



Korruption in der Entwicklungs- zusammenarbeit

Ratgeber für
Nichtregierungs-
organisationen

Aktualisierte Auflage 2015

Transparency International Schweiz
Schanzeneckstrasse 25
Postfach
3001 Bern

Tel. +41 31 382 35 50
info@transparency.ch
www.transparency.ch

Brot für Alle
Monbijoustrasse 29
Postfach
3001 Bern

Tel. +41 31 380 65 65
bfa@bfa-ppp.ch
www.bfa-ppp.ch

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	3
Zusammenfassung	4
1 Einführung	5
2 Was ist Korruption?	7
2.1 Korruptionsbegriff und Ursachen von Korruption	7
2.2 Begriffsdefinitionen	7
2.3 Die Wahrnehmung von Korruption	11
2.4 Korruption aus der Gender-Perspektive	12
3 Korruption bekämpfen	14
3.1 Warum sollen NGOs Korruption bekämpfen?	14
4 Risiken einschätzen	18
5 Entwicklung des Anti-Korruptionsprogramms	22
6 Organisatorische Massnahmen	25
6.1 Organisationskultur	26
6.2 Internes Kontrollsystem	27
6.3 Personal	29
6.4 Training	30
6.5 Meldestelle	31
6.6 Überprüfung der Massnahmen	33
7 Verhaltensrichtlinien	36
7.1 Grundsätze	37
7.2 Bestechung und Schmiergelder	37
7.3 Geschenke, Bewirtung, Spesen	38

7.4 Interessenkonflikte	38
7.5 Sanktionen	39
7.6 Verhalten gegenüber Entwicklungs- und Geschäftspartnern	40
7.7 Projektvereinbarungen, Finanzmittel	43
7.8 Anti-Korruptionsklausel	44
8 Kommunikation	46
8.1 Interne Kommunikation	46
8.2 Externe Kommunikation	51
8.3 Kommunikation mit lokalen Partnerorganisationen	55
9 Schlussfolgerungen	57
10 Anhang	58
10.1 Risikokarte für humanitäre Hilfe	58
10.2 Rechtliche Grundlagen: Korruptions- tatbestände in der Schweiz	61
11 Bemerkungen	66
12 Literatur	71
Fallbeispiele	
1. Veruntreuung durch einen lokalen Mitarbeiter	16
2. Unterstützung nur gegen Bezahlung	20
3. Veruntreuung an oberster Stelle	34
4. Doppelfinanzierung	42
5. Schmiergeldzahlungen durch lokale Geschäftspartner	49
6. Vetternwirtschaft	54

Abkürzungen

APD	Aide publique au développement
BFA	Brot für alle
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EMS	Evangelisches Missionswerk in Südwestdeutschland
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GCB	Global Corruption Barometer
Greco	Staatengruppe gegen Korruption
HEKS	Hilfswerks der evangelischen Kirchen Schweiz
NGO	Nichtregierungsorganisation (non-governmental organisation)
NPO	Non-Profit-Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
TI	Transparency International
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
UN	United Nations
ZEWO	Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen

Zusammenfassung

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) arbeiten häufig in einem korrupten Umfeld. Projekte verteuern sich, weil Ressourcen unkontrolliert versickern. Dies verhindert eine effiziente Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Um einen wirkungsvollen Einsatz der Mittel zu erreichen und um nach aussen glaubwürdig zu wirken, müssen NGOs Korruption aktiv bekämpfen. Auch sollten NGOs offen über Schwierigkeiten in der Entwicklungszusammenarbeit informieren. Damit signalisieren sie, dass sie Missbräuche nicht unter den Tisch kehren, sondern gegen sie vorgehen.

Ein Anti-Korruptionsprogramm erfordert Ressourcen und Unterstützung sowie Ausdauer aller Beteiligten. So ist etwa eine Analyse der Korruptionsrisiken in der EZA eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg der Anti-Korruptionsbemühungen einer NGO. Zudem braucht es klare Verhaltensrichtlinien, die festlegen, wie mit Korruptionsrisiken und Verstößen umzugehen ist, sowie interne und externe Kontrollmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten. Mindestens ein Korruptionsverantwortlicher soll sich um Verdachtsfälle kümmern und die Umsetzung des Programms überwachen.

Kommunikation spielt dabei eine wichtige Rolle: Durch eine effiziente externe und interne Kommunikation kann eine NGO sicherstellen, dass ihre Bemühungen umgesetzt und in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Die interne Kommunikation gegenüber eigenen Mitarbeitenden verbessert die Einhaltung von Verhaltensrichtlinien und garantiert deren Angleichung an den Arbeitsalltag im Feld. Durch effiziente externe Kommunikation kann sich eine NGO gegenüber weniger transparenten NGOs einen komparativen Vorteil erarbeiten und ihren Ruf gegenüber den Mitarbeitenden, den Geldgebern und den Spendern verbessern.

1 Einführung

Sowohl Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als auch internationale Institutionen und global tätige Unternehmen haben lange über Korruption geschwiegen oder sie als kulturell bedingt verstanden. Seit einigen Jahren bekämpft der Privatsektor allerdings Korruption mit aktiven Massnahmen. Auch NGOs haben gemerkt, wie wichtig Anti-Korruptionsmassnahmen sind und wollen die Transparenz in ihrer Organisation und bei ihren Partnern fördern.

