

## **Transparenz und Anti-Korruption in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (EZA)**

Dr. Kurt Bayer, Bundesministerium für Finanzen,  
Mitglied des Beirats von Transparency International – Austrian Chapter

### 1. Die Bedeutung von Korruption und Transparenz für die Effektivität der EZA.

Die neuere Entwicklungsliteratur belegt eindeutig, dass Korruption (als Ausfluß von Intransparenz, ungenügender Governance und krimineller Energie) einen negativen Einfluß auf Wirtschafts- und Sozialentwicklung und Armutsbekämpfung – die Hauptziele der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) hat. Länder mit starker Governance wachsen im Schnitt rascher, Sektoren ohne Korruption entwickeln sich besser<sup>1[1]</sup> und nachhaltiger. Dabei geht es um Korruption von Politikern und öffentlich Bediensteten, von Privatpersonen, von internationalen Beamten, sowohl in den Geberländern als auch den Zielländern.

Korruptionsbekämpfung ist daher Teil der Stärkung der Governance der Entwicklungspartner. Obwohl das Hauptaugenmerk auf der Governance-Leistung der Zielländer der EZA liegen muß, da dort aufgrund der grassierenden Armut, der schlechten Bezahlung der öffentlich Bediensteten und der insgesamt schwachen und rechtsstaatlichen Institutionen die Anreize für Korruption (noch) größer sind, sind vielfach auch Geberländer involviert: einerseits dadurch, daß auch Personen, welche EZA-Gelder verteilen und managen, korruptionsanfällig sein können (und etwa Rückflüsse für die Verteilung von EZA-Geldern verlangen), andererseits dadurch, daß es eine Anzahl von Hinweisen gibt, daß durch EZA-Korruption in Zielländern erhaltene Gelder in Industrieländern einen sicheren Hafen finden, etwa dadurch, daß solche Gelder in den Banken von Geberländern hinterlegt und veranlagt, weißgewaschen, in Immobilien oder andere Anlagen investiert werden.

Dieser kurze Hinweis zeigt, daß es gemeinsame Aufgabe der EZA-Behörden in Geberländern, in Zielländern und in den Entwicklungsinstitutionen (MDB) sein muß, gemeinsam mit den Finanzaufsichtsbehörden und anderen kompetenten Institutionen der jeweiligen Länder Korruption zu bekämpfen.

Korruption gedeiht auch, wenn die Transparenz der Mittelflüsse eingeschränkt ist. Steigerung der Transparenz stellt daher ein Instrument dar, Korruption bei EZA zu bekämpfen.

---

<sup>1[1]</sup> Siehe zB Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi, M. „Governance Matters“, World Bank Policy Research Working Paper 3630, Washington, D.C. 2005., Rose-Ackerman, S., Corruption and Government, Cambridge University Press 1999., siehe auch die website [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance), und „Anticorruption in Transition“ Serie, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

## 2. Struktur der österreichischen EZA

Die offizielle österreichische Entwicklungszusammenarbeit<sup>2[2]</sup> (EZA) hat zwei große Säulen: die bilaterale EZA, welche österreichische Eigenaktivitäten in Fokus- und Kooperationsländern setzt und die multilaterale EZA, welche Österreichs Interessen in multilateralen Entwicklungsbanken und anderen Institutionen vertritt. Die (aktive) bilaterale EZA (nach den letztverfügbaren Prognosen mit einem jährlichen Budget von etwa 100 Mio € im Jahr 2006 ausgestattet) ist im Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten angesiedelt und wird durch die Austrian Development Agency (ADA) implementiert, die multilaterale (mit Ausnahme der UNO-Beteiligungen) sowie die bilateralen Schuldenerlässe durch das Finanzministerium. Dort fließen im Jahr 2006 etwa 900 Mio € Insgesamt gibt Österreich im Jahr 2006 nach OECD-Definition daher etwa 1 Mrd € für EZA aus, das sind 0,43% des österreichischen Bruttoinlandsprodukts<sup>3</sup>.

Auf EU-Ebene gibt es (nicht sanktionierbare) Eigenverpflichtungen der Mitgliedstaaten, ihren jeweiligen EZA /BIP-Anteil bis 2010 auf mindestens 0,59% des BIP zu erhöhen, bis 2015 auf 0,7%.

Ausgehend vom derzeitigen österreichischen Niveau, werden zur Erreichung dieser Ziele die jährlichen EZA-Ströme um mehrere hundert Millionen Euro steigen müssen, es wird zumindest eine Verdoppelung der derzeitigen Ströme eintreten<sup>4</sup>.

Mehr Geld für EZA stellt daher programmatisch auch einen **Auftrag an Österreich** dar, mehr gegen Korruption und für Transparenz von EZA-Strömen – sowohl in Österreich als auch in den Zielländern – zu unternehmen.

