

ANALYSEN UND BERICHTE

Korruption und Korruptionskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit

Von *Georg Cremer*

Ein tabuisiertes Thema

Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit ist ein tabuisiertes Thema. Die Träger der Entwicklungszusammenarbeit, die aus den Erfahrungen der in ihrem Zuständigkeitsbereich durchgeführten Projekte über das erforderliche Fachwissen verfügen, um zu Fragen der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit Stellung zu beziehen, scheuen die Auseinandersetzung. Dies wird in internen Diskussionen mit der Gefahr begründet, durch eine offene Auseinandersetzung über Korruptionsrisiken in der Entwicklungszusammenarbeit "Wasser auf die falschen Mühlen zu leiten", also die Position der prinzipiellen Gegner der Entwicklungszusammenarbeit zu stärken. Namhafte Evaluierungen der Entwicklungszusammenarbeit ignorieren diesen Problembereich. So begnügt sich der im Auftrag von 18 Regierungen der Geberländer erstellte 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 Entwicklungszusammenarbeit [EZ] 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, fertiggestellt bzw. zu Ende geführt sind."¹ Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit ist in dieser Sichtweise ein Randphänomen, allenfalls ein Faktor der Verteuierung der Projekte; die administrativen Kontrollregularien sind ausreichend.

¹ *Robert Cassen und Mitarbeiter, Entwicklungszusammenarbeit. Fakten, Erfahrungen, Lehren, Bern u. Stuttgart, 1990.*

Zum Begriff der Korruption

Mit dem Begriff der Korruption sollen im folgenden zwei Bereiche des mißbräuchlichen Verhaltens von Amtsträgern erfaßt werden: die Bestechung und die Unterschlagung.² Die Bestechung ist bekanntermaßen ein Kontrakt zum Tausch einer durch einen Amtsträger illegal bereitgestellten Bestechungsleistung und einer Bestechungssumme. Die Unterschlagung öffentlicher Mittel (einschließlich der Mittel der Entwicklungszusammenarbeit) kann als Individualhandlung einzelner Amtsträger, wird aber in der Regel in der Form eines Kontraktes zwischen verschiedenen Akteuren erfolgen. Es kommt zu einer Absprache zwischen direkt mit der Budgetverausgabung befaßten Beamten und denjenigen, die mit der Kontrolle ihres Amtsgebahrens beauftragt sind; ein Teil des Unterschlagungsgewinnes wird in Form von Bestechungszahlungen an die Kontrolleure weitergereicht. Auch bei der Unterschlagung in Form des "kick-back", d.h. des Rückflusses aus der Begleichung überhöhter Rechnungen, ist die Unterschlagung in der Regel mit einem Bestechungskontrakt verbunden. Die kick-back-Vereinbarung sichert eine Unterschlagung ab, stellt gleichzeitig aber einen Bestechungskontrakt dar, wenn mit der Vereinbarung die Selektion zugunsten des privaten kick-back-Partners entschieden wird oder diesem im Rahmen der bestehenden Vertragsbeziehung höhere als marktübliche Erträge zugestanden werden.³ Somit ist die meist kollektiv organisierte Unterschlagung öffentlicher Mittel so eng mit Bestechungskontrakten verbunden, daß es naheliegend ist, beide Formen des Mißbrauchs öffentlicher Ämter gemeinsam als Teil des Korruptionsphänomens zu fassen.

Korruption in nicht-westlichen Gesellschaften: zwei Vorbemerkungen

Entwicklungsländer sind nicht-westliche Gesellschaften. Dies veranlaßt zu zwei Positionsbeschreibungen, die hier nicht näher ausgeführt werden können. Zum einen: Der Begriff der Korruption ist heute auf die meisten nicht-westlichen Gesellschaften übertragbar. Evolutorische Veränderungen, die die meisten nicht-westlichen Gesellschaften seit der Kolonialzeit durchgemacht haben, schufen die Voraussetzungen für eine Anwendung des Korruptionsbegriffs. Insbesondere haben sie eine Trennung zwischen dem privaten Eigentum von Amtsträgern und öffentlichem Eigentum erzwungen und zu einer Verrechtlichung der Rollen öffentlicher Amtsträger geführt. Die zweite Position: Korruption in nicht-westlichen Gesellschaften ist *nicht vorrangig* kulturell zu erklären. Die kulturelle Erklärung der Kor-

² In einem Teil der ökonomischen Literatur wird der Begriff der Korruption als Synonym für Bestechung verwendet. Vgl. etwa *Gregory Neugebauer*, Grundzüge einer ökonomischen Theorie der Korruption. Eine Studie über die Bestechung, Basler sozialökonomische Studien, Band 9, Zürich, 1978, S. 5 f.

³ Die Systematik der Bestechungsleistungen folgt *Neugebauer*, a.a.O. (FN 2), S. 25 ff.

ruption kann nicht verständlich machen, warum ganz unterschiedliche kulturelle Traditionen zu so ähnlichen Phänomenen der Korruption führen.

Korruption als Alltagsphänomen in Entwicklungsländern

Die eingangs zitierte Position des Cassen-Reports, Korruption sei in der Entwicklungszusammenarbeit allenfalls ein Randphänomen, steht in auffälligem Kontrast zu dem Faktum, daß Korruption im öffentlichen Sektor der Entwicklungsländer weit verbreitet ist. Eine stark ausgeweitete Beamtenschaft, die aus fiskalischen Gründen nicht angemessen bezahlt werden kann, erzielt extralegale kompensierende Einnahmen aus Bestechungskontrakten und Unterschlagung. Begleiterscheinung eines ausgeweiteten öffentlichen Dienstes sind umfangreiche Regulierungen wie staatliche Kontrollen oder Genehmigungsvorbehalte, die durch die Schaffung diskretionärer Entscheidungsspielräume die Grundlage für das Angebot von Bestechungsdienstleistungen schaffen. Auch die schleppende Arbeitsweise der Bürokratie ist Folge des Interesses an Zusatzverdiensten, da sie Grundlage für die Einforderung dessen ist, was euphemistisch "Beschleunigungsgelder" genannt wird. Die zweite bedeutende Grundlage der extralegalen Einnahmen der Beamtenschaft sind Unterschlagungen bei der Verausgabung öffentlicher Budgets einschließlich der Mittel, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werden. Gruppen der Beamtenschaft kooperieren bei der Einforderung von Bestechungszahlungen oder bei Unterschlagungen. Häufig existieren administrationsinterne vertikale Verteilungsstrukturen, über die auch Behördenspitzen – deren eigentliche Aufgabe die Kontrolle der Beamtenschaft wäre – an den extralegalen Einnahmen beteiligt sind.⁴

Mit der Feststellung des Faktums, daß Korruptionsphänomene in Entwicklungsländern weit verbreitet sind, ist noch nicht zwangsläufig eine Stellungnahme darüber verbunden, wie dies aus Sicht des Entwicklungszieles zu bewerten ist. Zahlreiche Beiträge zur Korruption insbesondere in Entwicklungsländern verweisen auf mögliche positive Wirkungen eines Korruptionsmechanismus und kritisieren eine als "moralisch" bezeichnete Position, die Wirkungen der Korruption seien per se negativ zu bewerten.⁵ Kern einer angenommenen positiven Wirkung ist die Annahme von second-best-Lösungen, die durch einen Korruptionsmechanismus ermöglicht werden. Es gibt in den meisten Entwicklungsländern eine Vielzahl entwicklungshemmender staatlicher Eingriffe, die durch Bestechungskontrakte

⁴ Vgl. etwa *Robert Klitgaard*, *Controlling Corruption*, Berkely, 1988, und die dort wiedergegebene Literatur.