Ein Anti-Korruptionsprogramm bietet NGOs einen einheitlichen Handlungsrahmen, der ihnen die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) in einem schwierigen Umfeld erleichtern soll. Wer korrupt handelt, macht sich strafbar. Korruptionsskandale werfen wiederum ein schlechtes Licht auf eine NGO. Eine aktive Bekämpfung der Korruption wird sich für die Organisation langfristig als Vorteil erweisen.

Doch wo soll ein Anti-Korruptionsprogramm ansetzen? Wie können NGOs ihre Korruptionsrisiken senken? Und wie sollen sie in ihrer Kommunikation nach aussen mit dem Problem umgehen? Das vorliegende Dokument ist ein Ratgeber für NGOs, die Korruption in der EZA mit wirksamen Methoden bekämpfen und kontrollieren wollen. TI Schweiz berät NGOs bei der Entwicklung und Umsetzung geeigneter Massnahmen. Der Fokus des präsentierten Anti-Korruptionsprogramms liegt auf der EZA. Hier stehen langfristige Partnerschaften und nachhaltige Projekte im Vordergrund. Korruption in der humanitären Hilfe ist von derjenigen in der EZA aufgrund des kürzeren Zeitrahmens der Projekte zu unterscheiden und wird nicht näher behandelt.¹

Die enthaltenen Vorschläge für organisatorische, regulatorische und kommunikative Massnahmen richten sich primär an Führungskräfte und Programmverantwortliche von

- 6 international tätigen NGOs, die ihre Ressourcen einsetzen wollen, um die Transparenz und Integrität ihrer Organisation zu stärken. Sie sind es, die den Stein ins Rollen bringen und Korruption als Priorität behandeln sollten. Das folgende Anti-Korruptionsprogramm orientiert sich an den von Transparency International erarbeiteten Geschäftsprinzipien für Unternehmen.

2 Was ist Korruption?

7

2.1 Korruptionsbegriff und Ursachen von Korruption

Transparency International definiert Korruption als den Missbrauch einer anvertrauten Macht-stellung zu privatem Nutzen. Macht besitzt jemand, der über Ressourcen verfügt und für an-dere Entscheidungen fällen kann. Wer eine Vertrauensposition missbraucht, um einen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen, ist demnach korrupt.

Korruption kann interne oder externe Ursachen haben. Fordern beispielsweise Beamte Be-stechungsgelder, handelt es sich um externe Korruption, denn das Umfeld ist korrupt. Bei der Veruntreuung von Geld durch einen Projektmitarbeitenden handelt es sich dagegen um interne Korruption (auch wenn Veruntreuung juristisch gesehen nicht unter den Korruptionsbegriff fällt). Natürlich können interne und externe Korruption auch zusammen auftreten.

2.2 Begriffsdefinitionen

Nachfolgend werden die wichtigsten Begriffe, die im Zusammenhang mit Korruption gebraucht werden, kurz definiert. Damit wird gewährleistet, dass sich die Leser des vorliegenden Ratgebers im Klaren sind, wovon beim Gebrauch korruptionsspezifischer Begriffe die Rede ist.

Aktive Bestechung

Aktive Bestechung begeht, wer einem Amtsträger einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, damit dieser eine pflichtwidrige Handlung vornimmt, die in Zusammenhang mit seiner Tätigkeit steht.

Der Vorteil kann materieller oder immaterieller Natur sein und richtet sich an den Amtsträger oder an eine dritte Person.

- 8 Voraussetzung ist, dass sich die Gegenleistung des Amtsträgers auf eine konkrete Handlung bezieht, die pflichtwidrig ist oder in seinem Ermessen steht. Es kann sich dabei auch um eine Unterlassung handeln, wenn beispielsweise der Amtsträger auf die Ausstellung einer Verkehrsbusse verzichtet.

Das Verbot der aktiven Bestechung gilt für Schweizer Amtsträger (Art. 322ter StGB) sowie für ausländische Amtsträger (Art. 322septies StGB), die für einen fremden Staat oder eine internationale Organisation tätig sind.

Der Straftatbestand ist mit bis zu fünf Jahren Zuchthaus strafbar.

Passive Bestechung

Die passive Bestechung bildet das Gegenstück zur aktiven Bestechung und bezieht sich auf den Amtsträger, der einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt.

Begeht ein Amtsträger passive Bestechung, muss er mit bis zu fünf Jahren Zuchthaus rechnen.

Das Verbot der passiven Bestechung gilt für Schweizer Amtsträger (Art. 322quater StGB) so-wie für ausländische Amtsträger (Art.322septies Abs.2 StGB).

Privatkorruption

Hier findet die Bestechungshandlung im Privatsektor statt. Auch wenn der Bestochene in diesem Fall kein Amtsträger ist, missbraucht er durch die Handlung eine Vertrauensstellung (beispielsweise seinem Arbeitgeber gegenüber), um einen nicht gebührenden Vorteil zu erhalten.

Die Privatbestechung beeinträchtigt den fairen Wettbewerb, weshalb sie im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb geregelt ist (Art. 4a Abs. 1 UWG).

Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme

Mit der Vorteilsgewährung und der Vorteilsannahme sind unerlaubte Vorteile (Geschenke) gemeint, die nicht auf eine spezifische Amtshandlung gerichtet sind, sondern im Hinblick auf die künftige Amtsführung gewährt oder angenommen werden. Im Unterschied zur Bestechung liegt somit keine pflichtwidrige oder im Ermessen stehende Handlung des Amtsträgers vor.

Unter Vorteilsgewährung bzw. -annahme fallen das gezielte Anfüttern eines Amtsträgers und die Klimapflege. Beim Anfüttern ist keine konkrete Gegenleistung des Amtsträgers definiert. Das Ziel besteht darin, den Empfänger in seiner Entscheidung abhängig zu machen. Bei der Klimapflege steht überhaupt keine Gegenleistung des Amtsträgers zur Diskussion. Die Zuwendung erfolgt bloss, um den Amtsträger günstig zu stimmen – beispielsweise im Hinblick auf ein zukünftiges Geschäft. Die Vorteilsgewährung und die Vorteilsannahme sind nur im Fall von Schweizer Amtsträgern strafbar.

Schmiergeld

Unter den Begriff Schmiergeld fallen kleinere Geldbeträge oder andere Zuwendungen, die zum Ziel haben, einen behördlichen Vorgang, auf den ein Anspruch besteht, sicherzustellen oder zu beschleunigen. Im internationalen Gebrauch auch "facilitation payments" oder "grease money" genannt, fallen Schmiergelder in der Regel unter den Tatbestand der Vorteilsgewährung und der Vorteilsannahme (Art.322quinquies und Art.322sexties StGB).

Der materielle Vorteil

Materielle Vorteile bewirken beim Adressaten eine wirtschaftliche oder rechtliche Besserstellung. Im Vordergrund stehen die Zuwendung von Geld, Sachwerten oder der Erlass von Schulden.

Der immaterielle Vorteil

Unter immateriellem Vorteil sind zumeist berufliche, gesellschaftliche oder persönliche Vorteile zu verstehen, die den

- 10 Empfänger in eine bessere Position stellen, wie beispielsweise Beförderung, Verzicht auf eine Strafanzeige oder positive Medienberichterstattung.

Ungebührliche Vorteile bzw. Geschenkkannahmen

Der Begriff "Geschenk" wird weit gefasst. Darunter sind Zuwendungen jeglicher Art wie Sachwerte, Dienstleistungen, Einladungen, Gefälligkeiten und Rabatte zu verstehen.

Nach dem Korruptionsstrafrecht sind Geschenke dann ungebührlich, wenn sie eine Abhängigkeit des Amtsträgers schaffen. Keine ungebührlichen Vorteile liegen vor, wenn diese dienstrechtlich erlaubt sind oder es sich um geringfügige, sozial übliche Vorteile handelt.

Im Privatsektor sind Geschenke dann zulässig, wenn sie "der Höflichkeit entsprechen", das heißt wenn es sich um Aufmerksamkeiten von unbedeutendem Wert handelt und diese offen, nicht ohne besonderen Anlass und nicht wiederholt gegeben werden. Ungebührlich ist die Geschenkkannahme dann, wenn der Anschein einer verpflichtenden Abhängigkeit entsteht.

Spenden

Neben politischen Spenden können auch Spenden an andere (z.B. karitative oder gemeinnützige) Institutionen mittelbar geeignet oder dazu bestimmt sein, rechtswidrig Einfluss auf die Entscheidungen von Personen zu gewinnen, die diesen Institutionen nahe stehen.

Vetternwirtschaft / Günstlingswirtschaft

Vettern- oder Günstlingswirtschaft sind zwar nicht unter Strafe gestellt, doch sie stellen eine Form der Korruption dar. In beiden Fällen wird Macht zu privatem Nutzen in Form von privilegierten Beziehungen zu Lasten des Gemeinwohls und entgegen dem Grundsatz der Gleichbehandlung missbraucht.

Betrug / Veruntreuung zu privatem Nutzen

11

Im Gegensatz zur Bestechung ist nur eine Person involviert. Das Ziel ist der persönliche Nutzen. Wenn beispielsweise ein Projektverantwortlicher einen Teil des für sein Projekt vorgesehenen Geldes für den Erwerb eines Privatautos verwendet, macht er sich der Veruntreuung schuldig. Es erfolgt keine Zuwendung durch eine Drittperson, sondern eine Bevorteilung direkt aus der Position selbst.

Nötigung

Der Nötigung macht sich schuldig, wer durch Gewalt oder Androhung ernstlicher Nachteile jemanden nötigt etwas zu tun, zu unterlassen oder zu dulden. Unter Nötigung fällt auch das Erzwingen von sexuellen Handlungen/Dienstleistungen (Machtmissbrauch durch sexuelle Nötigung / sexuelle Gewalt).

Die im schweizerischen Strafrecht geregelten Korruptionstatbestände sind im Anhang aufgeführt.

2.3 Die Wahrnehmung von Korruption

Korruption kennt viele Spielarten und Graubereiche. In der EZA spielt es zudem eine Rolle, was die Entwicklungspartner unter Korruption verstehen. Vetternwirtschaft ist eine Form von Korruption, in der es einen grossen Graubereich mit vielen Grenzfällen gibt. Was als Korruption wahrgenommen wird, wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst.

