



**ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
UND MAßNAHMEN GEGEN KORRUPTION**

Studie von Alexander Böckmann und Ruth Bachmayer

Endfassung

Wien, November 2009

AUSTRIAN DEVELOPMENT COOPERATION AND MEASURES AGAINST CORRUPTION

Study by Alexander Boeckmann and Ruth Bachmayer, November 2009

TI-Austria considers the topic of the study of particular importance since corruption and non-transparent practices are particularly harmful in development cooperation. Not only do they undermine social, political and economic development and, therefore, the reduction of poverty in developing countries; but it could also reduce the willingness of the Austrian society to support development cooperation.

The study is based on interviews of 34 experts from 28 Austrian public institutions and NGOs involved in development cooperation. Even though no major shortcomings were identified, the authors' conclusions are mixed as to the experts' awareness and knowledge about different features of corruption and as to the overall existence of effective measures against corruption. One important conclusion—and recommendation—is that cooperation and the flow of relevant information between the many institutions and organisations involved in development cooperation needs to be strengthened. This would undoubtedly help to enhance the effectiveness of anti-corruption measures of the Austrian system of development cooperation.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITENDE BEMERKUNGEN VON TRANSPARENCY INTERNATIONAL - ÖSTERREICH	4
ZUSAMMENFASSUNG DER STUDIE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	5
ÜBERSICHT ÜBER DIE ERGEBNISSE DER BEFRAGUNG UND EMPFEHLUNGEN VON TI ÖSTERREICH.....	7
DARSTELLUNG DER BEFRAGUNG UND ERGEBNISSE.....	11
Einleitung.....	11
I. Entwicklungszusammenarbeit und Korruption: Wahrnehmung und Bewusstsein.....	15
a) Wahrnehmung des Phänomens Korruption in der EZA.....	15
b) Einschätzung von Gefahren und Ausmaß von Korruption.....	18
c) Konkrete Erfahrungen mit Korruption.....	21
d) Wie wird die Wirksamkeit der Maßnahmen eingeschätzt.....	25
e) Transparenz der Institutionen.....	31
f) Einschätzung der Korruptionsanfälligkeit bilateraler EZA und multilateraler EZA.....	36
II. Maßnahmen gegen Korruption.....	38
g) Konkrete Details über Maßnahmen gegen Korruption und deren Umsetzung.....	38
h) Klare Verantwortlichkeiten und Austausch zwischen den Ebenen.....	43
i) Arbeitsaufwand für Maßnahmen gegen Korruption.....	46
j) Internationale Kooperation bei Maßnahmen gegen Korruption.....	47
ANHÄNGE	
1. Liste der befragten Institutionen und Organisationen.....	52
2. Autoren der Studie.....	53
3. Fragebogen.....	54

LISTE DER VERWENDETEN ABKÜRZUNGEN

ADA	Austrian Development Agency
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	Bundesministerium für Finanzen
DAC	Development Assistance Committee/OECD
DANIDA	Danish International Development Agency
ECHO	European Community Humanitarian Office
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
IFIs	Internationale Finanzinstitutionen
NGO	Non-Governmental Organisation/Nicht-Regierungsorganisation
ODA	Official Development Aid (gemäß DAC/OECD)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OeEB	Oesterreichische Entwicklungsbank
OeKB	Oesterreichische Kontrollbank
ÖFSE	Österreichische Förderstiftung für Internationale Entwicklung
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
TI	Transparency International
TI-AC	Transparency International – Austrian Chapter (TI-Österreich)

EINLEITENDE BEMERKUNGEN VON TI-ÖSTERREICH

Das Thema der Befragung „Österreichische Entwicklungszusammenarbeit und Maßnahmen gegen Korruption“, welche im Jahr 2008 durchgeführt wurde, ist für Transparency Österreich deshalb von großem Interesse, da in der Entwicklungszusammenarbeit korrupte, intransparente Praktiken besonders schädlich sind. Nicht nur, weil korrupte Handlungen die soziale, gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Entwicklung in den Partnerländern unterminieren und dadurch das Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit, die nachhaltige Reduktion von Armut, behindern. Sondern es wurde von Interviewpartnern/innen auch darauf hingewiesen, dass alle beteiligten Akteure in einem Boot sitzen, da bei Korruptionsvorkommnissen die gesellschaftliche Akzeptanz von Entwicklungszusammenarbeit in Österreich sinken könnte und sie dadurch möglicherweise insgesamt in Frage gestellt würde.

Ein zentrales Motiv für die Studie zum Thema „Österreichische Entwicklungszusammenarbeit und Maßnahmen gegen Korruption“ liegt also darin, dass Transparency Österreich dazu beitragen möchte, die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit und ihre Akzeptanz in Österreich zu steigern. Transparency Österreich war es als unabhängigem Beobachter wichtig zu erfahren, wie das Problem Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen wird, wie bewusst damit umgegangen wird und welche Strategien und spezifischen Instrumente entwickelt und eingesetzt werden, um gegen konkrete Phänomene von Korruption vorzubeugen und auf Vorkommnisse zu reagieren.

Zusammenfassend kann man aus Sicht von Transparency Österreich sagen, dass im relativ komplexen Gesamtsystem der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit verstärkte Koordination und systematischerer Informationsaustausch die Entwicklung, Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen gegen Korruption wesentlich verbessern würde. Transparency Österreich hofft, mit dieser Studie, die erstmals eine gewisse vergleichbare Informationsbasis über Einschätzung, Betroffenheit und Maßnahmen bezüglich Korruption in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit darstellt, dazu beitragen zu können.

Die Auswertung der Befragung wurde im Februar 2009 den Interviewpartnern/innen präsentiert und mit ihnen diskutiert. Etliche Anregungen wurden in die Studie aufgenommen. Weiters sind in der Endfassung vom November 2009 auch Kommentare der Interviewten berücksichtigt.

Die Autoren danken den Interviewpartnern/innen für ihre Bereitschaft, an der Befragung von Transparency Österreich mitzuwirken und für die offene Kommunikation zu bisweilen sensiblen Themen im Zusammenhang mit dem Thema Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit. Weiters bedanken sich die Autoren für die Unterstützung von Dr. Kurt Bayer, ehemals Mitglied des Beirates von Transparency Österreich.

ZUSAMMENFASSUNG DER STUDIE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zielsetzung der Studie von Transparency Österreich (Transparency International – Austrian Chapter, TI-AC) war es, anhand von Befragungen von in die österreichische Entwicklungszusammenarbeit (EZA) involvierte Experten/innen

- ein Bild über deren Problembewusstsein und Wissen über die Phänomene von Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit zu erhalten
- weiters einen Überblick über die Maßnahmen zu bekommen, welche die befragten österreichischen Institutionen und Organisationen gegen Korruption ergriffen haben
- ein weiterer Aspekt, der relevant erschien, ist die Organisation und Koordination der relevanten Maßnahmen gegen Korruption zwischen den Akteuren der österreichischen EZA - ein wichtiger Aspekt angesichts der großen Zahl der Akteure, die bei ihrer EZA-Arbeit sehr oft in der einen oder anderen Weise zusammenarbeiten
- weiters erschien es TI-AC relevant, ob und wie die Anti-Korruptionsstrategien und Anti-Korruptionsmaßnahmen laufend fortentwickelt werden – eine absolute Notwendigkeit, wie die internationalen Erfahrungen mit Korruption allgemein zeigen.

Es war nicht die Absicht der Studie von TI-Österreich, einzelne Organisationen „anzuprangern“, sondern daran mitzuwirken, die Qualität und Konsistenz der Maßnahmen gegen Korruption zu steigern sowie ihre laufende Fortentwicklung zu unterstützen. Dadurch soll die Korruptionsbekämpfung, wo erforderlich, verbessert und somit die Effektivität der österreichischen EZA gestärkt werden.

Ob Korruption in der österreichischen EZA ein systemisches oder quantitativ bedeutsames Problem ist, bzw. inwieweit in den einzelnen Institutionen/Organisationen ein alle wesentlichen Handlungsbereiche abdeckendes Maßnahmenbündel gegen Korruption vorhanden ist, konnte im Rahmen dieser Studie naturgemäß nicht geprüft werden.

Die Befragung führte zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen hinsichtlich des Bewusstseins und der Vorkehrungen gegen Korruption. Das Wissen über Korruption und ihre möglichen Erscheinungsformen, eine wichtige Voraussetzung für das Erkennen von Korruptionsvorgängen und für Maßnahmen dagegen, stellte sich bei den Befragten als durchaus unterschiedlich dar.

Die Maßnahmen gegen Korruption der großen Anzahl von Institutionen und Organisationen, die in Österreich mit EZA befasst sind, ließen aus Sicht der Interviewer einige Lücken erkennen, wenn dies auch nicht für jede einzelne interviewte Institution/Organisation zutreffen mag. Generell musste man auch feststellen, dass angesichts der ziemlich breiten österreichischen EZA-„Szene“¹ ein gewisser Koordinations- und Informationsbedarf sichtbar wurde. Dies erscheint erforderlich, um die häufig miteinander kooperierenden Partner zu verschiedenen korruptionsrelevanten Aspekten besser aufeinander abzustimmen.

¹ die aus staatlichen Institutionen und die dazugehörigen abwickelnde Institutionen, aus zahlreichen Nicht-Regierungsorganisationen (NROs oder NGOs) und aus einzelnen Unternehmen besteht

Kurz zusammengefasst zeigten sich aus Sicht von TI-AC die folgenden Mängel:

a. innerhalb spezifischer Institutionen/Organisationen

- Teilweise mangelndes Bewusstsein und Wissen über Ursachen, Risiken und Ausmaß von Korruption
- Einseitige Wahrnehmung von Korruptionsfällen (bei uns: Nein, bei Partnern: Ja. Nepotismus in den Empfängerländern und nicht bei den Gebern)
- Mangelndes Wissen über die Wirksamkeit und Effizienz der verschiedenen Maßnahmen
- Keine Informationsstrategie bei Korruptionsvorkommnissen vorhanden
- Whistleblowing-Vorkehrungen und Hinweisgeberschutz im Fall von Korruptionsvorkommnissen/-verdacht sind nicht oder nicht systematisch vorhanden
- Teils mangelnde Einbeziehung der Zielgruppen in das Monitoring und in die Kontrolle der Projekte; auf Transparenz gegenüber der Zielgruppe/den Begünstigten wird zu wenig geachtet
- Anti-Korruptionsmaßnahmen sind zu wenig in die Projektarbeit integriert
- Wenig Schulung für Mitarbeiter, die in „problematische“ Länder gehen
- Mangelnde Transparenz von Geschäftsberichten
- Teilweise mangelnde Ausschreibungen und/oder mangelnde Transparenz bei der Ausschreibung von Projekten
- Teilweise mangelnde Transparenz bzgl. der Projekte, nur auf Anfrage genauere Information und nicht generell im Internet

b. zwischen den verschiedenen Institutionen/Organisationen

- Der Austausch von Erfahrungen mit Korruption in der österreichischen Entwicklungsszene sollte systematisch und organisierter gepflegt werden, um die Enttabuisierung weiter voranzutreiben
- Systematisch koordiniertes Vorgehen bei der Übernahme internationaler korruptionsrelevanter Entwicklungen und Standards durch die breite EZA-Szene in Österreich ist nicht erkennbar
- Koordination und Akzeptanz der Vorgaben/Richtlinien zwischen den unterschiedlichen Akteuren der EZA sind teilweise gering
- Stärkere Koordination der Audits von Projekten, an denen mehrere EZA-Akteure beteiligt sind, wäre wünschenswert, um die Effektivität und Effizienz der Prüfungen zu verbessern
- Koordination zwischen EZA-Akteuren in kritischen Situationen in spezifischen Empfängerländern ist nicht systematisch organisiert

ÜBERSICHT ÜBER DIE ERGEBNISSE DER BEFRAGUNG UND EMPFEHLUNGEN VON TI ÖSTERREICH

1. Generelle Ergebnisse zum Thema Korruption in der EZA:

- Grundsätzlich waren viele der Befragten der Ansicht, dass sich besonders in den letzten zehn Jahren sehr viel am Bewusstsein zum Thema Korruption in der EZA verändert hat, dass dazu ein beachtliches Ausmaß an internationaler Öffentlichkeit hergestellt wurde, und dass dementsprechend Korruption weltweit offen problematisiert wird (Enttabuisierung) und möglicherweise zurückgeht.
- Für die Einschätzungen spielten naturgemäß die konkreten persönlichen Erfahrungen der Befragten die ausschlaggebende Rolle.
- Etwa die Hälfte der mit EZA im engeren oder weiteren Sinn befassten Befragten stimmte generell zu, dass Korruption in der EZA ein verbreitetes Phänomen ist. Dies zeigt, dass eine systematische Auseinandersetzung mit diesem Aspekt der EZA wichtig ist.
- Es fiel auf, dass eine beachtliche Anzahl von teils grundlegenden und konkreten Verbesserungsvorschlägen gemacht wurden, die signalisieren, dass offenbar Bedarf für die Fortentwicklung des gegebenen Instrumentariums gegeben ist – was aus Sicht von TI-Österreich von den betroffenen Institutionen/Organisationen aufgegriffen werden soll.
- Der Unterschied zwischen der Einschätzung von (geringer) Gefahr und Schaden von Korruption bei den EZA-relevanten Aktivitäten in Österreich (d. s. im Wesentlichen die Prozesse vor der Projektimplementierung) im Vergleich zu Gefahr und Schaden bei der Implementierung in den Partnerländern ist signifikant.
- Während ein Teil der Befragten unterschiedliche Auffassungen darüber ausdrückte, was in den Partnerländern als Korruption anzusehen und was nicht, äußerten sich andere Interviewte ausgesprochen strikt gegen jede Form von Korruption, unabhängig vom gesellschaftlichen Kontext.
- Die Einschätzungen über die Korruptionsanfälligkeit bilateraler versus multilateraler EZA reflektieren im Wesentlichen die entsprechenden Erfahrungen der Befragten mit bilateralen und multilateralen EZA-Aktivitäten. Der Unterschied zwischen Eigen- und Fremdwahrnehmung war auch bei dieser Einschätzung typisch.
- Als relevante Bestimmungsfaktoren für Korruptionsanfälligkeit wurden eher spezifische qualitative Merkmale gesehen:
 - Größe der Projektvolumina
 - Druck schnell zu handeln
 - Sorgfältige Partnerauswahl und langfristige Partnerschaft
 - Nähe zum Projekt
 - Zugehörigkeitsgefühl zur Institution/Organisation
 - Transparenz / Risiko der Entdeckung
 - Wirksame Kontrolle
 - Prüfkapazitäten
 - Ausmaß der zu erwartenden Sanktionen
 - Rechtsstaatlichkeit im Empfängerland

2. Anregungen zur Verbesserung der Maßnahmen gegen Korruption

- Vielfältige Anregungen kamen von einer großen Anzahl der Befragten, was darauf schließen lässt, dass systematischerer Erfahrungs- und Meinungsaustausch zwischen den diversen Institutionen/Organisationen nützlich wäre.
- Wechselseitiger Informationsaustausch über einschlägige Vorkommnisse erscheint wichtig, um die Aufmerksamkeit und das Wissen über die diversen Phänomene von Korruption zu verstärken.
- Erwähnenswert sind insbesondere folgende Anregungen:
 - Verbesserung des Systems und der Effizienz der Maßnahmen gegen Korruption
 - Mehr Informationsaustausch und Fortbildung (Sensibilisierung/Bewusstseinsbildung)
 - Befähigung der Begünstigten stärken, die Projekte selbst zu kontrollieren
 - Generell sollte Unterstützung bei Anti-Korruptionsmaßnahmen geboten werden
 - Qualität, Organisation und Kosten von Audits bei ko-finanzierten Projekten verstärkt abstimmen
 - Vorkehrungen für Whistleblowing treffen
 - Das Thema Korruption in der Zusammenarbeit mit Partnern sollte weiter enttabuisiert werden. „Null-Toleranz“ darf nicht dazu führen, dass weggeschaut oder vertuscht wird.²
- Für EZA-Projekte in schwierigem Umfeld (humanitäre Hilfe, Post-Conflict-Ländern) sind spezifische Vorkehrungen notwendig, die sich mit den typischerweise fehlenden oder mangelhaften staatlichen Strukturen auseinandersetzen. Internationaler Erfahrungsaustausch und Geber-Koordination sind hier essentiell.
- Bei besonderen Vorkommnissen, wie z. B. bei Repressalien im Fall von Aufdecken von Korruptionsvorgängen, ist die Abstimmung des Vorgehens österreichischer EZA-Akteure sowie die Koordination mit der internationalen Gebergemeinschaft wichtig. Dies könnte gegebenenfalls auch die Frage inkludieren, ob sich die österreichischen Projektträger aus bestimmten Ländern mit tiefgreifender Korruption zurückziehen sollten.
- Die Existenz systematischer, aktueller und leicht zugänglicher Information über spezielle lokale Risiken wäre für die Vermeidung von Korruptionsvorkommnissen bei der Implementierung von EZA-Vorhaben vorteilhaft.
- Aus den Aussagen der Befragten aus den verschiedenen Bereichen der österreichischen EZA lässt sich der Schluss ziehen, dass das Gesamtsystem der Maßnahmen gegen Korruption die klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten im Großen und Ganzen gewährleistet. Die wesentlichen Faktoren für die Wirksamkeit der Maßnahmen sind jedoch deren Implementierung und Kontrollmaßnahmen sowie, falls erforderlich, Sanktionsmaßnahmen.

² Ausführungen über die Gefahren von „Null-Tolleranz“-Politik finden sich z. B. bei: Cremer, Georg 2008: Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik (2. überarbeitete Auflage) Freiburg: Lambertus, S.143f.

3. Organisatorische Aspekte der Entwicklung von Maßnahmen gegen Korruption in der österreichischen EZA

- NGOs investieren offenbar relativ viel an Bemühungen und Zeit in die Ausarbeitung von Maßnahmen gegen Korruption. Es entstand der Eindruck, dass es insgesamt viele Parallelaktivitäten gibt bzw. umgekehrt, zu wenig Koordination und Kooperation zu diesem Thema. Maßnahmen gegen Korruption sind jedoch zu einem wesentlichen Teil „technischer Natur“ und stark abhängig von spezifischen Erfahrungen, die man nicht unbedingt alle selbst gemacht haben muss, sondern derartige Kenntnisse können auch im Wege von Informationsaustausch erworben werden.
- Ein bedeutender Teil der Entwicklungen im Bereich Anti-Korruptionsmaßnahmen in der EZA findet auf der Ebene international tätiger Organisationen statt. Dies inkludiert insbesondere internationale Finanzinstitutionen (IFIs), die OECD sowie auch international agierende NGOs, mit ihren Arbeiten zu strategischen und inhaltlichen Entwicklungen bezüglich Korruptionsbekämpfung, die von breitem Interesse in der EZA sind.

Diese Erfahrungen sind in der österreichischen EZA offenbar auf einige wenige Akteure konzentriert. Diese erwähnten jedoch in den Interviews wichtige Aspekte in der Bekämpfung von Korruption. Angesichts der Bedeutsamkeit internationaler Koordinationsaktivitäten und des Wissens um aktuelle Diskussionen, Entwicklungen und Maßnahmen gibt es aus Sicht von TI-AC in diesem Bereich ein Verbesserungspotential, von dem alle Akteure der EZA profitieren könnten.