⁵ Vgl. insbesondere den Sammelband *Arnold J. Heidenheimer / Michael Johnston Victor T. LeVine* (Eds.), *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick and London, 1989, etwa die Beiträge von *Colin Leys*, *What is the Problem about Corruption* (S. 51 ff.) oder von *Nathaniel H. Leff*, *Economic Development Through Bureaucratic Corruption* (S. 389 ff.).

gemildert oder umgangen werden. Wenn allerdings der Bestechungsmechanismus in sehr enger Analogie zum legalen Marktmechanismus abgebildet wird,⁶ so ist zu berücksichtigen, daß Strategien zur Begrenzung des Risikos der an den Bestechungskontrakten beteiligten Beamten den Informationsfluß auf dem Bestechungsmarkt stark reglementieren und in erheblichen Marktzutrittsschranken resultieren können. Für meine Fragestellung in diesem Beitrag ist die Debatte über faktische oder vermeintliche positive Wirkungen von Korruptionskontrakten irrelevant. Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit bedeutet Unterschlagungen durch die beteiligten Amtsträger sowie Bestechungskontrakte, die – wie etwa beim kick-back – eine Unterschlagung begleiten, oder die – wie bei der Bestechung von Kontrollinstanzen – der Absicherung einer Unterschlagung dienen. Die Position, daß umfangreiche Unterschlagungen der Beamtenschaft aus Sicht des Entwicklungsziels positive Wirkungen entfalten, wird in der Debatte nicht vertreten.⁷

Beschränkter empirischer Zugang

Die Illegalität und die aus ihr resultierende Geheimhaltung von Korruptionskontrakten bedingen einen erschwerten empirischen Zugang zu meinem Thema. Die Beteiligten sind verständlicherweise zu Befragungen nicht bereit, Fallstudien beruhen auf vertraulichen Aussagen, die von den Betroffenen in Zweifel gezogen werden. Träger der Entwicklungszusammenarbeit halten Evaluierungsberichte, die auf Unterschlagungen hindeuten, unter Verschuß, wenn überhaupt entsprechende Recherchen Teil des Evaluierungsauftrages waren. Zudem wirken innerhalb der Träger noch näher zu thematisierende Informationsperren. Natürlich stehen auch die folgenden Ausführungen unter dem Vorbehalt eines beschränkten empirischen Zugangs zu meinem Thema. Ich greife notgedrungen auf die Erfahrungen der eigenen Projektarbeit⁸, auf vertrauliche Mitteilungen und informelle Debatten in den Hilfswerken zurück.

Da der empirische Zugang beschränkt ist, gibt es auch nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, den Umfang des Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit abzuschätzen. Die

⁶ So etwa bei der Analyse der durch Bestechung gesteuerten Vergabe von Produktionslizenzen. Vgl. etwa *Leff*, in: *Heidenheimer et al.*, a.a.O. (FN 5), zur Formalisierung siehe *Neugebauer*, a.a.O. (FN 2), S. 72 ff.

⁷ Auf die gelegentlich anzutreffende Argumentation, Korruptionseinkünfte seien eine bedeutende Quelle der Kapitalbildung in Entwicklungsländern oder schafften Anreize für qualifiziertes Personal, im öffentlichen Dienst zu arbeiten, gehe ich hier nicht ein.

⁸ Meine Erfahrungen mit Korruptionsphänomenen während meiner Projektarbeit in Indonesien habe ich dargestellt in: *Georg Cremer*, Schein-Consulting, Titelblattgeschäfte, kick-back – Auftragsforschung als Instrument der Mittelumlenkung. Beobachtungen zum Wissenschaftssektor in Indonesien, in: *Internationales Asienforum/ International Quarterly for Asian Studies*, Jg 21, Nr. 3-4 1990, S. 209-234.

Quantifizierung der "Unterschlagungsrate" bei Projekten, d.h. der Anteil der unterschlagenen an den gesamten Projektmitteln, ist nicht oder nur mit großen Unsicherheiten möglich. Zudem ist es unangemessen, die Höhe der Unterschlagungsrate zum alleinigen Maßstab der Schadenshöhe zu machen. Das hieße, wie es der eingangs zitierte Cassen-Report tut, in der Korruption einfach einen Faktor der Verteuerung von Projekten zu sehen. Besteht die Möglichkeit, aus der Administrierung von Projekten durch Unterschlagungen extralegale Einkommen zu erzielen, so ist anzunehmen, daß dies die Entscheidungen über das Ob und die Größe von Projekten beeinflusst. Schließlich ist die Unterschlagung an risiko-minimierende Verfahren der "Mittelumlenkung" (wie etwa eine kick-back-Vereinbarung) gebunden, die Verfügungsgewalt über Projektmittel ist Voraussetzung dafür, diese Verfahren anwenden zu können. Im Extremfall ist die Entscheidung für ein Projekt nur deshalb gefallen, weil die Entscheidungsträger beabsichtigten, ein Verfahren der Unterschlagung anzuwenden. Auch kann die Unterschlagung in Formen erfolgen, die bewirken, daß die Kosten der Unterschlagung deutlich höher sind als der Unterschlagungsgewinn der beteiligten Entscheidungsträger. Konnte etwa bei Infrastrukturprojekten die von den Entscheidungsträgern gewünschte Unterschlagung nicht im Projektbudget antizipiert werden, so erfolgt die Unterschlagung bei Beibehaltung des im Plan fixierten und des in der Kostenkalkulation zugrundegelegten Output zu Lasten der Qualität. Dies wird bezahlt mit einer deutlich reduzierten Lebensdauer öffentlicher Infrastruktureinrichtungen; dadurch erzwungene Wartungskosten und Neuinvestitionen sind ebenfalls als Kosten der Unterschlagung zu werten und können den Unterschlagungsgewinn übersteigen.

Korruption als "externes" und als "internes" Problem bei Entwicklungsprojekten

Bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten sind Verantwortliche mit Situationen konfrontiert, in denen sie aus Gründen des Projektfortschritts selbst zum Abschluß von Korruptionskontrakten genötigt sind. So etwa, wenn erforderliche staatliche Genehmigungen nicht ohne "Beschleunigungszahlungen" zu erhalten sind oder notwendige Einsatzgüter ohne Bestechung der Zollbehörden nicht eingeführt werden können. Die Projektverantwortlichen sind dann in der gleichen Situation wie private Investoren, die mit einer staatlichen Bürokratie konfrontiert sind, die ihren Entscheidungsspielraum zur Schaffung von Bestechlichkeitschancen nutzt. Wieweit Projektverantwortliche Korruptionskontrakte zur Förderung des von ihnen zu verantwortenden Projektes abschließen, ist eine Abwägungsfrage. Je größer ein Projekt bzw. die über mehrere Projekte kumulierte Verhandlungsmacht eines Trägers der Entwicklungszusammenarbeit ist, desto größer ist seine Verantwortung für die Rahmenbedingungen der Projektarbeit. Fehlt eine potente Stellung, durch Androhung der Verweigerung der weiteren Zusammenarbeit genügende Rahmenbedingungen für die Projektarbeit auch ohne den Abschluß von Korruptionskontrakten durchzusetzen, so ist der Projektverantwortliche in einer Situation des *pay it or leave it*. Die Korruption als externes Problem der Projektdurchführung werde ich im folgenden nicht weiter thematisie-

ren. Es geht ausschließlich um die Korruption als internes Problem der Entwicklungszusammenarbeit, d.h. Träger der Entwicklungszusammenarbeit selbst, Entscheidungsträger und Beteiligte an der Projektdurchführung mißbrauchen ihre Stellung zur Erzielung extra-legaler Vorteile.

