



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Zukunftsentwickler.
Wir machen Zukunft.
Machen Sie mit.

Antikorruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik

Konzept

BMZ-Strategiepapier 4 | 2012



Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	4
A. EINLEITUNG	5
1. Funktion des Konzepts	5
2. Definition und Grundlagen: Antikorruption und Entwicklungspolitik	5
3. Neue strategische Ausrichtung zu Antikorruption	7
4. Antikorruption: Ein wachsender internationaler Konsens	9
B. INTERVENTIONSEBENE 1: ANTIKORRUPTIONSREFORMEN IN KOOPERATIONSLÄNDERN	11
1. Handlungsrahmen und Ansätze	11
1.1 Antikorruptionsmaßnahmen effektiv gestalten	12
1.2 Systematische Verankerung von Antikorruption	14
1.3 Kooperation mit anderen Gebern	15
2. Drei zentrale Akteure gegen Korruption	16
2.1 Staatliche Institutionen	16
2.2 Zivilgesellschaft, Bürgerbeteiligung und Medien	17
2.3 Privatwirtschaft	20
2.4 Gemeinsam mehr erreichen: Multi-Stakeholder-Initiativen	23
C. INTERVENTIONSEBENE 2: COMPLIANCE- UND RISIKOMANAGEMENT	24
1. Handlungsrahmen und Ansatz: Risikobasierter Gesamtansatz	24
2. Interne Integritätsmaßnahmen	25
3. Schnittstelle mit Implementierungspartnern	27
D. INTERVENTIONSEBENE 3: INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN	30
1. Internationale Abkommen	30
2. Deutsches Engagement zur Bekämpfung grenzüberschreitender Ursachen von Korruption	30
ANHANG	32
A.1 Internationale Verpflichtungen	32
Internationale Antikorruptionsabkommen	32
Internationale Vereinbarungen	33
OECD-Entwicklungsausschuss – Prinzipien für Antikorruptionsaktivitäten von Gebern	33
A.2 BMZ Konzept- und Strategiepapiere, offizielle Dokumente	35
A.3 Wichtige Organisationen und Informationsquellen	36
Organisationen und Informationsquellen	36
Ansätze zur Messung von Governance und des Korruptionsniveaus	36
A.4 Bibliografie	37
A.5 Abkürzungen	38

Zusammenfassung

Korruption ist eines der größten Entwicklungshemmnisse überhaupt. Wo Korruption herrscht, werden Ressourcen verschwendet oder fehlgeleitet, Entwicklungspotenziale bleiben ungenutzt und Investoren werden abgeschreckt. Dadurch bleibt die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zurück und Armut nimmt zu. Aufgrund von Korruption gehen in Entwicklungs- und Schwellenländern jedes Jahr rund 20 bis 40 Milliarden US-Dollar verloren.¹

Die Prävention und Bekämpfung von Korruption (im Folgenden auch "Antikorruption") sind deshalb zentrale Anliegen der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) definiert in dem vorliegenden Konzept Handlungsrahmen und Handlungsbedarf für eine effektive Prävention und Bekämpfung von Korruption durch die deutsche Entwicklungspolitik.

Das Antikorruptionskonzept beruht auf der Formel $3 \times 3 = 9$. Sie umfasst **drei Interventionsebenen**, bezieht **drei Akteure** ein und basiert auf **neun Leitprinzipien** einer effektiven Antikorruptionspolitik:

1. Antikorruption bedeutet Transparenz, Partizipation, Rechenschaft und Integrität zu stärken. Damit trägt sie zu guter Regierungsführung bei.
2. Antikorruption beinhaltet Aufklärung, Prävention und Verfolgung.
3. Antikorruption umfasst drei Ebenen: Unterstützung von Kooperationsländern bei ihren Antikorruptionsreformen, Risikomanagement von Entwicklungsgeldern einschließlich des internen Integritäts- und Compliance-Managements und die Unterstützung von internationalen Vereinbarungen.
4. Antikorruption bezieht alle drei Akteure mit ein: öffentlicher Sektor, privater Sektor und Zivilgesellschaft.
5. Die deutsche Entwicklungspolitik verfolgt einen Twin-Track-Ansatz: eigenständige Antikorruptions- und Governance-Programme sowie Antikorruption in den Schwerpunkten.
6. Antikorruptionsansätze müssen zum Länderkontext passen; dabei profitieren unsere Partner von der Instrumentenvielfalt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.
7. Die Eigenverantwortung der Kooperationsländer für Reformen steht im Mittelpunkt; ihre Systeme werden genutzt und gestärkt. Hierzu erhöht die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Kapazitäten, stärkt Reformkräfte und fördert innovative Leadership-Ansätze.
8. Die deutsche Entwicklungspolitik ist sich der Korruptionsrisiken bewusst und handhabt diese verantwortungsvoll. Dafür nutzt sie einen risikobasierten Gesamtansatz.
9. Politikkohärenz: Angesichts der Komplexität des Themas und der Vielfalt der Akteure sind kohärente politische Positionen und Vorgaben innerhalb der deutschen Regierung erforderlich.

¹ Transparency International UK: Corruption Data, abrufbar unter: <http://www.transparency.org.uk/corruption-data>

A. Einleitung

1. FUNKTION DES KONZEPTS

Das vorliegende Konzept verdeutlicht die zentrale Rolle von Integrität und Antikorruption für die deutsche Entwicklungspolitik und ersetzt das BMZ-Positionspapier "Korruptionsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik" von 2002.

Das Konzept ist entwicklungspolitische Vorgabe des BMZ für die Gestaltung der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.² Das Konzept zu Antikorruption definiert Handlungsrahmen und Handlungsbedarf für die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit. Es fördert Transparenz und Integrität in Kooperationsländern und orientiert sich an den Menschenrechten als Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik.

Es ergänzt das BMZ-Konzept 172 zur Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik, das die grundlegende Bedeutung von Korruptionsprävention und -bekämpfung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sowie ihre Rolle für die Förderung von guter Regierungsführung hervorhebt. Das Konzept greift Prinzipien aus dem BMZ-Zukunftskonzept "Chancen schaffen, Zukunft entwickeln" (2011) auf sowie aus den BMZ-Konzepten zu Menschenrechten (04/2011), zu Wirtschaft als Partner der Entwicklungspolitik (03/2011) und zur Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen (01/2010). Dabei knüpft es an das Positionspapier "Stärkung der Partnersysteme" (2010) an.

Das Konzept enthält verbindliche, entscheidungsrelevante Vorgaben für die Gestaltung der deutschen Entwicklungspolitik. Diese haben Rückwirkungen auf die Vorgaben für die Erstellung von Regionalkonzepten, Länderkonzepten und Schwerpunktstrategiepapieren der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Das Konzept betrifft zudem die Positionierung der deutschen Entwicklungspolitik in der internationalen Debatte, in der Zusammenarbeit mit multinationalen Organisationen und in der

europäischen Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus stellt es eine Entscheidungshilfe für das Identifizieren, Prüfen, Planen, Durchführen, Steuern und Evaluieren entwicklungspolitischer Vorhaben dar. Es ist Grundlage für den Dialog mit der Öffentlichkeit in Deutschland und die Kooperation mit dem Deutschen Bundestag und anderen Bundesressorts.

Das Konzept ist für die Institutionen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit³ verbindlich, ebenso für das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). Für die Geschäfte im eigenen Risiko der KfW-Entwicklungsbank und der KfW-Tochter DEG sowie den Geschäftsbereich International Services der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH dient es als Richtschnur. Für zivilgesellschaftliche Organisationen und die Privatwirtschaft stellt es eine Orientierungshilfe dar.

Das BMZ wird die Einhaltung des Konzepts regelmäßig überprüfen. Die im Konzept identifizierten Handlungspunkte dienen hierbei als Orientierung für die verantwortlichen Akteure der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

2. DEFINITION UND GRUNDLAGEN: ANTIKORRUPTION UND ENTWICKLUNGSPOLITIK

Korruption ist eines der größten Entwicklungshemmnisse überhaupt. Wo Korruption herrscht,

² Diese umfasst sowohl Programme und Aktivitäten der finanziellen als auch der technischen Zusammenarbeit inklusive des Entsendens deutscher Fachkräfte und Entwicklungshelferinnen und -helfer sowie der beruflichen Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus den Kooperationsländern.

³ Hierzu gehören: Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) einschließlich Centrum für internationale Migration (CIM), Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) und Engagement Global gGmbH.

werden **Ressourcen verschwendet** oder fehlgeleitet, bleiben Entwicklungspotenziale ungenutzt und werden **Investoren** abgeschreckt. Dadurch bleibt die wirtschaftliche Entwicklung zurück. Korruption untergräbt die **demokratischen Prozesse** eines Landes und schafft Rechtsunsicherheit. Die Kosten und Konsequenzen des weltweit verbreiteten Phänomens der Korruption sind enorm. Das Weltbank Institut schätzte 2004 die Kosten allein von Bestechung auf eine Billion US-Dollar pro Jahr.⁴ Aufgrund von Korruption gehen in Entwicklungs- und Schwellenländern jedes Jahr 20 bis 40 Milliarden US-Dollar verloren.⁵

Korruption beeinträchtigt die Bekämpfung von Armut in Entwicklungsländern und hat besondere Auswirkungen auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Sie entzieht den Ländern Ressourcen, die dann nicht für Entwicklung zur Verfügung stehen, und behindert so das Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele.

Korruption ist vor allem ein Symptom von schwachen respektive schlechten Governance-Systemen, d.h. von fehlender Entwicklungsorientierung und schwachen staatlichen Strukturen. **Maßnahmen zur Antikorruption sind daher integraler Bestandteil einer kohärenten Strategie, um gute Regierungsführung zu fördern und um Partnersysteme der Kooperationsländer der deutschen Entwicklungspolitik zu stärken.** Der Begriff "Partnersysteme" umfasst dabei sowohl die Institutionen als auch die rechtlichen und administrativen Verfahren des jeweiligen Landes.⁶

⁴ Weltbank Institut (2004): The Cost of Corruption, abrufbar unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190187~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

⁵ Weltbank (2007): Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Star-rep-full.pdf>, Seite 1.

Korruption – ein vielschichtiges Phänomen

Für **Korruption** gibt es keine universell akzeptierte Definition, aber im Entwicklungskontext gilt die Definition "Missbrauch anvertrauter Macht zu unerlaubtem Nutzen oder Vorteil" als besonders zutreffend (NORAD 2009, S. 40 – 41). Für die Entwicklungszusammenarbeit ist es wichtig zu verstehen, dass Korruption sowohl Handlungen von Individuen beschreiben als auch Systeme kennzeichnen kann.

Auf individueller Ebene gibt es eine Vielzahl von Handlungen, die wir gemeinhin als "korrupt" bezeichnen: von ethischem Fehlverhalten über administrative Vergehen bis hin zu Straftaten. Korruption umfasst nicht nur Bestechung, sondern auch Vetternwirtschaft, Vorteilsnahme, Unterschlagung und Betrug.

Besonders problematisch für Entwicklung ist es, wenn Korruption endemisch wird und ein politisches System durchsetzt. Oft auch als "state capture" bezeichnet ist ein solches System dadurch gekennzeichnet, dass private Interessen Gesetze und Regelungen der öffentlichen Hand so beeinflussen, dass sie daraus einen persönlichen Vorteil ziehen, meist zum Nachteil der Allgemeinheit. Korruption wird zum Durchsetzungsmittel von Partikularinteressen und verdrängt Entwicklungsorientierung als Entscheidungskriterium öffentlicher Aushandlungsprozesse. Die Trennung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und Interessen verschwimmt.

Antikorruption beschreibt Maßnahmen und Ansätze gegen Korruption und umfasst neben der aktiven Bekämpfung von Korruption auch Maßnahmen zur Prävention.

⁶ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011): Steigerung der Wirksamkeit in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ), Positionspapier zur Stärkung und Nutzung von Partnersystemen.

3. NEUE STRATEGISCHE AUSRICHTUNG ZU ANTIKORRUPTION

Die deutsche Entwicklungspolitik hat sich – als einer der ersten bilateralen Geber – frühzeitig zum Thema Korruption positioniert: zum Beispiel als Gründungsmitglied von U4, dem “Anti-Corruption Resource Centre” in Norwegen (siehe nachfolgendes Praxisbeispiel) und mit dem BMZ-Positionspapier “Korruptionsbekämpfung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit” (2002). Seitdem haben sich die Anforderungen an die Antikorruptionsarbeit der deutschen Entwicklungspolitik verändert; eine Überprüfung der Prioritäten ist notwendig geworden:

Praxisbeispiel: U4 Anti-Corruption Resource Centre

Deutschland ist Mitgründer des U4 Anti-Corruption Resource Centre (U4), welches 2002 als Wissens- und Kompetenzzentrum zum Thema Antikorruption ins Leben gerufen wurde. Seine Angebote und Dienstleistungen richten sich an die EZ-Organisationen der heute acht Geberländer und umfassen die Aufarbeitung von Erfahrungen und Handreichungen zu Antikorruption, Fortbildungen (online und in den Ländern) und eine Beratungsstelle.

Deutschland hatte 2010 und 2011 den Vorsitz der Gebergruppe inne und war maßgeblich an der Erarbeitung und Ausgestaltung der U4-Strategie 2012 – 2016 beteiligt. Mehr Informationen unter: www.u4.no.