Transparency International (TI) misst mit dem jährlichen Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index, CPI) die Wahrnehmung von Korruption. Der CPI ist ein Index, der aus verschiedenen Umfragen zusammengesetzt ist und zum Ausdruck bringt, wie die befragten Personen das Ausmass der Korruption im öffentlichen Sektor in den verschiedenen Ländern wahrnehmen. Korruption spielt sich aber häufig im Geheimen ab, was im Umfeld schwierig wahrzunehmen ist.² Die wahrgenommene Korruption entspricht deshalb nicht notwendigerweise der

12 tatsächlichen Korruption. Der Ruf eines Landes kann somit schlechter oder besser sein als die Realität.³

NGOs werden laut dem Global Corruption Barometer (GCB) 2008 als mittelmässig korrupt wahrgenommen. Wie stark NGOs tatsächlich von Korruption betroffen sind, ist aber unbekannt. Die zwölf grössten Schweizer Hilfswerke nahmen 2008 rund 447 Millionen Franken für EZA und Nothilfe ein.⁴ Sie werden u.a. durch Spender, DEZA und SECO unterstützt und finanziert. Das Bundesamt für Statistik schätzt die privaten Spenden an NGOs für 2008 auf 436 Millionen bzw. 0.09 Prozent des Bruttonationaleinkommens.⁵ Es handelt sich also um substantielle Beträge, welche in die EZA der Schweiz fliessen.

2.4 Korruption aus der Gender-Perspektive

Der ungleiche Zugang von Männern und Frauen zu Ressourcen und Machtpositionen ist entscheidend für den Zusammenhang von Geschlecht und Korruption. Durch eine rechtliche, ökonomische und soziale Abhängigkeit von Männern, sind Frauen des globalen Südens der Korruption ausgesetzt.

Im Bildungs- und Gesundheitswesen sind das Erzwingen von sexuellen Diensten und sexuelle Nötigung Formen von Korruption, die Frauen und Mädchen in Schulen betreffen (Bsp. „sexuelle Währung“ oder „body currency“ als Schulgeld). Oft werden Frauen auch von Arbeitgebern wegen Anstellung, Lohn und Karriere oder unter Androhung von Entlassung zu sexuellen Handlungen gezwungen. Von „sexueller Korruption“ spricht man, wenn Vorgesetzte, Beamte, Lehrer ihre Machtposition missbrauchen, um sexuelle Dienstleistungen zu erzwingen.

Im Rechts- und Justizsystem können Frauen spezifisch von Korruption betroffen sein, z.B. wenn bei geschlechtsspezifischer Gewalt oder Frauenhandel die effektive Durchsetzung des Rechts aufgrund finanzieller und politischer Machtinteresse verhindert wird.

Politisches Empowerment und substantielle ökonomische und politische Partizipation von Frauen auf allen Ebenen sind essentielle Bestandteile der Armuts- und auch von Korruptionsbekämpfung. Die Förderung der Frauen auf allen Ebenen in den NGOs ist somit ein wichtiger Bestandteil der Good Governance und der Förderung von demokratischen Strukturen.

13

Die Programmverantwortlichen sollen ihre Projekte überprüfen, um zu analysieren, in wie weit sie durch sexuelle Korruption gefährdet werden können.

3 Korruption bekämpfen

3.1 Warum sollen NGOs Korruption bekämpfen?

Korruption führt zur ineffizienten Organisation und Verteilung von Ressourcen, was von der internationalen Gemeinschaft z.B. im Monterrey-Konsens von 2002 anerkannt wird. Dadurch hemmt Korruption die Armutsbekämpfung und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Die Korruptionsbekämpfung muss deshalb eine hohe Priorität in der Arbeit sämtlicher Akteure der EZA einnehmen – dazu gehören auch die NGOs.

Es ist wichtig, dass NGOs mit ihrer Arbeit die Korruption in den Ländern, in denen sie tätig sind, zu bekämpfen versuchen. Darunter fallen Advocacy-Massnahmen, Kampagnen sowie die Unterstützung von Reformen, die missbrauchsanfällige Verwaltungsprozesse wie die Vergabe von Lizenzen und Zollabgaben reduzieren. Solche Reformen verringern die Gelegenheiten für Beamte, Bestechungsgelder zu verlangen. Viele NGOs sind in Projekten dieser Art involviert. Beispielsweise unterstützt Brot für alle (BFA) eine Sensibilisierungskampagne gegen Korruption in westafrikanischen Schulen. Allerdings können diese Projekte keinesfalls die Bekämpfung der Korruption im Rahmen der eigenen Arbeit, auf die dieser Ratgeber fokussiert, ersetzen. Die Bemühungen, die Korruption ausserhalb und innerhalb der eigenen Strukturen zu bekämpfen, sind komplementär zueinander.

Eine der wichtigsten Zielgruppen von NGOs sind die Ärmsten der Bevölkerung. Gerade diese leiden unter Korruption am stärksten, wenn korrupte Beamte oder Entwicklungshelfer einen Teil der öffentlichen Gelder in die eigene Tasche stecken. Auch deshalb müssen NGOs Korruption aktiv bekämpfen.