Staatliche Träger oder Nicht-Regierungsorganisationen

Korruption in Entwicklungsländern wird zu allererst als ein Problem des staatlichen Sektors diskutiert. Staatliche Beamte verfügen über die diskretionären Entscheidungsspielräume, aus denen Bestechlichkeitschancen resultieren, und sie sind mit der Verausgabung des öffentlichen Budgets betraut, wobei sie gewisse Techniken der Unterschlagung anwenden können. Auch wenn der empirische Zugang zu Fragestellungen der Korruption erschwert ist, dürfte es unter Entwicklungsexperten aus dem wissenschaftlichen Bereich sowie aus dem der entwicklungspolitischen Praxis nicht strittig sein, daß Korruption sowohl als Bestechung als auch als Unterschlagung ein weit verbreitetes Phänomen ist. In den Entwicklungsländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und insbesondere in der Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer, in denen größere Investitionsvorhaben aus Mangel an anderen Ressourcen vorrangig aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit finanziert werden, können größere Unterschlagungen im öffentlichen Sektor nicht ohne den Rückgriff auf die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit organisiert werden. Wenn Unterschlagungen in größerem Stil stattfinden, ist zumindest in dieser Ländergruppe zwangsläufig die Entwicklungszusammenarbeit betroffen und damit die Verantwortlichkeit der Geberorganisationen tangiert.

Nicht allein aus Gründen, dem Mißbrauch von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit im staatlichen Sektor zu begegnen, aber auch aus diesem Grund, hat in den letzten Jahren eine Diversifizierung des Partnerspektrums in der Entwicklungszusammenarbeit stattgefunden. Heute bemühen sich auch Instanzen, ihr Förderinstrumentarium über Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) auszubauen, die früher ausschließlich in der Zusammenarbeit von Staat zu Staat engagiert waren. Dabei ist dieser Prozeß in einer Reihe anderer europäischer Geberländer deutlich weiter fortgeschritten als in Deutschland. Partner der europäischen NROs als Zuwendungsempfänger öffentlicher Mittel sind in aller Regel lokale NROs in Entwicklungsländern und damit Instanzen außerhalb des öffentlichen Sektors.

Korruption als internes Problem bei der Projektausführung ist jedoch nicht auf den staatlichen Sektor beschränkt. Leiter und Mitarbeiter von NROs haben eine mit einer Amtsstellung vergleichbare Position, die sie zu privaten Zwecken mißbrauchen können. Die Möglichkeiten, die Verwaltung von Projektmitteln mit Mechanismen der "Mittelumlenkung" zu verbinden, sind im Bereich der Arbeit von NROs nicht wesentlich anders als im Bereich der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit; auch die Formen der formellen Absicherung

solcher Unterschlagungen, etwa über kick-back-Vereinbarungen bei der Vergabe von Aufträgen, sind ähnlich. NROs in Entwicklungsländern hatten einen vergleichsweise guten Ruf; allerdings eröffnete in einer Zeit, als die Entwicklungszusammenarbeit vorrangig als eine Veranstaltung von Staat zu Staat erfolgte, die Gründung einer NRO keinen Zugang zu "umleitbaren" Fördermitteln, wenn die Initiatoren andere Zwecke verfolgen als die offiziell proklamierten. Mit der Entscheidung, in Reaktion auf Ineffizienzen des staatlichen Sektors vermehrt Mittel der Entwicklungszusammenarbeit über NROs zu leiten, ist dies heute anders. Heute haben auch kleinere Entwicklungsländer einen unüberschaubaren Sektor zahlreicher NROs, die sich um einen Zugang zu den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit bemühen. Zudem sind der staatliche Sektor und der Sektor der NROs keine völlig getrennten Welten. Soweit die Registrierung von NROs oder die Durchführung von Projekten einer staatlichen Genehmigung bedarf, können Regierungsinstanzen Einfluß darauf nehmen, wer erfolgreich über die Gründung einer NRO den Zugang zu Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit erhält. Wer die Szene in einzelnen Ländern beobachtet, kann sich nicht des Eindrucks erwehren, daß auch die Gründung von NROs durch Mitglieder der Administration ein Faktum ist; diese haben einen privilegierten Zugang zu Informationen, wo Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für NROs verfügbar sind und NRO-Aktivitäten somit lohnend sind. Die formale Trägerschaft in einer Institution außerhalb des Regierungssektors ist somit kein Garant gegen den Mißbrauch von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit.

Dennoch erbringt die Zusammenarbeit mit NROs gegenüber einer ausschließlichen Zusammenarbeit von Staat und Staat aus Sicht der Mißbrauchskontrolle einen zentralen Vorteil. Soweit die Entstehung von NROs als freie Träger von Seiten der Regierungen der Entwicklungsländer geduldet wird, entstehen Partner der Entwicklungszusammenarbeit, die in ihrem regionalen oder sektoralen Aufgabengebiet entgegen staatlichen Instanzen kein Monopol haben. Ein Träger, der ausschließlich mit staatlichen Instanzen zusammenarbeitet, hat, wenn er mißbrauchsrelevante Tatbestände feststellt und eine Änderung nicht erreichbar ist, nur zwei Alternativen: Er entscheidet sich, die Zusammenarbeit mit seinem staatlichen Partner abubrechen, dann muß er aber in der Regel auch die Arbeit in dem Sektor, in dem er bisher tätig war, in der entsprechenden Region aufgeben. Eine Zusammenarbeit mit einer anderen staatlichen Instanz kommt aufgrund geregelter regionaler und sektoraler Zuständigkeiten nicht in Betracht. Oder er entscheidet sich für die Weiterarbeit mit der Instanz, die sich als zweifelhaft erwiesen hat. Aufgrund der Monopolposition des staatlichen Partners ist die Schwelle, Mißbrauch durch einen Abbruch der Zusammenarbeit zu sanktionieren, hoch. Bei einer Pluralität freier Träger sind für die auswärtigen Träger der Entwicklungszusammenarbeit Wahlmöglichkeiten gegeben. Es entsteht ein Wettbewerb unter den im Entwicklungsland tätigen NROs um Fördermittel. Auswärtige Förderer können bei Feststellung mißbrauchsrelevanter Tatbestände oder bei fehlender Transparenz bei der Projektdurchführung Konsequenzen ziehen bis hin zum Abbruch der Zusammenarbeit, ohne gleichzeitig gezwungen zu sein, ihre Arbeit in dem bisher gewählten Sektor aufgeben

zu müssen. Damit fällt auswärtigen Förderern eine erhebliche Verantwortung zu, ihre Förderentscheidungen so zu gestalten, daß sie zum Aufbau eines leistungsfähigen Systems freier Träger beitragen. Durch die Definition ihrer Förderkriterien, einschließlich ihrer Ansprüche an die Transparenz ihrer Partner, können sie die Konkurrenz unter den freien Trägern beeinflussen. Soweit bei Mitarbeitern auswärtiger Förderer Vorbehalte dagegen bestehen, in dieser Weise zu intervenieren, ist dem entgegenzuhalten, daß – so wie es nach Watzlawick nicht möglich ist, nicht zu kommunizieren – es auf dem Gebiet der auswärtigen Projektförderung nicht möglich ist, nicht zu intervenieren.

Regularien der Korruptionskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit

Die in der Entwicklungszusammenarbeit verausgabten öffentlichen Mittel unterliegen den im Haushaltsrecht festgelegten Kontrollregularien. Diese greifen in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und in der durch NROs geleisteten Projektarbeit, soweit letztere aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Auch bei den aus Eigenmitteln und Spenden finanzierten Projekten wenden NROs die aus dem Haushaltsrecht resultierenden Kontrollregularien an, wenn auch in einer weniger strikten Form als bei öffentlichen Mitteln, bei deren Verausgabung sie an die Auflagen des Zuwendungsgebers gebunden sind. Kern der Regularien sind die Verpflichtung, die Verwendung aller Mittel zu belegen sowie größere Aufträge auf der Grundlage eines Ausschreibungsverfahrens zu vergeben.