- Ähnliches gilt für die in internationale Geberkoordination involvierten (v.a. staatlichen) EZA-Akteure und in Dachorganisationen eingebetteten österreichischen NGOs: diese haben i. d. R. besseren Zugang zu relevanten Informationen und neuen Erkenntnissen und Ansätzen der Korruptionsbekämpfung. Es stellt sich daher, wie auch in anderen Zusammenhängen, die Frage nach dem Austausch dieser Informationen.
- Es kann zu Entscheidungssituationen kommen, in welchen konkrete Kooperation auf nationaler Ebene besonders wichtig wäre, wie z. B. im Fall von Bedrohung von Mitarbeitern, oder koordiniertes Vorgehen bei Auftreten systemischer Korruption in einem Partnerland. Hiefür sollte systematisch vorgesorgt werden. Schutz von Hinweisgebern ist in diesem Fall besonders wichtig.
- Überlegungen zu Whistleblowing sollten daher sowohl innerhalb der einzelnen Institutionen/Organisationen als auch auf übergeordneter Ebene angestellt werden. Es erschien einigen Befragten v. a. der implementierenden Ebene sinnvoll, willige Hinweisgeber vor Repressalien zu schützen. Es wurden grundsätzliche Bemerkungen zu sinnvollen Whistleblowing-Regelungen gemacht, die auch sensible Aspekte einbeziehen (wie Verpflichtung zu Whistleblowing, Hinweisgeberschutz, Anonymität).
- Die Diversität korruptionsbezogener Vorgaben durch unterschiedliche EZA-Financiers wurde kritisiert. Eine gewisse Vereinheitlichung wäre sinnvoll (inklusive jener der EU). Daraus ließe sich jedenfalls für die Anwender eine Vereinfachung bei der Umsetzung der Vorgaben erreichen.
- Generell entstand der Eindruck, dass durch verstärkte Kommunikation vor der Einführung neuer Maßnahmen deren Akzeptanz gesteigert werden könnte. Dadurch könnte möglicherweise auch der Arbeitsaufwand für die Abwicklung der Maßnahmen gegen Korruption reduziert werden und somit deren Effizienz erhöht werden.

4. Anregungen zur Steigerung der Transparenz der österreichischen EZA-Aktivitäten

- Die Befragung zeigte einen gewissen Widerspruch zwischen der Einschätzung der eigenen Transparenz (überwiegend zufrieden) und der (weniger guten) Einschätzung der Transparenz der jeweils anderen EZA-Akteure.
- Daraus resultieren die Fragen:
 - Transparent – für wen?
 - Wie stellt man Benutzerfreundlichkeit sicher?
 - Welche Informationen sollten Geschäftsberichte und sonstige Berichte zumindest liefern, um den (zumindest durchschnittlich) interessierten Lesern schlüssige und gut lesbare Darstellungen über EZA-relevante Fragestellungen zu geben, aus denen sich Schlussfolgerungen über die Ausrichtung und Wirksamkeit der jeweiligen EZA-Akteure ableiten lassen (wie z. B. Evaluationsberichte)?
- Die leichte Auffindbarkeit von aussagekräftiger finanzieller Information ist bei allen Akteuren der EZA wichtig, da so der öffentlichen Kritik, intransparent und ineffizient zu sein, aktiv entgegengewirkt wird. CARE Österreich kann z. B. an dieser Stelle lobend erwähnt werden. Ähnlich wie z. B. die Weltbank stellt CARE überdurchschnittlich ausführliche und aussagekräftige Informationen zu den durchgeführten Projekten im Internet zur Verfügung.³
- Transparenz bei der Planung und Ausschreibung von Vorhaben und bei der Auftragsvergabe ist essentiell, um Korruption zu verhindern. Grundsätze und konkrete Regeln zur Sicherstellung von Transparenz sollten in jeder mit EZA befassten Institution festgelegt sein.
- Man könnte die Einführung eines „Transparenzsiegels“ überlegen, Transparenzkriterien definieren und festlegen oder auch einen jährlichen „Transparenzpreis“ verleihen, um so den Akteuren einen Anreiz zu bieten, bessere Informationen öffentlich im Internet zugänglich zu machen.

³ <http://www.care.at/>
www.worldbank.org

ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND MAßNAHMEN GEGEN KORRUPTION

DARSTELLUNG DER BEFRAGUNG UND ERGEBNISSE

Einleitung

Transparency International⁴ (TI) ist die führende international vernetzte Initiative im Kampf gegen Korruption. An TI wirken Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) aus über 90 Ländern als „National Chapters“ mit. Seit seiner Gründung im Jahr 1993 spielt TI eine führende Rolle im Kampf gegen Korruption, indem die Sensibilität und die Aufmerksamkeit gegenüber den diversen Phänomenen von Korruption gestärkt werden und nationale Regierungen, die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft bei der Entwicklung von transparenzfreundlichen Rahmenbedingungen und Anti-Korruptionsreformen in allen relevanten Bereichen unterstützt werden. „Transparency Österreich“⁵ (Transparency International - Austrian Chapter, TI-AC) wirkt seit 2005 an den Initiativen von TI auf österreichischer und internationaler Ebene mit. In diesem Sinne versteht sich auch die Erhebung und Analyse des Status der Maßnahmen gegen Korruption in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (EZA).

Das Thema der Befragung, welche im Jahr 2008 durchgeführt wurde, ist für TI-AC deshalb von großem Interesse, da in der EZA korrupte, intransparente Praktiken besonders schädlich sind. Nicht nur, weil korrupte Handlungen die soziale, gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Entwicklung in den Partnerländern unterminieren und dadurch das Hauptziel der EZA, die nachhaltige Reduktion von Armut, behindern. Sondern es wurde von Interviewpartnern/innen auch darauf hingewiesen, dass alle beteiligten Akteure in einem Boot sitzen, da bei Korruptionsvorkommnissen die gesellschaftliche Akzeptanz von EZA sinken würde und EZA dadurch möglicherweise insgesamt in Frage gestellt wird.

Ein wesentlicher Beweggrund für diese Befragung liegt darin, dass TI-AC dazu beitragen möchte, die Akzeptanz von Entwicklungszusammenarbeit in Österreich zu steigern. Ziel unserer Studie war es nicht, einzelne Organisationen „anzuprangern“, sondern daran mitzuwirken, die Qualität und Konsistenz der Maßnahmen gegen Korruption zu steigern. Dadurch soll die Korruptionsbekämpfung, wo erforderlich, verbessert und somit die Effektivität der österreichischen EZA gestärkt werden. Die Befragungsergebnisse und unsere Anregungen mögen hierzu beitragen.

Transparency International definiert Korruption „als Missbrauch von anvertrauter Macht für private Zwecke“. Insgesamt umfasst der Begriff Korruption nicht nur den Fluss von Geldmitteln, sondern in einem weiteren Sinn auch nicht-monetäre „Leistungen“. Diese breite Definition zielt auf private Bereicherung auf Kosten der Allgemeinheit ab. Sie subsumiert neben Bestechung auch Nepotismus. Die Bekämpfung und Kriminalisierung von Korruption wurde in den letzten fünfzehn Jahren auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene in Angriff genommen. So haben viele nationale und internationale/multilaterale Geberinstitutionen gezielte Anti-Korruptionsmaßnahmen entwickelt und umgesetzt. Nicht

⁴ www.transparency.org

⁵ www.ti-austria.at

zuletzt hat auch der Druck großer internationaler Geber dazu geführt, dass sich weltweit das Bewusstsein und die Standards der Maßnahmen verbessert haben.

Prinzipiell können Aktivitäten zur Bekämpfung von Korruption durch EZA-Institutionen bei der Umsetzung von Vorhaben in vier Schritten erfolgen:

- Präventionsmaßnahmen, um die korruptionsfreie Verwendung von EZA-Mitteln sicherzustellen (Richtlinien zur Partner- und Projektauswahl, Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung)
- Systematisches Monitoring zur Aufdeckung von Korruption (sowohl durch die Geberseite als auch durch die Begünstigten)
- Untersuchung von möglichen Korruptionsvorkommnissen vor und nach Projektabschluss (inklusive Hinweisgeberschutz)
- Sanktionsmaßnahmen

Der wirksamste Ansatzpunkt zur Vermeidung von Korruption in der EZA liegt in ex-ante-Maßnahmen, d. h. in der Prävention von Korruption. Diese umfassen im Wesentlichen Vorkehrungen und Prozeduren für die Genehmigung, für Ausschreibung, Auswahl und Vergabe der Projekte, für die transparente finanzielle Abwicklung und für die transparente Implementierung. Dennoch muss eine umfassende Anti-Korruptionsstrategie von EZA-Institutionen alle vier Schritte konsequent anwenden, um wirksam und nachhaltig zu sein und auch ernst genommen zu werden.

Der andere wesentliche Ansatzpunkt ist die Unterstützung der EZA-Partnerländer bei der Stärkung ihrer Rahmenbedingungen und Institutionen, die für ein korruptionsresistentes, transparenzfreundliches System erforderlich sind. Dies inkludiert insbesondere die Stärkung des staatlichen Rechtssystems, des Systems der öffentlichen Finanzen und der Verwaltung, sowie die Stärkung der Zivilgesellschaft in ihrer Aufmerksamkeit gegenüber Intransparenz und Korruptionsvorgängen und der Präsenz in ihrer Bekämpfung.

Auch die konsequente Verfolgung von Korruptionstätern im eigenen Lande, d. h. sowohl den „Zählern“ wie auch den Finanzinstitutionen, die Korruptionserlöse aufbewahren, spielt eine entscheidende Rolle. (Die letzten beiden Aspekte konnten in der Befragung nicht erfasst werden).

Zielsetzung der Befragung

Ziel des Fragebogens von TI-AC war es, einen Überblick darüber zu gewinnen, in welchem Ausmaß das Problem „Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit“ in Österreich wahrgenommen wird und welche aktiven Maßnahmen von den involvierten Institutionen und Organisationen dagegen gesetzt werden. „Entwicklungszusammenarbeit“ wurde im Fragebogen als Bezeichnung für aus öffentlichen oder Spendenmitteln finanzierte Maßnahmen für die Partnerländer der EZA („Entwicklungsländer“ und Ostzusammenarbeit) verwendet.

Die Inhalte der Befragung fokussierten sich im Wesentlichen auf jene Phasen der EZA-relevanten Aktivitäten, welche in Österreich stattfinden (das sind insbesondere die Genehmigung, Ausschreibung, Auswahl und Vergabe von Projekten, die Kontrolle der Abwicklung und der Finanzen). In den Zielländern der österreichischen EZA konnte die

Befragung nicht durchgeführt werden. Dennoch flossen in die Antworten auch Erfahrungen bei der Umsetzung von Projekten ein, insbesondere dort, wo die Befragten mit Projektimplementierung befasst waren. Dies inkludierte auch Hinweise auf die Wichtigkeit von „Governance“-Projekten, die die Strukturen und die notwendigen Kapazitäten der Partnerländer und -organisationen stärken.

Adressaten des Fragebogens waren Vertreter/innen von Institutionen/Organisationen und Unternehmen, die in unterschiedlichen Bereichen und Funktionen in öffentlich finanzierte Aktivitäten (gemäß ODA-Definition) und/oder spendenfinanzierte entwicklungsrelevante Aktivitäten (durch NGOs) involviert sind⁶. Diese Aktivitäten werden sowohl im Wege nationaler, als auch internationaler Organisationen/Institutionen und Initiativen, an denen Österreich beteiligt ist, durchgeführt.

Inhalte und Struktur der Befragung

Der Fragebogen⁷ befasste sich mit zwei Themen

- I. Problembewusstsein und Wahrnehmung von Korruption in der EZA
- II. Konkrete Maßnahmen gegen Korruption in der österreichischen EZA

Die Fragen richteten sich an drei spezifische Gruppen, die in der „Hierarchie“ EZA-relevanter Tätigkeiten unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen und Verantwortlichkeiten haben. Die Fragen bezogen sich dementsprechend auf die spezifischen Funktionen und Aufgaben auf folgenden drei Ebenen:

- die für entwicklungspolitische/strategische Vorgaben verantwortliche Ebene
- die operative Ebene
- die implementierende Ebene, welche in den Zielländern konkrete EZA-Vorhaben umsetzt (Projektimplementierung)

Auch wenn eine klare Trennung der drei Ebenen nicht immer möglich war, erscheint sie sinnvoll, da ihren jeweiligen Funktionen spezifische Verantwortlichkeiten zugeordnet sind (bzw. sein sollten), was die konkreten Maßnahmen gegen Korruption in der österreichischen EZA anlangt.

Auf der entwicklungspolitisch zuständigen Ebene wurden folgende Institutionen befragt:

- Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten (BMeiA): zuständig insbesondere für die bilaterale EZA
- Bundesministerium für Finanzen (BMF): zuständig für Internationale Finanzinstitutionen/Entwicklungsbanken sowie für Instrumente der ODA-relevanten Exportförderung (Oesterreichische Kontrollbank, OeKB) und die Oesterreichische Entwicklungsbank (OeEB)
- Auf der Ebene der Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) ließ sich die gezielte Befragung hinsichtlich der jeweiligen Funktionen (strategische Vorgaben - operative Durchführung – Projektimplementierung) nicht umfassend durchziehen, insbesondere was die Ebene der strategischen Vorgaben anlangt.

⁶ siehe Liste im Anhang 1

⁷ Anhang 3

Auf der entwicklungspolitischen Ebene hat das Thema „EZA und Maßnahmen gegen Korruption“ folgende Relevanz:

- Vorgaben (meist genereller Natur) an die jeweils nachgelagerten Ebenen, betreffend Korruptionsprävention bei der Durchführung der EZA-Vorhaben
- entwicklungspolitisches Schwerpunktthema

Auf der operativen Ebene wurden folgende Institutionen/Organisationen befragt:

- Austria Development Agency (ADA)
- Oesterreichische Kontrollbank – OeKB
- Oesterreichische Entwicklungsbank – OeEB
- einzelne NGOs

Auf dieser Ebene hat das Thema „EZA und Korruption“ folgende Relevanz:

- Entwicklung und Anwendung interner operativer Vorgaben und Maßnahmen zur Prävention von Korruption bei der Planung, Vergabe und Umsetzung der Vorhaben
- Entwicklungsprogramme und –projekte zur Bekämpfung von Korruption in den jeweiligen Partnerländern

Auf der implementierenden Ebene wurden folgende Institutionen befragt:

- Von der operativen Ebene beauftragte NGOs/Unternehmen/Konsulenten
- NGOs/NGO-Experten

Für diese Ebene hat das Thema „EZA und Korruption“ folgende Bedeutung:

- Beachtung der operativen Vorgaben der operativen Ebene betreffend Prävention von Korruption
- Verhinderung von Korruption in der Kooperation mit den Partnern/Empfängern
- Durchführung von Projekten zur Bekämpfung von Korruption in den jeweiligen Partnerländern

Insgesamt wurden 34 standardisierte Interviews mit Vertretern/innen von 28 Institutionen/Organisationen durchgeführt. Davon waren 6 aus dem staatlichen Bereich, 12 aus dem NGO-Bereich, 6 aus dem Unternehmenssektor und vier aus sonstigen Bereichen. Darüber hinaus wurden noch einige nicht standardisierte informelle Interviews geführt.

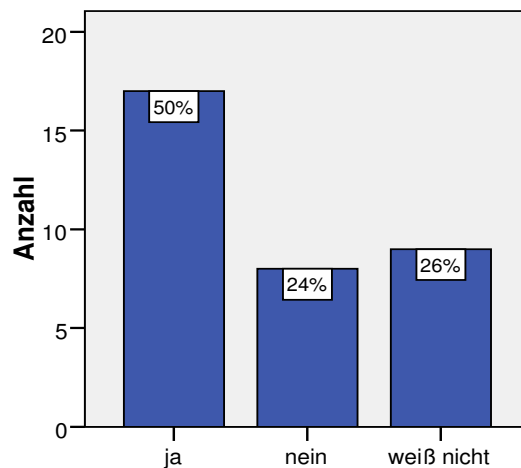
Im Folgenden werden die Ergebnisse der Befragung im Detail dargestellt sowie Anmerkungen aus Sicht der Autoren der Studie gemacht.

I. EZA UND KORRUPTION: WAHRNEHMUNG UND BEWUSSTSEIN

a) WAHRNEHMUNG DES PHÄNOMENS KORRUPTION IN DER EZA

Diverse Studien weisen darauf hin, dass Korruption in der EZA ein verbreitetes Phänomen ist. Können Sie dieser Aussage generell zustimmen?

Korruption wird von Transparency International als systemisches Phänomen im Kleinen wie im Großen betrachtet, und in diesem Sinne wurde die Frage auch von den meisten Befragten verstanden. Dennoch waren die Wahrnehmungen der befragten Akteure durchaus unterschiedlich.



Die Grafik veranschaulicht die Antworten der 34 befragten Akteure/innen auf diese Frage. 17 Mal wurde mit „Ja“ geantwortet, 8 Mal mit „Nein“ und 9 Befragte wussten nicht genau, ob sie zustimmen können oder nicht. Einige haben auf diese Frage mit „Nein“ geantwortet, weil sie nicht „generell“ zustimmen wollten. Andere wollten das Phänomen in der EZA nicht als „verbreitet“ betrachten und sagten deshalb „Nein“ oder „Weiß nicht“. Einige wenige haben auch nein gesagt, weil sie sich mit dem Phänomen nicht beschäftigt haben. Doch trotz der beiden verstärkenden Worte „verbreitet“ und „generell“ haben 50% der Aussage zugestimmt. Jedoch muss angemerkt werden, dass die Beantwortung auch wesentlich davon abhing, wie der Begriff „Korruption“ individuell verstanden wurde.

Die Wahrnehmung von Korruption war übrigens deutlich auf die anderen gerichtet: „Bei uns: kaum. Bei Partnern: ja“, war eine klare Aussage, d. h. vor allem im Hinblick auf die Implementierung der Projekte in den Empfängerländern und weniger bezogen auf die EZA-relevanten Prozesse in Österreich. Mehrfach wurde z. B. Nepotismus (Vetternwirtschaft) in Afrika oder „Beschleunigungsbestechung“ etwa in Osteuropa erwähnt. Nur wenige sprachen von möglichen Phänomenen in Österreich, z. B. „Freunderlwirtschaft“, also etwaige Wettbewerbsverzerrungen durch soziale und institutionelle Netzwerke.

Auch wenn häufig gesagt wurde, dass Korruption prinzipiell ein systemisches und latentes Problem sein könnte, betonten mehrere Befragte, dass der personenbezogene Faktor doch eine wesentliche Rolle spiele. Korruption wurde von etlichen Interviewpartnern also nicht als etwas Unvermeidliches eingeschätzt, sondern als durchaus beeinflussbar, wenn man sowohl Wissen darüber herstellt, als auch Konsequenz im Umgang mit Korruption signalisiert.

Bemerkenswert ist, dass es zum Narrativ „Ohne Bestechung keine Aufträge“ äußerst kontroverielle Auffassungen gab. Während manche Befragte diese Aussage für bestimmte Empfängerländer als Tatsache bezeichneten, wiesen andere diese Auffassung strikt zurück.

Ein zugrunde liegendes Problem ist, nach Ansicht vieler, das große Gehaltgefälle zwischen den Partnern. Daher wäre Kleinkorruption, wie etwa Beamtenbestechung, in vielen Ländern präsent und quasi „normal“; diese Art der Korruption müsse man jedoch trennen von Politikerbestechung und Großkorruption. Auch gab es die Aussage, dass „Begünstigung“ im sozialen Umfeld spezifischer Länder als normal empfunden werde und nicht als Unrecht oder Bestechung.

