüber die leitenden Mitarbeiter(innen) verantwortlich sind. Dies ist nicht überall die Regel.

Eine Konzentration der Entscheidungsbefugnisse auf die hauptamtlich Tätigen, die darüber beschließen, für welche Projekte Mittel beantragt werden, zugleich als Projektleiter für die Ausführung verantwortlich und abschließend – ohne weitere Kontrolle – auch für die Berichte zuständig sind, ist unter Nichtregierungsorganisationen in Entwicklungsländern nicht unüblich. In einer solchen Konstellation ist eine Missbrauchskontrolle letztlich nicht möglich. Aufsichtsgremien zu schaffen, die von der operativen Verantwortung getrennt sind, ist die Voraussetzung für mehr Transparenz im Sektor der Nichtregierungsorganisationen.

#### **Auch Geber müssen reagieren**

Die Forderung, bessere Bedingungen zur Kontrolle der Korruption zu schaffen, richtet sich nicht nur an die Empfänger der Hilfe. Auch die Geber haben Hausaufgaben zu machen. Lange Zeit haben sie das Problem der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit tabuisiert. Sie wollten nicht darüber sprechen, denn sie fürchteten negative Rückwirkungen bei ihren Spendern oder öffentlichen Geldgebern. Sie haben es lange versäumt, ihre Mitarbeiter(innen) angemessen auf dieses Problem vorzubereiten. Damit haben sie darauf verzichtet, über ihre Mitarbeiter(innen) Korruption in den von ihnen geförderten Projekten wahrzunehmen. Denn Mitarbeiter(innen) sprechen nur ungern über ein Phänomen, das gemäß der offiziellen Lesart in ihrer Organisation nicht vorkommt. Sie könnten sich dem Verdacht aussetzen, es sind allein sie, die „ihr Projekt“ nicht im Griff haben.

Geber fördern Korruption, wenn sie unter hohem Druck stehen, dass ihre Mittel schnell „abfließen“. Denn dann ist eine sorgfältige Auswahl, Vorberei-

tung und Begleitung des Projekts sehr erschwert oder nicht mehr möglich. Die Förderer üben dann Druck auf ihre Partner aus, ihre Programme auszuweiten, in Regionen tätig zu werden, in denen man bisher noch keine Erfahrung hat und Personal einzustellen, dessen Verlässlichkeit man nicht beurteilen kann.

Geber behindern Transparenz, wenn ihre Vorschriften an ihre Partner zu kleinlich sind. Die Regeln müssen klar sein, aber sie müssen den notwendigen Spielraum für den Partner lassen, das Projekt unter den vor Ort gegebenen Bedingungen umzusetzen. Praktiken, die geeignet sind, Unterschlagung formell abzusichern, werden in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit auch angewandt, um restriktive Richtlinien zu „flexibilisieren“. Solche Richtlinien sind beispielsweise Verausgabungsfristen für die bereitgestellten Mittel, die angesichts der örtlichen Bedingungen nicht eingehalten werden können. Oder eine Bestimmung zu den Zielgruppen, die den Partner zwingen würde, Gruppen auszuschließen, die er gemäß seiner Zielsetzung nicht ausschließen kann. Oder Vorgaben für die Entlohnung der Mitarbeiter vor Ort, die es nicht ermöglichen, die qualifizierten Mitarbeiter zu finden, die man im Projekt braucht. In einem durch Korruption gekennzeichneten Umfeld ist dann für die Projektverantwortlichen die Versuchung hoch, zur notwendigen Flexibilität auf krummen Wegen zu kommen: durch Vordatierung von Belegen, durch falsche Angaben zu den Zielgruppen oder durch „kick-back“-Einnahmen für die zusätzliche Entlohnung ihrer Mitarbeiter(innen).

#### **Korruption zulasten der Armen**

Eine wirksame Korruptionskontrolle im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit muss zudem diejenigen einbinden, denen wir beistehen wollen, die so genannten Zielgruppen. Die Korruption erfolgt in aller Regel zu ihren Lasten; sie sind es, die die vorgesehe-

Anzeige 1/3 Seite hoch  
GOD

nen Leistungen nicht, verspätet oder in schlechterer Qualität erhalten. Daher haben sie prinzipiell ein Interesse, zur Korruptionskontrolle beizutragen. Eine Befragung von Zielgruppen oder ihrer Vertreter kann Aufschluss darüber geben, ob vorgesehene Leistungen wie geplant zur Verfügung gestellt wurden oder beispielsweise nur gegen extralegale Zahlungen verfügbar waren. Sie kann somit auch auf korrupte Praktiken auf der untersten ausführenden Ebene von Projekten hinweisen. Die Korruptionskontrolle wird deutlich verbessert, wenn klar gemacht wird, wem welche Leistung zugute kommen soll.