In Ländern, in denen Korruption ein Alltagsphänomen ist, bieten diese Kontrollregularien einen weit geringeren Schutz gegen die Unterschlagung von Projektmitteln als etwa in Deutschland. Aus Gründen der Risikominimierung verwenden Amtsträger in Entwicklungsländern eine erhebliche kreative Energie darauf, Unterschlagungen mit elaborierten Methoden der Belegproduktion den Anschein formaler Korrektheit zu geben. Es gehört in vielen Ländern zum "Kundendienst" von Lieferanten, auf Wunsch überhöhte Rechnungen auszustellen, mit denen eine Unterschlagung in der Abrechnung der Projektmittel verdeckt werden kann. Überhöhte Rechnungen sind Teil eines kick-back-Arrangements; das aus der Unterschlagung resultierende Verbuchungsproblem wird auf den Lieferanten abgewälzt, die Unterschlagung ist damit bei einer Belegprüfung beim Projektträger nicht nachweisbar. Ein Ausschreibungsverfahren als Kontrollinstrument greift nur dann, wenn es nicht durch die für die Auftragsvergabe Verantwortlichen manipuliert wird, etwa durch die Selektion der berechtigten Bieter oder durch die mißbräuchliche Ausnutzung des Ermessensspielraums, der bei Qualitätsvergleichen gegeben ist. Solche Verfahren der formalen Absicherung von Unterschlagungen werden auch dort geübt, wo Unterschlagungen gängige Praxis sind, wo interne Kontrollinstanzen entweder nicht existieren oder an der Verteilung des Unterschlagungsgewinnes beteiligt sind. Dies resultiert aus Risikoüberlegungen der Betei-

⁹ Weitere Beispiele für die angewandten Verfahren bei *Cremer*, Schein-Consulting (FN 8), S. 215ff.

ligten. Beamte wissen nicht, ob in Zukunft die Kontrollverfahren geändert werden, die Duldung der Unterschlagung hat keinen Bestandsschutz. Eine Überprüfung von Verwaltungsvorgängen der Vergangenheit war Teil erfolgreicher Antikorruptionskampagnen in Südost- und Ostasien.¹⁰ Somit werden Beamte, die um die Begrenzung ihres Risikos bedacht sind, Unterschlagungen so gestalten, daß auch zu einem späteren Zeitpunkt ein Verstoß gegen ihre Amtsverpflichtungen nicht oder möglichst schwer nachweisbar ist. Einem ausländischen Geber fehlen die hoheitsrechtlichen Befugnisse, die notwendig wären, um trotz der Verbreitung elaborierter Verfahren der formalen Absicherung von Unterschlagungen wirksame Kontrollen der eingereichten Belege durchzuführen. Er kann zum Beispiel nicht überprüfen, ob dem ausgestellten Beleg eines Lieferanten bei diesem eine entsprechende Einnahmeverbuchung gegenübersteht und ob die quittierten Einnahmen in dessen Steuererklärung berücksichtigt sind. Damit hat ein auswärtiger Förderer keine Möglichkeit, einem kick-back-Arrangement bei der Prüfung von Belegen auf die Spur zu kommen, sofern er nicht über andere Informationsquellen, wie von ihm unabhängig durchgeführte Preiserhebungen, verfügt. Administrative Kontrollregularien der Geber haben unter diesen Bedingungen zwangsläufig nur eine beschränkte Wirkung.

Das heißt nun nicht, daß diese Regularien deswegen völlig zwecklos sind und auf sie verzichtet werden könnte. Sie zwingen die Projektpartner immerhin, sich in verbindlicher Weise festzulegen, wie die Verausgabung der Fördermittel erfolgt ist, und die Verfahren bei der Vergabe größerer Aufträge zu dokumentieren. Ein Rückschluß auf mögliche Unterschlagungen oder die Einschätzung, daß ein Projekt (weitgehend) frei von Unterschlagungen durchgeführt wurde, ist aber allein auf Grundlage der administrativen Kontrollregularien nicht möglich. Hierzu bedarf es weiterreichender Instrumente der Korruptionskontrolle. Selbständige Erhebungen über Marktpreise bzw. Investitionskosten vergleichbarer Projekte durch die auswärtigen Geber begrenzen den Spielraum, der zu kick-back-Arrangements genutzt werden kann. Bei Infrastrukturinvestitionen und Bauprojekten, bei denen die von den Verantwortlichen gewünschten Unterschlagungen nicht bereits in erhöhten Budgetansätzen antizipiert wurden, dürften sich größere Unterschlagungen in schlechteren Qualitätsstandards und einer reduzierten Lebensdauer der Einrichtungen niederschlagen; dies wird aber möglicherweise erst in längerem zeitlichen Abstand zum Abschluß des Projekts offensichtlich.¹¹ Eine Überprüfung über den Stand eines Projektes auch nach seinem administrativen Abschluß kann also Aufschlüsse darüber geben, ob es während der Durchführung zu Unterschlagungen gekommen ist bzw. Indizien darauf geben, daß die Projektdurchführung weitgehend ordnungsgemäß erfolgte. Die administrativen Kontroll-

¹⁰ Vgl. die Fallstudien bei *Klitgaard*, a.a.O. (FN 4)

¹¹ Ein Beispiel hierzu aus der Katastrophenhilfe (Zyklonschutzbau in Südasien) in *Georg Cremer*, 'Das kommt ja sowieso nicht an!' Zum Problem des Mißbrauchs in der Katastrophenhilfe, in: *Rolf Hanisch und Peter Moßmann*, *Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens*, Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, Nr. 33, Hamburg 1996, S. 170f.

regularien sind verfahrensbezogen, mit ihnen wird geprüft, ob die Verwendung der Mittel budgetkonform war und ob bestimmte, auch aus Gründen der Mißbrauchskontrolle festgelegte Verfahren eingehalten wurden. Der auswärtige Förderer von Entwicklungsprojekten ist aber stets in der Situation der Beweisnot, wenn er Anlaß sieht, die ihm präsentierten Belege in Zweifel zu ziehen. Wie dargelegt, fehlen ihm die hoheitsrechtlichen Befugnisse zur effektiven Nachprüfung; möglicherweise lassen die vor Ort gegebenen Rahmenbedingungen eine effektive Nachprüfung auch gar nicht zu. Bei einer stärker wirkungsbezogenen Kontrolle von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit kann der auswärtige Förderer der Beweisnot entgehen. Eine Konvergenz von Projektplanung und Projektrealisierung ist nur dann mit umfangreicheren Unterschlagungen vereinbar, wenn es den Projektverantwortlichen gelungen ist, ihren erwünschten Unterschlagungsgewinn über überhöhte Kostenansätze im Projektbudget zu antizipieren. Eine wirkungsbezogene Kontrolle kann gravierende Soll-Ist-Divergenzen feststellen. Natürlich weisen diese nicht zwangsläufig auf Unterschlagungen hin. Soll-Ist-Divergenzen können in unrealistischen und daher unerreichbaren Projektzielen begründet sein, in für die Projektdurchführung feindlichen Rahmenbedingungen außerhalb der Verantwortung der Projektverantwortlichen oder in Defiziten der Projektdurchführung, seien es nun Mißbrauchstatbestände oder Defizite, die ohne Verletzung der Legalität auftreten können. Gravierende Soll-Ist-Divergenzen begründen aber einen Verdacht. Liegt die Verantwortung für die Soll-Ist-Divergenz in der Verantwortung der Projektverantwortlichen, so kann der auswärtige Förderer – wenn er die Freiheit hierzu hat – über seine Entscheidungen über weitere Förderungen die Projektverantwortlichen für die Defizite bei der Projektausführung sanktionieren. Dabei muß er diese Sanktion nicht zwangsläufig mit seinem Verdacht des Mißbrauchs von Projektmitteln begründen – hier ist er ja in der Regel in Beweisnot –, sondern kann mit den Defiziten der Projektausführung argumentieren, ganz unabhängig, ob diese auf Mißbrauch oder andere Defizite, wie etwa unqualifiziertes Führungspersonal, zurückzuführen sind. Ein auf den Ergebnissen einer wirkungsbezogenen Projektkontrolle beruhender Sanktionsmechanismus kann Anreize für die Mißbrauchskontrolle bei Projektpartnern auch in Situationen schaffen, in denen administrative Kontrollregularien nicht greifen.