→ **Internationale Ursachen:** Die dynamischen Veränderungen in der Weltwirtschaft und innerhalb der Informations- und Kommunikationstechnologien im vergangenen Jahrzehnt, die zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen durch grenzüberschreitenden Handel, die

Liberalisierung der Finanzmärkte und immer dynamischere Kapitalströme weltweit haben auch in Schwellen- und Kooperationsländern zu einem Anstieg illegaler Finanzströme geführt. Die OECD weist daher in ihrem Konzept “International Drivers of Corruption”⁷ (2012) auf die zunehmende Bedeutung grenzüberschreitender Faktoren von Korruption hin und empfiehlt, diese als wichtige Handlungsfelder verstärkt in den Fokus der Korruptionsbekämpfung zu nehmen. Zu den grenzüberschreitenden Faktoren gehören u. a. internationale Bestechung, Geldwäsche und der Transfer illegal erworbener Vermögenswerte. Das vorliegende Konzept legt in **Kapitel D** den deutschen Beitrag hierzu dar.

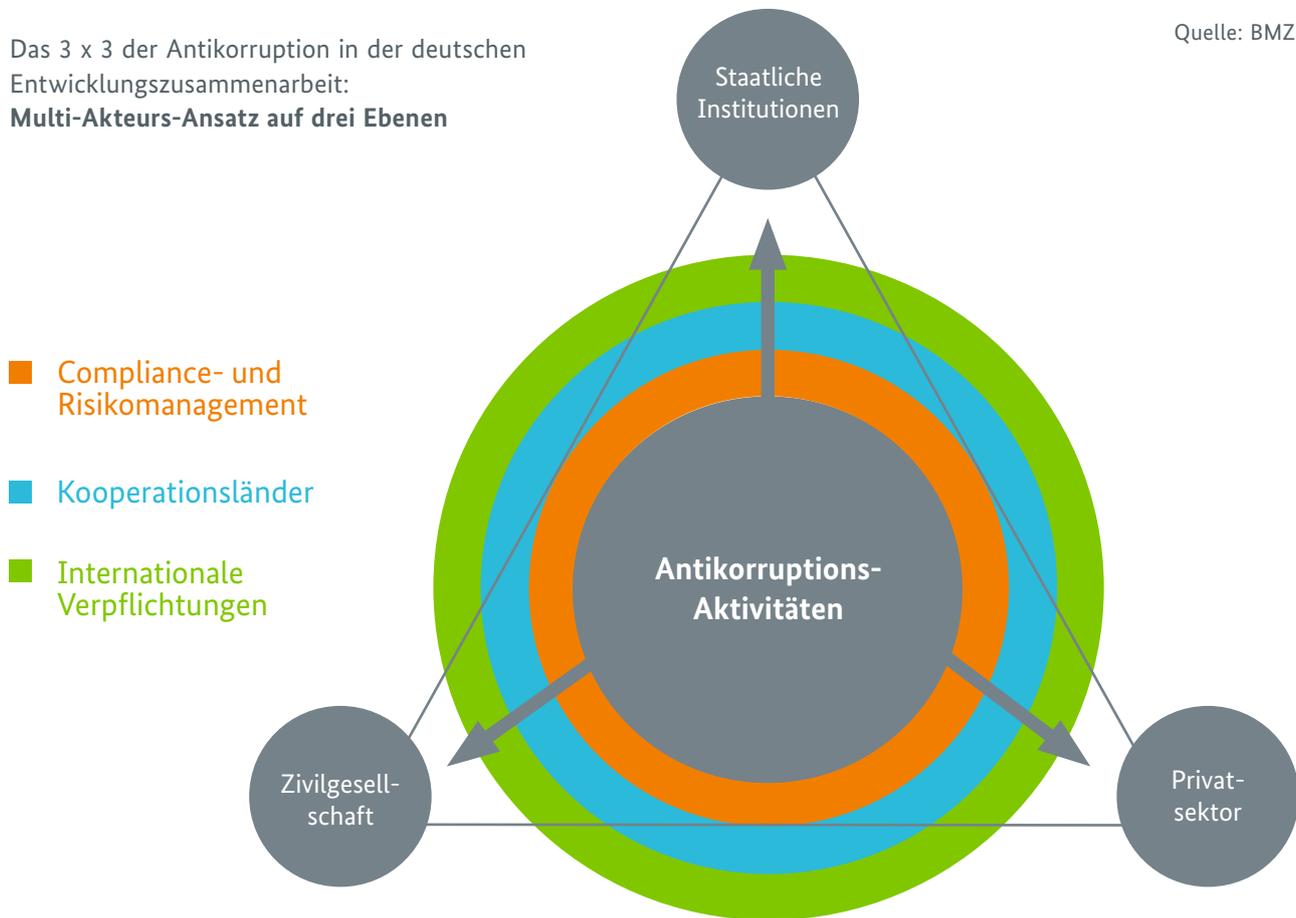
→ **Gestiegene Nachfrage:** Ein weltweit gewachsenes Bewusstsein über die Auswirkungen von Korruption auf Entwicklung sowie das Erstarken neuer Bürgerbewegungen und sozialer Medien als Transformationskräfte, wie im arabischen Frühling, rufen dazu auf, das Thema konsequent in die Entwicklungszusammenarbeit und den Partnerdialog einzubeziehen. **Kapitel B** zeigt auf, wie in Kooperationsländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit Antikorruption systematisch berücksichtigt wird.

→ **Verantwortlich handeln:** Zusätzlich muss sich die Entwicklungspolitik kritisch der Frage stellen, inwieweit sie selbst als ein weiterer internationaler Faktor zu Transparenz und Integrität innerhalb der politischen Ökonomie eines Kooperationslandes beiträgt. Auch in Deutschland ruft ein verstärktes Bürgerinteresse an der Verwendung öffentlicher Gelder zum verantwortlichen Umgang mit dem Entwicklungset auf. **Kapitel C** zeigt die vielfältigen Maßnahmen

⁷ Organisation for Economic Cooperation and Development (2012): International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis, OECD Publishing, abrufbar unter: http://www.oecd-ilibrary.org/development/international-drivers-of-corruption_9789264167513-en

Das 3 x 3 der Antikorruption in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit:
Multi-Akteurs-Ansatz auf drei Ebenen

Quelle: BMZ



zu Compliance- und Risikomanagement auf und formuliert weiteren Handlungsbedarf.

Angesichts der Komplexität des Themas ist ein multidisziplinärer Ansatz von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gefordert, der über die bisherigen Ansätze der klassischen Entwicklungszusammenarbeit auf Länderebene hinausgeht. Das neue BMZ-Antikorruptionskonzept basiert auf der **Formel 3 x 3 = 9**. Es ruft die **drei Akteure** Staat, Zivilgesellschaft und Privatsektor auf, sich im Kampf gegen Korruption zu engagieren⁸ und umfasst **drei Ebenen der**

Antikorruption, die zu einem ganzheitlichen Ansatz gehören:

1. Unterstützung von Antikorruptionsreformen in Kooperationsländern
2. Compliance- und Risikomanagement
3. Umsetzung internationaler Verpflichtungen

Die eingangs genannten neun Leitprinzipien sind grundlegend für die Umsetzung einer effektiven Antikorruptionspolitik.

⁸ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz, Rechenschaft, abrufbar unter: http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier298_01_2010_de.pdf

4. ANTIKORRUPTION: EIN WACHSENDER INTERNATIONALER KONSENS

Seit Mitte der 1990er Jahre wird Korruption als globales Problem thematisiert. Eine wachsende Anzahl von internationalen Abkommen und Initiativen hat im Laufe von fast zwei Jahrzehnten das Vorgehen gegen Korruption ausgeweitet und verschärft. Hierbei wurden unterschiedliche Akteursgruppen einbezogen. Das Thema Antikorruption ist nicht mehr aus der internationalen Entwicklungs- und Politikdebatte wegzudenken.

Die 1999 in Kraft getretene **OECD-Konvention gegen Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr** sorgte unter anderem dafür, dass auch in Deutschland die steuerliche Absetzbarkeit von korrupten Zahlungen abgeschafft wurde. Im Jahr 2000 wurde ebenfalls im Rahmen der OECD zum ersten Mal ein umfassender Katalog von Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung in die **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen** eingeführt, welcher unter anderem Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, Beschwerdemechanismen für Korruptionfälle einzurichten. Die Korruptionsbekämpfung gehört zudem zu den zehn Prinzipien des **VN Global Compact**.

Die 2003 verabschiedete **VN-Konvention gegen Korruption** (United Nations Convention Against Corruption, UNCAC) ist das bislang umfassendste Regelwerk gegen Korruption. Sie umfasst Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung von Korruption und verpflichtet Staaten zur Zusammenarbeit in internationalen Strafverfahren und beim Rückholen illegal erworbener Vermögenswerte. Sie regelt zudem die gegenseitige finanzielle und fachliche Unterstützung der Vertragsstaaten. Zu den **regionalen Konventionen** gehören die Inter-Amerikanische Konvention gegen Korruption der Organisation Amerikanischer Staaten, die bereits 1996 verabschiedet wurde, und seit 2003 die Konvention zur Prävention und Bekämpfung von Korruption der Afrikanischen Union.

Auch die G20-Staaten haben sich zur Bekämpfung von Korruption verpflichtet. Auf dem Gipfel in Seoul im November 2010 verabschiedeten sie u. a. den **G20-Aktionsplan zu Antikorruption** und etablierten eine G20-Arbeitsgruppe zu dessen Umsetzung.

Angesichts der schädlichen Auswirkungen von Korruption auf Entwicklungseffizienz haben sich die Mitgliedsstaaten des OECD-Entwicklungsausschusses (OECD-DAC) zu einem koordinierten Vorgehen bei der Korruptionsbekämpfung entschlossen und 2006 die **Prinzipien für Antikorruptionsaktivitäten von Gebern** (siehe Kasten und Anhang) gebilligt.

Die internationale Debatte über **Development Effectiveness** zur Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit (Pariser Erklärung 2005, Accra Aktionsplan 2008, globale Partnerschaft für effektive Entwicklungszusammenarbeit, Busan 2011) und der Monterrey-Konsens über Entwicklungsfinanzierung 2002 haben Transparenz und Rechenschaftslegung einen größeren Stellenwert beigemessen: Staatliche Akteure werden verstärkt geschult und darin beraten, Rechenschaft abzulegen, während zivilgesellschaftliche Akteure, Medien, lokale Regierungen und Parlamente darin unterstützt werden, diese Rechenschaftslegungen einzufordern (demand side of governance). Das High Level Forum in Busan (2011) ging darüber hinaus, indem es die Förderung einer Null-Toleranz-Kultur für Korruption⁹ und die konsequente Veröffentlichung von Entwicklungsgeldern festlegte.¹⁰

⁹ Busan Partnership for Effective Development Co-Operation, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (2011): Outcome-Dokument, abrufbar unter: http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

¹⁰ Busan Partnership for Effective Development Co-Operation, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (2011): Outcome-Dokument, abrufbar unter: http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

OECD-DAC-Prinzipien für Antikorruptionsaktivitäten von Gebern

Prinzip 1: Gemeinsam die Entwicklungsziele der Kooperationsländer unterstützen, ihnen folgen und Aktivitäten daran ausrichten

Prinzip 2: Die "Angebotsseite" (Aktive Bestechung) von Korruption identifizieren und angehen

Prinzip 3: Wissen und Erfahrungen systematisch aufarbeiten und Erfolge messen

Transparenz ist daher eine wichtige Voraussetzung, um Mittel der Entwicklungszusammenarbeit vor Korruption zu schützen und auch, um in den Kooperationsländern Rechenschaftslegungen über die Verwendung dieser Mittel zu fördern. Als Gründungsmitglied beteiligt sich das BMZ daher gemeinsam mit 18 bilateralen und multilateralen Geberorganisationen aktiv an der **International Aid Transparency Initiative (IATI)**. Damit wird der Zugang zu Informationen über Entwicklungsgelder verbessert und ihre Verwendung für die Bevölkerung, die Zivilgesellschaft und die Medien nachvollziehbar und nachprüfbar gemacht.

B. Interventionsebene 1: Antikorruptionsreformen in Kooperationsländern

1. HANDLUNGSRAHMEN UND ANSÄTZE

Die Zusammenarbeit mit den Kooperationsländern ist die Kernaufgabe der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Antikorruptionsmaßnahmen sind besonders dort sinnvoll, wo der politische Wille dazu existiert und der Partner explizit anfragt, z.B. weil er bei der Erstellung und Umsetzung von landesweiten Governance- und Antikorruptionsaktionsplänen beraten werden möchte. Politischer Wille kann dabei durchaus durch externe Faktoren positiv beeinflusst werden. Dies können etwa eingegangene internationale Verpflichtungen, bei deren Umsetzung Unterstützung benötigt wird, oder die Verpflichtung zu Antikorruptionsreformen im Rahmen von programm-basierten Ansätzen sein, z.B. durch allgemeine oder sektorale Budgethilfe und Korbfinanzierungen.

Aber **Antikorruption ist auch dort wichtig, wo Korruption endemisch ist und ein hohes Risiko für die Umsetzung von Reformzielen und die daran geknüpfte Entwicklungszusammenarbeit darstellt.** Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn Korruption die Dienstleistungserbringung durch staatliche Behörden untergräbt, Konflikte und Verteilungskämpfe schürt, wenn private Interessen vor Entwicklungsziele gestellt werden oder Risiken für die Mittelverwendung bestehen. In diesen Situationen muss die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit einem kontextspezifischen und graduellen Risikomanagement reagieren – entweder durch explizite Unterstützung von Governance- und Antikorruptionsreformen und Reformkräften oder durch die selektive sowie problembezogene Einbringung von Antikorruptionsaspekten in Vorhaben anderer Sektoren der Zusammenarbeit. Solche Ansätze sind besonders wirkungsvoll, wenn sie mit anderen bi- und multilateralen Gebern abgestimmt werden.