Die Frage, wie Korruption begrenzt und Transparenz gesichert werden kann, muss selbst Gegenstand des Dialogs zwischen Partnern sein. Diese Verantwortung wahrzunehmen, bedeutet für externe Geber, sich nicht auf eine isolierte Projektförderung zu beschränken, sondern diese in einer langfristig angelegten Kooperation mit der Förderung des Strukturaufbaus der Partnerorganisationen zu verbinden. Nur in einem auf längere Sicht angelegten Dialog kann über die langfristigen Interes-

sen gesprochen werden, die die Partnerorganisation legitimerweise hat: Denn um Hilfe leisten zu können, muss sie als Organisation bestehen können, sie muss qualifizierte Mitarbeiter(innen) gewinnen und halten, Investitionen tätigen und Rücklagen für außerordentliche Ausgaben bilden. Nur in einer langfristigen Zusammenarbeit können Geber ihre Partner dabei unterstützen, Bedingungen zu schaffen, die Transparenz überhaupt zulassen: Transparenz setzt auch eine klare Regelung darüber voraus, wie die notwendigen Verwaltungskosten der Partnerorganisation gedeckt werden. Fehlt eine solche Regelung, geschieht dies häufig durch Mittelumlenkung. Diese ähnelt dem Vorgehen, Unterschlagungen zum privaten Vorteil abzusichern. Wenn das Überleben einer Organisation von solchen Verfahren abhängt, weil ein legaler Mechanismus zur Finanzierung der Strukturkosten fehlt, sind ihre Leiter gezwungen, allen Schritten zu einem Mehr an Transparenz Widerstand entgegenzusetzen. Korruptionskontrolle ist weit mehr als die Sicherung eines wirksamen Einsatzes der uns anvertrauten Mittel. Letztlich geht es um die

Sicherung von Vertrauen, innerhalb des internationalen Netzwerks der Caritas, zwischen der Caritas und ihren Zielgruppen, der Caritas und ihren Spendern, der Caritas und öffentlichen Stellen.

Ohne Vertrauen, ohne Bereitschaft auch zum Vertrauensvorschuss, ist eine Zusammenarbeit nicht möglich. Vertrauen entsteht und wächst, wenn dieser gegenseitige Vertrauensvorschuss beidseitig honoriert wird. Vertrauen ist ein wichtiger Teil des Sozialkapitals und damit eine wichtige Voraussetzung für eine Entwicklung mit menschlichem Antlitz.

Der Beitrag geht zurück auf einen Vortrag vor dem Exekutivkomitee von Caritas internationalis in Rom.

Professor Dr. Georg Cremer ist Generalsekretär des DCV.  
E-Mail: georg.cremer@caritas.de

#### Literatur

CREMER, Georg: *Korruption begrenzen: Praxisfeld Entwicklungspolitik*. Freiburg: Lambertus Verlag, 2000.

## Geldquelle für Soziales

### EU-Förderung für das Land Bayern

In der Förderperiode 2000–2006 dient die Ziel2-Förderung für das Land Bayern der Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung in Gebieten mit Strukturproblemen in Bayern. Dazu gehören im Wesentlichen die unmittelbar an Tschechien angrenzenden Gebiete, die Stadt Schweinfurt sowie Stadtteile von Nürnberg und Fürth. Das Hauptziel des Programms: in dieser Region 21.000 Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten. Gefördert werden unter anderem Aus- und Fortbildungen für etwa 10.000 Personen. Die Maßnahmen werden vorwiegend aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanziert. Im Rahmen der Strukturfondsförderung stellt die EU dem Bundesland Bayern insgesamt 536,6 Millionen Euro zur Verfügung. Zur Kofinanzierung des Programms stehen weitere 490 Millionen Euro bereit.

Antragsberechtigt sind unter anderem Verbände, Nichtregierungsorganisationen (NRO), Wohlfahrtsverbände und freie Träger. Ein wesentliches Element der Ziel2-Förderung ist die Verknüpfung von arbeitsmarktpolitischen Ansätzen mit struktur-, wirtschafts- und regionalpolitischen Strategien. Für die Sozialwirtschaft besonders interessant sind die Programmteile, die aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) unterstützt werden. Sie konzentrieren sich auf regional beziehungsweise lokal ausgerichtete qualifizierungs-, arbeitsmarkt- und beschäftigungsfördernde Maßnahmen. Das Programm läuft vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2006. Anträge können laufend eingereicht werden. Weitere Infos: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, Dr. Patricia Callies, Tel. 089/2162-2731, Fax: -3731, E-Mail: patricia.callies@stmwvt.bayern.de, Internet: www.stmwvt.bayern.de/efre. Ähnliche Programme der Ziel2-Förderung 2000–2006 gibt es auch für Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein. Nähere Informationen: www.eufis.de **Stephanie RÜth, Bank für Sozialwirtschaft**