Informationssperren in der Entwicklungszusammenarbeit

Auslandsmitarbeiter in der Entwicklungszusammenarbeit könnten eine wesentliche Quelle der Information über mißbrauchsrelevante Tatbestände bei der Projektausführung sowie innerhalb ihrer Partnerorganisation sein. Ob diese Informationsquelle bei Förderentscheidungen ihrer Entsendeorganisationen bzw. der Zuwendungsgeber zur Sanktionierung von Unterschlagungen genutzt werden kann, hängt davon ab, ob Auslandsmitarbeiter die ihnen gegebenen Möglichkeiten der Informationsgewinnung nutzen und ob die Informationskanäle hin zu den Entscheidungsträgern funktionieren.

Damit ist zuerst die Wahrnehmungsbereitschaft der Auslandsmitarbeiter angesprochen. Die Wahrnehmung mißbrauchsrelevanter Tatbestände im eigenen Projekt kann blockiert sein, wenn dies zu einer Dissonanz in den Kognitionen des Auslandsmitarbeiters führt. Folgt man den kognitiven Konsistenztheorien der Sozialpsychologie, so versuchen Menschen, Widersprüche in ihren Kognitionen, d.h. in ihren Meinungen, Überzeugungen und Werthaltungen, über sich selbst und bestimmte Aspekte ihrer Umwelt zu vermeiden, da sie eine Inkonsistenz zwischen zwei Kognitionen als unvernünftig oder unangenehm empfinden.¹² Ein Individuum tendiert dazu, entweder Situationen zu vermeiden, von denen es annehmen muß, daß sie die Dissonanzen in seinen Kognitionen erhöhen, oder es strukturiert seine Kognitionen so um, daß Konsistenz herrscht oder die Dissonanzen zumindest reduziert werden. Eine Möglichkeit der Umstrukturierung ist die selektive Informationsaufnahme und die Uminterpretation verfügbarer Informationen. Die Wahrnehmung von mißbrauchsrelevanten Tatbeständen im eigenen Projekt erzeugt sicherlich bei einem Auslandsmitarbeiter, der unter dem Postulat des Helfens angetreten ist, kognitive Dissonanzen, die er vermeiden oder mildern kann, indem er auf Mißbrauch hindeutende Informationen ausblendet oder das Wahrgenommene als marginale Ausnahmen uminterpretiert. Solche Uminterpretationen sind, wie aus sozialpsychologischen Experimenten bekannt ist, um so leichter, je unklarer und uneindeutiger sich ein Objekt in der Wahrnehmungssituation präsentiert. Mißbrauchsrelevante Tatbestände präsentieren sich häufig als unklares Objekt, da, wie oben erwähnt, die Beteiligten aus Gründen der Risikominimierung bestimmte Absicherungsverfahren einhalten. Eine solche Abschottung der Information werden die Beteiligten in der Regel auch gegenüber dem Auslandsmitarbeiter versuchen, da er als Vertreter des ausländischen Geldgebers ein potentieller Informant für die Instanz ist, die den Mißbrauch durch Verweigerung einer weiteren Förderung sanktionieren könnte. Zur Interpretation uneindeutiger Signale gehört ausreichende interkulturelle Kompetenz. Die Verhandlung über Korruptionskontrakte erfolgt häufig in verschlüsselten Botschaften. Zum einen sind indirektere Kommunikationsformen in vielen Ländern Teil der kulturellen Prägung, zum anderen dienen sie auch der Risikobegrenzung. In einer verschlüsselten Kommunikation kann die Bereitschaft eines potentiellen Partners zur Beteiligung an einem Korruptionskontrakt eruiert werden, ohne von Anfang an so deutlich werden zu müssen, daß ein strafrechtliches Risiko besteht. Je persistenter Mißbrauchstatbestände im Projekt des Auslandsmitarbeiters auftreten und je länger er Gelegenheit hatte, die örtlich gegebenen Kommunikationsformen kennenzulernen, desto geringer werden die Möglichkeiten für ihn sein, auf Mißbrauch hindeutende Informationen einfach auszublenden oder als Marginalien abzutun. Auch wenn aus der Vermeidung kognitiver Dissonanzen und aufgrund der uneindeutigen

¹² Günter Bierbrauer, Kognitive Theorien in der Sozialpsychologie, in: Annelise Heigl-Evers und Ulrich Streeck (Hrsg.), Lewin und die Folgen. Sozialpsychologie, Gruppendynamik, Gruppentherapie. Die Psychologie des 20. Jahrhunderts, Band VIII, Zürich 1979, S. 86-97. Hier wird auf die Theorie der kognitiven Dissonanz von L. Festinger, Theorie der kognitiven Dissonanz, Bern, 1978, zurückgegriffen.

Signale bei der Vereinbarung von Korruptionskontrakten Hemmnisse der Informationsaufnahme resultieren können, bedeutet dies nicht, daß Auslandsmitarbeiter als Quelle der Information über Korruptionstatbestände in der Entwicklungszusammenarbeit nicht genutzt werden könnten. Unter "lang gedienten" Projektleitern jedenfalls scheint mir der Desillusionierte oder gar der abgebrühte Zyniker häufiger vertreten zu sein als der gutgläubige Naive.

Die zweite relevante Frage ist, ob der Auslandsmitarbeiter einen Anreiz hat, seine Vermutungen oder Kenntnisse über Mißbrauch in seinem Projekt seiner Entsendezentrale mitzuteilen. Häufig haben Auslandsmitarbeiter in Projekten der Technischen Zusammenarbeit eine Doppelfunktion, sie sind Berater des Projektpartners, aber gleichzeitig für die sachliche und rechnerische Richtigkeit der in dem Projekt eingesetzten Fördermittel verantwortlich. Bei der GTZ als größter deutscher Entsendeorganisation heißen die leitenden deutschen Auslandsmitarbeiter "Ansprechpartner", den Titel des Projektleiters trägt ein Vertreter der einheimischen Partnerorganisation. Trotz aller partnerschaftlichen Rhetorik ist jedoch der Auslandsmitarbeiter für die Entsendeorganisation der Hauptverantwortliche; er steht für die korrekte Abwicklung des Projektes gerade. Die Mitteilung an die Entsendezentrale über mißbrauchsrelevante Tatbestände zu einem bestimmten Zeitpunkt zieht also seine früheren Bestätigungen des korrekten Projektverlaufes in Zweifel. Eine solche Mitteilung wirft möglicherweise auch deshalb ein schlechtes Bild auf den Auslandsmitarbeiter, weil er selbst an der Erstellung des Projektkonzeptes beteiligt war, Verantwortung trug für die Auswahl der Partnerorganisation, und diese Entscheidungen nun durch die von ihm weitergegebenen Informationen in Frage zu stellen sind. Entscheidend ist, wie solche Informationen in den Entsendeorganisationen attribuiert werden. Werden sie zu Lasten des Auslandsmitarbeiters als Indiz für eine ungenügende Wahrnehmung seiner Aufgaben interpretiert, so ist die Informationsweitergabe zwangsläufig blockiert. Das Faktum, daß in den Entsendeorganisationen der Problembereich der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit eher tabuisiert wird und, soweit mir bekannt, Auslandsmitarbeiter zu Fragen der Mißbrauchskontrolle auch nicht geschult werden, dürfte die Befürchtungen von Auslandsmitarbeitern bestärken, Informationen über Mißbrauchstatbestände fallen auf sie selbst zurück.