Grundsätzlich waren viele der Befragten jedoch der Ansicht, dass sich besonders in den letzten zehn Jahren sehr viel am Bewusstsein zum Thema Korruption in der EZA verändert habe, dass ein beachtliches Ausmaß an internationaler Öffentlichkeit hergestellt wurde und dass dementsprechend Korruption weltweit zumindest problematisiert und enttabuisiert wird und immer häufiger aktiv bekämpft wird.

Einige Zitate aus der Befragung:

- Wenn die obersten Vertreter des Staates nicht korrupt sind, gibt es eine Chance, dass die Korruption weniger wird
- Es soll immer mehr Geld über nationale Strukturen der Zielländer kanalisiert werden, weil diese sich entwickeln müssen; Empfängerländer müssen Verantwortung für ihre Entwicklung übernehmen
- Wichtig ist, dass man weiß, dass etwas passieren kann; damit man darauf achtet und weiß, wo es Probleme geben könnte
- Die Wahrnehmung von Korruption ist relevant: will man wahrhaben, dass auch EZA etwas mit Korruption zu tun haben kann?
- Es gibt Wahrnehmungsunterschiede, was Korruption ist; wo beginnt Korruption? – Sensibilisierung ist jedenfalls wichtig
- Das Thema Korruption wird wenig angesprochen; es ist, wie wenn man eine Leiche auf der Straße sieht, aber alle gehen darum herum
- Das Thema ist sowohl bei offizieller EZA und als auch bei NGOs relevant
- EZA eignet sich hervorragend für Korruption – niedrige Gehälter, große Entwicklungshilfebeträge
- Zitat eines Befragten: „Die Aussage, dass man ohne Bestechung keinen Auftrag (in Transitionsstaaten oder den Entwicklungsländern) bekommt, ist heute nicht mehr salonfähig“
- Nein, nicht mehr als anderswo, in der Privatwirtschaft genauso
- Thema Korruption sollte „ge-mainstreamed“ werden – wie Gender
- Transparente Entscheidungen sind wichtig
- Financiers (ADA, EU) sollen möglichst alle Projekte ausschreiben
- Bewusstseinsbildung ist am wichtigsten, dies ist aber ein langsamer Prozess.

Anmerkungen der Autoren zu den Ergebnissen dieses Abschnitts:

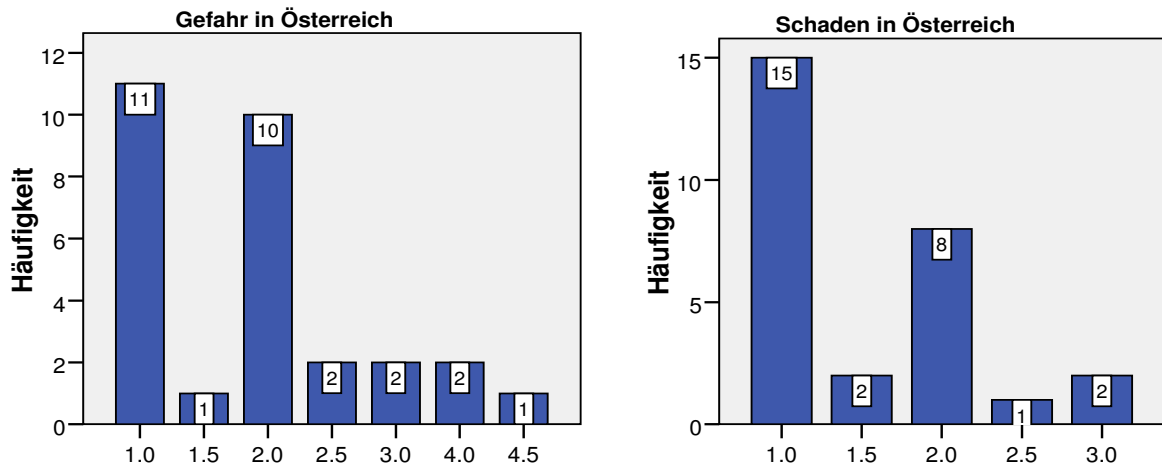
- *Etwa die Hälfte der mit EZA im engeren oder weiteren Sinn befassten Befragten stimmte generell zu, dass Korruption in der EZA ein verbreitetes Phänomen ist. Dies deutet darauf hin, dass eine systematischere und koordinierte Auseinandersetzung mit diesem Aspekt der EZA wichtig ist.*
- *Während ein Teil der Befragten unterschiedliche Auffassungen darüber ausdrückte, was in den Partnerländern als Korruption angesehen wird und was nicht, äußerten sich einige Interviewte ausgesprochen strikt gegen jede Form von Bestechung, unabhängig vom gesellschaftlichen Kontext. In dieser Frage gibt es offensichtlich nicht nur unterschiedliche Erfahrungen, sondern auch durchaus unterschiedliche Ansichten und Meinungen.*
- *Grundsätzlich waren viele der Befragten der Ansicht, dass sich besonders in den letzten zehn Jahren sehr viel am Bewusstsein zum Thema Korruption in der EZA verändert habe, dass dazu ein beachtliches Ausmaß an internationaler Öffentlichkeit hergestellt wurde, und dass dementsprechend Korruption weltweit zumindest problematisiert und enttabuisiert wird und zurückzugehen scheint.*
- *Das Thema Korruption sollte systematisch in die EZA-Arbeit integriert werden („ge-mainstreamed“)*

b) EINSCHÄTZUNG VON GEFAHREN UND AUSMAß VON KORRUPTION IN DER EZA

Wie schätzen Sie die Gefahr von Korruption in Ihren EZA-relevanten Aktivitäten, soweit sie in Österreich stattfinden, ein?

Wie schätzen Sie das Ausmaß von / den Schaden durch Korruption in Ihren EZA-relevanten Aktivitäten, soweit sie in Österreich stattfinden, ein?

1 (gering) - 10 (groß)



Statistiken:

		Gefahr in Österreich	Schaden in Österreich
Fälle	Gültig	29	28
	Fehlend	5	6
	Median	2	1

Fehlende Werte: weiß nicht, keine Antwort

Diese zwei Fragen zielten darauf ab zu erfahren, für wie klein oder groß das Risiko und der Schaden von Korruption bei EZA-Aktivitäten in Österreich eingeschätzt wird.

Der wesentliche Teil der Befragten (22) schätzte die Gefahr in Österreich für minimal ein (1,0 - 2,0). Der Vergleich der Mediane zeigt weiters, dass der Schaden durch Korruption noch geringer eingeschätzt wird: 25 Befragte sehen ihn am untersten Rand der Skala. Dies deckt sich mit der häufigen Behauptung: „Bei uns gibt es keine Korruption“.

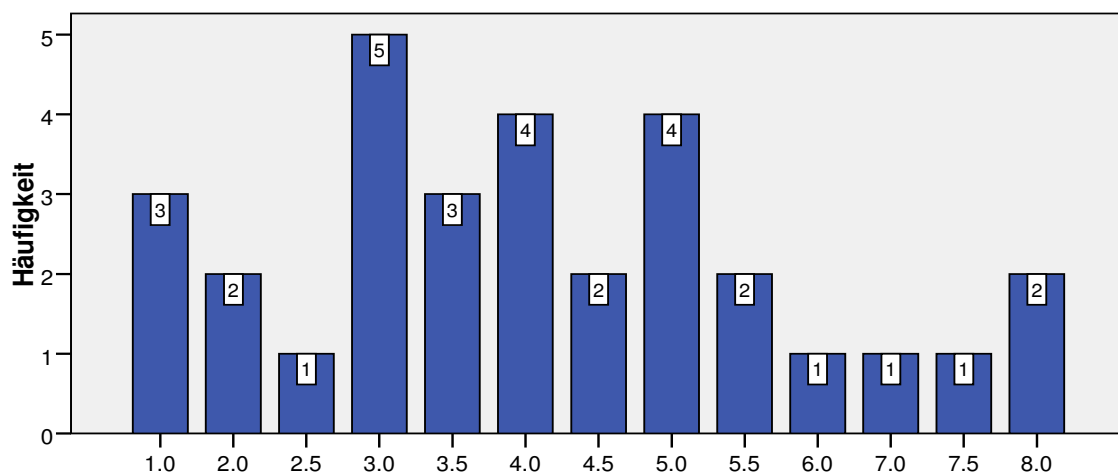
Einige Argumente zu den Einschätzungen:

- Die typischen österreichischen Projektgrößen sind zu klein, um Spielraum für Korruption zu geben
- Durch langfristige Partnerschaften kennt man sich gut
- Das „Reputationsrisiko“ vor allem für die NGOs ist sehr hoch
- Die Akteure der EZA sind engagiert und haben eine bestimmte ethische Grundhaltung
- Es wird sehr streng geprüft

Jedoch wurde auch bisweilen bemerkt, dass man Korruption nie ausschließen könne, da es sich um eine latente Gefahr handle. Zweimal kam auch das Wort „Freunderlwirtschaft“ explizit vor. Aber andererseits wurde auch argumentiert, dass die Arbeit in institutionellen „Netzwerken“ wichtig sei und nicht unbedingt als Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Akteuren oder als intransparent betrachtet werden muss. Diesbezüglich dürfte es ein gewisses Spannungsfeld zwischen absoluter Transparenz und konsequenter Einhaltung von strikten Vergaberegeln auf der einen Seite, und sich Verlassen auf bereits gemachte Erfahrungen und Zusammenarbeit mit bekannten Partnern auf der anderen Seite geben.

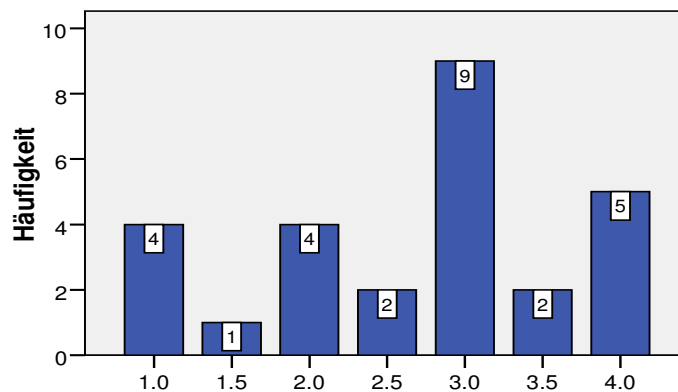
Wie schätzen Sie die Gefahr von Korruption bei der Implementierung Ihrer Projekte in den Zielländern ein?

1 (gering) - 10 (groß)



Wie schätzen Sie das Ausmaß von / den Schaden durch Korruption bei der Implementierung Ihrer Projekte in den Zielländern ein?

1 (gering) - 10 (groß)



Statistiken:

		Gefahr in Empfängerländern	Schaden in Empfängerländern
Fälle	Gültig	31	27
	Fehlend	3	7
Median		4	3

Fehlende Werte: weiß nicht, keine Antwort.

Die Beantwortung der Frage nach der Gefahr war die differenzierteste dieser Studie. Die Meinungen gingen sehr weit auseinander, sie verteilen sich fast über das ganze Antwortspektrum von 1 bis 10. Vier Befragte schätzten die Gefahr als groß ein (ab 7), 16 beurteilten die Gefahr im Mittelfeld (über 3), 11 schätzten sie gering ein (bis 3).

Der Schaden wurde dagegen weitaus geringer eingeschätzt, wobei drei (von 10) die mit Abstand häufigste Antwort war.

Der Unterschied zwischen der Einschätzung „in Österreich“ versus „in Zielländern“ ist auffällig. „Bei den Partnern ist Korruption ein verbreitetes Phänomen“. Ein Interviewpartner beurteilte Gefahr und Schaden in einem Post-Conflict-Land mit besonders groß, was insbesondere mit mangelnder Rechtsstaatlichkeit erklärt wurde.

Insgesamt spielten die persönlichen Erfahrungen bei diesen Einschätzungen die ausschlaggebende Rolle. Je mehr die Befragten an konkreten Erfahrungen hatten, desto höher wurden Gefahr und Schaden beurteilt. Wurde keine Erfahrung mit Korruption gemacht, so beurteilte man alle Fragen mit sehr gering. Dies mag selbstredend klingen. Eine andere Interpretation war jedoch auch, dass man manchmal nicht sieht, worüber man nichts weiß; d. h. verstärkter Erfahrungsaustausch zwischen den unterschiedlich involvierten und erfahrenen Personen erscheint wichtig und nützlich, um die Aufmerksamkeit zu schärfen.

Einige Aussagen zu den zwei Fragen:

- Gefahr ist nicht unbedeutend, weil in teils schwierigem Kontext gearbeitet wird
- Wenn bei österreichischen EZA-Projekten Korruption vorkommt, handelt es sich vor allem um Kleinkorruption und Nepotismus
- Nepotismus ist in Afrika kulturelles Element, wird nicht als Unrecht empfunden
- „Klientensystem“ ist in gewissen Partnerländern ausgeprägter als in Österreich
- Lokale Mitarbeiter/Beamte/Agents sind unterbezahlt und daher motiviert, etwas abzuzweigen
- „Ein paar Sachen gehen uns bestimmt durch die Lappen“
- Gefahr ist gering, weil das spezifische Instrument (der befragten Institution) gegen Korruption sehr wirksam ist
- Nähe zu Projekt ist wichtig, Korruption fällt sofort auf
- Mit österreichischem Projektträger ist die Gefahr geringer als wenn man über lokale Partner die Projekte implementiert
- Genaue Kontrolle, deshalb ist der Schaden geringer als die Gefahr
- Überwachungskosten pro Euro an EZA-Mitteln sind bei kleinen Projekten größer als bei großen

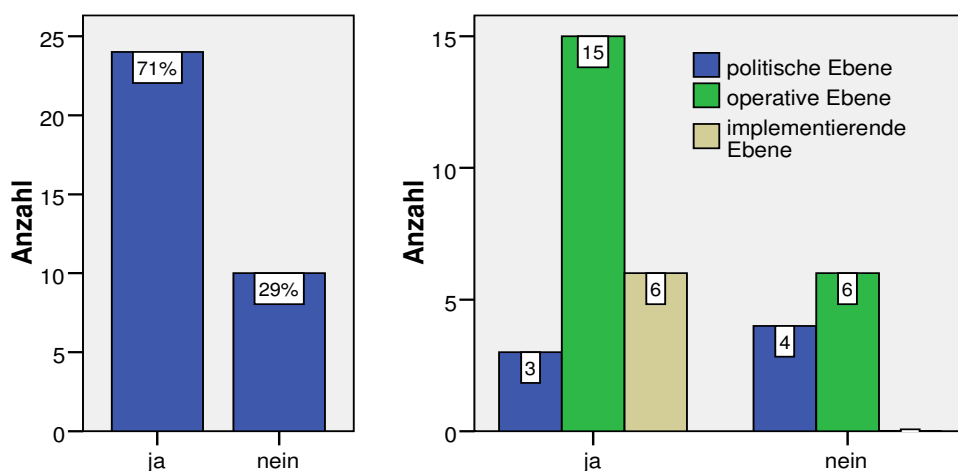
Anmerkungen zu den Ergebnissen dieses Abschnitts:

- **Der Unterschied zwischen der Einschätzung (geringer) Gefahr und Schaden von Korruption bei den EZA-relevanten Aktivitäten in Österreich im Vergleich zu Gefahr und Schaden in den Partnerländern ist signifikant.**
- **Die konkreten persönlichen Erfahrungen der Befragten spielten bei diesen Einschätzungen die ausschlaggebende Rolle.**
- **Systematischer wechselseitiger Informationsaustausch über einschlägige Vorkommnisse erscheint wichtig, um die Aufmerksamkeit und das Wissen über die diversen Phänomene von Korruption zu verstärken.**

c) KONKRETE ERFAHRUNGEN MIT KORRUPTION

Nach den Fragen zum allgemeinen Bewusstsein und Wahrnehmung von Korruption ging es bei diesem Themenblock um die konkreten Wahrnehmungen hinsichtlich Korruptionserscheinungen - wobei zu erwarten wäre, dass zwischen beiden ein gewisser Zusammenhang besteht.

War Ihre Institution in den letzten Jahren mit konkreten Korruptionsvorkommnissen bzw. Gerüchten/Hinweisen in der EZA konfrontiert?



Die Antworten zu dieser Frage stehen in einem gewissen Widerspruch zur Antwort auf die obige Frage, ob man generell zustimmen kann, dass Korruption ein weit verbreitetes Phänomen ist: hierzu antworteten 50% mit „Ja“, während es bei der Frage nach konkreten Erfahrungen doch rund 70% sind.

Bemerkenswert ist andererseits auch, dass fast ein Drittel aller Befragten angab, in den letzten Jahren nicht einmal mit Gerüchten oder Hinweisen zu Korruption konfrontiert gewesen zu sein. Dies hängt möglicherweise auch mit der Distanz der jeweiligen Befragten zur konkreten Projektimplementierung zusammen. Denn umgekehrt fällt auf, dass alle Akteure der implementierenden Ebene zumindest mit einschlägigen Gerüchten konfrontiert waren.

Die spezifischen Aussagen zu dieser Frage zeigen eine große Vielfalt von Erfahrungen, die als Korruption bezeichnet wurden. Erwähnenswert ist auch, dass falls konkrete Hinweise auf Korruption innerhalb der befragten Organisationen und Institutionen aufgetaucht sind, diese sich nach Aussagen der Befragten jedoch nur in den wenigsten Fällen erhärtet hätten.

Im Folgenden werden von den Befragten erwähnte Beispiele für diverse Dimensionen von Korruption dargestellt:

Als Beispiele von monetärer Kleinkorruption:

- Gefälschte Belege
- Hochzeit als Konferenz abgerechnet
- Restaurantrechnung als Teilnehmerliste für „capacity building“ - Maßnahme
- Spesenabrechnung bei Reisen
- Provision bei Einkäufen - Kickback
- Bescheinigungsbestechung bei Beamten für Genehmigung

Nicht-monetäre Beispiele:

- Auto/Handy/Laptop für private Zwecke verwendet (z.B.: Wahlkampf)
- Wasserleitung führt an „(un)günstigen“ Stellen vorbei (z.B. an Häusern regionaler Entscheidungsträger)
- Im Zielland erhält der Sekretär einen steuerfreien „Benzinbonus“
- Über informelle Netzwerke wurden Stellen im Projekt mit Verwandten besetzt
- Arbeit am Feld statt im Projekt

Größere Dimensionen von Korruptionsfällen:

- Politische Intervention bei Projektvergabe
- Kultur im Partnerland: man erwartet sich, dass man etwas bekommt
- Begünstigung einer Partei
- Hilfsgüter werden vor Ort übergeben, landen dann aber in den falschen Händen
- Ausschreibung der EU/Weltbank plötzlich ohne ersichtlichen Grund aufgehoben
- 10% von Zuschuss gelangte in die falschen Hände
- Projektvergabe unklar (Peru): Beschwerde/Nachfrage führte zu neuer Ausschreibung
- Mitarbeiter der Korruption aufgedeckt hat, wurde bedroht

Korruption in der EZA wurde also in unterschiedlichsten Erscheinungsformen erfahren. Andererseits wurde aber auch gesagt, dass insbesondere, wenn man wenig über Korruption weiß, man derartige Phänomene oft nur schwer erkennen kann und Korruption daher möglicherweise weniger oder gar nicht wahrnimmt.