Falls Entwicklungsprojekte aufgrund ineffizienter Verteilung von Geldern scheitern oder durch Korruptionsskandale die

Aufmerksamkeit auf sich ziehen, erleiden betroffene NGOs einen Reputationsverlust. Dieser bewirkt, dass Spender und Mitglieder weniger bereit sind, Geld für diese NGOs bereitzustellen. Korruption in der EZA ist kein Tabuthema mehr, sondern zieht die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. NGOs können es nicht länger verantworten, von Grossunternehmen Transparenz zu fordern, ohne sich selbst an die Spielregeln zu halten. Dies untergräbt ihre Glaubwürdigkeit und das Vertrauen ihrer Geldgeber. Organisationen der EZA sind also von der Korruption auch dadurch betroffen, dass sie in der Öffentlichkeit ein Thema ist.

Zudem sind bestimmte Formen von Korruption strafbar. Auch deshalb liegt es im Interesse von NGOs, Korruption zu verhindern. Indem NGOs korruptes Verhalten bekämpfen, tragen sie zur Einhaltung und Stärkung schweizerischer und internationaler Anti-Korruptionsbemühungen bei.⁶

Auch NGOs, die nur über sehr knappe Ressourcen verfügen, können ein wirksames Anti-Korruptionsprogramm einführen. Die Korruptionsprävention verlangt nicht nur die Einrichtung professioneller Meldestellen oder Controlling-Strukturen, sondern ist auch stark mit Organisationskultur und Kommunikation verknüpft.

Der Austausch von Informationen und Erfahrungen in Diskussionsrunden erleichtert es NGOs, einen Standard für ihre Geschäftspraxis zu etablieren. 2009 führte TI Schweiz zusammen mit Brot für alle einen Round Table zum Thema Korruption in der EZA durch.

Die folgenden Kapitel enthalten Vorschläge, wie Korruption eingedämmt und bekämpft werden kann. In der Praxis erprobte Instrumente für NGOs gibt es kaum – TI Schweiz möchte helfen, solche zu entwickeln.

16 Fallbeispiel 1

Veruntreuung durch einen lokalen Mitarbeiter

Ausgangslage

Der lokale Koordinator von Swissaid für Tansania missbraucht seine Stellung, um sich und seinen Angestellten ungebührliche finanzielle Vorteile zu gewähren. Unter anderem hebt er Geld ab, wobei er die entsprechenden Belege fälscht oder gar nicht liefert. Zudem gewährt er sich und seinen Angestellten unbelegte „Vorschusszahlungen“, die nicht zurückbezahlt werden, sowie überrissene Spesenentschädigungen. Bei der jährlichen Revision Ende 2008 schöpfen die externen Revisoren aufgrund der fehlenden Belege Verdacht. Swissaid leitet eine Untersuchung ein, die eine Schadenssumme von mehreren zehntausend Franken ans Licht bringt. Im März 2009 werden der Koordinator und die Kassierin, die sich als Komplizin schuldig gemacht hat, entlassen. Von rechtlichen Schritten sieht Swissaid wegen des finanziellen und zeitlichen Aufwands ab.

Folgen

Das veruntreute Geld kann Swissaid nur teilweise wieder zurückgewinnen und muss deshalb einen erheblichen Verlust in Kauf nehmen.

Fehler

- Die internen Kontrollmechanismen waren ungenügend. Bei der Einstellung des Koordinators wurde zu wenig Wert auf Integrität sowie administrative Fähigkeiten gelegt.

Die Reaktion von Swissaid

- Swissaid hat als Reaktion auf den Fall seine Anstellungspraxis überarbeitet und der Einhaltung professioneller Vorgaben mehr Gewicht gegeben

- Das Hilfswerk legt mehr Wert darauf, den Mitarbeitenden vor Ort die Werte sowie die Organisationskultur der NGO näherzubringen, um unethisches Verhalten zu verhindern
- Seit 2010 verbietet Swissaid in seinen Arbeitsverträgen Korruption und Bestechung ausdrücklich.

17

Weitere Möglichkeiten der Prävention

- Strenge interne Kontrollen erschweren Korruption
- Bei Vertragsabschlüssen und Geldtransaktionen sollte das Vier-Augen-Prinzip zur Anwendung kommen
- Die Einrichtung einer Whistleblower-Meldestelle erleichtert die frühzeitige Meldung von Missständen.