Selbst wenn eine solche Attribuierung zu Lasten des Auslandsmitarbeiters nicht stattfindet, hat er Gründe, mit der Weitergabe von Informationen vorsichtig zu sein. Er kann die Konsequenzen einer Weitergabe für ihn selbst nicht überschauen. Möglicherweise setzt die Entsendezentrale Auflagen für die weitere Projektarbeit, von denen er befürchtet, ihnen nicht genügen zu können. Oder sie zieht drastischere Konsequenzen und entscheidet sich dafür, das Projekt abubrechen bzw. auf eine geplante Verlängerung zu verzichten. Der Auslandsmitarbeiter riskiert somit eine Versetzung, oder – häufig sind die Verträge für Auslandsmitarbeiter befristet und an ein bestimmtes Projekt gebunden – die Beendigung seines Arbeitsverhältnisses.

Informationssperren können auch aus den Interessen der Entsendezentralen bzw. der in ihr tätiger Mitarbeiter resultieren. Mit der Mitteilung mißbrauchsrelevanter Informationen durch den Auslandsmitarbeiter an den für sein Projekt verantwortlichen Referenten in der Entsendezentrale ist noch nicht zwangsläufig sichergestellt, daß auch diejenigen, die über Konsequenzen entscheiden können, entsprechend informiert werden. Auch Projektreferenten in den Entsendezentralen können die Befürchtung hegen, daß ihre eigenen projektrelevanten Entscheidungen in Frage gestellt werden. Besondere Risiken bestehen für die Entsendezentrale, wenn die Projektfinanzierung aus öffentlichen Mitteln erfolgt. Dies ist bei Projekten der GTZ nahezu immer der Fall, aber auch Projekte der NROs werden zu einem je nach Organisation sehr unterschiedlichen Anteil aus öffentlichen Mitteln finanziert. Der Zuwendungsnehmer der öffentlichen Hand haftet für die bewilligungskonforme Verwendung der im Projekt eingesetzten öffentlichen Mittel, wobei er die Bedingungen der Projektdurchführung nur sehr bedingt kontrollieren kann. Der Mißbrauch von Projektmitteln durch die Partnerorganisation bzw. ihr örtliches Personal ist ex definitione ein Bruch der Bewilligungsaufgaben. Wird Mißbrauch aktenkundig, so riskiert es der Zuwendungsempfänger, mit Rückzahlungsforderungen durch den Zuwendungsgeber bzw. die nachgeschaltete Haushaltskontrolle konfrontiert zu werden. Für kleinere Organisationen kann dies, wenn sie sich überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzieren, existenzbedrohend sein. Es ist offensichtlich, daß eine solche Gefahr Sperren bei der Wahrnehmung und Verarbeitung mißbrauchsrelevanter Informationen schafft. Dies soll nicht als Plädoyer verstanden werden, den Zuwendungsnehmer einfach aus der Haftung für eine mißbrauchsfreie Projektdurchführung zu entlassen. Aber Informationssperren können nur überwunden werden, wenn Rückzahlungsforderungen in differenzierter Weise gehandhabt werden und anerkannt wird, daß eine Projektdurchführung in Ländern, in denen Korruption ein Alltagsphänomen ist, zwangsläufige Risiken beinhaltet und damit Mißbrauch Gründen geschuldet sein kann, die außerhalb der Kontrolle des Zuwendungsempfängers liegen.

Inwieweit überhaupt die Unterlassung der Weitergabe mißbrauchsrelevanter Informationen aus Sicht des Auslandsmitarbeiters gegenüber seiner Entsendeorganisation, aus Sicht von Mitarbeitern in der Entsendeorganisation gegenüber ihren Vorgesetzten oder aus Sicht der Entsendeorganisation gegenüber dem Zuwendungsgeber ein zweckgerichtetes Verhalten ist, wird davon bestimmt, inwieweit die Instanz, der jeweils die Information vorenthalten werden soll, über unabhängige Informationsquellen verfügt. Die Informationsgewinnung über mißbrauchsrelevante Tatbestände ist um so schwieriger, je größer die Entfernung von der Ebene der Projektdurchführung ist. Wie dargelegt, werden aus Absicherungsgründen Unterschlagungen mit gewissen Verfahren der Belegproduktion oder anderen fingierten Nachweisen abgesichert. Wird dies mit ausreichender Sorgfalt getan, so bedarf es, um diese Praktiken im Einzelfall zu durchschauen, einer Detailkenntnis, über die von der Projektdurchführung entfernte Instanzen in der Regel nicht verfügen. Bei einer stärker wirkungsorientierten Kontrolle des Projektergebnisses haben vorgelagerte Instanzen größere Chancen zur unabhängigen Informationsgewinnung. Umfangreichere Unterschlagungen führen,

wenn verhindert werden konnte, daß diese bereits bei der Budgetierung mitkalkuliert wurden, zu gravierenden Soll-Ist-Divergenzen. Können diese von den vorgelagerten Instanzen selbständig festgestellt werden, so erschwert dies die Informationsblockade als Handlungsalternative für nachgelagerte Beteiligte. Immerhin müssen sie die festgestellten Soll-Ist-Divergenzen anderweitig plausibel erklären, wenn sie ihr Wissen über den Mißbrauch von Projektmitteln weiterhin für sich behalten wollen.

Mittelabflußzwänge

Es hat Eingang in offizielle Verlautbarungen gefunden, daß in der Entwicklungszusammenarbeit Mittelabflußzwänge herrschen¹³, d.h. Träger der Entwicklungszusammenarbeit stehen unter dem Druck, Mittel verausgaben zu müssen, auch wenn sie Zweifel hegen, ob genügende Strukturen für die Absorption dieser Mittel gegeben sind. Mittelabflußzwänge entstehen zum einen durch Zweckbindungen, die regional oder sektoral definiert sein können, zum anderen durch Verausgabungsfristen. Die Verausgabungsfristen leiten sich aus Rechtsvorschriften wie etwa dem Prinzip der Jährlichkeit bei öffentlichen Haushalten her oder ergeben sich aus Zielvorgaben und taktischen Überlegungen der Träger der Entwicklungszusammenarbeit. Zweckbindung und Fristen verhindern, daß, wenn in den festgelegten Förderbereichen die Voraussetzungen für lohnende Projekte nicht oder noch nicht gegeben sind, die Mittel in anderen Regionen, in anderen Sektoren oder zu einem späteren Zeitpunkt eingesetzt werden können.

Wie wirken nun Mittelabflußzwänge auf die Fähigkeit der Träger der Entwicklungszusammenarbeit, Mißbrauch bei der Verwendung der Fördermittel zu kontrollieren? Diese Fragestellung hat einen präventiven und einen reaktiven Aspekt. Es ist plausibel anzunehmen, daß Entscheidungsträger, die unter Mittelabflußzwängen zu agieren haben, zu einer weniger sorgfältigen Vorauswahl von Projekten neigen als ohne diesen Druck. Wenn die Projektvorprüfung zu Tage fördert, daß für das zu prüfende Projekt keine ausreichenden Durchführungsstrukturen existieren, steht sie in Konflikt mit dem Ziel, gewisse Mittel fristgerecht und gemäß sektoraler oder regionaler Vorgaben zu verausgaben. Die Projektvorprüfung betrifft auch Aspekte, die für die Prävention von Korruption relevant sind, wie die Überprüfung der Seriosität eines lokalen Partners, eine sorgfältige Umschreibung der Ziele und der erwarteten Ergebnisse des Projekts, die Voraussetzung für eine ergebnisorientierte Kontrolle des Projekts ist, und eine Prüfung der Budgetansätze auf mögliche "Mittelumlenkungspotentiale". Soweit der präventive Aspekt. Mittelabflußzwänge tangieren auch die Möglichkeiten eines Trägers, auf Indizien des Mißbrauchs in einem laufenden Projekt zu reagieren. Eine Entscheidung zum Abbruch des Projektes oder die Verweigerung einer Projektverlängerung stehen ebenfalls im Konflikt mit Mittelabflußvorgaben. Ein