Angesichts der zahlreichen unterschiedlichen Erfahrungen erscheint Erfahrungsaustausch zwischen den EZA-Akteuren essentiell, wie bereits oben erwähnt.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die systematische Kommunikation darüber, wie man sich als österreichische EZA bei Repressalien im Aufdeckungsfall von Korruptionsvorgängen verhalten soll.

Haben Sie unterschiedliche Erfahrungen mit Korruption bei spezifischen Projektgruppen gemacht?

Nach Sektoren befragt, wurden einige genannt, deren Implementierung unter besonderen Rahmenbedingungen stattfindet. Es wurden insbesondere folgende erwähnt:

- humanitäre Hilfe, für die der Druck, schnell viel Geld unter oft chaotischen Bedingungen auszugeben, die Gefahr korrupter Vorgänge mit sich bringt (bringen kann)
- ähnliches gilt für Post-Conflict-Situationen
- EZA-Akteure aus dem Gesundheitsbereich vertraten dagegen die Ansicht, dass angesichts der üblichen Knappheit an Finanzierungsmitteln für diesen Sektor Korruption keine Rolle spiele

Einiges an Skepsis wurde insbesondere von NGOs bezüglich Budgethilfe geäußert, die die strukturellen Voraussetzungen in den Zielländern als nicht gegeben erachten. Andererseits verwiesen sowohl die mit humanitärer Hilfe als auch mit Budgethilfe (siehe Abschnitt g) befassten Interviewpartner/innen auf die systematischen, international koordinierten Anstrengungen, für diese Sektoren die erforderlichen Prozesse zu verbessern (z. B. für öffentliche Beschaffungsvorgänge, für Budgetmanagement, Kontrollmechanismen für die öffentliche Verwaltung).

Als wenig anfällige Sektoren wurden insbesondere genannt: Projekte im sozialen Bereich, für ländliche Entwicklung oder für Capacity Building.

Einige der Befragten meinten auch, dass man von gewissen Projekten mit hoher Anfälligkeit für Korruption lieber die Finger lassen sollte. Jedoch gab es diesbezüglich keine einheitliche Meinung.

Haben Sie unterschiedliche Erfahrungen mit Korruption in spezifischen Zielländern gemacht?

Die folgende Darstellung zeigt, welche Länder häufiger genannt wurden oder wo zusätzliche Aussagen gemacht wurden, die relevant erscheinen. Verallgemeinerungen sind in diesem Kontext immer vorsichtig zu betrachten; wie schon früher erwähnt, kann es z. B. kulturelle Rahmen geben, in denen gewisse „Begünstigungen“ als normal betrachtet werden. Möglicherweise war auch bisweilen die Aktualität der Erfahrungen mancher Befragter unterschiedlich, was dazu führt, dass z. B. Rumänien wie auch Indonesien sowohl als vorbildlich, als auch als problematisch bezeichnet wurden.

Positive Erfahrungen wurden aus folgenden Ländern mit folgenden Begründungen gemeldet:

- Mocambique, Uganda wegen vorbildlicher Monitoringmechanismen
- Uganda: sehr gut bei ländlicher Entwicklung
- China: schwer zu bestechen, da Netzwerke von Entscheidungsträgern

- Malaysia, Indonesien, Vietnam: haben sich stark gewandelt, früher waren 60% Kick-Back üblich; Indonesien hat sich stark zum Besseren gewandelt, Minister haben nicht mehr soviel Macht

Als problematisch bezeichnete Zielländer:

- Indien: sehr bürokratisch, daher „Beschleunigungsbestechung“ üblich
- Bosnien-Herzegowina: Post-conflict-Land, keine funktionierende Rechtsstaatlichkeit, Politiker versuchen, innerhalb von wenigen Jahren ausgesorgt zu haben
- Nigeria: in Lagos schon 5 Müllverbrennungsanlagen, doch keine funktionieren
- Sri Lanka: Bauwirtschaft ist von Korruption betroffen
- Tansania, Indien, Palästina: systemische Großkorruption (Nepotismus)
- Papua Neuguinea: Nepotismus ist Tradition/Kultur, daher lastet Druck auf nationalen Mitarbeitern, ihre Verwandten teilhaben zu lassen.

Weitere relevante Bemerkungen:

- Hilfreich wäre es, sich auf einer Website darüber informieren zu können, worauf man aufpassen muss
- Wie schützt man lokale Mitarbeiter vor dem Druck, ihre Verwandtschaft begünstigen zu müssen?
- Soll man in Ländern mit tiefgreifender Korruption bleiben oder sich zurückziehen?
- Fragile Staaten sind besonders problematisch
- „Wenn die obersten Vertreter des Staates nicht korrupt sind, gibt es eine Chance, dass die Korruption weniger wird.“

Die andere Seite von Korruption, nämlich die Geberseite, wurde ebenfalls angesprochen, jedoch eher im Zusammenhang mit der Qualität der Vorkehrungen gegen Korruption (siehe Abschnitt f). Dennoch wurden vereinzelt spezifische (v. a. größere) Geberländer als Bestandteil des Systems von Korruption erwähnt, und zwar insbesondere, wenn deren EZA-Projekte für politische und/oder wirtschaftliche Interessen instrumentalisiert werden.

Anmerkungen zu den Ergebnissen dieses Abschnitts:

- ***Korruption in der EZA tritt in unterschiedlichsten Erscheinungsformen auf; ausreichendes Wissen darüber ist wichtig, um derartige Phänomene erkennen zu und Korruption gegebenenfalls wahrnehmen zu können***
- ***Für EZA-Projekte in schwierigem Umfeld (humanitäre Hilfe, Post-Conflict-Länder) sind spezifische Vorkehrungen notwendig, die sich mit den typischerweise fehlenden oder mangelhaften staatlichen Strukturen auseinandersetzen. Internationale Erfahrungen und Geber-Koordination sind diesbezüglich essentiell.***
- ***Bei besonderen Vorkommnissen, wie z. B. bei Repressalien im Fall von Aufdecken von Korruptionsvorgängen, erscheint die Abstimmung des Vorgehens österreichischer EZA-Akteure sowie die systematische Koordination mit der Gebergemeinschaft wichtig. Dies könnte gegebenenfalls auch die Frage inkludieren, ob sich die österreichischen Geber aus bestimmten Ländern mit tiefgreifender Korruption zurückziehen sollen.***

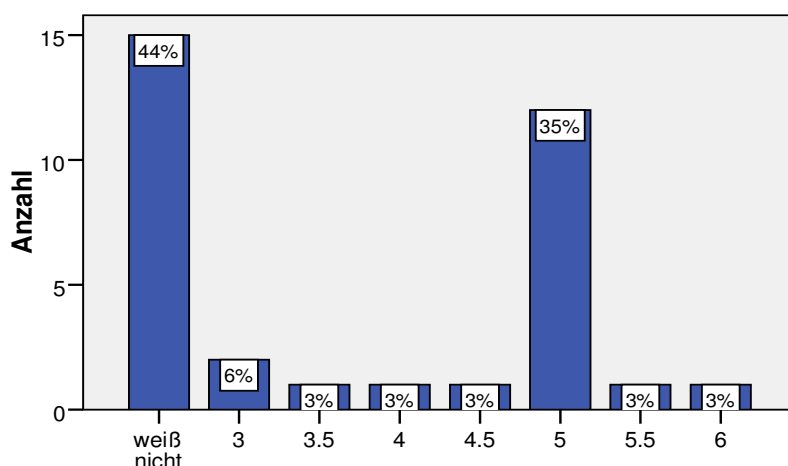
- *Die Existenz systematischer, aktueller und leicht zugänglicher Information über spezielle lokale Risiken wäre für die Vermeidung von Korruptionsgefahren bei der Implementierung vorteilhaft.*
- *In internationale Geberkoordination involvierte (v.a. staatliche) EZA-Akteure und in Dachorganisationen eingebettete österreichische NGOs haben i. d. R. besseren Zugang zu relevanten Informationen. Es stellt sich, wie auch in anderen Zusammenhängen, die Frage nach der Weitergabe relevanter Informationen an die anderen EZA-Akteure.*

**d) WIE WIRD DIE WIRKSAMKEIT DER MASSNAHMEN ZUR KORRUPTIONSVERMEIDUNG
EINGESCHÄTZT**

Für wie wirksam halten Sie insgesamt die österreichischen Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption in der EZA?

Diese Frage stellte die meisten Befragten zunächst einmal vor das Problem, „die österreichischen Maßnahmen“ zu definieren, da dies im Fragebogen nicht vorgegeben war. Etliche gaben an, ihnen seien österreichische Maßnahmen nicht bekannt. Eine andere Gruppe bewertete bei dieser Frage vor allem nur die Maßnahmen der ADA und anderer staatlicher Institutionen.

1 (unwirksam) - 6 (sehr wirksam)



Statistiken:

Fälle	Gültig	19
	Fehlend	15
	Median	5

Fehlende Werte: weiß nicht, keine Antwort

Die häufigste Antwort war „Weiß nicht“ (44%); dies fällt ebenso bei anderen Fragen zur Wirksamkeit von Maßnahmen auf. Von denjenigen, die sich unter den „österreichischen Maßnahmen“ etwas vorstellten, kam rund ein Drittel der Befragten (12) zum Ergebnis fünf, was den Aussagen zufolge als insgesamt „sehr gut, aber nicht perfekt“ gedeutet werden kann. Was die Befragten darunter verstanden haben, war jedoch nicht immer dasselbe.

Hier eine Liste von Erklärungen der positiven Bewertungen:

- Seit Bestechungsgelder nicht mehr steuerlich absetzbar sind, wurde das Bewusstsein bezüglich Korruption wesentlich geschärft
- „Null-Toleranz“ gegenüber Korruption ist in den letzten Jahren noch ausdrücklicher geworden
- Alles, was die Sicherheit der Täter schwächt, ist gut
- Sehr gut, dass von ADA das Thema aufgegriffen wurde
- Die OECD-Regeln und Maßnahmen gegen Bestechung (Action Statement) sind zwingender Bestandteil aller Finanzierungs- und Garantieverträge für wirtschaftsbezogene Projekte; ihre Einhaltung wird konsequent überprüft

Kritische Bemerkungen:

- Die österreichischen Maßnahmen erkennen möglicherweise Teile der Korruption nicht. Man kann nur dort Maßnahmen ergreifen, wo man die Risiken sieht
- Die Wirksamkeit von Maßnahmen gegen Korruption ist mangelhaft, wenn es nach Aufdeckung von Vorkommnissen nicht zur konsequenten Verfolgung und Verurteilung der Verantwortlichen kommt
- Teils sind die korruptionsbezogenen Anforderungen zu teuer und nicht effektiv, wie beispielsweise die Sammlung von Belegen in Österreich. Es sollte nach effizienteren Methoden zur Kontrolle gesucht werden, etwa Audits in Zielländern
- Teilweise unzuverlässige Auditoren und mangelhafte Qualität von Audit-Berichten über Projekte
- Die Auswahl vertrauenswürdiger lokaler Auditoren wäre gut (je Zielland)
- Die Audit-Kosten sollten geteilt werden, österreichische Audits sind teuer

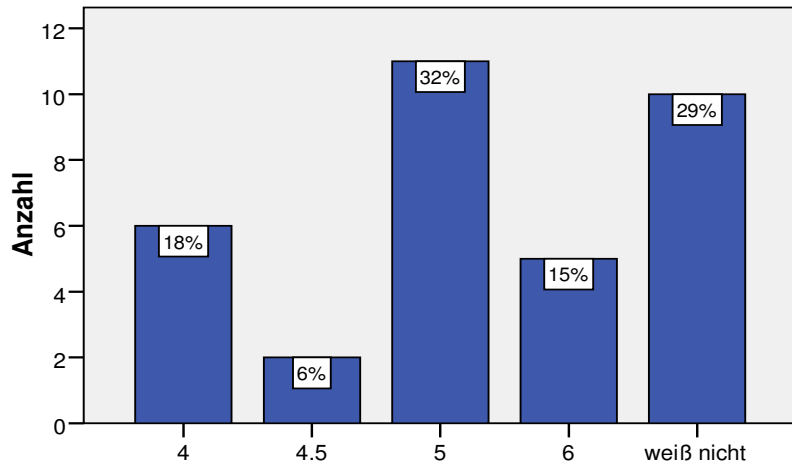
Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Maßnahmen Ihrer Institution/Organisation?

Hier wurden die Interviewpartner nach der Bewertung der Maßnahmen ihrer eigenen Organisation/Institution befragt. Das Ergebnis zeigt, dass die eigenen Maßnahmen im Durchschnitt jeweils etwas besser beurteilt wurden, als die österreichischen Maßnahmen insgesamt. Drei Viertel der Befragten, die eine Meinung dazu äußerten, befanden sich im oberen positiven Drittel. Ein Viertel findet sich etwas selbstkritischer im Mittelfeld. Wieder war jedoch der Anteil derer, die keine Aussage machen konnten, mit 10 (von insgesamt 34) relativ hoch. Allgemein taten sich die Befragten schwer mit der Einschätzung von Wirksamkeit, weil zu wenig Bewusstsein (oder Wissen?) diesbezüglich vorhanden war.

Im speziellen Fall der Exportfinanzierung/-garantien ist es für die Einschätzung der Effektivität von Maßnahmen wegen der erst vor kurzem beschlossenen Vereinbarungen noch zu früh (OECD-Action Statement 2007).

Detailliertere Antworten zu den Maßnahmen der befragten Institutionen/Organisationen finden sich in Abschnitt g) der Studie.

1 (unwirksam) - 6 (sehr wirksam)

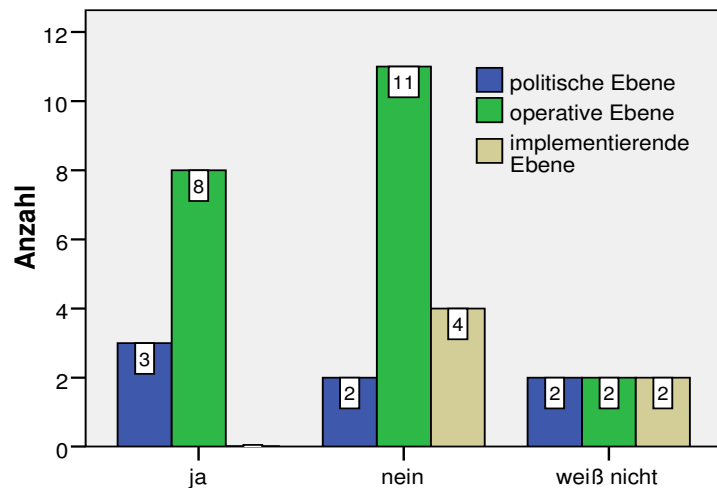
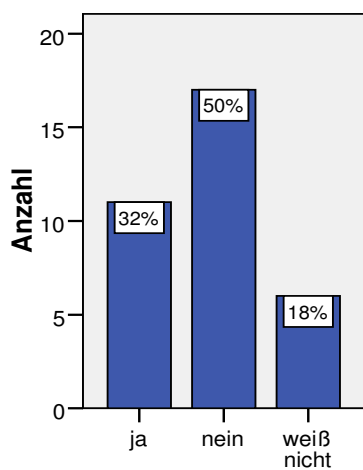


Statistik:

Fälle	Gültig	24
	Fehlend	10
	Median	5

Fehlende Werte: Weiß nicht

Sind Sie der Meinung, dass in Ihrer Institution/Organisation die Maßnahmen gegen Korruption verstärkt werden sollten?



Die Hälfte der Befragten äußerte sich gegen eine Verstärkung der Maßnahmen, was auch die Beurteilung der Wirksamkeit reflektiert. Ein Drittel trat jedoch für eine Verstärkung ein. Allgemein wurden die Maßnahmen von vielen schon als ausreichend wirksam empfunden, denn es wird, wie in Abschnitt b) angesprochen, intern auch kaum Korruption wahrgenommen. Während die politische Ebene vielleicht eher in Richtung Verstärkung der Maßnahmen tendierte, sprachen sich die Befragten der operativen und der

implementierenden Ebene eher gegen eine Verstärkung aus. In mehreren Interviews wurde eine gewisse „Prüfmüdigkeit“ geäußert, und die Befürchtung, „Verstärkung“ bedeute vor allem zusätzlichen Aufwand, aber nicht die Verbesserung des Systems insgesamt bzw. seiner Effizienz.

Eine zentrale Aussage war beispielsweise: Ja, aber Antikorruptionsmaßnahmen dürfen nicht zu einem lästigen Prozedere verkommen, sondern sie müssen ‚lebbar‘ sein.

Folgende weitere Erklärungen und Verbesserungsvorschläge wurden geäußert:

- Aufmerksamkeit schaffen ist wichtig
- Mehr Informationsaustausch und Fortbildung wären gute Idee
- Systematische Information von Projektmanagern, wie Korruption in Projekten aussehen kann
- Leitfaden über den Umgang mit Misständen in Projekten wäre hilfreich
- Schon bei der Einschulung sollte Korruption behandelt werden und im Training sollte man auf mögliche Korruptionsfälle vorbereiten
- Unterstützung bei Anti-Korruptionsmaßnahmen bieten
- Richtlinien sind gut, aber ihre konsequente Umsetzung ist wichtig
- Richtlinien zur externen Buchprüfung für alle größeren Projekte sollten vorgegeben sein
- Audit-Firma sollte alle drei Jahre gewechselt werden
- ISO 9000 für Qualitätsmanagement ist ein guter Platz, Korruptionsrisiken zu behandeln und standardisierte Verfahren zu entwickeln
- Kontrollsysteme übertragbar machen (z. B. Vereinheitlichung von Buchhaltungs-Software)
- Das Gesamtsystem muss richtig aufgesetzt sein
- Thema Korruption sollte man in Zusammenarbeit mit Partnern enttabuisieren
- Aufbau von Vor-Ort-Strukturen/Zusammenarbeit mit lokalen Partnern verbessern
- Vor allem ex-ante Maßnahmen und strukturelle Maßnahmen in den Zielländern sind wichtig
- „Publish what you spend“-Ansatz ist ein wirksames Instrument
- Probleme sollten pro-aktiv angesprochen werden, statt der Einstellung: „Weil etwas nicht sein darf, kann es nicht sein!“
- Whistleblowing sollte diskutiert und eventuell systematisch eingeführt werden
- Gutes Personal im Feld ist wichtig
- Kenntnis des lokalen Kontext und Kontinuität des Personals sind wichtig

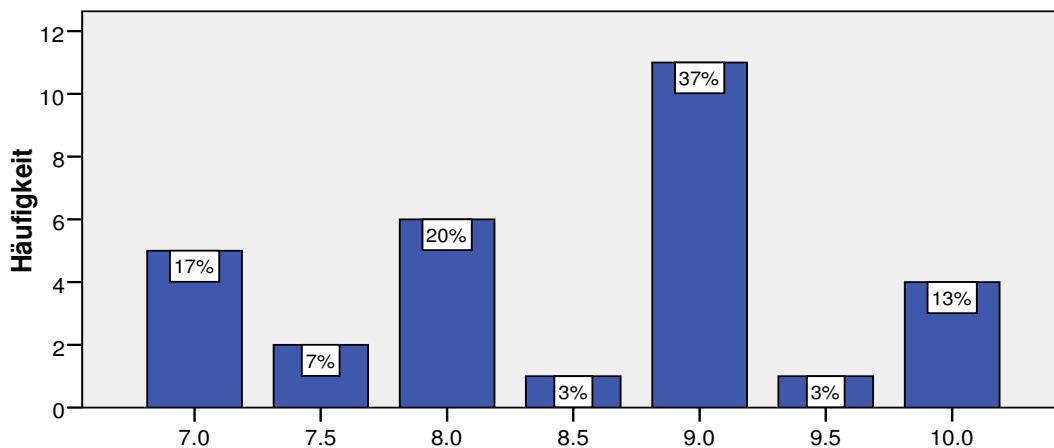
Argumente, die gegen eine Verstärkung erwähnt wurde:

- Korruption ist schon ausreichend thematisiert;
- Man sollte eher darüber diskutieren, ob man unter besonders korrupten Bedingungen überhaupt Projekte in dem Land machen soll. „Aber man will ja etwas bewegen, und nicht nur in „einfache“ Länder gehen“. Aber bei humanitären Katastrophen darf man nicht wegschauen.