## 3. Was tut Österreich gegen Korruption und für Transparenz?

### 3.1. Österreich als Teilhaber an Entwicklungsbanken

Da der größere Teil der österreichischen EZA mittelbar durch die österreichischen Beteiligungen an multilateralen Entwicklungsbanken (MDB) ausgegeben wird, darunter besonders durch den Europäischen Entwicklungsfonds, die Weltbank-Gruppe und die Regionalen Entwicklungsbanken, besteht bei diesen Institutionen der österreichische Handlungsbedarf darin, durch seine in diesen Banken vertretenen Organe Anti-Korruptionsaktivitäten zu unterstützen.

Beispielhaft – und beispielgebend – sei erwähnt, daß die Weltbank (IBRD-Gruppe) als weltweit führende EZA-Institution im Sommer 2006 dabei ist, ein eigenes strategisches Rahmenwerk („Strengthening Bank Group Work in Governance and Anticorruption“) zu entwerfen und absegnen zu lassen, das die vom neuen Präsident Paul Wolfowitz forcierte Anti-Korruptionskampagne in geordnete Bahnen der Bankoperationen lenkt. Dabei geht es im

---

<sup>2[2]</sup> Dieser kurze Aufsatz bezieht sich nur auf die offizielle österreichische Entwicklungszusammenarbeit; zwar bestehen auch bei der von Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) grundsätzlich Möglichkeiten zur Korruption, doch sind hier die Kanäle zwischen Gebern und Begünstigten meist direkter und offener; auch dürfte der persönlichere und über kirchliche Institutionen laufende Kontakt höheren ethischen Ansprüchen genügen als jener über bürokratische Kanäle. Allerdings, wie auch österreichische Beispiele zeigen („World Vision“), gibt es auch hier, in diesem Fall auf Geberseite, Korruptionsfälle.

<sup>3</sup> Hier ist anzufügen, daß aufgrund von bilateralen Entschuldungen die Jahre 2005 und 2006 besonders hohe EZA-Werte aufweisen, die in den nächsten Jahren nicht mehr eintreten werden. Nach den vorliegenden Prognosen ist für 2007 cet. par. mit einer EZA-Quote am BNE von nur mehr 0,29% zu rechnen.

<sup>4</sup> Bis dato (Sommer 2006) gibt es keine politischen Vereinbarungen, ob und wie diese höheren EZA-Anteile von Österreich erreicht werden sollen.

wesentlichen darum, für die einzelnen Zielländer Risikoprofile bezüglich Korruption und schwacher Governance zu erstellen (Ansätze dazu existieren bereits durch das World Bank Institute und die Country Policy and Institutional Assessments – CPIA-Indikatoren der Weltbanktochter IDA, welche die Mittelvergabe an IDA-Länder mitbeeinflussen) und darauf aufbauend, zusammen mit den betroffenen Zielländern, Aktionspläne im Rahmen der Bank Country Assistance Strategien (CAS) zu erstellen. Bei Ländern mit schwacher Governance, hoher Korruption und wenig politischem Änderungswillen kann es – im Extremfall – auch zur Aussetzung von Geschäftsbeziehungen mit der Weltbank kommen. In den meisten anderen Fällen sollen die Länder massiver als bisher bei ihrer Finanzplanung, Auftragsvergabe, Projektmanagement, Rechtssystem und Rechtsdurchsetzung unterstützt werden, und zwar sowohl auf Bundesebene als auch bei den untergeordneten Regionalbehörden, bei denen die Governance oft ganz besonders schwach ist.

Die Instrumente sollten auch den Aufbau zivilgesellschaftlicher Institutionen umfassen, welche „vor Ort“ in der Lage sind, öffentlichkeitswirksam die Zielgenauigkeit und Rechtmäßigkeit von EZA-Geldflüssen zu kontrollieren und damit – durch mehr Transparenz – Korruption einzudämmen.

Ebenso ist die Weltbankgruppe dabei ihre sog. „Institutional Integrity Group“ (INT) zu stärken, welche von innen oder außen vorgebrachte Korruptions-Vorwürfe gegen Weltbankangestellte überprüft und sanktioniert. Gerade solche Vorkommnisse sind dem Ruf dieser Institutionen besonders abhold und werden daher massiv geahndet.

In den anderen Entwicklungsbanken, welche sich in ihren Politiken oftmals an der Weltbankgruppe orientieren, sind diese Entwicklungen noch weniger weit fortgeschritten. Es ist jedoch zu erwarten, daß sie über kurz oder lang dem Beispiel der Weltbank folgen werden. Die österreichischen Vertreter in diesen Institutionen müssen angehalten werden, dies einzufordern.