Künftig wird sich die deutsche Entwicklungspolitik systematisch mit dem Korruptions- und Governance-Niveau der Kooperationsländer auseinandersetzen. Ausgangspunkt ist die jährliche Einschätzung des Governance-Levels und der Entwicklungsorientierung der Partnerregierung anhand des Kriterienkatalogs, ein internes Planungs- und Steuerungsinstrument des BMZ. Dieser bezieht Korruption bereits als eines von fünf Kriterien in die Beurteilung des Governance-Niveaus und der Entwicklungsorientierung des Kooperationslandes ein. Zusätzlich werden bestehende Analyseinstrumente auf ihre Aussagefähigkeit zu Korruptionsrisiken geprüft und gegebenenfalls erweitert. Zu diesen Analyseinstrumenten gehören insbesondere die von unabhängigen Gutachtern und Gutachterinnen erstellten politökonomischen Kurzanalysen (PÖKs) sowie die auf Anforderung des BMZ von den Durchführungsorganisationen erstellten sozioökonomischen Kurzanalysen (SOKAs). Diese Analysen werden künftig auch sogenannte "International Drivers of Corruption" beinhalten und deren Einfluss auf das Korruptionsniveau im Kooperationsland analysieren. Dazu zählen externe Faktoren wie leicht zugängliches Einkommen (rents) durch Ressourcenreichtum und die Möglichkeit, Vermögenswerte zu verstecken, zu verschleiern oder außer Landes zu schaffen. Zudem können sich Investitionen aus dem Ausland, globale oder regionale Konflikte, das Vorhandensein von Sanktionen und anderen Druckmitteln gegen nationale Eliten sowie externe Einflüsse auf das Korruptionsniveau in Kooperationsländern auswirken. Ergänzend können auch Governance-Analysen anderer bilateraler und multilateraler Geber hinzugezogen werden.

Besonders in Ländern mit hohem Korruptionsrisiko, schwachen Governance-Strukturen und wenig ausgeprägter Entwicklungsorientierung ist es erforderlich, dass die Themen Antikorruption, Integrität und Transparenz in Regierungsgesprächen aktiv angesprochen und erörtert werden. Gerade

in diesen Kontexten sollten Länderkonzepte und Schwerpunktstrategiepapiere sich intensiv mit Korruptionsbekämpfung im Kooperationsland bzw. -sektor auseinandersetzen, um geeignete Ansatzpunkte zu identifizieren und umzusetzen.

Bei der **Prüfung von Neuvorhaben** der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit wird das Korruptionsrisiko eingeschätzt und festgestellt, ob vorhandene Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Betrug ausreichen oder ob weitere Maßnahmen zu treffen sind. Dies gilt besonders für Kontexte fragiler Staatlichkeit, wo staatliche Institutionen und rechtsstaatliche Rahmenbedingungen schwach ausgeprägt sind und Korruption oftmals eine entscheidende Rolle beim Machterhalt oder dem Austragen von Konflikten spielt. Vor allem in Post-Konflikt-Situationen fließen oft in kurzer Zeit große Summen verschiedener Geberorganisationen ins Land, wodurch sich das Risiko der Fehlverwendung erhöht. Hier ist es von besonderer Bedeutung, Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung von Anfang an bei der Umsetzung externer Hilfs- und Beratungsleistungen zu integrieren.

Das BMZ nutzt u. a. den Politikdialog, um Fortschritte bei Antikorruption und Integrität zu erzielen. Das Instrument der programmatischen Ansätze (z. B. sektorweite Programme, programmatische Projekte und Finanzierungsansätze wie Budgethilfe und Korbfinanzierung durch mehrere Geber) bietet einen besonderen Hebel, um Einfluss auf integriertes Handeln und Transparenz zu nehmen und unabhängige Kontrollinstitutionen und eine starke Zivilgesellschaft zu fördern. Daneben können ergebnisabhängige Ansätze und Finanzierungen spezifisch an Antikorruptionsanstrengungen- und erfolge geknüpft werden. Antikorruptionsanstrengungen sind in allen Instrumenten der deutschen Entwicklungspolitik umsetzbar und sollten kontextbezogen in allen Leistungsmodalitäten aufgegriffen werden.

Handlungspunkte:

- Systematische Auseinandersetzung mit dem Korruptions- und Governance-Niveau der Kooperationsländer. Dafür werden bestehende Analyseinstrumente auf ihre Aussagefähigkeit hinsichtlich Korruptionsrisiken geprüft und gegebenenfalls erweitert.
- In Ländern mit hohem Korruptionsniveau werden Antikorruption und Integrität als mögliche Handlungsansätze in den Steuerungsinstrumenten des BMZ (Länderkonzepte und Schwerpunktstrategiepapiere) berücksichtigt.
- Das BMZ wird in Kooperationsländern mit hohem Korruptionsrisiko, schwachen Governance-Strukturen und wenig ausgeprägter Entwicklungsorientierung Korruptionsrisiken und Antikorruptionspotenziale in der bilateralen Zusammenarbeit systematisch in Regierungskonsultationen und -verhandlungen ansprechen. Der Politikdialog im Rahmen von programmatischen Ansätzen wird genutzt, um vereinbarte Mindeststandards und Reformen zu erreichen.

1.1 ANTIKORRUPTIONSMASSNAHMEN EFFEKTIV GESTALTEN

Beim Konzipieren von Antikorruptionsaktivitäten gibt es verschiedene mögliche Ansatzpunkte. Ausgangspunkt für Antikorruptionsmaßnahmen sind bestehende Strategien, wie z. B. Armutsbekämpfungsstrategien, programmatische Ansätze und Reformvorhaben des Kooperationslandes. Es hat sich aber auch als hilfreich erwiesen, Unterstützung bei der Umsetzung internationaler Antikorruptionskonventionen wie der UNCAC zu leisten. Daraus resultieren eine gemeinsame Zielsetzung für Antikorruption sowie die Möglichkeit, durch einen partizipativen Prozess im Kooperationsland prioritäre Maßnahmen zu identifizieren.

Die Vielfalt der Instrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit soll bewusst eingesetzt werden, um einen für den lokalen Kontext maßgeschneiderten Ansatz für die Unterstützung von Antikorruptionsreformen zu finden, z. B.

durch Vorhaben der staatlichen finanziellen und technischen Zusammenarbeit, aber auch durch die nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit der politischen Stiftungen, der kirchlichen Hilfswerke und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft.

Je nach Kontext sind unterschiedliche Leistungsmodalitäten geeignet: Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen, Aus- und Aufbau von Trägerstrukturen, Unterstützung von Planungs-, Durchführungs- und Steuerungsinstitutionen des Kooperationslandes sowie Zuschüsse und Darlehen, z. B. zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur, der produktiven Sektoren und des Finanzsektors. Die Realisierung findet im Rahmen einzelner Vorhaben oder programmbasierter Ansätze statt, wird durch Entwicklungshelfer, entsandte und nationale Fachkräfte durchgeführt und über Entwicklungskredite oder Haushaltsmittelzuschüsse und -darlehen finanziert.

Ein kontextspezifischer Ansatz bedeutet auch, dass bei Antikorruptionsmaßnahmen in Schwellenländern anders vorgegangen wird als in fragilen Staaten, Post-Konflikt-Staaten oder Ländern mit niedrigem Governance-Niveau und geringer Entwicklungsorientierung. Dabei sind der Grad der institutionellen Entwicklung, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Ausprägung von Mechanismen der Rechenschaftspflicht innerhalb des Landes (domestic accountability) ausschlaggebend, um Ansatzpunkte zu identifizieren – genauso wie die Möglichkeit, durch die entwicklungspolitische Zusammenarbeit als Hebel signifikante Veränderungen zu bewirken.

Im Sinne der Förderung der Eigenverantwortung des Kooperationslandes sind zudem Maßnahmen zur Stärkung von Reformkräften innerhalb und außerhalb staatlicher Strukturen sinnvoll.

Im Rahmen der Aus- und Fortbildung können z. B. durch Maßnahmen tertiärer Bildung, durch gezieltes Leadership-Training, Dialogveranstaltungen und durch Unterstützung von Alumni-Netzwerken reformorientierte Eliten in den Kooperationsländern gestärkt werden.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfügt über besondere Stärken, die für eine differenzierte und damit effektive Antikorruptionsarbeit gewinnbringend eingesetzt werden können. Hierzu gehören ihre Partnernähe und ihr darauf basierendes Vertrauensverhältnis sowohl zu staatlichen als auch nichtstaatlichen Akteuren. Dies erlaubt ihr, als Vermittler zwischen Akteursgruppen aufzutreten, Prozesse zu moderieren und so Interaktionsräume mit allen beteiligten Akteuren (Botschaft, Wirtschaftsvertreter, Partnerinstitutionen und Zivilgesellschaft) zu schaffen.

Handlungspunkte:

- Antikorruptionsaktivitäten werden so konzipiert, dass Akteure, Instrumente, Leistungsmodalitäten, Interventionsebene und -breite auf den spezifischen lokalen Kontext abgestimmt sind.
- Die deutsche Entwicklungspolitik prüft im Dialog mit Kooperationsländern und anderen Gebern, wie Antikorruptionsmaßnahmen in Situationen fragiler Staatlichkeit und in Post-Konflikt-Staaten am wirkungsvollsten umgesetzt werden können.
- Die Eigenverantwortung des Kooperationslandes wird auch durch das Stärken von Reformkräften und durch innovative Ansätze wie "Leadership-Entwicklung" gefördert.

1.2 SYSTEMATISCHE VERANKERUNG VON ANTIKORRUPTION

Antikorruptionsansätze können nicht nur als **eigenständige Vorhaben** oder als Teile von Governance-Vorhaben umgesetzt, sondern auch als **Querschnittsthema in andere Sektoren** integriert werden (“Twin-Track-Ansatz”).

Eine Vielzahl von Governance-Vorhaben leistet bereits einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung. Hierzu gehören das Vorhaben des BMZ-Schwerpunkts “Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung” mit seinen Förderbereichen Good Financial Governance, Rohstoffgovernance, Rechtsstaatlichkeit und Verwaltungsreform genauso wie Dezentralisierungsvorhaben, die durch Einbeziehung der Bevölkerung Mitsprache und Rechenschaftslegung auf subnationaler Ebene stärken. Explizite Antikorruptionsansätze lassen sich hier leicht integrieren und können zu nachhaltiger Korruptionsprävention führen.

Darüber hinaus ist es mit Blick auf das Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele wichtig, Antikorruption auch in Sektoren wie Gesundheit und Bildung umzusetzen. Korruption untergräbt nicht nur die Legitimität und Leistungsfähigkeit staatlicher Stellen, sondern auch die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten, z.B. den diskriminierungsfreien Zugang zu sozialen Grunddiensten wie medizinische Behandlung oder Bildung. Frauen und Mädchen sind zusätzlich einigen spezifischen Formen von Korruption ausgesetzt, wie beispielsweise der Forderung nach sexuellen Gefälligkeiten. Antikorruptionsmaßnahmen beim Planen, Umsetzen und Evaluieren von Vorhaben zu berücksichtigen, ist daher nicht nur ein wichtiger Schritt, um die Leistungsfähigkeit eines Sektors zu steigern, sondern auch, um die Achtung der Menschenrechte durchzusetzen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat Erfahrungen in der Entwicklung von Antikorruptionsansätzen in einer Vielzahl von Sektoren wie Bildung, Gesundheit, Wald, Klima, Transport, Wasser und Fischerei vorzuweisen.

Praxisbeispiel: Gesundheitssektor Guinea

In einem Gesundheitszentrum im westafrikanischen Guinea hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit das Durchführen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterstützt, welche die Folgen der allgegenwärtigen Schattenwirtschaft deutlich aufzeigt: Unabhängig davon, ob korrupte Handlungen juristisch verboten sind oder als moralisch verwerflich angesehen werden, konnte diese Untersuchung deutlich machen, dass Korruption höchst ineffizient ist. Eine Umfrage unter krankenversicherten und nicht versicherten Patienten hat gezeigt, dass Erstere zwar höhere offizielle, dafür aber keine inoffiziellen Zahlungen leisten müssen, während von nicht-versicherten Patienten zusätzliche informelle Zahlungen erhoben werden. Dies führte dazu, dass nicht versicherte Patienten im Erhebungszeitraum doppelt so viel für Gesundheitsdienste ausgaben, obwohl sie diese nur ein Viertel so oft nutzten wie versicherte Patienten. Die Einführung einer Krankenversicherung kann also korruptionspräventive Wirkung haben und den Zugang zu gesundheitlichen Dienstleistungen begünstigen.

Handlungspunkte:

- Antikorruption wird durch explizite Vorhaben und durch Integration von gezielten Antikorruptionsmaßnahmen in andere Schwerpunktsektoren verstärkt umgesetzt (Twin-Track-Ansatz). Bei Bedarf werden sektorökonomische Governance- und Antikorruptionsanalysen in Sektoren erstellt und Kernaussagen und Schlussfolgerungen in Schwerpunktstrategiepapiere integriert.

1.3 KOOPERATION MIT ANDEREN GEBERN

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit beteiligt sich, sofern es sinnvoll und möglich ist, an **gemeinschaftlichen Ansätzen der Geber**, z. B. bei abgestimmter Programmierung auf Länderebene (Joint Assistance Strategies mit multilateralen und bilateralen Gebern oder EU Joint Programming).

Besonders beim Thema Antikorruption ist es wichtig, dass Geber im Kooperationsland mit einer Stimme sprechen. Dabei geht die Geberkoordination im Bereich Antikorruption über konkrete Kooperationen bei einzelnen Vorhaben hinaus. Sie beinhaltet ein gemeinsam abgestimmtes Vorgehen im Umgang mit Korruptionsfällen sowie geeignete, aneinander angepasste Reaktionen auf eine Verschlechterung des Governance-Niveaus und des Reformwillens des Kooperationslandes. Es geht zudem darum, im Projektalltag einen einheitlichen Umgang mit Forderungen nach Sitzungsgeldern, nach Beschleunigungszahlungen und nach zusätzlichen Zahlungen (top-ups) von Gehältern im öffentlichen Sektor (und damit auch im öffentlichen Entlohnungssystem) zu pflegen.