Für wie ausgeprägt halten Sie das Bewusstsein der Mitarbeiter Ihrer Institution/ Organisation in Bezug auf Korruptionsgefahren und –vorbeugung

Diese Frage ist eine in höchstem Maße subjektive Einschätzung, denn Bewusstsein kann man bekanntlich nicht direkt messen. Wie das Bewusstsein der Mitarbeiter eingeschätzt wird zeigt folgende Grafik:

1 (gering) - 10 (groß)



Statistiken:

Fälle	Gültig	30
	Fehlend	4
	Median	9

Fehlende Werte: Weiß nicht

Grund für diese Frage ist das allgemeine Empfinden von TI, dass das Bewusstsein über die mit Korruption verbundenen Risiken immer noch verbessert werden kann.

Der hohe Median, relativ nahe an der oberen Grenze, zeigt deutlich den Optimismus der Befragten. Es gab bei dieser Einschätzung keine Unterschiede zwischen den drei Verantwortungsebenen. Die positive Einschätzung bei dieser Frage wird allerdings dadurch relativiert, dass sich mehrere Interviewte bei späteren Fragen für zusätzliche Trainings, Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung aussprachen (siehe Abschnitt g).

Fünf Interviewte waren jedoch etwas kritischer und bewerteten das Bewusstsein nur mit sieben von zehn möglichen Punkten, diese Gruppe sah also noch Verbesserungspotentiale.

So wurde von ihnen zum Beispiel die Annahme derer, dass es in ihrem Bereich keine Korruption gebe, kritisch hinterfragt. Ebenfalls wurde bemerkt, dass möglicherweise nicht in jedem Bereich alle Facetten der Korruption bekannt sind.

Anmerkungen zu den Ergebnissen von Abschnitt d):

- *Die Wirksamkeit der Anti-Korruptionsmaßnahmen österreichischer EZA-Institutionen/-organisationen wird weitgehend positiv eingeschätzt, auch wenn es dazu kritische Bemerkungen gab.*
- *Es fällt jedoch auf, dass gleichzeitig eine beachtliche Anzahl von teils grundlegenden und konkreten Verbesserungsvorschlägen gemacht wurden, die signalisieren, dass offenbar doch ein gewisser Raum für die Fortentwicklung des Instrumentariums gegeben ist – was aus Sicht von TI-Österreich aufgegriffen werden soll.*

Besonders erwähnenswert sind insbesondere folgende Anregungen:

- *Verbesserung des Systems und der Effizienz der Maßnahmen gegen Korruption und der Kontrollmethoden*
- *Standardisierte Verfahren für Anti-Korruptionsmaßnahmen entwickeln*
- *Qualität, Organisation und Kosten von Audits mehr Aufmerksamkeit widmen*
- *Vorkehrungen für funktionierendes Whistleblowing einrichten*
- *Mehr Informationsaustausch und Fortbildung*
- *Unterstützung bei Anti-Korruptionsmaßnahmen bieten*
- *Die vielfältigen Anregungen kamen übrigens von einer großen Anzahl von Befragten, was darauf schließen lässt, dass systematischerer Erfahrungs- und Meinungsaustausch zwischen den diversen Institutionen/Organisationen nützlich wäre.*
- *Ein weiterer bemerkenswerter Aspekt ist, dass eine große Anzahl von Befragten keine Antwort auf die Frage wusste (oder geben wollte), wie die Wirksamkeit der Maßnahmen gegen Korruption in der EZA einzuschätzen ist.*

e) TRANSPARENZ DER INSTITUTIONEN/ORGANSIATIONEN

Halten Sie die Transparenz in Ihrem EZA-Bereich für ausreichend oder unzureichend?

Können Bürger/Spender an Informationen über die Mittelverwendung gelangen? Wenn ja, auf welche Weise sind welche Informationen zugänglich?

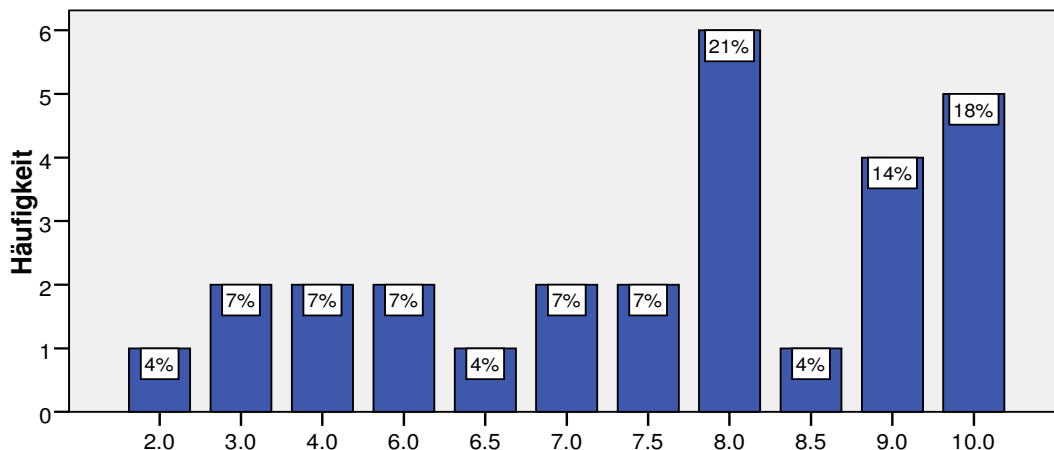
Ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Korruption in der EZA ist Transparenz, insbesondere was Vergabeprozesse und die Durchführung von Projekten betrifft, sowie hinsichtlich der Verwendung der Finanzierungsmittel. Letztes ist besonders sensibel für NGOs, deren Aktivitäten zu einem wesentlichen Teil durch Spenden finanziert werden.

Der Fragebogen beinhaltete eine generelle Einschätzung des Ausmaßes an Transparenz in den jeweiligen Institutionen; weiters eine spezifische Frage zum Zugang zu Informationen über die Mittelverwendung der jeweiligen Institutionen.

(Fragen nach Transparenz wurden implizit auch dort gestellt, wo es um die Prozesse von der Planung von Vorhaben bis zur Evaluierung nach Abschluss des Vorhabens geht; siehe Abschnitte g) und h))

Ausmaß an Transparenz

1 (unzureichend) – 10 (ausreichend)



Statistik:

Fälle	Gültig	28
	Fehlend	6
	Median	8

Fehlende Werte: weiß nicht, keine Antwort

Der überwiegende Teil der Interviewpartner zeigte sich zufrieden mit dem Ausmaß an Transparenz der eigenen Organisation.

- Oberes Drittel: 71%
- Mittleres Drittel: 18%
- Unteres Drittel: 11%

Wenn man diese Einschätzungen jedoch so manchen Kommentaren gegenüberstellt, wie die Transparenz anderer EZA-Institutionen/Organisationen und die Transparenz im Allgemeinen gesehen wird, zeigt sich allerdings ein gewisser Widerspruch. Das führt zur Frage: „Transparent für wen?“

Die allgemeine Zufriedenheit (oberes Drittel) war auf der politischen Ebene besonders hoch (84%), während sie auf der operativen Ebene etwas unter dem Durchschnitt lag – was möglicherweise mit der Nähe zu den Benützern der Informationen zusammenhängt. Unzufriedenheit mit der Transparenz im eigenen EZA-Bereich (unteres Drittel) äußerten einzelne Interviewpartner aus allen drei Bereichen (politische, operative und implementierende Ebene).

Die Einschätzung der Informationen über die Mittelverwendung, die sich bei unserem Studium diverser Berichte ergeben hat, ist durchaus differenziert.

Wie sehen die Informationen über EZA prinzipiell aus:

- Über die insgesamt aufgewendeten Mittel für EZA-Aktivitäten, die aus öffentlichen Haushalten finanziert werden, finden sich Informationen genereller Natur in eher wenig differenzierter und wenig aussagekräftiger Form, was strategische Überlegungen und deren konkrete Umsetzung anlangt, in den Budgets und Rechnungsabschlüssen der jeweiligen Institutionen (Bund, Länder).
- Detailliertere Informationen über die operativen Aktivitäten und die Verwendung der Finanzierungsmittel finden sich in den Geschäftsberichten (auch auf Websites) der jeweiligen operativen Institutionen (ADA, Internationale Finanzinstitutionen, OeKB, OeEB).

Jedoch sind die Informationen etwa über Projektausschreibungen, über konkrete laufende Projekte und deren Evaluationen durchaus unterschiedlicher Qualität und Aussagekraft, und nicht selten sind sie nicht systematisch oder überhaupt nicht vorhanden.

- NGOs veröffentlichen üblicherweise Geschäftsberichte auf ihren Websites. Transparenz von spendenfinanzierten Aktivitäten ist von besonderer Bedeutung, da Unregelmäßigkeiten bei der Verwendung der Mittel durch eine NGO zu einem bedrohlichen Rückgang der allgemeinen Spendenbereitschaft führen können, also auch bei anderen NGOs. Insofern ist der Anspruch an das Ausmaß und die Qualität der Informationen über die Führung der Geschäfte und die Verwendung der Spendenmittel von wesentlicher Bedeutung.

Weiters ist das finanzielle Volumen der von österreichischen NGOs umgesetzten EZA-Vorhaben etwa ebenso groß wie das der bilateralen öffentlichen EZA, wobei nur letztere der Kontrolle durch Rechnungshöfe unterworfen ist. Dies unterstreicht die Relevanz von transparenter Verwendung der Spendenmittel.

- Das Österreichische Spendengütesiegel stellt eine Bestätigung durch den unabhängigen Wirtschaftsprüfer dar, dass die geprüfte NGO u. a. die ihm zur Verfügung stehenden Spendengelder dem Spendenzweck entsprechend verwendet hat, dass sie über ein geordnetes Rechnungswesen und ein funktionierendes internes Kontrollsystem verfügt und gewisse Mindestinformationen öffentlich macht.

Das Siegel kann im Zusammenhang mit der jährlichen Prüfung des Jahresabschlusses verliehen werden. Der jährliche Finanzbericht muss eine vollständige Darstellung der

Spendeneinnahmen und Spendenverwendungen aufweisen und eine Mindestgliederung der Spendeneinnahmen und der Ausgaben haben.

Soweit nur die Mindestgliederung öffentlich zur Verfügung gestellt wird, würden aus Sicht von TI-AC jedoch keinerlei Schlussfolgerungen möglich sein, was die konkreten Inhalte und die Effektivität der Mittelverwendung für EZA betrifft. Weiters enthält die Kriterienliste für das Spendengütesiegel keine direkten oder indirekten Fragen nach allfälliger Bestechung/Korruption, bzw. stellt es auch keine Bestätigung dar, dass diese nicht vorkommt.

Nichtsdestotrotz stellt der Prüfprozess ein gewisses Maß an Sicherheit her, dass sich die freiwillig geprüfte NGO der geordneten Kontrolle durch einen unabhängigen Prüfer unterzieht und ihr Finanzwesen gemäß den erforderlichen Standards gestaltet. Mit wenigen (wenn auch nicht unbedeutenden) Ausnahmen verfügen alle NGOs aus dem EZA-Bereich über das Spendengütesiegel.

Bemerkungen zu veröffentlichten Geschäftsberichten auf Websites:

Optimalerweise sollten jährlich Geschäftsberichte mit folgenden Kriterien hinsichtlich der Tätigkeit der Institution/Organisation, Informationen über Projekte sowie Mittelverwendung veröffentlicht werden:

Informationen sollen

- leicht zugänglich bzw. leicht auffindbar sein
- aktuell sein
- logisch strukturiert sein, sodass sich die wesentlichen Fragestellungen über die Schwerpunkte, die konkreten Aktivitäten, die damit verbundenen Prozeduren, und die Erfolge und Probleme leicht beantworten lassen
- komplette und aussagekräftige Darstellung der Mittelverwendung enthalten; dies ist insbesondere für spendenfinanzierte Organisationen relevant

Aus der Befragung und der anschließenden Recherche auf diversen Websites ergaben sich unterschiedliche Eindrücke, nämlich solche positiver Natur, weil benutzerfreundlich und aussagekräftig – und andererseits kritisch Eindrücke:

Positive Merkmale - benutzerfreundlich

- Informationen leicht auffindbar
- aktuelle sowie relevante qualitative Informationen über Ziele, das Programm und die Projekte der Organisation
- Informationen über die Abwicklung der Tätigkeiten (Projektberichte)
- gewisse qualitative Aussagen zu den Projekten/Aktivitäten (Evaluierung)
- konsistente Darstellung der Verwendung der Mittel

Kritische Merkmale:

- Suchprozesse auf der betreffenden Website notwendig, um die entsprechenden Informationen zu finden

- Unzureichend strukturierte Informationen, die schlüssige Aussagen erschweren (wozu auch so genannte „Zahlenfriedhöfe“ gehören)
- Manche Informationen nicht vorhanden (wie Projektausschreibungen, Evaluierungsberichte)
- Nur minimale finanzielle Informationen, die Schlussfolgerungen über die Verwendung der Mittel nicht oder nicht ausreichend zulassen (insbesondere bei manchen spendenfinanzierten NGOs)
- nicht-aktuelle Jahresberichte auf der Website

Einige relevante Aussagen aus der Befragung:

Von öffentlich finanzierte Institutionen

- Die genannte Institution ist grundsätzlich sehr transparent; aber man kann immer noch verbessern; z. B.: Begründung für Entscheidungsfindung öffentlich machen. Dies könnte aber möglicherweise zu Lasten der Offenheit in der Diskussion über das Projekt oder das Zielland gehen; diesbezüglich besteht ein gewisses Spannungsfeld
- Geschäftsbericht und Konditionen sind auf OeKB-Website abrufbar; einige Projekte werden dargestellt nach Rücksprache mit Unternehmen; laufend Informationsveranstaltungen (Firmen werden sensibilisiert)
- OeEB: Informationen über Mittelverwendung auf OeEB-Website, Geschäftsbericht, Projekte und calls for proposal im Internet

Von diversen NGOs

- Jedes Projekt wird auf der Website beschrieben
- Auch Evaluierungsberichte werden auf Website veröffentlicht
- Jahresbericht wird nur mit Grundzahlen veröffentlicht; detaillierte Projektinformationen auf Anfrage
- Großspender erhalten Audits und Berichte
- Nur auf Anfrage transparent. Geschäftsbericht wird nicht im Internet veröffentlicht, Spender fragen auch nur selten danach. Auf konkrete Anfragen gibt es konkrete Antworten
- Es fehlen Kapazitäten, um ausführliche „lesbare“ Beschreibungen zu liefern
- Möglichkeit zur Beschwerde soll gegeben werden, möglichst per Internet
- NGO-Kofinanzierung der ADA ist transparent, aber sonst wird ADA problematisch beurteilt, z.B. ist ADA-Ausschreibungssystem undurchsichtig (EU besser)
- Es muss aus den Informationen klar ersichtlich werden, nach welchen Kriterien öffentliche Gelder für EZA-Projekte vergeben werden

Einige spezielle Bemerkungen (auch über jeweils andere Institutionen)

- Zitat aus der Befragung: „In Österreich gibt es keine Kultur der Transparenz“
- Mehr Transparenz bei der österreichischen EZA würde dazu beitragen, dass die Menschen mehr für EZA übrig haben

- Parlamentarische Anfragen laufen oft ins Leere und sind daher nicht geeignet, um Transparenz sicherzustellen
- Transparenz nicht zufriedenstellend, da man nur Erfolge veröffentlichen möchte und wenig Analysen präsentiert. Wünschenswert wäre, konkrete Projektbeschreibungen, Zwischenberichte etc. im Internet zu veröffentlichen
- Informationen über ADA-Projekte sollten nicht nur via ÖFSE publiziert werden, sondern auch auf der ADA Homepage sein
- ADA sollte viel aktiver informieren; IFIs und EU informieren besser via öffentlich zugängliche Informationen, die man sich bei ADA nicht holen kann. Gut wären auch mehr Analysen und Schlussfolgerungen über die EZA-Aktivitäten (aber nicht zu detailliert)
- Websites von SIDA, DANIDA sind viel informativer als ADA
- Multilaterale Mittelverwendung ist völlig unzureichend transparent, auch die Budgethilfe
- Eine NGO hat via Internet einen „beneficiary complaint mechanism“ etabliert (z.B. hat so ein Dorf mitgeteilt, dass es nichts aus einem spezifischen Projekt bekommen hat)
- Diskussionsforum über Projekte wäre gut
- Man könnte eventuell ein „Transparenzsiegel“ einführen und Transparenzkriterien festlegen
- Es gibt das Spendengütesiegel, aber die Veröffentlichung der Finanzberichte auf der Website wird nicht überprüft

Anmerkungen zu den Ergebnissen dieses Abschnitts:

- ***Transparenz ist ein Schlüsselinstrument zur Vermeidung von Korruption, denn sie erhöht das Risiko einer Entdeckung und verringert gleichzeitig die Gelegenheiten, korrupt zu handeln.***
- ***Die Befragung hierzu zeigte einen gewissen Widerspruch zwischen der Einschätzung der eigenen Transparenz (überwiegend zufrieden) und der (weniger guten) Einschätzung der Transparenz der jeweils anderen EZA-Akteure.***
- ***Daraus resultieren die Fragen:***
 - ***Transparent – für wen?***
 - ***Wie stellt man Benutzerfreundlichkeit sicher?***
 - ***Welche Informationen sollten Geschäftsberichte und sonstige Berichte zumindest liefern, um den (zumindest durchschnittlich) interessierten Lesern schlüssige und gut lesbare Darstellungen über EZA-relevante Fragestellungen zu geben, aus denen sich Schlussfolgerungen über die Ausrichtung und Wirksamkeit der jeweiligen EZA-Akteure ableiten lassen (Evaluationsberichte)?***
- ***Manche NGO-Geschäftsberichte sind hinsichtlich Lesbarkeit, Aussagekraft und Vollständigkeit vorbildhaft***
- ***Ausschreibung öffentlich finanzierter Vorhaben muss gesichert sein***

- *Leichte Auffindbarkeit aussagekräftiger finanzieller Informationen ist bei allen Akteuren wichtig, da so der öffentlichen Kritik, intransparent und ineffizient zu sein, aktiv entgegengewirkt wird.*

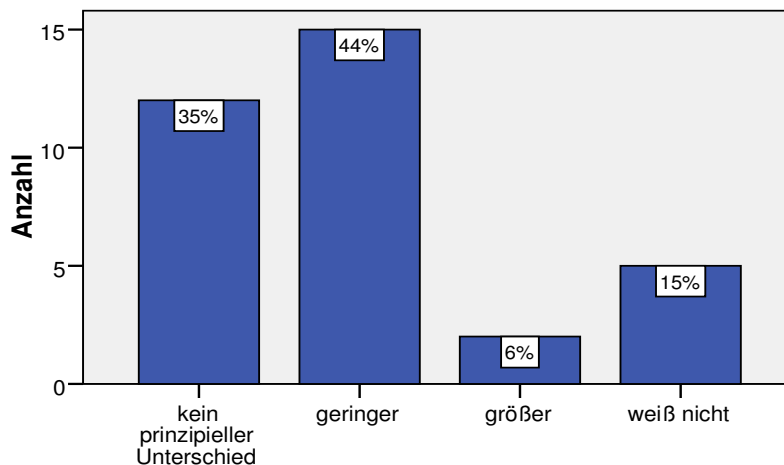
f) Schätzen Sie die Korruptionsanfälligkeit in der bilateralen EZA für geringer oder größer als in der EZA internationaler/multilateraler Institutionen ein?