18 4 Risiken einschätzen

NGOs operieren oft in einem korrupten Umfeld und kämpfen mit unterschiedlichen Problemen. Wie bereits ausgeführt riskiert die Organisation in Korruptionsfällen gegen das Gesetz zu verstoßen. Für Schweizer NGOs im Ausland kommen lokale und Schweizer Gesetze zur Anwendung. Doch es drohen nicht nur Geld- oder Gefängnisstrafen. Illegale Handlungen machen eine NGO verletzlich. NGOs riskieren ihren Ruf, denn Medienskandale schaden ihrer Glaubwürdigkeit. Der Imageverlust kann die Finanzierung von Projekten bedrohen. Geldgeber könnten sich zurückziehen und in Korruptionsfällen ihr Geld zurückfordern. Korruption verteuert Projekte durch versteckte Kosten. In der Buchhaltung muss die Organisation diese Ausgaben für unsaubere Geschäfte verbergen. Korruptionsrisiken von NGOs beschränken sich nicht auf monetäre Formen. Verbreitete Formen, die EZA ineffizient machen, sind z.B. die Vetternwirtschaft und die ungerechtfertigte Einflussnahme auf ein Projekt.⁷

Das Risiko für Korruption erhöht sich, wenn NGOs Projekte unter Zeitdruck planen und umsetzen. Das Korruptionsrisiko wächst auch, wenn Mittelabflusszwänge bestehen, also finanzielle Ressourcen innerhalb einer relativ kurzen Frist ausgegeben werden müssen. Nach wie vor herrscht bei institutionellen Geldgebern für die EZA ein Druck, Erfolgsgeschichten in der EZA aufzuzeigen. Dies führt bei den Empfängern der Gelder dazu, Korruptionsbekämpfung zu vernachlässigen oder nicht umsetzen zu können.⁸

Ein gut ausgestaltetes AKV-Prinzip (AKV steht für Aufgabe, Handlungskompetenz und Handlungsverantwortung) ist ein effektives Hilfsmittel, um Korruption vorzubeugen. Bei der Stellenbildung ist demnach darauf zu achten, dass Aufgabe, Handlungskompetenz und Handlungsverantwortung übereinstimmen. Wenn der Aufgabenträger alle zur Erfüllung der

Aufgabe notwendigen Kompetenzen innehat, trägt er auch persönlich die Verantwortung für die zielgesetzte Erfüllung der Aufgabe und kann für ein allfälliges Fehlverhalten – also z.B. für korrupte Handlungen – zur Rechenschaft gezogen werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass den Mitarbeitenden zwar die Ausführungsverantwortung obliegt. Das Einhalten des Kongruenzprinzips ist letztlich aber im Wesentlichen eine Führungsaufgabe, deren Umsetzung und Überwachung den Vorgesetzten zusteht.

In einem ersten Schritt empfiehlt es sich, Korruptionsrisiken in der eigenen Arbeit genau zu identifizieren und zu analysieren. Diese Risiken sind können sowohl in der Organisation als auch in konkreten Projekten angesiedelt sein. Im Bezug auf die Ausgestaltung von Projekten kann eine Risikoanalyse beispielsweise folgende Fragen beinhalten⁹:

- Wie genau ist das Projektziel umschrieben? Wie gut können Abweichungen festgestellt werden?
- Welche Informationsquellen stehen vor Ort zur Verfügung? Können beispielsweise Informationen über ortsübliche Preise eingeholt werden?
- Wie detailliert ist die Organisation über allfällige Zuwendungen anderer Förderer an die Partnerorganisation informiert?
- Wie viel Spielraum haben Projektverantwortliche bezüglich der Fristen, innerhalb derer sie die anvertrauten Mittel ausgeben müssen?
- Wie offen und transparent ist die Vergabe von Aufträgen?
- Wie gut ist die Organisation über Häufigkeit und Form der Korruption im Empfängerland informiert?
- Nach welchen Kriterien wird das Projekt beurteilt? Wie könnte sich das auf das Verhalten der Verantwortlichen auswirken?

20 Im Bereich der Organisation kann die Analyse bei folgenden Punkten ansetzen:

- Wie werden Mitarbeitende auf das Problem der Korruption vorbereitet?
- Inwiefern wird Korruption in Arbeitsverträgen behandelt?
- Wie ausgeprägt ist die funktionale Trennung in der eigenen Organisation und in Partnerorganisationen?
- Wie intensiv ist die Zusammenarbeit zwischen Organisation und Partnerorganisation? Wie lange ist der Zeitraum, auf den sie ausgelegt ist?
- Wie genau werden die Finanzen der Partnerorganisation kontrolliert?

Gewisse Risiken in der humanitären Hilfe treten auch in der EZA auf, daher lohnt es sich einen Blick auf die TI-Risikokarte für humanitäre Hilfe¹⁰ zu werfen (siehe Tabelle 1 im Anhang).

Fallbeispiel 2

Unterstützung nur gegen Bezahlung

Ausgangslage

In Bosnien-Herzegowina finanziert eine Nichtregierungsorganisation ein Programm zum Wiederaufbau der durch den Krieg zerstörten Häuser. Da die Organisation nicht alle Häuser wieder instand setzen kann, muss eine Auswahl getroffen werden. Ein Architekt, der als Angestellter einer Partnerorganisation in diesem Programm mitarbeitet, suggeriert den Hilfsbedürftigen, dass sie nur durch eine Zahlung an ihn von der Hilfe profitieren können. Dies, obwohl er nicht alleine über die

Auswahl der Begünstigten entscheiden kann. Dadurch erhält er zwischen 500 und 1'000 Euro pro begünstigten Haushalt. Erst während eines Besuchs des Hilfswerks vor Ort fliegt der Schwindel auf.¹¹

Folgen

- Das Programm ist nicht effizient, denn die Zielgruppe profitiert nicht im beabsichtigten Mass von dem Programm. Vielmehr erzielt der verantwortliche Architekt durch die Zusatzzahlung einen ungebührlichen Vorteil.