Alleingänge einzelner Geber haben nur begrenzte Wirkung und können negative Konsequenzen für die Beziehung mit dem Partner haben. **Die Handlungsprinzipien des OECD-Entwicklungsausschusses für Antikorruptionsmaßnahmen rufen daher zu einem gemeinsam abgestimmten Vorgehen der Geber auf.** Wie dies konkret aussehen kann, illustriert das Beispiel Uganda (siehe Praxisbeispiel: Uganda Joint Donor Response).

Handlungspunkte:

→ Die deutsche Entwicklungspolitik setzt die Prinzipien des OECD-Entwicklungsausschusses für Antikorruptionsaktivitäten von Gebern in den Kooperationsländern um. Besonders in Situationen, in denen sich die Governance-Parameter

eines Landes verschlechtern, setzt sich das BMZ für ein abgestimmtes Geberverhalten ein.

→ Deutschland engagiert sich auf internationaler Ebene und zusammen mit multilateralen Organisationen für eine Fortentwicklung und Koordination der Antikorruptionsarbeit.

Praxisbeispiel: Uganda Joint Donor Response

Angesichts der hohen Korruption in Uganda und dem wenig erkennbaren Willen der Regierung, diese zu bekämpfen, schlossen sich 2009 mehrere Geber zusammen und entwickelten eine "Joint Donor Response to Corruption" in Anlehnung an die Prinzipien des OECD-Entwicklungsausschusses für Antikorruptionsaktivitäten von Gebern. Der Ansatz legte ein gemeinsames Vorgehen bei Korruptionsfällen und einer sich verschlechternden Governance-Situation fest und schaffte die Grundlage für einen offenen, voraussagbaren und ehrlichen Dialog zwischen Gebern und Partner zu Korruptionsrisiken und Gegenmaßnahmen. Der Ansatz ermöglichte auch eine glaubwürdige Kommunikation innerhalb der Geberländer zum Einsatz von Steuergeldern in korrupten Kontexten.

Das gemeinsame Vorgehen führte bereits nach 1,5 Jahren zu signifikanten Ergebnissen: Die Regierung brachte den größten Korruptionsfall (in Verbindung mit der Ausrichtung des Commonwealth Heads of Government Meeting, CHOGM, in Uganda) vor Gericht, gestohlene Vermögenswerte wurden identifiziert und Sanktionen verhängt. Auch die Konzipierung neuer Programme wurde dadurch beeinflusst und die Nutzung von präventiven Maßnahmen gegen Korruption verstärkt. Zudem ermöglichte der gemeinsame Ansatz, heimische Ansatzpunkte für Governance-Reformen zu identifizieren und lokale Akteure (change agents) gezielt zu unterstützen.

2. DREI ZENTRALE AKTEURE GEGEN KORRUPTION

2.1 STAATLICHE INSTITUTIONEN

Eine leistungsfähige Exekutive, ein funktionierendes Parlament sowie eine unabhängige Justiz sind zentral für die Prävention und Bekämpfung von Korruption und damit wichtigste Partner der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Antikorruption. **Relevante Akteure für Antikorruptionsmaßnahmen** sind Antikorruptionsbehörden, Polizei, Staatsanwaltschaften, Justizministerien, Finanz- und Planungsministerien, aber auch interne und externe Kontroll- und Aufsichtsorgane wie Rechnungshöfe und Parlamente, Lokalregierungen, Gemeindeverbände und Sektorministerien inklusive nachgeordneter Behörden sowie die Justiz.

Wichtige Maßnahmen sind die **Unterstützung von Kooperationsländern bei der Entwicklung und Umsetzung von Antikorruptionsstrategien, z. B. bei der Einführung von Hinweisgebersystemen und -schutz, beim Capacity Development staatlicher Institutionen und bei Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit** (awareness raising). Dies schließt die Beratung beim Durchführen von UNCAC Compliance Reviews, d. h. beim rechtlichen Abgleich zwischen den Vorgaben der UNCAC und der lokalen Gesetzgebung und deren Umsetzung (siehe Praxisbeispiel UNCAC) ein.

Die internationale Erfahrung zeigt, dass Korruptionsprävention und -bekämpfung zusammen angegangen werden müssen. Unterstützung ist für die ganze Leistungskette von der Prävention über die Aufdeckung und Ermittlung bis hin zur Strafverfolgung notwendig, um das reibungslose Ineinandergreifen des staatlichen Antikorruptionssystems zu stärken. Hierzu gehören angemessene rechtliche Grundlagen, ein leistungsfähiges Strafverfolgungssystem und die Förderung der Zusammenarbeit verschiedener staatlicher Institutionen untereinander

und mit anderen Staaten, insbesondere in der Rechts Hilfe und beim Rückholen rechtswidrig erlangter Vermögenswerte (asset recovery).

Praxisbeispiel: UNCAC Compliance Review

Seit 2004 unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Kooperationsländer bei der Umsetzung der UNCAC. Die Regierung von Bangladesch führte als eine der ersten eine sog. Compliance Review durch, also einen Abgleich nationaler Gesetzestexte mit den Vorgaben der UNCAC. Die Ergebnisse nutzte die Regierung, um den Bangladesch-Aktionsplan zur Umsetzung der UNCAC zu erstellen, der nun umgesetzt wird. Compliance Reviews wurden bisher in Indonesien, Kenia, Ghana und jetzt auch im Jemen unterstützt.

Eine besondere Rolle spielen rechtsstaatliche Rahmenbedingungen sowie eine integre und leistungsfähige Justiz. Fehlende Integrität von Rechtsakteuren fördert Rechtsunsicherheit und erschwert die Bekämpfung von Korruption. Daher unterstützt die deutsche Entwicklungspolitik die Förderung von Integrität in der Justiz auf internationaler Ebene (z. B. durch die Unterstützung der Judicial Integrity Group¹¹) als auch durch nationale Rechts- und Justizvorhaben.

Staatliche Steuerungs- und Kontrollsysteme wie z. B. das öffentliche Finanzwesen, Rechnungshöfe oder auch das öffentliche Beschaffungswesen sind zentral für das Management des eigenen Entwicklungsprozesses und für eine eigenverantwortliche Antikorruptionspolitik des Kooperationspartners. Aber auch die Förderung von Integrität, Rechenschaftspflicht und Transparenz in der öffentlichen Verwaltung sowie politischer Teilhabe und der Parlamente ist ein wichtiger Beitrag zur Korruptionsprävention, da sich

¹¹ Nähere Informationen unter: <http://judicialintegritygroup.org>

dadurch Rahmenbedingungen entwickeln können, in denen Antikorruptionsmaßnahmen auf fruchtbaren Boden stoßen. Diese Reformen stärken auch die ländereigenen Systeme. Dadurch ist es Gebern möglich, Entwicklungsprogramme verstärkt über die Strukturen der Partnersysteme (country systems) abzuwickeln.¹²

Handlungspunkte:

- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt sowohl Korruptionsaufklärung und -prävention als auch Korruptionsbekämpfung und stärkt die Leistungskette von der Aufklärung über die Prävention bis zur Aufdeckung, Ermittlung und Strafverfolgung.
- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt Kooperationsländer bei Rechts- und Justizreformen mit besonderem Fokus auf die Förderung von Integrität in der Justiz.
- Partnersysteme werden durch geeignete Capacity-Development-Maßnahmen darin gestärkt, ihre Ressourcen besser zu managen und Projekte eigenverantwortlich umzusetzen.

2.2 ZIVILGESELLSCHAFT, BÜRGERBETEILIGUNG UND MEDIEN

Eine zentrale Aufgabe zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Medien im Kampf gegen Korruption liegt im Schaffen von Nachfrage nach Transparenz und im Einfordern von Rechenschaft staatlicher Institutionen und deren Vertreter. Dies kann beispielsweise durch Advocacy- und Informationskampagnen geschehen. Sie stoßen Reformen an und engagieren sich gleichzeitig als Partner von

Regierung und Verwaltung bei der Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen. Unabhängige Medien sowie neue soziale Medien spielen eine wichtige Rolle beim Aufdecken oder Melden von Korruptionsvorkommnissen. Medien und Zivilgesellschaft können als unabhängige Aufsichtsinstanz fungieren und vom Staat Rechenschaft über die Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen fordern.

Wichtige Bausteine, um Medien und Zivilgesellschaft dabei zu unterstützen, sind Medienförderung, eine stärkere Vernetzung von Medien und Zivilgesellschaft und der verbesserte Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Medien und Informationen.¹³

Was ist eigentlich Zivilgesellschaft?

Heute umschreibt der Begriff einen Bereich innerhalb der Gesellschaft, der zwischen dem staatlichen, wirtschaftlichen und privaten Sektor angesiedelt ist. Die Zivilgesellschaft umfasst die Gesamtheit des Engagements der Bürger eines Landes – in Vereinen, Verbänden und vielfältigen Formen von Initiativen und sozialen Bewegungen. Dazu gehören alle Aktivitäten, die nicht profitorientiert und nicht abhängig von parteipolitischen Interessen sind.

In der Korruptionsbekämpfung leisten sowohl die Bürger und Bürgerinnen als auch spezialisierte Nichtregierungsorganisationen, die Medien, nationale Menschenrechtsinstitutionen, Kirchen, Hilfswerke, Stiftungen, Vereine und Verbände oftmals einen entscheidenden Beitrag.

Die Ereignisse des arabischen Frühlings zeigen, dass auch wenig formalisierte Bewegungen eine zentrale

¹² Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011): Steigerung der Wirksamkeit in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) – Positionspapier zur Stärkung und Nutzung von Partnersystemen.

¹³ Vgl. zu diesem Aspekt auch die von der OECD verabschiedeten Prinzipien. Siehe: Organisation for Economic Cooperation and Development (2011): Improving Support to Domestic Accountability. Towards a System Approach.

Rolle in Governance-Umwälzungen und Antikorruptionsreformen haben können. Antikorruptionsbildung schon an Schulen, durch religiöse Einrichtungen, am Arbeitsplatz und in Gemeinschaftszentren sowie Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen zum Thema schaffen Bewusstsein und sind daher wichtige Instrumente eines auf langfristige Veränderungsprozesse angelegten Kampfes gegen Korruption.¹⁴

Auf globaler Ebene spielen internationale Nichtregierungsorganisationen eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung des Themas. Mit Transparency International z.B. hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit von Anfang an kooperiert. Sie fördert ausgesuchte nationale Gruppen (Chapters) von Transparency International u.a. durch den Einsatz von integrierten Fachkräften. Außerdem unterstützt sie insbesondere auf lokaler Ebene zivilgesellschaftliche Mechanismen zur Überwachung öffentlicher Finanzen (siehe Praxisbeispiel: Budget Tracking durch zivilgesellschaftliche Organisationen).

Deutsche politische Stiftungen arbeiten zu Korruptionsthemen mit Parlamenten, Nichtregierungsorganisationen und Universitäten zusammen. So hat die Konrad-Adenauer-Stiftung gemeinsam mit Transparency International die Korruptionsanfälligkeit im Bereich Parteienfinanzierung in Malaysia untersucht. Aber auch Wahlrechtsreformen und die damit einhergehenden Korruptionsvorwürfe sind in vielen Ländern Thema der Arbeit, wie z.B. bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in El Salvador oder bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in Indien. Antikorruption wird oft als Querschnittsthema behandelt und somit in vielen Projekten, besonders zu guter Regierungsführung, mitberücksichtigt.

Praxisbeispiel: Budget Tracking durch zivilgesellschaftliche Organisationen

Seit 2007 unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Kamerun zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Kontrolle öffentlicher Haushaltsflüsse (Budget Tracking). Im Zuge öffentlicher Investitionen in den Schulbau stellten die Nichtregierungsorganisationen, zusammen mit betroffenen Schülerinnen, Schülern und Eltern, erhebliche Unregelmäßigkeiten fest: Zahlreiche geplante Schulgebäude waren nie gebaut worden und Geld war durch nicht zulässige Einsparung von Baumaterial veruntreut worden. Durch die Öffentlichkeitsarbeit der Nichtregierungsorganisationen stieg der Druck auf die Regierung, für mehr Transparenz zu sorgen und Rechenschaft abzulegen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wird künftig ihre Arbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen ausbauen. So soll an geeigneter Stelle bei der Prüfung von Neuvorhaben durch die Durchführungsorganisationen die Zivilgesellschaft in den Kooperationsländern konsultiert und, wo sinnvoll, als externer Watchdog in Programme einbezogen werden. Staatliche Stellen werden dabei unterstützt, Teilhabe von Zivilgesellschaft und Medien zuzulassen, entsprechende Beteiligungsprozesse kompetent zu gestalten und mit zivilgesellschaftlichen Akteuren einen konstruktiven Dialog über ihre Beobachtungen zu führen. Politische, wirtschaftliche und soziale Strukturen müssen transparent und nachvollziehbar gestaltet werden.

Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft in Kooperationsländern sollen in die Lage versetzt werden, ihre eigenen Interessen wahrzunehmen. Sie müssen Zugang zu Informationen erhalten und in den sie betreffenden politischen und ökonomischen Prozessen mitwirken dürfen. Das setzt angemessene rechtliche und politische Rahmenbedingungen,

¹⁴ Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2012): Factsheet: Fighting Corruption in and through Education, Eschborn.