¹³ OECD, Development Co-operation. Development Assistance Committee Report, Paris, 1993.

besonderes Problem besteht für einen Zuwendungsnehmer öffentlicher Mittel. Besteht er gegenüber dem lokalen Projektpartner oder lokalen Auftragnehmern nach Feststellung eines mißbrauchsrelevanten Tatbestands auf Vertragserfüllung und verweigert oder verzögert er zum Nachdruck seiner Forderung die Zahlungen, so kommt er möglicherweise in Konflikt mit dem haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Bewilligungszeitraum und geht das Risiko einer Rückzahlungsforderung durch den Zuwendungsgeber ein. Zudem resultiert die Verzögerung in einer Zinszahlungsverpflichtung, wenn die festgesetzten Fristen nicht eingehalten werden können, innerhalb derer Mittel zu verausgaben sind, nachdem die Auszahlung durch den Zuwendungsgeber an den Zuwendungsnehmer erfolgt ist. Hierdurch wird ein Druck zur Verausgabung der Mittel erzeugt, der die Verhandlungsposition der mit öffentlichen Mitteln agierenden Träger der Entwicklungszusammenarbeit gegenüber ihren lokalen Partnern und gegenüber Auftragnehmern schwächt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die lokalen Partner und örtlichen Auftragnehmer des Zuwendungsempfängers mindestens im groben über die Gepflogenheiten der öffentlichen Finanzierung von Projekten informiert sein dürften; möglicherweise wissen sie genau, daß ihr ausländischer Partner bzw. ihr Auftraggeber "auf heißen Kohlen sitzt", weil die Verzögerung einer Zahlung für ihn sehr teuer werden kann.

Mittelabflußzwänge sind auch dann gegeben, wenn sich die Zentralen der Träger der Entwicklungszusammenarbeit über Projektverwaltungspauschalen finanzieren. Die Anwendung hoher Standards bei der Projektvorprüfung kann in einer Senkung des verausgabten Mittelvolumens resultieren, die zu einer Gefährdung der Stellen in der Zentrale des Trägers führt. Auch die Entscheidung, ein Projekt abzubrechen, nachdem mißbrauchsrelevante Tatbestände festgestellt wurden, wirkt sich zwangsläufig negativ auf die Verwaltungseinnahmen des Trägers aus, da die Verwaltungspauschalen in der Regel gemäß der verausgabten Mittel und nicht der Planansätze berechnet werden. Zwänge, Mittel zu verausgaben, können auch in taktischen Überlegungen der Zuwendungsempfänger gegenüber den öffentlichen Zuwendungsgebern begründet sein. Eine Senkung des beantragten und verausgabten Mittelvolumens eines Trägers in einer Planperiode führt möglicherweise zu niedrigeren Planansätzen bei der Mitteldisponierung für diesen Träger durch den Zuwendungsgeber für nachfolgende Perioden. Auch bei der Frage, ein Projekt abzubrechen, wirken taktische, auf das Verhältnis zum Zuwendungsgeber gerichtete Überlegungen mit. Eine solche Entscheidung beinhaltet das Eingeständnis an den Zuwendungsgeber, daß die im Projektantrag gegebene Einschätzung falsch war und – wenn Korruption der Grund für den Abbruch des Projektes ist – sich der Zuwendungsempfänger bei der Auswahl seiner örtlichen Träger geirrt hat. Wieweit solche taktischen Überlegungen zum Tragen kommen, wird dadurch mitbestimmt, wie Verzögerungen in der Projektdurchführung oder ein Abbruch des Projekts von den Verantwortlichen des Zuwendungsgebers attribuiert werden. Sehen sie in der möglichst bruchlosen Umsetzung des der Bewilligung zugrundeliegenden Projektplanes das entscheidende Indiz für die Effizienz einer Trägerorganisation, so tragen sie dazu bei, Informationssperren und Mittelabflußzwänge aufzubauen.

Mittelabflußzwänge können auch bei Organisationen bzw. bei Projekten auftreten, die aus Spendenmitteln abgedeckt werden. Die Zweckbindung der Mittel erfolgt hier durch den Spender, die Fristigkeit bei ihrer Verausgabung resultiert vorrangig aus taktischen Überlegungen der Spenden einwerbenden Organisationen bezüglich ihrer Stellung im Spendenmarkt. Dies ist ein besonders virulentes Problem in der Katastrophenhilfe freier Träger, die zu einem erheblichen Anteil über Spenden finanziert wird.¹⁴ Spenden werden überwiegend in der Akutphase medial beachteter Katastrophen eingeworben. Vorstellungen der Spender über die Leistungsfähigkeit der einzelnen um Spenden konkurrierenden Organisationen werden ebenfalls vorrangig in dieser Phase gebildet. Aus Gründen der Stellung im Spendenmarkt ist damit eine umfangreiche Präsenz durch die Träger in der Erstphase nach Eintritt der Katastrophe geboten, häufig zu Lasten längerfristig orientierter Rehabilitationsprojekte, die medial nicht oder weit weniger beachtet werden und damit unter dem Gesichtspunkt des Spendenmarketings weit weniger bedeutend sind. Dies kann insbesondere in medial beachteten Großkatastrophen mit der Präsenz zahlreicher Nichtregierungsorganisationen in einer Konkurrenz um "Mittelpplatzierungsrechte" resultieren, die kontraproduktiv ist auch für die Mißbrauchskontrolle bei der Projektausführung.

"Flexibilisierung" restriktiver Richtlinien

Praktiken, die geeignet sind, Unterschlagung formell abzusichern, werden in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit auch angewandt, um restriktive Richtlinien zu "flexibilisieren", und zwar keineswegs ausschließlich durch die einheimischen Projektpartner, sondern auch durch Auslandsmitarbeiter als örtliche Projektverantwortliche. Solche restriktiven Richtlinien sind beispielsweise Verausgabungsfristen für die bereitgestellten Mittel, die angesichts von Rahmenbedingungen, die Verzögerungen des Projektverlaufes verursachen, nicht eingehalten werden können. Eine restriktive Richtlinie können auch Zielgruppenumschreibungen sein, deren Einhaltung das Projekt gefährden würde.¹⁵ Auch Budgetplanungen sind hier zu nennen, die es örtlichen Partnern nicht gestatten, Mitarbeiter qualifikationsadäquat zu bezahlen. Fehlt eine qualifikationsadäquate Bezahlung, können sich auch in NROs staatsähnliche Strukturen herausbilden; niedrige offizielle Gehälter werden mit kompensierenden Zusatzeinnahmen aufgestockt, die aus den Erträgen von "Mittelumlenkungen" stammen. Restriktive Richtlinien können es zudem verhindern, daß der örtliche Partner seine legitimen Verwaltungskosten auf offene Weise decken kann. Auch wenn hier

¹⁴ Siehe hierzu *Cremer*, Mißbrauch in der Katastrophenhilfe (FN 11), S. 172ff.