Fehler

- Die Kontrolle innerhalb der Partnerorganisation war unzureichend
- Die Auswahl der Begünstigten war intransparent gestaltet
- Die Hilfsbedürftigen waren unzureichend informiert, wie die Hilfe zu ihnen gelangen sollte
- Möglicherweise waren die Kriterien, nach denen die Begünstigten ausgewählt wurden, zu wenig genau spezifiziert oder den Betroffenen zu wenig bekannt.

Prävention

- Eine NGO sollte auch bei Partnerorganisationen auf das Vorhandensein effektiver interner Kontrollen bestehen
- Die Entscheidung, wer die Empfänger sind, muss von einem unabhängigen Gremium nach klar definierten Kriterien gefällt werden
- Die Auswahlkriterien sowie die Liste der Projektbegünstigten müssen veröffentlicht werden
- Die Zielgruppen sollten über den Umfang und den Inhalt des Projekts sowie den Verlauf angemessen informiert werden und Zugang zu einem Beschwerdeverfahren haben, um eine Kontrolle ausüben zu können („audit from below“).

5 Entwicklung des Anti-Korruptionsprogramms

Für die Entwicklung eines Anti-Korruptionsprogramms ist eine Analyse der Korruptionsrisiken in der EZA von zentraler Bedeutung. Daran anschliessend ist die Evaluation bisheriger Massnahmen eine weitere Voraussetzung für den Erfolg eines solchen Programmes. Die Organisation soll ein Anti-Korruptionsprogramm wählen, das ihren Risiken, ihrer Größe und den lokalen Verhältnissen an ihren Arbeitsstandorten entspricht. Mindestens ein Korruptionsbeauftragter muss sich um das Anti-Korruptionsprogramm kümmern. Verantwortlichen für das Programm brauchen die volle Unterstützung ihrer Führungspersonen, um glaubwürdige Instrumente entwickeln und umsetzen zu können.

Im Programm müssen die für die Organisation jeweils anwendbaren nationalen Gesetze, die auf die Bekämpfung von Korruption abzielen, berücksichtigt werden. Das Programm sollte in einem partizipativen Verfahren mit dem aktiven Engagement aller Beteiligten entwickelt werden, um Akzeptanz und Verständnis zu erhöhen und den Eindruck einer Auferlegung "von oben" zu verhindern (siehe Kapitel 7.6). Die Einbeziehung der Beteiligten stärkt zudem die Kommunikation der Organisation. Um zu eruieren, wie sich Korruption konkret bekämpfen lässt, sollte sich die Organisation mit ihren Mitarbeitenden und Entwicklungspartnern im Norden und im Süden beraten. Sie kann so sicherstellen, dass sie über alle wesentlichen Gesichtspunkte für eine effektive Programmentwicklung informiert ist.

Um Korruption umfassend zu bekämpfen, beinhaltet das Anti-Korruptionsprogramm geeignete Werte, Strategien, Führungsaufgaben, Verfahren und Schulungsmassnahmen. Es ist

festzulegen, bis wann welche Schritte umgesetzt und evaluiert werden müssen. Bei der Entwicklung des Programms analysiert und identifiziert mindestens ein Korruptionsbeauftragter die wesentlichen Korruptionsrisiken und aktuelle Problemfelder. Aufgrund dieser Analyse erstellt er ein Anti-Korruptionsprogramm. Das Programm muss klar und detailliert beschreiben, wie Korruption in allen von der Organisation kontrollierten Tätigkeitsbereichen zu vermeiden und zu bekämpfen ist. Daher sollte es in Begriffe gefasst sein, die für die täglichen Aktivitäten der Beteiligten bedeutsam sind und klar definieren, welche internen und externen Geschäftsbereiche und Einheiten (Vorstand, Personal, lokale Büros, beteiligte Organisationen, Partner) darunter verpflichtet sind. Der Korruptionsbeauftragte koordiniert die Massnahmen sowie die Berichterstattung der Organisation und ihrer Partner und informiert die Geschäftsleitung über Verstösse gegen das Anti-Korruptionsreglement.

Die Organisation muss sich ihr Anti-Korruptionsprogramm einverleiben, klare Zuständigkeiten definieren und ihre Kapazitäten für eine gezielte Korruptionsbekämpfung prüfen. Richtlinien und Verträge schaffen Klarheit, wie sich Mitarbeitende und Partner in korruptionsanfälligen Situationen zu verhalten haben. Das Personal ist entsprechend zu schulen. Die Personalpolitik und die Arbeitsverträge müssen gemäss dem Programm überarbeitet werden. Kommunikation ist für den Erfolg des Programms wichtig. Jede Organisation muss sich überlegen, wie sie über Korruption und ihr Programm informiert und welche Kommunikationsstrategien sie gegenüber Mitarbeitenden, Partnern, Geldgebern und Spendern verfolgt. Die Organisation muss situationsabhängige Kontrollmechanismen und Sanktionen definieren und anwenden. Es ist laufend zu prüfen, wie wirksam das Programm ist, wo Defizite liegen und wie das Programm zu verbessern ist. Auf die adäquate Umsetzung der Richtlinien in die Praxis ist insbesondere zu achten, da viele Organisationen erhebliche Schwierigkeiten in der Durchführung und

24 Aufrechterhaltung des Programms begegnen, die durch nicht-bindende, allgemeine oder unklar definierte Richtlinien verursacht werden.¹² Die Organisation soll für Rückmeldungen offen sein, die sie von Partnern, beteiligten Organisationen und Mitgliedern erhält. Hierfür soll sie regelmässig Evaluationen durchführen und Beschwerden analysieren, um den Erfolg des Programms zu überprüfen. Die Ergebnisse des Anti-Korruptionsprogramms sind vorzugsweise im Geschäftsbericht zu integrieren (vgl. Kapitel 8 Kommunikation).