Prozesse und Verfahren voraus. Die Effektivität der Zivilgesellschaft muss ferner durch Capacity Development gestärkt werden. Dies beinhaltet das Stärken der Fähigkeiten und Qualifikationen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Organisationsentwicklung und die Verbesserung der Netzwerkfähigkeit der Organisationen, so dass Organisationen mit verwandten Zielsetzungen miteinander kooperieren. Da auch zivilgesellschaftliche Organisationen und Medien nicht vor Korruption gefeit sind und in manchen Ländern sogar Teil des korrupten Machtsystems sein können, ist es wichtig, dass sie sich vor Korruption schützen, ihre Rechenschaftspflichten wahrnehmen und transparent handeln. Die Förderung des Integritätsmanagements in zivilgesellschaftlichen Organisationen sollte ein wichtiger Bestandteil von zivilgesellschaftlicher Unterstützung sein. Gute Beispiele für ein solches Integritätsmanagement sind die Empfehlungen von Transparency International zur Korruptionsbekämpfung in der humanitären Hilfe "Preventing Corruption in Humanitarian Assistance" (2008)¹⁵ und der Verhaltenskodex des Verbands Entwicklungspolitik der deutschen Nichtregierungsorganisationen (VENRO) "Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle" (2011)¹⁶.

Die Übernahme der Watchdog-Funktion durch zivilgesellschaftliche Gruppen und Individuen setzt voraus, dass der Schutz der Hinweisgeber gewährleistet ist. Verantwortungsvolle Antikorruptionsarbeit umfasst daher auch, Kooperationsländern bei der Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens zu Hinweisgeberschutz im Einklang mit den Beschlüssen des

G20-Gipfels von Seoul (2010)¹⁷ zu beraten, um Hinweisgeber vor rechtlicher Verfolgung bzw. Diskriminierung zu schützen.

Handlungspunkte:

- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt und konsultiert betroffene Akteure aus der Zivilgesellschaft bei der Planung und Umsetzung von Antikorruptionsvorhaben in Kooperationsländern.
- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt Zivilgesellschaft und Medien bei der Prävention und Bekämpfung von Korruption. Dies beinhaltet auch den Schutz von Hinweisgebern.
- Capacity Development von zivilgesellschaftlichen Organisationen beinhaltet Stärkung von individuellen Kapazitäten, Netzbildung, Organisationsberatung (auch zum internen Integritätsmanagement) und die Schaffung von befähigenden staatlichen Rahmenbedingungen.
- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit berät staatliche Stellen zu einer effektiven Beteiligung nichtstaatlicher Akteure.

¹⁵ Transparency International (2008): Preventing Corruption in Humanitarian Assistance, abrufbar unter: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1836.pdf>.

¹⁶ Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (2011): VENRO-Verhaltenskodex Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle, abrufbar unter: http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente-2011/Januar_2011/Kodex_Transparenz_v06.pdf.

¹⁷ Seoul Summit Document, abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G8G20/Anlagen/G20-seoul-gipfel-dokument-en.pdf;jsessionid=80C55CF71BC12F60E2299CAD9B3E170F.s1t2?__blob=publicationFile&v=2

2.3 PRIVATWIRTSCHAFT

Die Privatwirtschaft kann von Korruption in zweifacher Weise betroffen sein: Zum einen kann sie Verursacherin von Korruption sein, z. B. durch Bestechung von Amtsträgern, Geschäftspartnern und anderen Entscheidungsträgern. Zum anderen kann sie aber auch Geschädigte sein, durch Erpressung und korrupte Systeme. Betroffen sind sowohl international tätige Unternehmen, die in Kooperationsländern agieren, als auch nationale Unternehmen. Wandelndes Bewusstsein für die doppelte Betroffenheit von Unternehmen hat zu verschärfter Gesetzgebung und internationalen Initiativen und Leitlinien, aber auch zu Selbstregulierungsinitiativen der Wirtschaft geführt.

Standards für das Handeln von Unternehmen im internationalen Geschäftsverkehr werden z. B. durch die **OECD-Konvention zur Bekämpfung von Bestechung von ausländischen Amtsträgern im internationalen Geschäftsverkehr** (1999)¹⁸ und die **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen** (2000)¹⁹ eingefordert. Letztere rufen Unternehmen zur Bekämpfung von Bestechung, Bestechungsgeldforderungen und Schmiergeldern auf²⁰. Die Leitsätze setzen zudem Maßstäbe für ein verantwortungsvolles Unternehmerverhalten in korruptionsrelevanten Bereichen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit arbeitet mit und durch die Privatwirtschaft an einer Bekämpfung von Korruption (siehe Praxisbeispiele:

Business Anti-Corruption Portal und Privatwirtschaftliche Antikorruptions-Initiative in Kamerun). Sie fördert und fordert aus entwicklungspolitischer Perspektive verantwortungsvolles Handeln von Unternehmen²¹. Gleichzeitig unterstützt sie – meist auf internationaler Ebene – Selbstregulierungsinitiativen und begleitet kleine und mittelständische Unternehmen in Kooperationsländern bei der Entwicklung von Compliance-Systemen.

Die Privatwirtschaft ist zu einem aktiven Partner bei der Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen geworden, was zu einer Vielzahl von Public Private Partnerships zwischen Staat und Unternehmen und zu Selbstregulierungsinitiativen von Unternehmen geführt hat. In Letzteren einigen sich Unternehmen auf Mindeststandards zur Prävention von Korruption. Zu nennen sind hier insbesondere die Transparency International Business Principles, die Commission on Corporate Responsibility and Anti-Corruption der Internationalen Handelskammer (ICC), die World Economic Forum Partnering Against Corruption Initiative (PACI) oder der Global Compact. Bei Letzterem handelt es sich um eine Initiative der Vereinten Nationen, in der Unternehmen sich u.a. dazu verpflichten, gegen alle Arten der Korruption einzutreten. Diese wurden von Deutschland von Beginn an begrüßt und gefördert. Gerade auf **Länderebene** bergen Selbstregulierungsinitiativen großes Potenzial (siehe Praxisbeispiel: Privatwirtschaftliche Antikorruptions-Initiative in Kamerun).

Dazu eignen sich Kooperationen mit deutschen Unternehmen, die in Kooperationsländern tätig sind, sowie mit den Nationalkomitees der Internationalen Handelskammer (ICC), lokalen Wirtschaftsverbänden, Handelskammern, Berufsverbänden und Gewerk-

¹⁸ Organisation for Economic Cooperation and Development: Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/investment/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/38028044.pdf>

¹⁹ Organisation for Economic Cooperation and Development: OECD Leitsätze für multilaterale Unternehmen, Ausgabe 2011, abrufbar unter: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/2011105e.pdf>

²⁰ Organisation for Economic Cooperation and Development: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, abrufbar unter: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/2011105e.pdf>, Kapitel VI.

²¹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Strategiepapier Märkte entwickeln, Wohlstand schaffen, Armut reduzieren, Verantwortung übernehmen – Die Wirtschaft als Partner der Entwicklungspolitik, abrufbar unter: http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier302_03_2011.pdf

Praxisbeispiel: Business Anti-Corruption Portal

Das Business Anti-Corruption Portal ist ein Internetportal, das detaillierte Länderinformationen und hilfreiche Instrumente für den konkreten Umgang mit Korruptionsrisiken zur Verfügung stellt. Es unterstützt vor allem kleine und mittelständische Unternehmen im praktischen Risikomanagement, die in Schwellen- und Entwicklungsländern wirtschaftlich aktiv sind. Es basiert auf einer öffentlich-privaten Partnerschaft zwischen den Regierungen Dänemarks, Deutschlands, Großbritanniens, der Niederlande, Norwegens, Österreichs und Schwedens sowie dem Global Advice Network. <http://www.business-anti-corruption.de/de/home/>

Praxisbeispiel: Privatwirtschaftliche Antikorruptions-Initiative in Kamerun

In Kamerun initiierte Guinness 2001 mit weiteren Unternehmen des Business Council Africa die "Business Coalition Against Corruption" – eine privatwirtschaftliche Anti-Korruptionsinitiative, die eine Null-Toleranz-Strategie gegenüber Korruption bei allen teilnehmenden Unternehmen sowie deren Zuliefer- und Abnehmerkette beinhaltet.

schaften. Auch Berufsschulen und andere spezialisierte Ausbildungsstätten sind mögliche Partner für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bei der Umsetzung von Maßnahmen, die Korruptionsbekämpfung in der Privatwirtschaft fördern.

Darüber hinaus unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit **sektorspezifische Initiativen**, die den Privatsektor, den Staat und die Zivilgesellschaft in den Bereichen Rohstoffe, Wasser und Pharmazie zusammenbringen. Die Relevanz freiwilliger sozialer und ökologischer Standards ist für die deut-

sche Entwicklungspolitik hoch, da es sich um einen partnerschaftlichen, potenziell stark strukturbildenden Ansatz handelt.

Aber auch Governance-Vorhaben zur Förderung von Integrität, Transparenz und Effizienz in der öffentlichen Verwaltung tragen zur Korruptionsreduktion an der Schnittstelle mit der Privatwirtschaft bei. Im Fokus solcher Maßnahmen stehen oft Verwaltungsbereiche, die aufgrund ihres häufigen Kontaktes mit der Privatwirtschaft oder aufgrund hoher zwischen Staat und Privatwirtschaft fließender Finanzvolumina besonders korruptionsanfällig sind. Dies betrifft beispielsweise das öffentliche Beschaffungswesen oder die Steuer- und Zollverwaltungen. Das Investitionsklima kann verbessert werden durch Reformen von Gesetzen, Regulierungen und Prozessen, die die regulativ und administrativ bedingten Kosten und Risiken der Geschäftstätigkeit von Unternehmen mindern. Auch die Unterstützung des öffentlich-privaten Dialogs zur Priorisierung von Verwaltungsreformen und Verabredung von Ansätzen zur Korruptionsvermeidung kann zur Vertrauensbildung beitragen, wie z. B. die von Transparency International entwickelten Integritätspakte. Damit diese Maßnahmen möglichst effektiv sind, empfiehlt es sich häufig, die betroffene Privatwirtschaft sowohl bei ihrer Planung als auch in der Umsetzungsphase zu konsultieren und einzubeziehen.

Gleichzeitig handelt die Privatwirtschaft als eigenständiger Akteur in der Korruptionsbekämpfung. Durch interne Vorkehrungen zur Prävention und Aufdeckung von Korruption schützen sich immer mehr Unternehmen vor Bestechung und Korruption. Solche **Integritäts- oder Compliance-Systeme** sind in großen multinationalen Unternehmen mittlerweile weit verbreitet. Bei kleineren und mittleren Unternehmen in den Kooperationsländern besteht jedoch noch Nachholbedarf. Hierin liegt ein großes Förderpotenzial für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Hierzu könnten auch Partnerschaften

mit deutschen Unternehmen genutzt werden, die sich für die Förderung von Integritätsstandards bei lokalen Zulieferern engagieren ("Supply Chain").

Partnerschaftliche Ansätze der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Unternehmen können unter Integritätsgesichtspunkten weiter ausgestaltet werden, z.B. durch Integritätsinitiativen der deutschen Wirtschaft. Eine wichtige Rolle spielen auch Schulungs- und Trainingsangebote für Unternehmen, beispielsweise über das Deutsche Global Compact Netzwerk sowie über das Schulungsinstrument RESIST (siehe Praxisbeispiel RESIST).

Handlungspunkte:

- Das BMZ unterstützt die Durchsetzung der Standards der OECD-Konvention zur Bekämpfung von Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr.
- Im Rahmen seiner Ansätze zur Privatwirtschaftsförderung in Kooperationsländern wird sich das BMZ dafür einsetzen, dass Unternehmen die in den OECD-Leitsätzen empfohlenen

Standards befolgen. Es wird sich bei internationalen Organisationen und Gebergemeinschaften für eine konsistente Unterstützung der Standards einsetzen und auf ein internationales Monitoring der Einhaltung dieser internationalen Verpflichtungen drängen.

- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kann lokale kleine und mittelständische Unternehmen in Kooperationsländern beim Aufbau von Compliance-Systemen unterstützen, auch in Kooperation mit international tätigen deutschen Firmen.
- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert Ansätze zur Selbstregulierung und Integritätsstandards in Multi-Stakeholder-Initiativen.

Praxisbeispiel: RESIST – Erpressung und Bestechungsforderungen in internationalen Geschäften widerstehen

“RESIST” ist ein Schulungsinstrument für international tätige Unternehmen, das auf tatsächlichen Fällen basiert. Es bietet praktische Hinweise und Anleitungen, wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unangemessene Forderungen von Kunden, Geschäftspartnern oder Amtsträgern auf wirksame und ethisch vertretbare Weise vermeiden und ihnen begegnen können. Die insgesamt 22 aufbereiteten Beispiele beschreiben ein breites Spektrum an Bestechungsformen und orientieren sich am typi-

schen Zyklus internationaler Projekte vom Bieterverfahren über Vergabe und Vertragsabschluss bis hin zu den vielfältigen Herausforderungen bei der Projektumsetzung.