Diese Frage stellt einen kleinen Exkurs zum Thema Einschätzung von Korruptionsanfälligkeit dar. Sie bezieht sich auf die oft gehörte Behauptung, dass multilaterale Institutionen von Korruption häufiger betroffen sind als die bilaterale EZA.

Zwar folgte knapp die Hälfte der Befragten (15) dieser Einschätzung; immerhin sah jedoch ein Drittel (12) keinen prinzipiellen Unterschied, und 2 Befragte schätzten die Korruptionsanfälligkeit der bilateralen EZA für größer ein.

Als wesentliche Bestimmungsfaktoren, unabhängig von bilateral oder multilateral, wurden genannt:

- Größe der Projektvolumina
- Wirksame Kontrolle
- Prüfkapazitäten
- Sorgfältige Partnerauswahl und langfristige Partnerschaft
- Nähe zum Projekt
- Zugehörigkeitsgefühl zur Institution/Organisation
- Transparenz, Risiko der Entdeckung
- Ausmaß der zu erwartenden Sanktionen
- Rechtsstaatlichkeit im Empfängerland



Wesentliche Aussagen über größere Anfälligkeit multilateraler Institutionen

- Multilaterale Institutionen haben tendenziell große Projekte, diese sind weniger überprüfbar, Prüfkapazitäten sind zu gering, sind mit der Kontrolle weiter weg
- Große Summen bedeuten große Anfälligkeit für Korruption
- Je weiter weg vom Geld, desto weniger Verantwortungsgefühl

- Je mehr Akteure involviert sind, desto undurchsichtiger und anonymer, und desto mehr Fehler werden gemacht
- Je mehr Stufen, desto weniger direkte Verantwortung wird empfunden

Es wurden jedoch auch folgende Aussagen gemacht:

- Große bilaterale Geber sind ähnlich anfällig wie Internationale Finanzinstitutionen (IFIs)
- bei den IFIs gibt es eher Großkorruption, bei bilateralen Gebern eher Kleinkorruption; daher sind IFIs absolut vielleicht durch größere Korruptionsbeträge betroffen, aber prozentuell genauso wie bilaterale Geber
- Für multilaterale und bilaterale Organisationen gibt es Beispiele in beide Richtungen

Aussagen für geringere Anfälligkeit der bilateralen EZA

- In der bilateralen EZA und bei NGOs herrscht allgemein größerer persönlicher Verantwortungsdruck
- In kleinen Organisationen ist die direkte und indirekte Kontrolle stärker, und das Zugehörigkeitsgefühl größer
- Je direkter die Beziehungen, desto nachvollziehbarer sind die Prozesse
- In Österreich eher kleine Projekte und relativ viel Personal

Aussagen zur geringeren Anfälligkeit multilateraler Institutionen

- Weltbank und andere IFIs agieren sehr professionell, sind bei Abwicklung sehr fortgeschritten und unterstützen lokale Institutionen
- Weltbank setzt große Ressourcen für Kontrolle ein
- Weltbank ist sehr transparent – alles am Internet; bilaterale Geber sind in der Regel weniger transparent
- Bei den IFIs werden Projekte teilweise im Internet ausgeschrieben, dadurch ist persönlicher Kontakt erst nach Zuschlag möglich, was die Möglichkeiten der Korruption einschränkt.

Anmerkungen zu den Ergebnissen dieses Abschnitts:

- ***Die Einschätzungen über die Korruptionsanfälligkeit bilateraler versus multilateraler EZA reflektiert im Wesentlichen die entsprechenden Erfahrungen der Befragten mit bilateralen und multilateralen EZA-Aktivitäten.***
- ***Als relevantere Bestimmungsfaktoren für Korruptionsanfälligkeit wurden eher diverse qualitative Merkmale gesehen:***
 - ***Größe der Projektvolumina***
 - ***Wirksame Kontrolle***
 - ***Prüfkapazitäten***
 - ***Sorgfältige Partnerauswahl und langfristige Partnerschaft***
 - ***Nähe zum Projekt***

- **Zugehörigkeitsgefühl zur Institution/Organisation**
- **Transparenz, Risiko der Entdeckung**
- **Ausmaß der zu erwartenden Sanktionen**
- **Rechtsstaatlichkeit im Empfängerland**

II. MASSNAHMEN GEGEN KORRUPTION

g) KONKRETE DETAILS ÜBER MASSNAHMEN GEGEN KORRUPTION UND DEREN UMSETZUNG

Wendet Ihre Organisation/Institution konkrete Maßnahmen gegen Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit an? Wenn ja, wie werden die Vorgaben konkret umgesetzt?

Die Befragung ergab eine Fülle von einschlägigen Maßnahmen, die in den Institutionen/Organisationen zum Einsatz kommen; es gab kaum Befragte, die noch keine Maßnahmen gegen Korruption eingeführt und umgesetzt haben.

Generell lässt sich sagen, dass die von den Befragten zitierten Maßnahmen auf alle relevanten Phasen des Projektzyklus (Phasen von der Planung bis zur Umsetzung von Entwicklungsprojekten) abzielen, weiters auch auf innerorganisatorische Maßnahmen. Inwieweit jedoch in den einzelnen Institutionen/Organisationen ein alle wesentlichen Handlungsbereiche abdeckendes Maßnahmenbündel vorhanden ist, konnte im Rahmen dieser Studie naturgemäß nicht geprüft werden. Einige nicht unwesentlichen Akteure der österreichischen EZA verwiesen auf umfassende einschlägige Überprüfungen durch Wirtschaftsprüfer oder internationale peer reviews, die sich mit der gesamten inneren Organisation, dem Finanzmanagement und mit der Durchführung der relevanten EZA-Aktivitäten befassen.

Maßnahmen bezüglich Phasen des Projektzyklus:

Zu allen im Fragebogen angegebenen Phasen wurden je nach Befragten mehr oder weniger Angaben gemacht, was die Existenz von spezifischen Maßnahmen gegen Korruption betraf. Beginnend mit der strategischen Zielsetzung, über Projektselektion, Vergabe, finanzielle Abwicklung und das Monitoring bis hin zu Evaluierung der Projekte sowie allfällige Sanktionen; für alle Phasen wurden - in unterschiedlichem Ausmaß - Maßnahmen genannt, welche für Interventionen möglichst keinen Spielraum lassen und das Risiko von Korruption möglichst gering halten sollen.

Von der politischen Ebene kamen Angaben über den generellen Auftrag an die nachgeordnete abwickelnde/programmierende Ebene, das Thema Vorkehrungen gegen Korruption zu beachten. Sie kann über die Vertretung in Aufsichtsgremien gewissen direkten Einfluss nehmen, was die konkrete Ausgestaltung und Ausführung von Anti-Korruptionsmaßnahmen anlangt, wie z. B. spezifische Vorgaben Richtlinien oder Klauseln in Verträgen. Die Akteure dieser Ebene selbst wurden generell als weniger anfällig erachtet, da sie keine direkten Entscheidungen über Projekte und deren Durchführung treffen.

Die operative Ebene beschäftigt sich gemäß ihres Auftrags von der übergeordneten Ebene speziell mit Maßnahmen gegen Korruption. Grundsätzlich zitierten alle größeren Akteure dieser Ebene ähnliche Maßnahmenkataloge. Diese umfassen vier wesentliche Punkte:

1. Mehrstufiger Projektgenehmigungsprozess, 4-Augen-Prinzip bei den wichtigen bzw. sensiblen Entscheidungen, Rotation von Entscheidungsträgern, Funktionstrennung von Projektverwaltung und Projektprüfung, systematische Überprüfung der Projektwerber, Plausibilitätsprüfung der Projektanträge
2. Standardisierte Ausschreibungsverfahren (Betragsgrenzen) und Verträge (mit Antikorruptionsklauseln)
3. Standardisiertes Kontrollwesen (Monitoring und Evaluierung), finanzielle und narrative Berichte, vor Ort-Besuche, Überprüfung durch Wirtschaftsprüfer, Spendengütesiegel (oder auch nicht), stichprobenartige oder bei konkreten Hinweisen genaue Prüfung der Belege
4. Innerorganisatorische Maßnahmen: Sensibilisierung der Mitarbeiter, interne Schulungsmaßnahmen, Arbeitsverträge, Richtlinie zur Geschenkkannahme, Richtlinie zu Interessenskonflikten, Verhaltenskodex.

Die konkrete Ausformung der einzelnen Maßnahmen unterscheidet sich naturgemäß zwischen den Organisationen; auch innerhalb der Organisationen werden projektabhängig einige Maßnahmen besonders verstärkt oder weggelassen. Von etlichen Befragten wurde betont, dass besonderes Gewicht auf präventive Maßnahmen gelegt wird. Konkrete Sanktionen wurden dagegen kaum erwähnt.

Prinzipiell sollte jeder Schritt im Projektzyklus darauf ausgerichtet sein, dass möglichst kein Spielraum für korrupte Handlungen vorhanden ist. Auch muss sich grundsätzlich jede Organisation regelmäßig fragen, ob ihr System resistent gegen Korruption in den verschiedenen Handlungsbereichen ist. Hierzu gaben die meisten Organisationen an, sich laufend mit den Entwicklungen zu beschäftigen und die Maßnahmen zu aktualisieren, falls erforderlich.

Auf der implementierenden Ebene waren die Aussagen aus dem Bereich der NGOs sowie Unternehmen und Konsulenten gemischt. Die Akteure aus dem Unternehmensbereich, die dem Phänomen Korruption und Transparenz explizit Aufmerksamkeit widmen, wenden das 4-Augen-Prinzip an, führen regelmäßig Kontrollen durch, haben ein „Agent Check Programm“ und standardisierte Verträge mit den lokalen Agenten inklusive einer Antikorruptionsklausel, Erfahrungsaustausch mit anderen Firmen; Training durch die Internationale Handelskammer, interne Codes of Conduct.

Budgethilfe:

Budgethilfe als spezifisches Instrument der Entwicklungszusammenarbeit stellt einen besonderen internationalen Schwerpunkt dar, an dem sich auch Österreich im Wege der ADA beteiligt. Angesichts der entwicklungsstrategischen Bedeutung dieser Maßnahme, aber auch der möglichen Missbrauchsanfälligkeit, widmet Transparency International der Budgethilfe besondere Aufmerksamkeit⁸. Wesentlich ist der grundlegende Aufbau eines funktionierenden fiskalischen Systems des jeweiligen Partnerlandes, um die widmungs- und ordnungsgemäße Verwendung der internationalen Mittel für Budgethilfe sowie seines eigenen nationalen Budgets sicherzustellen.

⁸ http://www.transparency.org/global_priorities/poverty/corruption_aid_1/aid_forms#budget

In der Befragung durch TI-AC wurden insbesondere folgende Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung genannt: strenge Auswahlkriterien für Empfängerländer von Budgethilfe; die Geber verpflichten sich zu harmonisierter Vorgangsweise; strikte vertragliche Anti-Korruptionsklauseln; Kontrollinstitutionen für öffentliche Finanzen (insbes. Rechnungshöfe, Anti-Korruptionsagenturen) sowie Einrichtungen der Zivilgesellschaft müssen funktionieren; laufende Kontrolle und regelmäßige Evaluation; Unterstützung zur Stärkung der staatlichen Strukturen und der Zivilgesellschaft, um die lokale Kontrolle der Mittelverwendung zu verstärken und dadurch gezielt gegen Korruption vorgehen zu können.

Möglicherweise kann Budgethilfe spezifische Angriffsflächen für Korruption bieten⁹. Da sich die internationale Gebergemeinschaft dieser Gefahr jedoch besonders bewusst ist, werden spezielle Vorkehrungen dagegen getroffen, die bei anderen EZA-Instrumenten weniger systematisch und stringent zur Anwendung kommen.

Interessante Aussagen zu konkrete Maßnahmen gegen Korruption in EZA:

- „Das Unternehmen hat sich hinsichtlich Verhinderung von Korruption klare Kriterien gegeben und kommt gut damit durch“
- Dagegen meinte ein anderer Befragter, er könne sich nicht vorstellen, dass es keine Firma gibt, die in einem genannten Land nicht besticht. „Auch wenn man sich ein paar Jahre daran hält, irgendwann kommt der Zeitpunkt, wo man doch zahlt oder aufgibt“
- Befragte aus dem Unternehmensbereich erwähnten auch die Praxis der lokalen Agenten, die für die Anbahnung bis zur Abwicklung von Projekten vor Ort eingeschaltet werden.
Dadurch könnte es möglicherweise zu einer „Auslagerung“ von Korruptionsrisiken kommen. Es wurde auf die besondere Beachtung dieses Aspekts verwiesen und es wurden Vorkehrungen zitiert, die dieser Möglichkeit vorbeugen sollen, wie z. B. Provisionsgestaltung (Begrenzung, Auszahlung ex-post, rechtliche Klauseln)
- Relativ häufig wurde die Bedeutung von systematischem Erfahrungsaustausch mit anderen Experten und von einschlägigem Training, wie etwa durch die Internationale Handelskammer (ICC) erwähnt
- Codes of Conduct dürften meistens Standard sein, wenn auch bemerkt wurde, dass die konkrete Umsetzung manchmal bzw. oft schwierig sei
- Zur Frage nach Sanktionen: „Nichts schriftlich, aber es wird durchgegriffen; mit gewissen Firmen wird nicht mehr zusammengearbeitet, weil sie die eigenen Werte nicht erfüllen (inklusive Transparenzstandards)“

Die Frage, ob die genannten Maßnahmen noch verstärkt werden sollten, wurde wie auch bereits früher dargestellt (Abschnitt d), von den meisten verneint.

So einfach diese Antwort vielen Akteuren fiel, so schwer war es bei der Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen. Nachfolgend waren die Interviewten aufgefordert besonders wichtige, also die als sehr wirksam empfundenen Maßnahmen zu nennen.

Welche der Maßnahmen halten Sie für besonders wichtig?

Diese Frage wurde inhaltlich sehr umfassend beantwortet. Der oben genannte Katalog an Maßnahmen wiederholte sich in detaillierter Form und wurde durch etliche weitere und aktuell zur Diskussion stehende Maßnahmen ergänzt.

An generellen Maßnahmen wurden erwähnt:

- Ein systemischer Ansatz bei Antikorruptionsmaßnahmen ist wesentlich; nicht nur einzelne spezifische Maßnahmen seien anzuwenden, sondern das ganze Spektrum der EZA und der Aktivitäten der jeweiligen Institutionen müsse gesamthaft umfasst sein. Das ganze System müsse passen. Dazu gehöre die auch Sensibilisierung durch einen Verhaltenskodex sowie das Vorleben der Werte durch die Vorgesetzten. Es müsse jedem Beteiligten klar vorgelebt werden, dass Korruption nicht geduldet wird.
- Dazu gehören jedoch gegebenenfalls auch Sanktionen, denn werden diese im Schadensfall nicht umgesetzt, so verlieren sie ihre präventive Wirkung und die Täter könnten sich sicher fühlen
- Geberkoordination ist wichtig (z. B. bei Budgethilfe). Dies steigert die Effektivität der gesamten EZA, reduziert die Implementierungskosten der beteiligten Geber und die Transaktionskosten der Partnerländer
- Gegen Korruption soll vorgebeugt werden und das Gewicht weniger auf repressive Maßnahmen gelegt werden
- Der Einfluss entsprechender gesetzlicher Rahmenbedingungen sowie Richtlinien wurde angesprochen, mit besonderer Betonung darauf, dass die tatsächliche Umsetzung, inklusive adäquater Sanktionen, ausschlaggebend sei. Die Umsetzung erschien einigen Befragten jedoch unzureichend und jedenfalls verbesserbar
- Dazu würden auch klare Richtlinien zum Umgang mit etwaigen Verdachtsfällen gehören.
- Es wurde weiters erwähnt, dass Betrugs- und Korruptionspolitik aktuell diskutiert werden, weil etwa ECHO (EU) bei Finanzierungen eine solche Politik von seinen Partnern erwartet. Von den österreichischen Partnern werde verlangt, sich um das Thema zu kümmern, wenn man weiter an engerer Zusammenarbeit interessiert sei. Grundsätzlich wurde dies von den Befragten begrüßt, doch es wurde bemängelt, dass keine Mustervorlage für ein solches Regelwerk von der EU oder anderen Institutionen (etwa in Österreich) bereitgestellt werde. Dies bedeute für die interessierten Organisationen nicht unbeträchtlichen zusätzlichen Zeitaufwand
- Als wesentlich wurden auch komplementäre Maßnahmen zur Stärkung der relevanten Kapazitäten und der Rechenschaftspflicht in den Partnerländern bezeichnet. Viele EZA-Akteure haben erkannt, dass Korruption auch deshalb entsteht, weil es den lokalen Partner an Managementstandards fehlt, beispielsweise in der Buchhaltung oder im Personalwesen. Daher erwähnten Vertreter/innen vor allem der österreichischen NGO-Szene besonders die Unterstützung bei der Einführung solcher Standards als wichtige Maßnahme
- „Man muss die lokalen Mitarbeiter (in nepotistischen Kulturen) davor schützen, dass es für sie leicht ist, etwas abzuzweigen!“ war auch eine Bemerkung in diesem Zusammenhang

- Es sei jedenfalls wichtig, sich eigene Standards bei der Partnerauswahl aufzuerlegen. Es wurde von einem Interviewten erwähnt, dass es oft problematisch sei, wenn Einzelpersonen unterstützt werden und die Vertretung vor Ort nicht gut ist

Weiters wurden folgende spezifischere Maßnahmen als wichtig erwähnt:

- Mit Abstand am häufigsten wurden die Worte „Sensibilisierung“ und „Bewusstseinsbildung“ angesprochen. Hier zeigt sich das Verständnis vieler österreichischer Akteure, dass das Wissen und die Zurkenntnisnahme der relevanten Phänomene ausschlaggebend sind. Genannt wurden vor allem Schulungen, die durch die Aufklärung der Mitarbeiter zu bestimmten Punkten das Problembewusstsein erhöhen sollen. So soll auch der Tabuisierung entgegen gewirkt werden und die Möglichkeit von „Kavaliersdelikten“ präventiv ausgeschlossen werden, die auch aus Unwissen heraus entstehen können
- Mehrere Bemerkungen kamen zu „Whistleblowing“, fünf Akteure der EZA haben diese Maßnahme ausdrücklich positiv angesprochen. Ein Befragter war jedoch anderer Meinung und meinte, die Verpflichtung, Hinweise geben zu müssen, sei grundsätzlich unethisch. Insgesamt ergab sich der Eindruck, dass sich eher wenige Akteure bisher näher mit diesem Thema befasst haben.