Teil der Anti-Korruptionsbemühungen ist auch die Politik der jeweiligen Banken gegenüber sog. Offshore-Finanzzentren, Ländern, welche nach üblicher (nicht einheitlicher) Definition einige oder mehrere der folgenden Dienstleistungen anbieten: niedrige oder gar keine Besteuerung, nur geringe Finanzregulierung, Bankgeheimnis und Anonymität. Solche Zentren werden oft zur Steuerumgehung, Weißwaschung von illegal erworbenen Geldern und Finanzierung illegaler Aktivitäten verwendet.

Als Folge eines Verwaltungsratsbeschlusses hat die Europäische Investitionsbank (EIB) eine Umfrage über Bestehen und Inhalt einer etwaigen offshore-Zentren-Politik bei den regionalen Entwicklungsbanken, der Weltbank, der EBRD, der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Nordischen Investitionsbank gemacht. Als Resultat dieser Umfrage und einer Reihe von Diskussionen mit diesen Partnern stellt sich heraus, daß es keine gemeinsame Definition von Offshore-Finanzzentren gibt – und daß die EIB die strikteste Politik gegenüber diesen aufweist, und zwar sowohl auf der Darlehenseite als auch auf der Veranlagungs (Treasury-) Seite. Im Verwaltungsrat vom 12.6.2006 wurde das Management der EIB aufgefordert, seine Führungsposition in diesem Bereich dazu auszubauen, um die anderen Banken zu strikteren Regeln gegenüber Offshore-Finanzzentren aufzufordern. Gleichzeitig wurde dem Bankmanagement die Unterstützung vieler Mitgliedstaaten zugesagt, den angestrebten Beobachterstatus der EIB bei der Financial Action Task Force (angesiedelt bei der OECD) zu unterstützen.

Resumierend kann geschlossen werden, daß den Multilateralen Entwicklungsbanken die Korruptionsproblematik – und deren Auswirkung auf die Armutsbekämpfung – wohl bekannt ist und in unterschiedlichem Ausmaß Schritte in Richtung stärkerer Korruptionsbekämpfung gesetzt werden.

Die österreichischen Vertreter in diesen Institutionen sollten angehalten werden, sich für stärkere Aktivitäten, wenn möglich auf harmonisierter Basis, diese Institutionen einzusetzen.

### 3.2. Österreichs bilaterale EZA

Auf Nachfrage bei der Sektion VII des BMaA, welche für die österreichische EZA zuständig ist, wurde mitgeteilt, daß es weder im BMaA noch bei der von dieser geführten Austria Development Agency einen spezifischen Mechanismus zur Korruptionsbekämpfung gibt. Das Problem ist dort natürlich bekannt. Im Rahmen des üblichen Projekt-Monitoring werden auch die Zielgenauigkeit und Effektivität der verausgabten EZA-Mittel überprüft. Zusätzlich unterstützen BMaA und ADA in ihren Zielländern eine Reihe von Projekten zur Stärkung der Governance und damit indirekt zur Korruptionsbekämpfung.

Da zu erwarten ist, daß ein signifikanter Anteil der für die Erfüllung der EU-vereinbarten quantitativen Ziele für die EZA in die bilaterale EZA Österreichs fließen werden, wäre zu fordern, dass BMaA und ADA ihre spezifischen Transparenz- und Anti-Korruptionsinstrumente stärken. Dabei wäre es sicher sinnvoll, sich bei der Risikobewertung von Ländern und Sektoren der oben angesprochenen Weltbank-Einschätzungen zu bedienen. Zusätzliche Anti-Korruptionsaktivitäten in den Zielländern sollten jedenfalls auf gemeinsamen Aktivitäten mit anderen bi- oder multilateralen Entwicklungspartnern, sowie mit der lokalen Zivilgesellschaft aufbauen, deren Stärkung mehr Gewicht in den österreichischen Kapazitätsaufbau-Aktivitäten einnehmen könnte.

Innerösterreichisch wäre jedenfalls die Schaffung der Position eines Inspektors, welcher die Zielgenauigkeit der EZA-Flüsse überprüft, sinnvoll. Für das Monitoring der österreichischen EZA wäre jedenfalls eine Stärkung der innerösterreichischen Kapazitäten, sowie eine regelmäßige Rechenschaftslegung (an das Parlament) zu empfehlen. Dieser müßte die Zahl der untersuchten Fälle, ihre Weitergabe an die Justiz, sowie andere Sanktionen enthalten. Um hier eine bessere Informationsbasis zu schaffen und mögliche Korruptionsfälle besser bekämpfen zu können, wären sog. „whistleblower“-Schutzmechanismen, sowie Sanktionsfreiheit bei Selbstanzeige – und ähnliche Instrumente – zu überlegen.