RESIST ist ein gemeinsames Projekt der Internationalen Handelskammer (ICC), Transparency International, dem VN Global Compact und der World Economic Forum Partnering Against Corruption Initiative. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat die Erstellung einer deutschen Version über das Deutsche Global Compact Netzwerk gefördert: <http://www.globalcompact.de/themen/korruptionsbek%C3%A4mpfung>

2.4 GEMEINSAM MEHR ERREICHEN: MULTI-STAKEHOLDER-INITIATIVEN

In den letzten Jahren haben sich verschiedene Selbstregulierungs- und Multi-Stakeholder-Initiativen entwickelt, die staatliche, private und zivilgesellschaftliche Akteure zusammenführen und sich auf den verantwortungsvollen Umgang mit Ressourcen, öffentlichen Geldern und privat-

Praxisbeispiel: Förderung von Integrität im Wassersektor – Water Integrity Network

Das Water Integrity Network (WIN) wurde im Jahr 2006 gegründet mit dem Ziel, Korruption im Wassersektor zu bekämpfen. Das Netzwerk bringt Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und die Privatwirtschaft zusammen, um im Bereich Wasserversorgung und Abwasserentsorgung spezifische Antikorruptions-Instrumente zu entwickeln und Transparenz und Integrität zu fördern. Mit der Unterstützung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hat WIN in Uganda mit Hilfe zweier Studien ("Water Integrity Scan") und Workshops erreicht, dass der Good-Governance-Aktionsplan des Wasserministeriums überarbeitet wurde. So konnte ein gemeinsames Verständnis erarbeitet werden, wie und wo Korruption dem Sektor schadet und was dagegen getan werden kann.

wirtschaftlichen Investitionen in einzelnen Sektoren konzentrieren. Diese Initiativen verstehen sich üblicherweise nicht explizit als Antikorruptionsinitiativen, bieten durch ihre Ansätze und Ergebnisse jedoch oft Grundlagen für Antikorruptionsreformen. Die deutsche Entwicklungspolitik unterstützt internationale Multi-Stakeholder-Initiativen in entwicklungspolitisch besonders relevanten Sektoren wie Gesundheit (Good Governance for Medicines Initiative, WHO), Nahrung/Wasser (siehe Praxisbeispiel: Water Integrity Network, WIN) und Rohstoffe (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI).

Als Vorreiter bei der Etablierung von Multi-Stakeholder-Initiativen gilt die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Im Rahmen von EITI werden Zahlungen von Rohstoffunternehmen an die Regierungen in Abbauländern offengelegt. Eine Multi-Stakeholder-Gruppe aus Vertretern von Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft beaufsichtigt diesen Prozess und führt einen Dialog über die Ergebnisse. Insbesondere die institutionalisierte Beteiligung der Zivilgesellschaft ist eine Errungenschaft solcher Initiativen. Einige Länder haben die Beteiligung der Zivilgesellschaft durch die gesetzliche Verankerung von EITI gestärkt und auf diese Weise die Umsetzung verpflichtend gemacht. Daneben wird vor allem der Schutz der zivilgesellschaftlichen Vertreter vor politischer Verfolgung als bedeutende Errungenschaft erachtet.

C. Interventionsebene 2: Compliance- und Risikomanagement

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit agiert auch in Ländern mit niedrigem Governance-Niveau und geringer Entwicklungsorientierung. **Der verantwortungsvolle Einsatz von Steuergeldern und ihr Schutz vor Korruption sind daher von höchster Priorität.** Dies ist sowohl für die öffentliche Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der deutschen Entwicklungspolitik als auch für ihre Effizienz und die Effektivität der Zusammenarbeit grundlegend. Integrität und transparente Mittelverwendung sind notwendige Bedingung und werden mit dem Kooperationspartner vorab und eindeutig vereinbart. Die deutsche Entwicklungspolitik toleriert weder Korruption noch den Missbrauch von Mitteln und zieht bei Bedarf Konsequenzen: Der Schutz der Mittel und die Integrität der Mitarbeitenden haben höchste Priorität und Vorrang davor, einmal zugesagte Mittel abfließen zu lassen. Damit wird die 2011 auf dem Vierten High Level Forum in Busan²² getroffene Vereinbarung zur Verbreitung einer Null-Toleranz-Kultur in Bezug auf Korruption umgesetzt.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfolgt ein umfangreiches Compliance- und Risikomanagement. Hierzu gehören sowohl das interne Integritätsmanagement als auch die Regelungen zur integren Durchführung von Maßnahmen durch die Implementierungspartner.

1. HANDLUNGSRAHMEN UND ANSATZ: RISIKOBASIERTER GESAMTANSATZ

Die Wirksamkeit von Antikorruptionsmanagement in der Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen bedarf einer differenzierten Betrachtung der Korruptionsrisiken. Künftig wird die deutsche Entwicklungspolitik das Korruptionsrisiko von Ländern, Trägern und

Instrumenten **systematisch verknüpfen** und die hier aufgeführten Maßnahmen an das jeweilige Risikopotenzial anpassen. **Ein risikobasierter Gesamtansatz besteht aus fünf Faktoren, die das Gesamtkorruptionsrisiko einer Maßnahme beeinflussen:** (1) das allgemeine Governance-Niveau und die Entwicklungsorientierung im Kooperationsland, (2) das gewählte Instrument bzw. Leistungsmodalitäten der Entwicklungszusammenarbeit, (3) die Gestaltung der Maßnahme, (4) das Ausmaß, in dem die Kontrolle über die betroffene Maßnahme an externe Trägerorganisationen oder Kooperationsländersysteme abgegeben wird, und davon abhängig (5) das Integritätsmanagement dieser Träger oder Geschäftspartner.

In Zukunft soll bereits während der Prüfung von Programmen in Schwerpunkten durchdacht werden, wie das Programm konzipiert werden kann, um Korruption vorzubeugen. So kann z. B. ein Bildungsvorhaben eine Korruptionsanalyse des Sektors einschließen und Maßnahmen zu Transparenz und Rechenschaftspflicht beinhalten; oder die Lieferung von Hilfsleistungen in schwer zugänglichen Gebieten wird durch lokale Nichtregierungsorganisationen überprüft, deren Integritätsstandards regelmäßig nachgehalten werden.

In den Länderstrategie- und Schwerpunktstrategiepapieren (respektive den geeigneten gemeinschaftlichen Strategien mit anderen Gebern) **werden inhaltliche Ausgestaltung, Zielsetzung sowie strategische Ausrichtung der zum Einsatz kommenden Instrumente in den Schwerpunkten konkretisiert.** In Programmvorschlügen werden daher verpflichtend Aussagen über die Qualität und Kapazität der Partnersysteme gemacht; dazu ist eine detaillierte Analyse der Träger- und Partnerstruktur vorgesehen.

²² Busan Partnership for Effective Development Co-Operation, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness: Outcome-Dokument, abrufbar unter: http://www.aideffectiveness.org/busan/hlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

Korruptionsrisiken in Vorhaben? Risikobasierter Gesamtansatz

**Handlungspunkte:**

- Vor allem in Ländern mit schwachen Governance-Strukturen werden mit dem Partner konkrete Reformschritte vereinbart, wie Fortschritte bei Antikorruption und Integrität erzielt werden können.
- Das BMZ und die Durchführungsorganisationen überprüfen regelmäßig die fünf Risikofaktoren des **risikobasierten Gesamtansatzes** und passen gegebenenfalls ihre internen Integritäts- bzw. Compliance-Systeme sowie ihre Leistungsmodalitäten an. Soweit noch nicht vorhanden, erstellen sie eine Risikoanalyse von Instrumenten bzw. Leistungsmodalitäten.

- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit geht allen Korruptionshinweisen im Zusammenhang mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit nach und zieht Konsequenzen. Der Schutz deutscher Entwicklungsgelder und die Integrität der Mitarbeitenden stehen an erster Stelle und haben Vorrang davor, einmal zugesagte Mittel abfließen zu lassen.

2. INTERNE INTEGRITÄTSMASSNAHMEN

Internes Integritätsmanagement reguliert das Verhalten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und ermög-

licht ihnen, auch in korrupten Umfeldern Integrität in der täglichen Arbeit zu wahren. Richtungsweisend ist die **“Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung”** (2004). Sie verpflichtet zum Mehr-Augen-Prinzip und zu Transparenz, zur Fortbildung und Sensibilisierung der Beschäftigten, zur Einführung besonderer interner Präventivmaßnahmen in der Personalverwaltung für besonders korruptionsgefährdete Bereiche und definiert Leitsätze zur Vergabe von Aufträgen und Behandlung von Zuwendungen. Daneben enthält sie einen Verhaltenskodex für Beschäftigte und sieht die Ernennung von Ansprechpersonen für Korruptionsprävention vor.

Die Institutionen der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit setzen diese Richtlinie über ihre eigenen Integritätsmanagement- bzw. Compliance-Systeme um. Sie besitzen Richtlinien für integriertes Verhalten (Verhaltenskodizes), Beratungsstellen zu Integritätsfragen und (anonyme) Anlaufstellen für Hinweisgeber. Außerdem führen sie regelmäßige externe und interne Prüfungen sowie Gefährdungsanalysen durch. Um die praktische Umsetzung zu unterstützen, ist es wichtig, dass die Beschäftigten hierzu geschult werden (siehe Praxisbeispiel: Antikorruptionstraining mit Effekt). Dies gilt insbesondere für Beschäftigte in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen und deren Führungskräfte sowie für Beschäftigte, die sich auf einen Auslandseinsatz vorbereiten. In Zukunft werden Schulungsmaßnahmen systematisch auf nationales Personal in Vorhaben ausgeweitet. Die Umsetzung des Integritätsmanagements ist neben den originären Zuständigkeiten der Integritäts- bzw. Compliance-Beauftragten auch explizite Aufgabe der Führungskräfte vor Ort.

Beschleunigungszahlungen (Schmiergelder zur Erleichterung des routinemäßigen Verwaltungshandelns) – auch an örtliche Erfüllungsgehilfen – tragen zur Förderung von Korruption in Kooperationsländern bei. Zahlungen, die der Durchsetzung

eines Rechtsanspruchs dienen, sind nur dann zulässig, wenn sie in einer Gebührenordnung, Verwaltungsrichtlinie o.ä. ausdrücklich vorgesehen sind. Beschleunigungszahlungen sind den Durchführungsorganisationen der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit untersagt.

Handlungspunkte:

- Die Integritäts- und Compliance-Managementsysteme werden regelmäßig den aktuellen Entwicklungen angepasst und in ihren Kapazitäten gestärkt.
- Schulungen werden für alle Beschäftigten des BMZ und der Durchführungsorganisationen angeboten und sind für Mitarbeiter in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen und Mitarbeiter, die sich auf einen Auslandseinsatz vorbereiten, obligatorisch.
- Beschleunigungszahlungen werden nicht geleistet.

Praxisbeispiel: Antikorruptionstraining mit Effekt

Die GIZ trainiert jährlich über 1.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Antikorruption. Dies geschieht im Rahmen obligatorischer Fortbildungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im In- und Ausland sowie in Form von vertieften, mehrtägigen Trainings und Online-Kursen durch U4. In diesen werden die Teilnehmenden darin geschult, Korruptionsrisiken zu erkennen und daraus Handlungsempfehlungen für das eigene Verhalten sowie für die Beratung des Partners abzuleiten. Sechs Monate nach dem Training geben 73 Prozent der befragten Teilnehmenden an, Antikorruption in ihre tägliche Arbeit einzubringen. Vor allem Kursteilnehmer im mittleren und höheren Management bringen das erlernte Wissen aktiv in ihre Projektarbeit ein.

→ Der Schutz von Hinweisgebern wird gewährleistet.

3. SCHNITTSTELLE MIT IMPLEMENTIERUNGSPARTNERN

Ein bedeutender Anteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird nicht direkt durch das BMZ oder die Durchführungsorganisationen umgesetzt, sondern über externe Akteure. Diese können Partnerregierungen (z.B. über Budgethilfe oder Korbfinanzierungen), lokale Nichtregierungsorganisationen und Institutionen (z.B. über örtliche Zuschüsse), Gutachter- und Consultingunternehmen als Auftragnehmer, multilaterale Entwicklungs-/ Finanzierungsorganisationen, internationale Nichtregierungsorganisationen oder globale Fonds sein.

Um die integre Verwendung von Entwicklungsgeldern zu garantieren und eventuellem Missbrauch durch Implementierungspartner vorzubeugen, setzt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf eine Reihe von Präventivmaßnahmen. So sind Integritätsprinzipien und Antikorruptionsklauseln fester Bestandteil **vertraglicher Vereinbarungen**: Seit 1997 enthalten alle Protokolle der Regierungsverhandlungen mit Kooperationsländern Antikorruptionsvereinbarungen, die für die staatlichen Trägerorganisationen verbindlich sind. Sowohl in der finanziellen als auch in der technischen Zusammenarbeit enthalten Darlehens-, Finanzierungs- und Beschaffungs- bzw. Vergabeverträge Antikorruptionsklauseln. Auftragnehmer werden durch Allgemeine Geschäftsbedingungen und Vertragsklauseln zur Beachtung von Integritäts- bzw. Compliance-Standards verpflichtet.

Wichtige Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung liegen im Bereich der **Auftragsvergabe**. Verbindliche Vergaberegeln stellen eine transparente Auftragsvergabe auf der Grundlage vereinbarter Leistungskriteri-

en sicher. Dies wird auch von multilateralen Organisationen praktiziert – ihre Auftragsvergabepraktiken haben Vorbildcharakter für bilaterale Geber. Das BMZ und die Durchführungsorganisationen besitzen Mechanismen, um auszuschließen, dass unzuverlässige Unternehmen beauftragt werden. Bei der Prüfung der Zuverlässigkeit spielt vergaberechtlich auch eine Rolle, ob die Unternehmen wegen einschlägiger Delikte bereits rechtskräftig verurteilt worden sind. In Vorhaben, die von Partnerorganisationen implementiert werden, werden diese Mechanismen sowohl bei der Auftragsvergabe als auch in der Rolle als Auftraggeber während des gesamten Projekts unterstützt.

In der **finanziellen Zusammenarbeit** kommen zusätzlich zum internen Integritätsmanagement Verfahren zum Risikomanagement der durch Partner implementierten Vorhaben eine besondere Bedeutung zu. Die finanzielle Zusammenarbeit besitzt daher eingespielte Verfahren und Kontrollmechanismen, die bei jedem Vorhaben zur Anwendung kommen und der Korruptionsvermeidung dienen. Grundlage ist dabei immer ein enges Monitoring und die Unterstützung der Partner vor Ort sowohl bei der Konzeption als auch bei der Durchführung der Vorhaben. Bereits im Rahmen der Vorhabensplanung werden **Trägeranalysen** durchgeführt und dabei unter anderem Organisation und Management, interne Anreizsysteme und die Beziehungen zu Zielgruppen und Kunden sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse und Perspektiven der für das Vorhaben vorgesehenen Trägerorganisation des Kooperationslandes beurteilt.