Wirksame Whistleblowing-Verfahren und Whistleblower-Schutz stehen als Teil einer umfassenden Antikorruptionspolitik auf der aktuellen Diskussionsagenda der internationalen Gemeinschaft (z. B. OECD, Weltbank, Transparency International). Es gibt verschiedene Aspekte dieser Maßnahme, von der Verpflichtung, Hinweise zu geben, bis zum Schutz der Hinweisgeber. Voraussetzungen für Whistleblowing ist jedenfalls, dass es Stellen gibt, an die Hinweise gemeldet werden können oder müssen, und die Sicherstellung der Anonymität von Informanten. Diese Fragen müssen jedenfalls in einer umfassenden Antikorruptionspolitik geklärt und organisiert sein

- Auch die Kontrollmaßnahmen der spezifischen Institutionen/Organisationen insgesamt wurden angesprochen. Regelmäßige Berichte und Besuche aller Projekte sowie Audits wurden explizit erwähnt. Doch gäbe es bisweilen „Vielfach-Audits“, z. B. wenn mehrere Geber in ein Projekt involviert seien. Es wurde in solchen Fällen gefordert, dass sich die Geber auf einen gemeinsamen Audit einigen sollten, was auch insgesamt kostengünstiger wäre
- Erfahrungsaustausch mit anderen Gebern wäre wichtig und wurde als durchaus verbesserungsfähig empfunden. In Österreich spielten auch informelle Netzwerke eine Rolle, in denen man sich gegenseitig über schlechte und gute Partner informiere
- Einen klaren Vorteil in diesem Punkt scheinen in internationale Dachverbände eingebundene Organisationen zu haben, bzw. kann man sich umgekehrt die Frage stellen: woher beziehen die international nicht eingebundenen Organisationen wertvolle und nützliche Informationen für Maßnahmen gegen Korruption?

Weiters wurden Transparenz und „End-User-Monitoring“ erwähnt:

- Der Wunsch nach verbesserter Transparenz wurde in Bezug auf die Ausschreibungs- und Vergabepraktiken angesprochen.

- Die Idee, „End-User-Monitoring“ umzusetzen, stammt aus dem NGO-Bereich und bringt die Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung oder Partner bei der Evaluierung und Kontrolle von Projekten mit sich.

Beide Maßnahmen erscheinen aus entwicklungspolitischer Sicht sinnvoll, denn sie würden nicht nur Korruption vorbeugen, sondern auch möglichen Ineffizienzen bei der Planung und Implementierung von Projekten.

Die Miteinbeziehung der Begünstigten in das Monitoring erscheint aus der Sicht von EZA allgemein und auch als „capacity building“- Maßnahme sinnvoll.

Anmerkungen zu den Ergebnissen des Abschnitts konkrete Maßnahmen gegen Korruption:

- *Die zahlreichen Bemerkungen über konkrete Maßnahmen gegen Korruption lassen auf einen horizontalen Diskussionsbedarf und Meinungsbildungsprozess schließen.*
- *Bei der Befragung fiel auf, dass NGOs offenbar relativ viel an Bemühungen und Zeit in die Ausarbeitung von Maßnahmen gegen Korruption investieren. Es entstand der Eindruck, dass es diesbezüglich viele Parallelaktivitäten gibt bzw. umgekehrt, wenig Koordination zu diesem Thema. Maßnahmen gegen Korruption sind jedoch zu einem wesentlichen Teil „technischer Natur“ und stark abhängig von spezifischen Erfahrungen, die man nicht unbedingt alle selbst gemacht haben muss, sondern derartige Kenntnisse können auch im Wege von Informationsaustausch erworben werden.*
- *Ein bedeutender Teil der Entwicklungen im Bereich Anti-Korruptionsmaßnahmen findet auf der Ebene international tätiger Organisationen statt; dies inkludiert internationale Finanzinstitutionen, die OECD sowie auch international agierende NGOs.*
- *Wie werden die strategischen und inhaltlichen Entwicklungen bezüglich Korruptionsbekämpfung an jene EZA-Akteure weitergegeben, die in diesen Organisationen nicht vertreten sind?*
- *Überlegungen zu Whistleblowing sollten sowohl innerhalb der einzelnen Institutionen/Organisationen als auch auf übergeordneter Ebene angestellt werden.*
- *Es kann zu Entscheidungssituationen kommen, in welchen konkrete Kooperation auf nationaler Ebene besonders wichtig wäre, wie z. B. im Fall von Bedrohung von Mitarbeitern, oder koordiniertes Vorgehen bei Auftreten systemischer Korruption in einem Partnerland.*
- *Könnte „End-user-Monitoring/Evaluierung ein nützliches Instrument sein? Und wie könnte es umgesetzt werden?*

h) KLARE VERANTWORTLICHKEITEN UND AUSTAUSCH ZWISCHEN DEN EBENEN

Das österreichische System der EZA ist funktionsmäßig in drei quasi „hierarchischen“ Ebenen angeordnet und hat eine Vielfalt von Akteuren mit teilweise recht unterschiedlichem Hintergrund und Interessen (staatlicher Bereich, NGOs, Unternehmen/Konsulenten).

Deshalb ist die Zuordnung von klaren Verantwortlichkeiten für Maßnahmen gegen Korruption besonders wichtig, um Lücken in der Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten zu vermeiden. Auch der laufende Austausch darüber zwischen den Akteuren der drei Ebenen erscheint wichtig, um die jeweils unterschiedlichen Erfahrungen weiterzugeben und auch bei der Fortentwicklung von Maßnahmen zu kooperieren.

Zu diesem Themenkomplex wurden alle Ebenen befragt, ob und welche Vorgaben sie von ihrer übergeordneten Ebene erhalten, beziehungsweise an die untergeordnete Ebene machen. Darüber hinaus wurden die Unternehmen und Konsulenten gefragt, ob sie für eine Verstärkung der Vorgaben von der übergeordneten Ebene sind, (d. s. in der Befragung ADA und OeKB).

Die Antworten zu diesen Fragen waren nicht immer konkret. Einige wenige Befragte konnten sie auch nicht beantworten. Manchmal wurden auch Vorbehalte bezüglich der Praktikabilität einzelner Maßnahmen ausgesprochen.

Die Antworten von der politischen Ebene zu Vorschriften an die Verantwortlichen der operativen Institutionen waren alle positiv. Die Vorgaben liegen, entsprechend der Aufgabenteilung, in generellen Aufträgen, das Thema zu beachten, wie zwischen BMEIA und ADA. Die Vorgangsweise bei den Instrumenten des BMF ist ähnlich, wenn auch anderen Inhalts und teilweise mit anderen Instrumenten (IFIs, OECD-Richtlinien v. a. betreffend Exportgarantien/ -finanzierung). Angemerkt sei die Vertretung der Ministerien in den Aufsichtsgremien der operativen Ebenen. Auf diese Art gibt es die Möglichkeit, die Einführung und Anwendung von Vorschriften in einem gewissen Maß zu bewirken und zu beeinflussen. Insofern wird Verantwortung auch von der politischen Ebene übernommen.

Bei den operativen Institutionen ADA, OeKB und OeEB ebenso wie bei den NGOs ist man sich in der Regel bewusst, welche Anforderungen an sie gestellt werden und welche Anforderungen sie selbst an ihre implementierenden Partner stellen. Sie reflektieren im Wesentlichen die Angaben, die die politische Ebene machte. Diese Ebene ist jedenfalls diejenige, die für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der korruptionsrelevanten Maßnahmen, inklusive Weitergabe an die implementierende Ebene, zuständig ist. Hinzu kommen auch jene Vorgaben, die im Rahmen von durch die EU (ko-)finanzierten Projekten zur Anwendung kommen.

Anforderungen der Oesterreichischen Kontrollbank und der Oesterreichischen Entwicklungsbank an Unternehmen:

Antragsteller müssen eine Bestätigung im Sinne der OECD-Anti-Bestechungskonvention abgeben (Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits):

- Unternehmen ist nicht auf „Ausschlussliste“ von Weltbank und anderen IFIs
- Unternehmen, Mitarbeiter und Vertreter/Erfüllungsgehilfen sind nicht wegen Bestechung ausländischer Amtsträger verurteilt oder angeklagt (OECD-Konvention)
- beim zur Finanzierung/Garantie beantragten Projekt erfolgt keine Bestechung (direkt oder durch Vertreter)
- es besteht Informationsverpflichtung an das BMF bei korruptionsrelevanten Vorfällen
- Sanktion: Zusage für Garantiedeckung/Darlehen ist nur unter dem Vorbehalt gültig, dass die Bestätigung richtig ist und eingehalten wird
- Die Anti-Bestechungsklausel der OECD wurde 2007 verschärft, (was bei manchen befragten Unternehmen auf wenig Verständnis stieß).

Bei den NGOs war TI-Österreich nicht mit einer funktionell so klar ausgeprägten Aufgliederung in drei Ebenen konfrontiert wie bei den öffentlich finanzierten Aktivitäten. Dies mag, zumindest teilweise, daran gelegen sein, dass die Anzahl der Befragungen pro NGO begrenzt war.

Inwieweit die klare Gliederung von Institutionen/Organisationen in die drei Ebenen – entwicklungspolitische Vorgaben – operative Umsetzung – Implementierung - Auswirkungen auf die klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten hat, kann nicht generell beantwortet werden. Flachere Hierarchien können manchmal auch klarere und einfachere Verantwortlichkeiten mit sich bringen, falls sie genau definiert und eindeutig zugeordnet sind. Dieser Aspekt erscheint bei NGOs für die spendenfinanzierten Aktivitäten besonders relevant. Wo Projekte aus Mitteln anderer Institutionen (i. d. R. staatlich und EU, bisweilen auch IFIs) (ko-)finanziert werden, sind jedenfalls deren Vorgaben maßgeblich.

Aussagen zum Thema klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten:

- Klare Vorgaben für Beschaffung, finanzielle Abwicklung etc. kommen von ADA und EU-Projekten
- Die NGO hat noch keine EU-kompatible Korruptionsrichtlinien, diese werden jetzt entwickelt; aber es gibt keinen Textvorschlag von der EU
- Internationale NGO: Standards kommen von der Dachorganisation; lokale Büros erhalten von Dachorganisation Vorgaben zur Finanzadministration; einheitliches Buchhaltungsprogramm; an weiteren Vereinheitlichungen wird gearbeitet
- „ADA-Richtlinien zu Korruption sind nicht bekannt, das Wort Korruption kommt nicht explizit vor“

Implementierende Unternehmen, Konsulenten

Die Aussagen dieser Gruppe reflektieren im Wesentlichen die Angaben der übergeordneten operativen Ebene, sowohl im Bereich von ADA-finanzierten Projekten als auch durch OeKB (OeEB war diesbezüglich zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht relevant).

- Bezüglich Vorkehrungen innerhalb eines befragten Unternehmens wurden Arbeitsanweisungen zu direkter und indirekter Bestechung von Beamten vor Ort genannt,¹⁰ Regeln betreffend Provisionsvereinbarungen, Bewirtung, Geschenke. Es wurde jedoch auch gesagt, dass lokale Vertreter in den Zielländern nicht überprüft werden
- Bezüglich wirtschaftsbezogener EZA kam auch ein Vorschlag, die Kooperation zwischen den Institutionen und Personen zu verstärken, die für derartige Projektinhalte zuständig sind
- Interessant waren die Antworten von Unternehmen und Konsulenten auf die Frage, ob die Vorkehrungen von der übergeordneten Ebene verstärkt werden sollten. Die eindeutige Antwort war „Nein“. Die Vorgaben und Kontrollen seien momentan schon fast zu genau. Ein Konsulent sprach sich für eine konkrete Anlaufstelle für Hinweisgeber (whistleblower) aus

¹⁰ Anmerkung der Autoren: was übrigens gemäß österreichischem Recht strafbar ist

Anmerkungen zu den Ergebnissen des Abschnitts:

- *Das österreichische System der EZA mit drei „hierarchisch“ angeordneten funktionellen Ebenen und einer Vielzahl von Akteuren erfordert die klare Zuordnung von expliziten Verantwortlichkeiten für die einzelnen Maßnahmen gegen Korruption. Inwieweit eine gewisse Vereinheitlichung der diversen Vorgaben sinnvoll ist (inklusive jener der EU), wäre einer Überprüfung wert; daraus ließe sich jedenfalls für die Anwender eine Vereinfachung der Vorgaben und ihrer Umsetzung bewirken.*
- *Innerhalb des NGOs-Bereichs sind die Strukturen nicht immer so klar ausgeprägt wie im öffentlich finanzierten Bereich, und die Vielfalt der Akteure ist größer. Wie auch an anderer Stelle erwähnt, scheint es hier noch Raum zur Effizienzsteigerung zu geben, was die gemeinsame Entwicklung von korruptionsrelevanten Vorkehrungen anlangt.*
- *Aus den Aussagen der Befragten von verschiedenen Bereichen der EZA lässt sich der Schluss ziehen, dass das Gesamtsystem der Maßnahmen gegen Korruption die klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten im Großen und Ganzen gewährleistet. Die Umsetzung der Richtlinien und die Kontrolle der sachgemäßen Mittelverwendung bleibt nichtsdestotrotz wesentlicher Faktor für die Effektivität der Maßnahmen.*
- *Generell entstand der Eindruck, dass durch verstärkte Kommunikation die Akzeptanz mancher Vorgaben gesteigert werden könnte.*

i) ARBEITSAUFWAND FÜR MASSNAHMEN GEGEN KORRUPTION

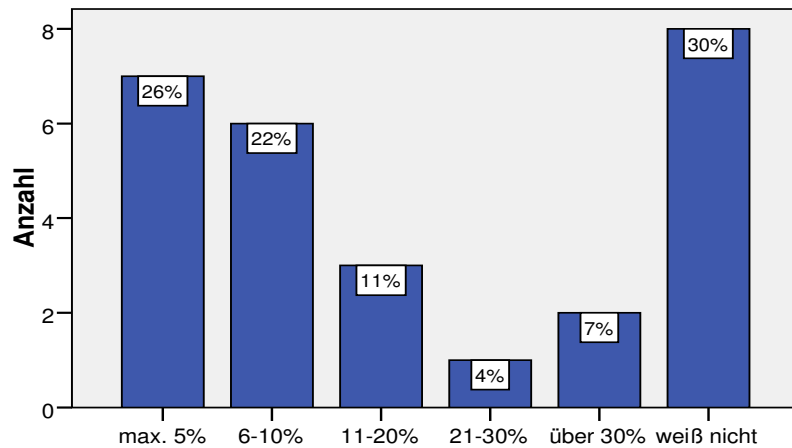
Für wie aufwendig schätzen Sie die Vorkehrungen gegen Korruption bei der Umsetzung der EZA-Vorhaben Ihrer Organisation/Institution ein?

Diese Frage diente dem Zweck, die bisweilen vorgebrachte Behauptung zu hinterfragen, dass Maßnahmen zur Vorbeugung von Korruption mit einem inakzeptabel hohen zeitlichen, bürokratischen und finanziellen Aufwand verbunden seien.

Die Antworten der Befragten zeigten folgendes:

Ein Viertel schätzte den Arbeitsaufwand mit max. 5 Prozent des gesamten Arbeitsaufwandes der betroffenen Mitarbeiter ein; ein knappes Viertel mit 6 bis 10 Prozent. Insgesamt liegt also knapp die Hälfte der Antworten auf der niedrigeren Seite des Spektrums. Für ein weiteres knappes Viertel verteilt sich die Einschätzung des Arbeitsaufwands zwischen 11 und über 30 Prozent. Ein Drittel konnte die Frage nicht beantworten.

Teilweise fiel es den Befragten schwer, den spezifischen Aufwand zur Vorbeugung von Korruption von verwandten Aktivitäten abzugrenzen. „Die Arbeit an der Qualität des Projekts schwimmt mit Korruptionsverhütung“ und „Die Vorkehrungen gegen Korruption sind eingebettet in die tägliche Arbeit, inklusive Finanzgebarung“, lauteten zwei Aussagen.

**Statistik:**

N	Gültig	19
	Fehlend	15

Fehlende Werte: weiß nicht, keine Antwort

Einige interessante Aussagen:

- Maßnahmen zur Vorbeugung von Korruption sind integraler Teil der Aufgaben der Mitarbeiter und je nach Komplexität des Vorhabens unterschiedlich; kann nicht als Prozentsatz herausgelöst beurteilt werden
- Audit wird positiv gesehen
- Monitoring und Projektbegleitung werden sowieso gemacht, der Zusatzaufwand liegt bei 1 bis 2%
- Der Aufwand bei EU-kofinanzierten Projekten ist sehr kompliziert (Einreichung bis Schlussabrechnung), er liegt bei 11 bis 20%, ist nicht leistbar
- EU ist sehr bürokratisch, verhindert teilweise die Zielsetzung der Projekte, es geht viel Geld durch Kontrolle verloren
- Arbeitsaufwand für Korruptionsverhütung 6-10%; zu aufwendig, jeder Einzelbeleg muss vorgelegt werden; es sollten Pauschalbeträge vereinbart werden
- ADA gestattet 10% für Verwaltungskosten, EU nur 7%
- Die Skepsis der öffentlichen Stellen gegenüber dem privaten Sektor (als Implementierer von Projekten) ist groß

j) INTERNATIONALE KOOPERATION IM BEREICH MAßNAHMEN GEGEN KORRUPTION

Korruption ist in internationalen Wirtschaftsbeziehungen sowie in der EZA ein typischerweise transnationales Phänomen (bzw. die Freiheit davon ein „Global Public Good“). Insofern spielt die internationale Kooperation in diesem Bereich eine ähnlich

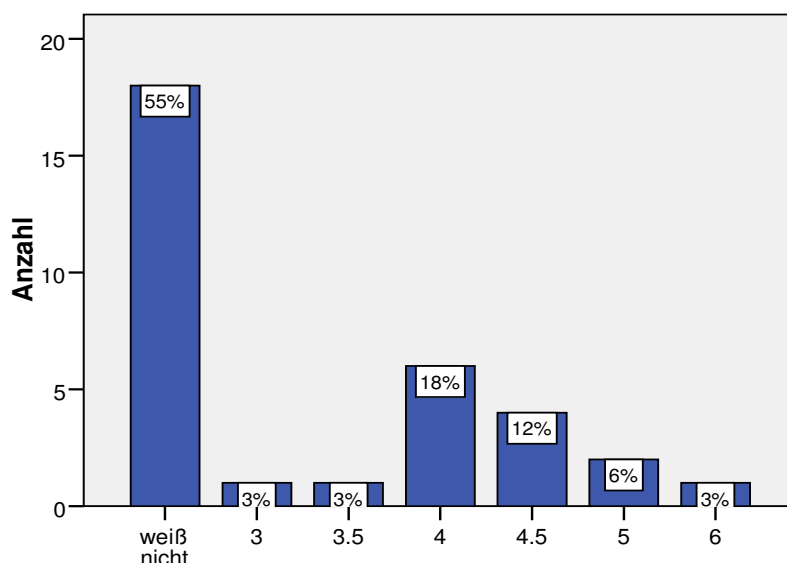
wichtige Rolle wie z. B. bei Umwelt- oder Klimainitiativen. Nur durch international koordiniertes Vorgehen, durch die Entwicklung von gemeinsamen Strategien und gemeinsamen Standards und Maßnahmen zu deren Umsetzung und Einhaltung lässt sich Korruption nachhaltig bekämpfen.