¹⁵ So etwa in der Flüchtlingshilfe. Die Bindung des Einsatzes der Mittel ausschließlich für die Zielgruppe der Flüchtlinge unter Ausschluß der häufig ähnlich bedürftigen Bevölkerung des Gastlandes im Umfeld von Flüchtlingslagern und -siedlungen kann eine feindliche Haltung gegenüber den Flüchtlingen erzeugen oder verstärken, die der Integration der Flüchtlinge abträglich ist.

wiederum der empirische Zugang erschwert ist, ist es doch ein vergleichsweise offenes Geheimnis, daß restriktive Richtlinien in Projekten häufig umgangen werden, etwa indem zur Wahrung von Fristen Änderungen der Datierungen von Belegen vorgenommen werden, die Zielgruppen entgegen dem Projektplan erweitert werden oder aus den Erträgen von kick-back-Vereinbarungen Gehaltszuschläge oder Verwaltungskosten finanziert werden. Dies stellt, wenn es ohne Bereicherung der Verantwortlichen erfolgt, keine Korruption dar im Sinne des Mißbrauchs einer Amtsstellung zu privaten Zwecken; Verantwortliche wenden diese Praktiken an, um die Projektziele überhaupt oder besser erfüllen zu können. Dennoch sind diese Praktiken der "Flexibilisierung" auch aus dem Blickwinkel der Korruptionskontrolle bedeutend. Sie erfordern nämlich Verfahren der Absicherung, die identisch oder ähnlich sind mit denen, die verwandt werden, um einer Unterschlagung den Schein formaler Korrektheit zu geben. Ist die Erfüllung des Projektzieles von solchen Praktiken abhängig, können Verantwortliche, auch wenn sie selbst keine individuellen Vorteile anstreben, an transparenten Strukturen der Projektorganisation nicht interessiert sein. Fehlende Transparenz sowie Abweichungen zwischen Belegen und Berichten einerseits und der Realität andererseits werden von den Projektmitarbeitern wahrgenommen, wobei es von diesen nicht sicher auszumachen ist, ob diese Praktiken zum Zwecke der "Flexibilisierung" bei der Projektdurchführung angewandt werden oder der persönlichen Bereicherung ihrer Vorgesetzten dienen. Dies kann zur Senkung moralischer Hemmschwellen gegenüber Mißbrauch von Projektmitteln bei Mitarbeitern beitragen. Die Vermutung, solche Praktiken dienen dem persönlichen Vorteil, ist naheliegend in einem Umfeld, in dem Korruption ein Alltagsphänomen ist. Wenn auswärtige Förderer in der Entwicklungszusammenarbeit auf Transparenz bestehen wollen – und aus Gründen der Korruptionskontrolle sollten sie dies, dann gehört es zu ihrem Verantwortungsbereich, für Förderrichtlinien zu sorgen, die die Erfüllung der Projektziele ohne Methoden der "Flexibilisierung" zulassen.

Zusammenfassung

Im Gegensatz zu der wohl im Konsens der meisten Beobachter getroffenen Einschätzung, daß Korruption im öffentlichen Sektor vieler Entwicklungsländer weit verbreitet ist, ist das Thema der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit tabuisiert. Das Faktum, daß Träger der Entwicklungszusammenarbeit hierüber nur ungern sprechen, ist einer der Gründe für den erschwerten empirischen Zugang zu dieser Fragestellung. Das Problem der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit ist nicht auf den öffentlichen Sektor beschränkt. In dem Maße, wie die Träger der Entwicklungszusammenarbeit, um Ineffizienzen ihrer staatlichen Partner zu entgehen, die Förderung von Nichtregierungsorganisationen ausgebaut haben, haben sie eine Veränderung des Sektors freier Träger bewirkt. Die Träger der Entwicklungszusammenarbeit verfügen durch die Wahl ihrer Förderkriterien über Möglichkeiten, Korruption und fehlende Transparenz bei ihren Partnern zu sanktionieren.

Sie können die Bedingungen mitdefinieren, unter denen die Konkurrenz um auswärtige Fördermittel stattfindet. Sie tragen damit eine Mitverantwortung dafür, ob der Sektor der freien Träger ein Element der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern ist oder ein zum Staat alternativer Kanal der "Mittelumlenkung". Zur Kontrolle der Korruption sind administrative Regularien wie Belegnachweise oder Vergaberichtlinien nicht ausreichend, da aus Gründen der Risikominimierung elaborierte Verfahren der formalen Absicherung von Unterschlagungen üblich sind, zu deren Aufdeckung einem auswärtigen Träger der Entwicklungszusammenarbeit die Befugnisse und Möglichkeiten fehlen. Konnte verhindert werden, daß Unterschlagungen bereits bei der Budgetplanung antizipiert wurden, dann bietet eine wirkungsbezogene Kontrolle der Projekte – möglicherweise über den Zeitraum der administrativen Abwicklung hinaus – mehr Ansatzpunkte, Projektpartner zu sanktionieren, die nicht bereit oder in der Lage sind, den Mißbrauch bei der Verwendung von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit zu kontrollieren. Bei der Förderung von NROs in Entwicklungsländern ist es ein Ansatz der Korruptionskontrolle, eine transparente Verfassung der zu fördernden Organisationen zu einem entscheidenden Förderkriterium zu erheben, um lokale Strukturen zur Mißbrauchskontrolle zu nutzen. Die Geberorganisationen, die in der Regel die Rahmenbedingungen der Projektdurchführung nicht oder nur sehr bedingt verändern können, tragen Verantwortung für ihre eigenen Arbeitsstrukturen, die Korruptionskontrolle erleichtern oder erschweren können. Informationssperren im Verhältnis der Auslandsmitarbeiter zu ihren Entscheidezentralen, zwischen den Hierarchieebenen der Trägerorganisationen sowie im Verhältnis der Träger zu den öffentlichen Zuwendungsgebern behindern eine Nutzung des bei Mitarbeitern vorhandenen Fachwissens zur Korruptionskontrolle. Entscheidend ist, wie mißbrauchsrelevante Tatbestände von den Verantwortlichen attribuiert werden und wie rigide mögliche Rückzahlungsforderungen bei aktenkundigem Mißbrauch von Fördermitteln durch die Zuwendungsgeber gehandhabt werden. Mittelabflußzwänge sind kontraproduktiv sowohl für die Prävention von Korruption als auch für die Sanktionierung eines Partners, wenn mißbrauchsrelevante Tatbestände festgestellt wurden. Die Geberorganisationen tragen zudem Verantwortung dafür, ihren Partnern Förderbedingungen einzuräumen, die praktikabel sind und nicht in intransparenter Weise "flexibilisiert" werden müssen, wodurch dann auch die Korruptionskontrolle erschwert wird.

ABSTRACTS

Corruption and Control of Corruption in Development Co-operation

By Georg Cremer

Development aid programs are implemented under conditions which bear a high risk that one or the other form of corruption, especially embezzlement, may occur. In many developing countries, corruption is an everyday phenomenon. Development aid organizations do not speak about this problem in public and researchers have only limited empirical access to this topic. This article focuses on embezzlement as an internal problem of development aid, i.e. funds are embezzled by the organizations implementing the programs or by their employees.

Embezzlement of development aid occurs in the governmental sector but also in development programs of non-governmental organizations. Methods of control usually applied in development aid are based on budgetary regulations, but are insufficient to control corruption and must be supplemented by other methods. This paper discusses structural components of the work of development aid donors which make it difficult for them to cope with the problem of corruption in development aid: Disbursement pressure and information barriers inside the organizations are two of these components. Donors encourage the development of structures within their non-governmental partners similar to those in governmental settings if they ignore the legitimate institutional interests of their partners.

Juridical Insecurity and Rent-Seeking in Authoritarian Regimes

By Rupert Pritzl

The concept of rent-seeking can be applied to analyze the frequent distributional struggles in many Third World countries and to explain the resistance to basic structural reforms and the often insufficient success in developing these countries.

Based on the New Institutional Economics, the article analyzes the importance of rent-seeking in authoritarian regimes. "Rent-seeking" describes the efforts of special interest groups to obtain money worth privileges by exercising their influence on politicians and bureaucrats in the political process. Authoritarian regimes can be defined as political systems in which regular principles of acquiring, maintaining and execution power are not existent or not obeyed. Authoritarian rulers try to ensure their personal and political sur-