Bei der Auftragsvergabe von Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit durch die Partner vor Ort unterliegen die einzelnen Schritte im Vergabeprozess der Kontrolle durch die Durchführungsorganisationen. Dies beginnt bereits bei der Definition der zu vergebenden Leistung und reicht über die Eignungsprüfung der Bewerber bis hin zur Bewertung der Angebote. Finanziert werden nur Leistungen, deren

Praxisbeispiel Budgethilfe:

Die Prüfung des Korruptionsrisikos spielt eine entscheidende Rolle für die Gewährung von Budgethilfe durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, die auch vom Haushaltsausschuss des Bundestages bewilligt werden muss. Die KfW hat zur Prüfung der treuhänderischen Risiken eine eigene Handreichung entwickelt, derzufolge in Ländern mit endemischer Korruption ein Einstieg in die Budgethilfe ausgeschlossen ist.

Für diese Einschätzung wird u. a. der Korruptionsindex der Worldwide Governance Indicators herangezogen. Außerdem wird für die Bewertung des Kor-

ruptionsrisikos in Budgethilfsländern berücksichtigt, ob nationale Antikorruptionsstrategien vorhanden sind und ob sie glaubwürdig umgesetzt werden. Das Korruptionsrisiko wird nach Einstieg in die Budgethilfe jährlich im Rahmen der Berichterstattung überprüft.

Bei aufgedeckten Korruptionsfällen in den Kooperationsländern kann die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Politikdialog zur Budgethilfe wichtige Signale senden, damit Korruptionsfälle strafrechtlich verfolgt und präventive Maßnahmen getroffen werden (siehe auch BMZ-Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung, 2008).

transparente Vergabeentscheidung vom Projektträger belegt werden kann. Anschließend **Auszahlungen** erfolgen auf der Grundlage von Nachweisen über den Projektfortschritt. In regelmäßigen Abständen werden der Projektfortschritt vor Ort und die korrekte Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel überprüft. Darüber hinaus verfügt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit über ein umfassendes Risikobewertungssystem für die Gewährung von Budgethilfe (siehe Praxisbeispiel Budgethilfe), um die zweckmäßige Verwendung von Geldern durch Partnerinstitutionen zu erwirken.

Zudem engagiert sich das BMZ für eine konsequente Umsetzung von Integritäts- bzw. Compliance-Standards bei internationalen und multilateralen Organisationen und bei globalen Fonds, an die Deutschland Beiträge leistet.

Im Zuge der internationalen Wirksamkeitsdebatte und der Umsetzung des Accra-Aktionsplans (2008) setzt sich die deutsche Entwicklungspolitik für die **Stärkung von Kapazitäten von Ländersystemen** (country systems) ein, um die Eigenverantwortlichkeit des Partners zu stärken. Beispiele für diese Systeme

sind Beschaffung und öffentliches Finanzwesen sowie Monitoring- und Evaluierungssysteme. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass länder-eigene Verfahren den höchstmöglichen Schutz sowohl für den Einsatz der Haushaltsmittel des Kooperationslandes als auch von Entwicklungsgeldern bieten. Es ist daher Zielsetzung der deutschen Entwicklungspolitik, die Partnersysteme vermehrt dort zu nutzen, wo die qualitativen Voraussetzungen dies zulassen, und in Fällen, wo dies noch nicht der Fall ist, diese zu stärken. Wenn die qualitativen Voraussetzungen noch nicht gegeben sind, gilt es, gemeinsam mit den Partnern Wege aufzuzeigen, wie die Systeme verbessert werden können – um sie perspektivisch nutzen zu können bzw. um Teilsysteme schon jetzt aktiv zu nutzen. Dieses Vorgehen fördert nicht nur den verantwortungsvollen Umgang mit Entwicklungsgeldern und Mitteln des nationalen Budgets²³, sondern versucht auch im Rahmen der (teilweisen) Nutzung der nationalen Systeme des Kooperationslandes diese

²³ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Steigerung der Wirksamkeit in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) – Positionspapier zur Stärkung und Nutzung von Partnersystemen.

schrittweise und systematisch zu stärken, aufzubauen und korruptionsresistenter zu machen.

Risikobehaftete und schwache Strukturen in den Kooperationsländern gehören zum allgemeinen Kontext, in dem Entwicklungszusammenarbeit operiert; Risiken sind deshalb in der Entwicklungszusammenarbeit nie auszuschließen. Es müssen aber differenzierte Maßnahmen ergriffen werden, um zur Aufklärung und Verfolgung beizutragen. **Der offene Dialog innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit und mit dem Partner über Risiken und Präventivmaßnahmen ist eine wichtige Voraussetzung, um bei gegebenenfalls auftretenden Korruptionsfällen Anpassungen im Integritätsmanagement vornehmen oder auch die Partnerschaft überprüfen zu können.** Ist das Vertrauensverhältnis gestört, sollten Korrekturen keinen Erfolg haben oder liegt ein schwerwiegender Verdacht auf strafbare Handlungen im Umgang mit Finanzmitteln vor, **kann das betroffene Programm oder Projekt suspendiert werden, bis der Verdacht aufgeklärt wird und entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet werden können – oder es wird beendet.**

Handlungspunkte:

- Durch den risikobasierten Gesamtansatz werden auch Mittel geschützt, die von externen Akteuren umgesetzt werden. Risikoquellen werden systematisch analysiert und bei Bedarf zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Betrug getroffen.
- Das BMZ setzt sich für eine konsequente Umsetzung von Integritäts- bzw. Compliance-Standards bei internationalen Organisationen und globalen Fonds ein.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen, Unterauftragnehmer und andere Organisationen, die Gelder der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit empfangen oder verwalten, sollen die interne Einhaltung von Mindeststandards gewährleisten, wie sie in der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung und dem dazugehörigen Verhaltenskodex gegen Korruption definiert sind.
- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit nutzt – sofern möglich – Ländersysteme und stärkt sie, sofern nötig.
- Bereits in der Vorbereitungsphase werden Antikorruptionsstandards mit betroffenen Träger- und Partnerorganisationen vereinbart. Es wird klar kommuniziert, dass bei Korruptionsfällen Anpassungen oder Sanktionen vorgenommen werden.
- Projekte und Programme können bei Korruptionsfällen angepasst, ausgesetzt oder beendet werden.
- Transparente Ausschreibungsverfahren sind ein wichtiger Beitrag zur Korruptionsbekämpfung. Erfahrungen von multilateralen Gebern werden ausgewertet und, wo sinnvoll, in der bilateralen Zusammenarbeit angewendet.

D. Interventionsebene 3: Internationale Verpflichtungen

Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, sich in Deutschland und international im Kampf gegen Korruption zu engagieren. Die deutsche Entwicklungspolitik kommt dieser Verpflichtung nach, indem sie Kooperationsländer bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung unterstützt und für die Verwendung von Entwicklungsgeldern hohe Integritäts- und Compliance-Standards anlegt. Aber Ursachen für Korruption sowie Ansatzpunkte liegen nicht nur in den Kooperationsländern selbst, sondern auch auf internationaler Ebene und in entwickelten Ländern. Daher engagiert sich die deutsche Entwicklungspolitik international für die Weiterentwicklung und Umsetzung des Themas bei den Vereinten Nationen, der OECD, U4 etc. und für die Bekämpfung von grenzüberschreitenden Korruptionsursachen – auch in Deutschland. Dies bedeutet auch, dass sich das BMZ für ein kohärentes Vorgehen innerhalb der Bundesregierung einsetzt, um diese Ziele zu erreichen und damit einen wichtigen Teil der Handlungsprinzipien des OECD-Entwicklungsausschusses für Antikorruptionsmaßnahmen von Gebern umzusetzen.

1. INTERNATIONALE ABKOMMEN

Deutschland hat die OECD-Konvention gegen Bestechung im Ausländischen Geschäftsverkehr ratifiziert (siehe D 2) und die UNCAC unterzeichnet – die Ratifikation steht noch aus. Die deutsche Entwicklungspolitik unterstützt seit 2004 Kooperationsländer aktiv bei der Umsetzung der UNCAC, z. B. bei der Durchführung von Reform- und Ausbildungsvorhaben. Sie leistet durch ihre Arbeit in den Kooperationsländern einen aktiven Beitrag zu diesen Vorgaben und war wesentlich daran beteiligt, in Kooperationsländern die Überprüfung der Konformität von Gesetzen und Institutionen mit den Standards der UNCAC voranzutreiben (siehe Praxisbeispiel: UNCAC Compliance Review, S. 16).

2. DEUTSCHES ENGAGEMENT ZUR BEKÄMPFUNG GRENZÜBERSCHREITENDER URSACHEN VON KORRUPTION

Das Thema Korruption wird international vermehrt unter der Fragestellung diskutiert, welche Faktoren grenzüberschreitend zur Verbreitung von Korruption führen. Diese Debatte um die sogenannten “International Drivers of Corruption” (OECD 2012) setzt sich insbesondere mit den Themen internationale Bestechung, Geldwäsche und deren Bekämpfung durch die Rückholung illegal erworbener Vermögenswerte (Asset Recovery) sowie den Einnahmen aus dem Rohstoffsektor auseinander.

Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr perpetuiert die Korruptionsproblematik in Kooperationsländern, entzieht ihnen wichtige Finanzmittel, welche sonst für Entwicklungszwecke eingesetzt werden könnten und schreckt Investoren ab. Auslandsbestechung wird international im Rahmen der OECD Konvention gegen Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr angegangen. In Deutschland wurden seit 1999 mehr als 30 Sanktionen wegen Auslandsbestechung verhängt. Damit ist Deutschland nach den USA führend in der Umsetzung der OECD-Konvention. Darüber hinaus setzt sich Deutschland aktiv für deren Umsetzung und die weltweite Verbreitung entsprechender Standards durch regionale Initiativen ein, z. B. im asiatisch-pazifischen Raum und in den Ländern Afrikas südlich der Sahara.

Sogenannte “illicit flows”, also illegale Geldströme inklusive Geldwäsche, beliefen sich 2009 laut Schätzungen des United Nations Office on Drugs and Crime auf 1,6 Billionen US-Dollar²⁴. Der Kampf gegen Geld-

²⁴ United Nations Office on Drugs and Crime: Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research Report, abrufbar unter: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf

wäsche ist daher eine nötige und effektive Antikorruptionswaffe. Die deutsche Entwicklungspolitik setzt sich im Ressortkreis dafür ein, dass internationale Regelwerke, wie sie im Rahmen der Financial Action Task Force (FATF) oder der G8 und der G20 definiert wurden, auch umgesetzt werden.

Zusätzlich zur Kooperation gegen Geldwäsche wird sich das BMZ verstärkt aus entwicklungspolitischer Zielsetzung dafür einsetzen, dass illegal erworbene Vermögenswerte an die berechtigten Ursprungsländer bzw. die Geschädigten zurückgeführt werden. Die UNCAC ist das erste internationale Instrument, das dazu Lösungsansätze bietet (Kapitel IV und V der UNCAC). Die Kooperationsländer werden zukünftig verstärkt bei der Rückholung illegal erworbener Vermögenswerte unterstützt, z.B. durch Rechtshilfe sowie entsprechende Ausbildungs- und Beratungsangebote.

Auch der Rohstoffreichtum in Entwicklungsländern und die teilweise beträchtlichen Einnahmen aus Bodenschätzen sind in den letzten Jahren zunehmend ins Zentrum internationaler Debatten gerückt. **Die Bundesregierung misst daher dem Thema Transparenz im Rohstoffsektor große Bedeutung bei und wird auch künftig integrierte Ansätze wie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) unterstützen.** Deren Ziel ist es, bei diesen rohstoffreichen Ländern einen verantwortungsvollen Umgang mit den Einkünften aus ihrem Rohstoffreichtum zu erreichen. Durch die Komplexität der Ursachen von Korruption und die Vielfalt der Akteure ist ein kohärentes Vorgehen bei den Verantwortlichen innerhalb der Bundesregierung erforderlich.

Handlungspunkte:

- Das BMZ unterstützt die weltweite Verbreitung internationaler Standards gegen Bestechung und Bestechlichkeit, Geldwäsche, Untreue etc. durch ein Engagement in entsprechenden regionalen Initiativen und durch den Austausch mit anderen Gebern und Durchführungsorganisationen.
- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wird die Rückholung illegal erworbener Vermögenswerte verstärkt als Entwicklungsthema aufnehmen und Kooperationsländer dabei unterstützen.
- Das BMZ setzt sich zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele im Ressortkreis für Politikkohärenz insbesondere in den Themengebieten internationale Bestechung, Geldwäsche und Rückholung illegal erworbener Vermögenswerte ein.