Zu diesem Thema haben wir daher alle Akteure befragt, inwieweit sie sich an internationalen Initiativen zur Korruptionsbekämpfung beteiligen und ob sie mit anderen Akteuren aus dem Geberbereich bei Anti-Korruptionsmaßnahmen und -initiativen zusammenarbeiten.

- Staatlich finanzierte Institutionen der EZA sind systematisch in derartige internationale Kooperationsaktivitäten einbezogen, und vertreten dort auch die österreichischen Positionen bei der Ausarbeitung von internationalen Standards zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption in der EZA und deren Umsetzung (EU, UN, OECD, IFIs)
- In den Zielländern und bei spezifischen Projekten findet fallweise die Koordination zwischen bilateralen (und mit multilateralen) Gebern statt, an der die österreichischen EZA-Akteure gegebenenfalls mitwirken; so etwa im Zusammenhang mit spezifischen sektoralen Vorhaben, wie z. B. derzeit der Budgethilfe
- Einige der österreichischen NGOs sind in internationalen Dachverbänden organisiert, von welchen aus die spezifischen Strategien und Maßnahmen für ihre nationalen NGOs koordiniert werden. Der Vorteil ist der ständige und direkte Austausch von Erfahrungen der nationalen NGOs innerhalb des internationalen Netzwerks und die Entwicklung von Standards durch die Dachorganisation.
- Als weniger in internationale Kooperationen eingebunden erwiesen sich die interviewten Unternehmen und Konsulenten sowie auch manche österreichische NGOs

Für wie wirksam halten Sie internationale Initiativen zur Vermeidung von Korruption in der EZA?

1 (unwirksam) – 6 (sehr wirksam)



Statistik:

Fälle	Gültig	15
	Fehlend	19
Median		4

Fehlende Werte: weiß nicht, keine Antwort

Die Grafik zeigt im Vergleich zu den anderen Einschätzungen, dass die Erfahrungen in diesem Bereich offensichtlich auf wenige Akteure konzentriert sind. Positive Antworten kamen ausschließlich von Befragten aus staatlichen Institutionen und aus in internationale Netzwerke eingebundenen NGOs.

Angesichts der Bedeutsamkeit derartiger Koordinationsaktivitäten und des Wissens um die aktuellen Diskussionen, Entwicklungen und Maßnahmen scheint es in diesem Bereich ein Verbesserungspotential zu geben, von dem alle österreichischen Akteure der EZA profitieren könnten.

Insgesamt würde dies die Effizienz bei der Abwicklung EZA-Programmen und Projekten steigern, wie aus einigen Antworten zu folgern war. Es würde ganz allgemein auch das Verständnis und die Akzeptanz von nationalen Vorgaben erhöhen.

Einige Bemerkungen der Befragten:

- Wünschenswert wäre regelmäßiger Informationsaustausch und Weitergabe von „lessons learned“; erfolgreiche Beispiele bei Vertragsklauseln; gemeinsame Evaluierungen; gemeinsame Vor-Ort-Besuche; Erarbeitung von gemeinsamen Geberpositionen zur Sensibilisierung der staatlichen Stellen, gemeinsame Einforderung von Antikorruptions-Maßnahmen
- Informelle Netzwerke sind wichtig, sie sind nicht nur negativ zu sehen
- Konsortiumsverträge, bei denen eine Organisation die Führung übernimmt, wurden angeregt; auf ordnungsgemäß und sachgerecht Abwicklung müsse dabei geachtet werden
- Kooperation über Netzwerke - Newsgroups (per e-mail), Treffen vor Ort mit den anderen Akteuren und regelmäßige Treffen mit anderen Akteuren in internationalen Netzwerken sind hilfreich
- „Internationale Kooperationen sind sehr wirksam, weil das spezifische EZA-Instrument dadurch im internationalen Korsett ist, und Monitoringprozesse erzeugen internationalen Druck“
- Internationale Initiativen sind dort sinnvoll, wo es Fallstudien und Länderstudien gibt
- Geber-Koordination ist problematisch, denn NGOs sind oft Konkurrenten
- Transparency International trägt dazu bei, das Bewusstsein bezüglich Korruption zu heben
- Die Arbeit von Transparency International hat allgemein sehr starke Auswirkungen auf das Thema Korruption und EZA. In letzter Zeit ist sehr viel geschehen, die Effekte sollten evaluiert werden

Sind Ihnen Länder mit vorbildlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption in der (bilateralen) EZA bekannt?

Diese Frage wurde nur von fünf Interviewpartnern positiv beantwortet.

Folgende Länder wurden (oft von mehreren Befragten) erwähnt:

- Monitoring ist gut bei Briten/DFID, Niederlanden, Schweden/SIDA, Dänemark/DANIDA, Irland/Irish Aid
- Bei den nordischen Ländern ist die gesamte Abwicklung der EZA und die Qualität besser
- Die Mitarbeiter/innen einiger nordischer Staaten sind zu Whistleblowing verpflichtet, wenn ihnen etwas über Bestechung zu Ohren kommt
- Vorbildliche Monitoringmechanismen gibt es in Mocambique, Uganda, Buthan
- Ziemlich viele Länder haben spezielle Antikorruptions-„Task-Force“

Anmerkungen zu den Ergebnissen des Abschnitts:

- *Die Auswertung der Fragen nach der Einbindung in internationale Kooperationen in der EZA zeigt, dass die Erfahrungen in diesem Bereich offenbar auf wenige Akteure konzentriert sind. Diese erwähnten jedoch wichtige Aspekte in der Bekämpfung von Korruption, die von breiterem Interesse in der EZA sind. Angesichts der Bedeutsamkeit internationaler Koordinationsaktivitäten und des Wissens um aktuelle Diskussionen, Entwicklungen und Maßnahmen gibt es aus Sicht von TI-AC in diesem Bereich ein Verbesserungspotential, von dem alle österreichischen Akteure der EZA profitieren könnten.*
- *Insgesamt könnte dies die Effizienz bei der Abwicklung von EZA-Programmen und Projekten steigern, wie aus einigen Antworten zu folgern war. Es würde ganz allgemein auch das Verständnis und die Akzeptanz von nationalen Vorgaben erhöhen, welche häufig aus Erfahrungen und Meinungs austausch auf internationaler Ebene resultieren. Dies ist angesichts des meist grenzüberschreitenden Charakters von Korruption in der EZA eine äußerst wirksame und unerlässliche Vorgangsweise, an der sich die österreichischen Organisationen und Institutionen möglichst breit beteiligen müssen.*

ANHÄNGE

1. Liste der befragten Institutionen und Organisationen
2. Autoren der Studie
3. Fragebogen

Anhang 1**Liste der befragten Institutionen und Organisationen**

Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten
Bundesministerium für Finanzen
Land Niederösterreich

Austria Development Agency – ADA (inklusive Koordinationsbüros)
Oesterreichische Kontrollbank – OeKB
Oesterreichische Entwicklungsbank – OeEB

Nicht-Regierungsorganisationen:

3-Königsaktion
CARE
Caritas
Hilfswerk Austria
Horizont 3000
Kindernothilfe Österreich
Koordinationsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz
Licht für die Welt
Rotes Kreuz
VIDC - Wiener Institut für internationalen Dialog und Zusammenarbeit
Volkshilfe Österreich
World Vision

Unternehmen/Konsulenten:

Allplan GmbH
AME International
HYDRO INGENIEURE Umwelttechnik GmbH
Hydrophil GmbH
Simonsfeld Windkraft
Vamed AG

Sonstige:

Österreichische Forschungstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE
Österreichisches Spendengütesiegel
Institut für Spendenwesen
AG Globale Verantwortung

Anhang 2

Die Autoren

Ruth Bachmayer

- Ausbildung:
Ökonomin (Universität Wien)
Post-graduate Studium der Soziologie (Institut für Höhere Studien, Wien)
- Berufliche Laufbahn:
1976-2004 Bundesministerium für Finanzen Österreich – Bereich Wirtschaftspolitik
Schwerpunkte Strukturpolitik, Wirtschaftsförderung, Entwicklungshilfe

1996-2000 Weltbank/Washington, D.C., 1998-2000 Exekutivdirektorin für Österreich,
Belgien, Luxemburg, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakische Republik,
Slowenien, Türkei, Weißrussland, Kasachstan

2005-2007 Projektarbeit im Bereich Öffentliche Finanzen/Fiskalpolitik in
Balkanländern
- Gründungsmitglied von Transparency International – Austrian Chapter
2005-2008 Mitglied des Vorstandes von TI-AC

Alexander Böckmann

1992-2001: Abitur

2001-2004: Ausbildung zum Technischen Betriebswirt und Gesellen der Informationselektronik Fachrichtung Geräte und Systemtechnik („Hamburger Modell“)

2004-2005: zweimonatiger intensiv Sprachkurs und dreimonatiges Praktikum bei einem öffentlichen lokalen Radio- und Fernsehsender in Cordoba, Argentinien

seit 2005: Individuelles interdisziplinäres Diplomstudium „Internationale Entwicklung“ an der Universität Wien

Anhang 3



FRAGEN

2. FÜR DIE OPERATIVE EBENE ADA, OeKB, OeEB, einzelne NGOs

Allgemeine Informationen:

Name der befragten Organisation/Institution:

EZA-relevante Zuständigkeit:

- a. der befragten Organisationseinheit
- b. der befragten Person
- c. Seit wann sind Sie in diesem Bereich tätig?

Inhaltliche Schwerpunkte der EZA-relevanten Tätigkeiten:

- a. regionaler Schwerpunkt:
- b. sektorale Schwerpunkte:
 - Bildung
 - Soziales (inkl. Gesundheit, Gender)
 - Ländliche Entwicklung
 - Infrastruktur (inkl. Energie, Wasser, Umwelt, Verkehr)
 - Wirtschaft und Entwicklung
 - Good Governance
 - Budgethilfe
 - sonstige:

EZA-Volumen/Jahr (Durchschnitt der letzten 3 Jahre):

TEIL A: IN WELCHEM AUSMAß IST DAS PROBLEM „KORRUPTION IN DER EZA“ BEWUSST UND WIE WIRD ES IN DEN JEWEILIGEN AUFGABENBEREICHEN ERFAHREN UND WAHRGENOMMEN

1.1. Allgemeine Fragen zu Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit

1.1.1. Diverse Studien weisen darauf hin, dass Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit ein verbreitetes Phänomen ist.

Können Sie dieser Aussage generell zustimmen?

- ja
- nein
- weiß nicht

1.1.2. Schätzen Sie die Korruptionsanfälligkeit in der bilateralen EZA für geringer oder größer als in der EZA internationaler/multilateraler Institutionen ein?

- geringer
- größer
- kein prinzipieller Unterschied

1.2. Spezifische Fragen zu Korruption und österreichischer EZA

1.2.1. Wie schätzen Sie die **Gefahr** von Korruption in Ihren EZA-relevanten Aktivitäten, soweit sie in Österreich stattfinden, ein?

1= gering

10= groß

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	weiß nicht
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	------------

1.2.2. Wie schätzen Sie das **Ausmaß** von / den **Schaden** durch Korruption bei Ihren EZA-relevanten Aktivitäten, soweit sie in Österreich stattfinden, ein?

1= gering

10= groß

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	weiß nicht
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	------------

1.2.3. Wie schätzen Sie die **Gefahr** von Korruption bei der Implementierung Ihrer Projekte in den Empfängerländern ein?

1= gering

10= groß

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	weiß nicht
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	------------

1.2.4. Wie schätzen Sie das **Ausmaß** von / den **Schaden** durch Korruption bei Implementierung Ihrer Projekte in den Empfängerländern ein?

1= gering

10= groß

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	weiß nicht
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	------------

1.2.5. War Ihre Institution in den letzten Jahren mit konkreten Korruptionsvorkommnissen bzw. Gerüchten/Hinweisen in der EZA konfrontiert?

- ja
- nein
- weiß nicht

Wenn ja, bitte beschreiben Sie sie kurz (z.B. Großkorruption, Kleinkorruption; monetär, nicht-monetär, etc.)

1.2.6. Haben Sie unterschiedliche einschlägige Erfahrungen mit Korruption

a. in spezifischen Ländern?

b. bei spezifischen Projektgruppen (z.B. spezifische Sektoren, Budgethilfe versus Projekthilfe, andere)

Bitte beschreiben Sie kurz konkrete Vorfälle.

1.2.7. Sind Ihnen Länder mit vorbildlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption in ihrer bilateralen EZA bekannt?

- ja
- nein

Wenn ja, welche Länder?

- 1.2.8. Sind Sie der Meinung, dass in Ihrer Institution die **Maßnahmen** gegen Korruption in der EZA verstärkt werden sollten?
- ja
 - nein

Wenn ja, bitte um eine kurze Beschreibung.

- 1.2.9. Für wie wirksam halten Sie insgesamt die österreichischen **Maßnahmen** zur Vermeidung von Korruption in der EZA?

1= unwirksam	6= sehr wirksam					
1	2	3	4	5	6	weiß nicht

- 1.2.10. Für wie ausgeprägt halten Sie das Bewusstsein der Mitarbeiter Ihrer Institution in Bezug auf Korruptionsgefahren und -vorbeugung?

1= gering	10= groß									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	weiß nicht

- 1.2.11. Können Bürger/Spender an Informationen über die Mittelverwendung gelangen?
- ja
 - nein

Wenn ja, auf welche Weise sind welche Informationen zugänglich?

- 1.2.12. Halten Sie die Transparenz in Ihrem EZA-Bereich für ausreichend oder unzureichend?

1= unzureichend	10= ausreichend									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	weiß nicht

TEIL B: WELCHE MASSNAHMEN SETZT IHRE INSTITUTION/ORGANISATION EIN, UM KORRUPTION IN IHREM VERANTWORTUNGSBEREICH VORZUBEUGEN

2.1. Die folgenden Fragen dienen der Beschreibung, inwieweit Ihre Institution in ihrem Funktionsbereich aktiv oder passiv mit dem Thema „Korruption in der EZA“ befasst ist:

- 2.1.1. Hat Ihre Institution von der übergeordneten Ebene Vorgaben bezüglich vorbeugender Maßnahmen gegen Korruption in der EZA erhalten?
- Ja - wann?
 - nein

Wenn ja, bitte um kurze Beschreibung der Natur der Vorgaben.

- 2.1.2. Wendet Ihre Institution konkrete Maßnahmen gegen Korruption in der Entwicklungsarbeit an?

- ja
- nein

Wenn ja, bitte geben Sie eine kurze Darstellung zu folgenden Aspekten:

- Genereller Auftrag an die betroffenen Mitarbeiter, das Thema zu beachten?
Seit wann?
- Gibt es konkrete korruptionsrelevante Vorgaben zu
 - Projektgenehmigung
 - Projektdesign
 - Projektselektion
 - Projektvergabe
 - Projektimplementierung
 - Finanzielle Abwicklung der Vorhaben
 - Evaluierung
 - Kontrollmaßnahmen
 - Sanktionsmaßnahmen
 - sonstige

Seit wann gibt es diese Vorgaben?

2.1.3. Wie werden die Vorgaben konkret implementiert/umgesetzt?

Zum Beispiel über

- Interne organisatorische Maßnahmen
- Spezielle organisatorische Korruptionseinheit
- Code of Conduct für die Mitarbeiter
- Sensibilisierung der Mitarbeiter
- Kontrollmaßnahmen
- Sanktionsmaßnahmen
- Systematische Überprüfung von
 - Projektbewerbern
 - NGOs, Konsulenten
 - Empfänger/Partner bei EZA-Vorhaben
- Interne Schulungsmaßnahmen in Ihrer Institution und auf der nachgelagerten Ebene
- Sonstige

2.1.4. Welche der Maßnahmen halten Sie für besonders wichtig?

2.1.5. Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Maßnahmen insgesamt?

1= unwirksam	6= sehr wirksam					
1	2	3	4	5	6	weiß nicht

2.1.6. Wendet Ihre Organisation bei der Umsetzung von EZA-Aktivitäten unterschiedlichen Inhalts unterschiedliche korruptionsrelevante Maßnahmen an?

wie z. B. bei sektoralen Projekten (z. B. Infrastruktur, Landwirtschaft))
 horizontalen Projekten (z. B. Gender, Good Governance)
 Wirtschaft und Entwicklung
 Budgethilfen

2.1.7. Vergibt Ihre Institution Budgethilfe?

Wenn ja, bitte beschreiben Sie kurz die Maßnahmen, um Korruption bei Budgethilfe zu verhindern.

2.1.8 Kooperieren Sie bei der Implementierung Ihrer Vorhaben mit anderen Gebern hinsichtlich der Vermeidung von Korruption?

- ja
- nein
- weiß nicht

Wenn ja, bitte um kurze Darstellung.

2.1.9 Gibt Ihre Institution korruptionsrelevante Vorgaben an die nachgelagerte/durchführende Ebene (Projektträger)?

- ja - seit wann?
- nein

Wenn ja, geben Sie bitte eine kurze Darstellung zu folgenden Aspekten:

- Genereller Auftrag, das Thema zu beachten
- Gibt es konkrete Vorgaben/Richtlinien zu
 - Projektimplementierung
 - Finanzielle Abwicklung der Vorhaben
 - Kontrollmechanismen
 - Informationsverpflichtung

2.1.10. Überprüft Ihre Institution die nachgelagerten Ebenen (durchführende Ebene, Empfänger) hinsichtlich allfälliger Korruption bei der Durchführung der Vorhaben?

- ja
- nein

Wenn ja, bitte um eine kurze Beschreibung hinsichtlich

- Häufigkeit
- Methode
- Konsequenzen

2.1.11. Für wie aufwendig schätzen Sie die Vorkehrungen gegen Korruption bei der Umsetzung der EZA-Vorhaben Ihrer Organisation ein? (in Prozent des Arbeitsaufwands der betroffenen Mitarbeiter)

- max. 5%
- 6-10%
- 11-20%
- 21-30%
- über 30%

2.1.12. Beteiligt sich Ihre Institution an internationalen Initiativen zur Vermeidung von Korruption in der EZA?

- ja
- nein
- weiß nicht

Wenn ja, bitte um eine kurze Darstellung der Initiativen (Organisation, Titel)

2.1.13. Für wie wirksam halten Sie internationale Initiativen zur Vermeidung von Korruption in der EZA?

1= unwirksam

6= sehr wirksam

1	2	3	4	5	6	weiß nicht
---	---	---	---	---	---	------------

2.2. Entwicklungsprogramme und –projekte zur Bekämpfung von Korruption in den jeweiligen Partnerländern

2.2.1. Führt Ihre Institution Anti-Korruptionsvorhaben in den Partnerländern/bei den Empfängern durch?

- ja
- nein

Wenn ja, bitte um eine kurze Beschreibung

- Generelle/ systemische Anti-Korruptionsstrategien
- Anti-Korruptionsprojekte in spezifischen Bereichen
 - welche?

- Ungefährer Anteil der Anti-Korruptionsprojekte an den jährlichen Gesamtausgaben Ihrer Institution

2.2.2. Werden derartige Vorhaben hinsichtlich ihrer Effekte evaluiert?

- ja
- nein

Wenn ja, mit welchen Ergebnissen?

2.2.3. Gibt es bei derartigen Vorhaben spezifische Erfahrungen (die möglicherweise anders sind als bei anderen EZA-Themen)?

2.3. Sonstige relevante Bemerkungen zum Thema EZA und Korruptionsprävention:

2.3.1. Erhielten Sie durch den Fragebogen Anregungen für die Verstärkung der Antikorruptionsmaßnahmen in der EZA?

Wenn ja, welche?

2.3.2. Sonstige Bemerkungen oder Anregungen