Anhang

A.1 INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN

Internationale Antikorruptionsabkommen

Name	In Kraft getreten	Mitgliedsstaaten / -parteien
Inter-Amerikanische Konvention gegen Korruption	3. Juni 1997	33 Ratifikationen und 1 Unterschrift ohne Ratifikation von Mitgliedern der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)
OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr	15. Februar 1999	Ratifiziert von 34 OECD-Mitgliedsstaaten und 4 Nichtmitgliedsstaaten (Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Südafrika) Deutschland hat ratifiziert am 10.11.1998
Europarat: Staatengruppe gegen Korruption (GRECO)	1. Mai 1999	49 Mitgliedsstaaten werden auf ihre Übereinstimmung mit den Antikorruptionsstandards des Europarates geprüft
OECD/ADB: Aktionsplan gegen Korruption für den Raum Asien-Pazifik	30. November 2001	28 Mitgliedsstaaten der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) verpflichten sich zu diesem freiwilligen Aktionsplan und beteiligen sich an dessen Umsetzung
Europarat: Strafrechtsübereinkommen über Korruption	1. Juli 2002	43 Ratifikationen und 7 Unterschriften ohne Ratifikation von Mitglieds- und Nichtmitgliedsstaaten des Europarates Deutschland hat unterzeichnet, nicht ratifiziert
Europarat: Zivilrechtsübereinkommen über Korruption	1. November 2003	34 Ratifikationen und 8 Unterschriften ohne Ratifikation von Mitglieds- und Nichtmitgliedsstaaten des Europarates Deutschland hat unterzeichnet, nicht ratifiziert
Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)	14. Dezember 2005	Ratifikation durch 159 Mitgliedsstaaten Unterschrift ohne Ratifikation durch 19 Mitgliedsstaaten Deutschland hat unterzeichnet, nicht ratifiziert
Übereinkommen der Afrikanischen Union zur Prävention und Bekämpfung von Korruption	5. August 2006	31 Ratifikationen und 15 Unterschriften ohne Ratifikation von Mitgliedsstaaten der Afrikanischen Union

Bemerkung: Dunkelgrau hinterlegt sind Abkommen, denen Deutschland beigetreten ist. Abkommen, die hellgrau hinterlegt sind, wurden von Deutschland unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

Internationale Vereinbarungen

Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Second High Level Forum on Aid Effectiveness, Paris, März 2005

<http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>

Busan Partnerschaft für effektive Entwicklungszusammenarbeit

Forth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan/ Republik Korea, Dezember 2011

http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

Aktionsplan von Accra

Third High Level Forum on Aid Effectiveness, Accra/ Ghana, September 2008

<http://www.oecd.org/dataoecd/62/34/42564567.pdf>

OECD-Entwicklungsausschuss – Prinzipien für Antikorruptionsaktivitäten von Gebern

Prinzip 1: *Gemeinsam die Entwicklungsziele der Kooperationsländer unterstützen, ihnen folgen und Aktivitäten daran ausrichten*

Um die Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen zu erreichen, bedarf es der Entschlossenheit Korruption zu bekämpfen und des Bekenntnisses zu den Verpflichtungen der relevanten internationalen und regionalen Konventionen, wie der Konvention gegen Korruption der Vereinten Nationen (UNCAC) und den Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) zur Bekämpfung von Geldwäsche. Wann immer es möglich ist, sollten die Regierungen der Kooperationsländer die Führung bei der Umsetzung dieser Bemühungen übernehmen.

Auf Länderebene sollten die Geber gemeinschaftlich:

- mit der jeweiligen Regierung die Entwicklung einer gemeinsamen Geber-Partner-Strategie sowie von partnerschaftlichen Instrumenten für Antikorruptionsdialoge und -maßnahmen vorantreiben, wobei diese idealerweise auf den Verpflichtungen der Regierung aufbauen, die UNCAC (oder andere relevante Instrumente) umzusetzen.
- Studien, Fachwissen und Analysen im Rahmen solcher Instrumente mit den Partnern teilen sowie Umsetzungslücken identifizieren und Fortschritte überprüfen.
- mit anderen wichtigen Akteuren (z.B. Zivilgesellschaft, Medien und Privatsektor) im Rahmen solcher Instrumente kooperieren.
- die Kapazitäten der Zivilgesellschaft unterstützen und entwickeln und somit die Nachfrage nach Reformen stärken sowie die Transparenz und Rechenschaftspflicht im Kampf gegen Korruption vorantreiben und überwachen. Dort, wo der politische Wille schwach ausgeprägt ist, mit der lokalen und internationalen Zivilgesellschaft sowie dem Privatsektor zusammenarbeiten und dabei nicht aus dem Auge verlieren, dass das entscheidende langfristige Ziel die Stärkung des politischen Willen der Regierung zu Antikorruption ist.

- behutsam vorgehen und Verständnis für die lokalen politischen, ökonomischen, sozialen und historischen Gegebenheiten und Herausforderungen erlangen, um angemessene Antworten auf diese entwickeln zu können.
- ihr Handeln auf langfristige, nicht kurzfristige und reaktive Maßnahmen ausrichten, ohne dabei jedoch die Fähigkeit zu verlieren, schnell auf neue Initiativen und Reformbemühungen reagieren zu können und diese wenn möglich zu unterstützen.

Als einzelne Geber sollten wir:

- unsere Unterstützung für Antikorruption explizit als Beitrag zu der gemeinsamen Strategie sowie dem gemeinsamen Geberansatz darstellen; hierdurch sollte jedoch nicht der Eindruck einer Verpflichtung erweckt werden, formelle Vereinbarungen zur Zusammenlegung (pooling) von finanziellen oder anderen Maßnahmen forcieren zu müssen.

Prinzip 2: Die "Angebotsseite" (aktive Bestechung) von Korruption anerkennen und angehen

Die Geber erkennen an, dass Korruption nicht nur ein Problem in den Kooperationsländern darstellt. Antikorruptionsmaßnahmen müssen auch in den Geberländern angestrengt werden, um den korrupten Praktiken heimischer Unternehmen in deren internationalem Geschäft entgegenzuwirken. Die OECD-Konvention gegen Bestechung hat dabei geholfen, auf die Verantwortung aufmerksam zu machen, die die OECD-Mitgliedstaaten auf der Angebotsseite von internationaler Bestechung tragen. Geber sollten effektiver innerhalb des eigenen nationalen Einflussbereichs vorgehen und dabei mit den relevanten Ressorts für Handel, Ausfuhrkredite, internationale rechtliche Zusammenarbeit und der diplomatischen Vertretung sowie mit der Privatwirtschaft zusammenarbeiten.

Geberorganisationen sollten:

- die relevanten nationalen Ressorts in ihren eigenen Ländern dabei fördern, stärker gegen die Angebotsseite der Korruption vorzugehen – in Bereichen wie Bestechung durch Unternehmen aus dem Geberland, Geldwäsche, Expatriierung von Vermögenswerten oder der Ratifikation und Umsetzung wichtiger internationaler Konventionen wie der OECD Konvention gegen Bestechung.
- Kollegen in anderen Geberorganisationen über dieses Engagement informieren.
- aktiv mit der Privatwirtschaft in den Kooperationsländern zusammenarbeiten.
- sicherstellen, dass Maßnahmen zur Rechenschaftspflicht und Transparenz in allen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden.
- zur Stärkung der zwischenstaatlichen Kooperation (gegenseitige Rechtshilfe, Instrumente zur Rückerlangung illegal erworbenen Vermögens) beitragen – einerseits durch die Stärkung der Kapazitäten in den Entwicklungsländern, selbstständig Initiativen zu internationaler rechtlicher Kooperation anzustoßen und andererseits durch das Zusammenwirken mit den nationalen Ressorts, wo angebracht.

Prinzip 3: *Wissen und Erfahrungen systematisch aufarbeiten und Fortschritte messen*

Es ist entscheidend, bereits existierendes Wissen und Erfahrungswerte besser zu nutzen und die Regierungen dabei zu unterstützen, diese in die Politikgestaltung einzubringen. Ebenso ist es wichtig, dass klare Baselines und Ziele gesetzt und Fortschritte systematisch gemessen werden.

Auf der Länderebene sollten Geber:

- gemeinsam das Sammeln von Erkenntnissen fördern, um diese der Politikgestaltung und konkreten Maßnahmen zugrunde zu legen. Nach Möglichkeit sollten dabei lokale Kapazitäten genutzt werden.
- die Regierungen ermutigen, Systeme zu entwickeln, welche Fakten mit Politikgestaltung verknüpfen.
- die Systematisierung und Veröffentlichung der Messung und der Berichterstattung über Fortschritte von Antikorruptionsmaßnahmen durch die Regierung fördern.

Auf der globalen Ebene sollten Geber:

- einen Ansatz entwickeln, wie arbeitsteilig Wissen strategisch gesammelt, aufgearbeitet und miteinander geteilt werden kann.

A.2 BMZ KONZEPT- UND STRATEGIE- PAPIERE, OFFIZIELLE DOKUMENTE

Kooperation mit dem Privatsektor im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit – Kooperationsformen. BMZ-Strategiepapier, Mai 2011.

http://www.bmz.de/de/publikationen/themen/wirtschaft/Strategiepapier304_05_2011.pdf

Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz, Rechenschaft. BMZ-Strategiepapier, Januar 2010.

http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier298_01_2010_de.pdf

Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. BMZ-Konzept 149, März 2007.

<http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept149.pdf>

Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik.

BMZ-Konzept 172, Februar 2009.

<http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept172.pdf>

Richtlinien der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.

BMI, Juli 2004.

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung.pdf?__blob=publicationFile

Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. BMZ-Strategiepapier, April 2011.

http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf

Chancen schaffen – Minds for Change. Zukunft entwickeln – Enhancing Opportunities.

BMZ-Konzept, August 2011.

http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf

Steigerung der Wirksamkeit in der bilateralen Entwicklungspolitik (EZ), Positionspapier zur Stärkung und Nutzung von Partnersystemen.

BMZ, Referat 210, Juli 2011.

Märkte entwickeln, Wohlstand schaffen, Armut reduzieren, Verantwortung übernehmen – Die Wirtschaft als Partner der Entwicklungspolitik. Politisches Eckpunktepapier zur Kooperation mit der Wirtschaft.

BMZ-Strategiepapier, März 2011.

http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier302_03_2011.pdf

Korruptionsbekämpfung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

BMZ-Positionspapier, 2002. In: BMZ spezial, Ausgabe 45, Bonn/Berlin.

Budgetfinanzierung im Rahmen der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF).

BMZ-Konzept 146, 2008.

<http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Konzepte146.pdf>

A.3 WICHTIGE ORGANISATIONEN UND INFORMATIONSMQUELLEN

Organisationen und Informationsquellen

Asset Recovery Knowledge Centre

<http://www.assetrecovery.org/kc/>

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Anti-Corruption Division:

<http://www.oecd.org/bribery>

Transparency International

<http://www.transparency.org>

U4 Anti-Corruption Resource Centre (U4)

<http://www.u4.no>

UNDP anti-corruption focus area web portal

http://www.undp.org/governance/focus_anti-corruption.shtml

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

<http://www.unodc.org/unodc/index.html>

Ansätze zur Messung von Governance und des Korruptionsniveaus

Bertelsmann Transformation Index:

<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/>

Global Integrity Index

<http://report.globalintegrity.org/globalIndex.cfm>

Transparency International Bribe Payers Index

<http://bpi.transparency.org/bpi2011/>

Transparency International Corruption Perception Index

<http://cpi.transparency.org/cpi2011/>

Transparency International Global Corruption Barometer

<http://www.transparency.org/research/gcb/overview>

World Bank Worldwide Governance Indicators

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

A.4 BIBLIOGRAFIE

Busan Partnership for Effective Development Co-Operation, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (2011): Outcome-Dokument abrufbar unter: http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2012): Fighting Corruption in and through Education. Experiences of German Technical Co-operation, Eschborn.

NORAD Norwegian Agency for Development Cooperation (2009): Anti-Corruption Approaches: A Literature Review, abrufbar unter: <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=119213>

Organisation for Economic Cooperation and Development (2012): International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis, OECD Publishing, abrufbar unter: http://www.oecd-ilibrary.org/development/international-drivers-of-corruption_9789264167513-en

Organisation for Economic Cooperation and Development (2011): Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf>

Organisation for Economic Cooperation and Development (2011): OECD-Leitsätze für multi-nationale Unternehmen, Ausgabe 2011, abrufbar unter: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/2011105e.pdf>

Organisation for Economic Cooperation and Development (2011): Improving Support to Domestic Accountability. Towards a System Approach.

Transparency International (2008): Preventing Corruption in Humanitarian Assistance, abrufbar unter: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_of_good_practices_preventing_corruption_in_humanitarian_operations

Transparency International UK: Corruption Data, abrufbar unter: <http://www.transparency.org.uk/corruption-data>

United Nations Office on Drugs and Crime (2009): Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research Report, abrufbar unter: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf

Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-regierungsorganisationen e.V. (2011): VENRO-Verhaltenskodex Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle, abrufbar unter: http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente-2011/Januar_2011/Kodex_Transparenz_v06.pdf

Weltbank (2007): Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Star-rep-full.pdf>

Weltbank Institut (2004): The Cost of Corruption, abrufbar unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190187~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

A.5 ABKÜRZUNGEN

AA	Auswärtiges Amt
ADB	Asian Development Bank (Asiatische Entwicklungsbank)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DEG	Deutsche Entwicklungs- und Investitionsgesellschaft mbH
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative (Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft)
G8	Gruppe der acht führenden Industrieländer
G20	Gruppe der zwanzig führenden Industrie- und Schwellenländer
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH
IATI	International Aid Transparency Initiative (Internationale Initiative für Transparenz in der Entwicklungshilfe)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDG	Millennium Development Goals (Millennium-Entwicklungsziele)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OECD DAC	OECD Development Assistance Committee (OECD-Entwicklungsausschuss)
UNCAC	United Nations Convention against Corruption (Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption)
VN	Vereinte Nationen
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
WHO	World Health Organisation (Weltgesundheitsorganisation)
WIN	Water Integrity Network

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),
Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Redaktion

BMZ, Referat Governance, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit

Gestaltung

BLOCK DESIGN Kommunikation & Werbung, Berlin

Stand

Juni 2012

Postanschriften der Dienstsitze

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn
Tel. + 49 (0) 228 99 535 - 0
Fax + 49 (0) 228 99 535 - 3500

BMZ Berlin | im Europahaus
Stresemannstraße 94
10963 Berlin
Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0
Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de