Ein Rezept für alle gibt es nicht. Dieser Ratgeber soll NGOs bei der Frage unterstützen, welche Massnahmen sie wie umsetzen und kontrollieren können. Wie in den folgenden Kapiteln aus-geführt wird, betrifft das Anti-Korruptionsprogramm drei Ebenen: organisatorische Massnahmen, Verhaltensrichtlinien und Kommunikation.

6 Organisatorische Massnahmen

Es existieren vielfältige organisatorische Massnahmen, welche der Korruptionsbekämpfung dienlich sind. Gibelman und Gelman haben sich mit Skandalen in NGOs befasst. Aus ihrer Untersuchung leiten sie vier Punkte ab, die zur Verhinderung von Betrug und Korruption beitragen können:

- die Aufsichtsfunktion des Vorstands muss klar definiert werden;
- interne Kontrollen sind durchzuführen, um unrechtmässiges Vorgehen zu verhindern, selbst wenn Kosten damit verbunden sind;
- es sollen Schulungs- und Weiterbildungsmassnahmen des Vorstands hinsichtlich der Korruptionsprävention und –bekämpfung angeboten werden; und
- das Engagement und die Beteiligung der Mitarbeitenden in der Korruptionsbekämpfung sind zu unterstützen.¹³

Wichtig ist beispielsweise eine Organisationskultur, welche Integrität betont und sich in der Formulierung der Mission der Organisation explizit für Korruptionsbekämpfung ausspricht. Um dieses Ziel zu erreichen, sind aber zudem wirksame Kontrollmechanismen erforderlich, die zusammengenommen das Interne Kontrollsystem (IKS) bilden. Weiter sind Faktoren wie personelle und finanzielle Mittel sowie ausreichende Infrastruktur und Fachwissen entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung.

Jede Organisation soll ein Frühwarnsystem einrichten, um Risiken rechtzeitig zu erkennen und um Missbräuche zu verhindern. Dazu gehört, dass die Organisation mindestens eine

- 26 Person mit der Korruptionsbekämpfung beauftragt. Wenn Mitarbeitende jemanden der Korruption verdächtigen, benötigen sie ein leicht zugängliches Meldesystem, auf das sie vertrauen können und das sie vor negativen Auswirkungen schützt. Dies kann eine Whistleblowing-Meldestelle sein. Die Stelle kann intern oder extern eingerichtet werden.

Mit organisatorischen Massnahmen erreicht man auch, dass die Entscheidungskompetenz nicht in der Hand einer einzelnen Person liegt. Wenn mindestens zwei Personen die Finanzen kontrollieren und eine Kollektivunterschriftenregelung besteht, verringert sich das Korruptionsrisiko (Vier- bzw. Mehraugen-Prinzip). Organisationen, die ihre Revisionsstelle und Controlling-Prozesse stärken, können Projektabläufe besser kontrollieren und Unregelmässigkeiten eher entdecken. Die Empfehlungen werden in den folgenden Kapiteln näher behandelt, wobei der vorliegende Ratgeber nicht auf Buchprüfung und Controlling fokussiert, da diese beiden Bereiche bereits in vielen Handbüchern und Normen beschrieben werden.

6.1 Organisationskultur

Eine Organisationskultur, die Integrität und Ehrlichkeit als zentrale Werte propagiert, trägt entscheidend dazu bei, Korruption gar nicht entstehen zu lassen. Ein erster Schritt, um eine solche Kultur innerhalb der Organisation zu fördern, besteht darin Integrität und Transparenz in der Mission der Organisation festzuschreiben. Entscheidend ist letzten Endes jedoch, dass die Mitarbeitenden diese Werte wahrnehmen und mittragen. Besonders wichtig ist, dass die lokalen Mitarbeitenden sowie die Vertreter von Partnerorganisationen in Entwicklungsländern mit der Organisationskultur vertraut gemacht werden. Damit wird der Wahrnehmung des Hilfswerks als Goldesel, an dem man sich bereichern kann, entgegengewirkt.

Diese Organisationskultur sollte auch dadurch gefördert werden, dass die Themen Integrität und Korruptionsbekämpfung in

Stellenbeschriebe und Mitarbeiterbeurteilungen eingebaut werden (siehe Kapitel 6.3).

27

Der Vorstand muss Integrität vorleben. Die höchste Ebene der Organisation sollte die Massnahmen bestätigen, unterstützen und sich sichtbar daran orientieren, um dem Programm Glaubwürdigkeit zu verleihen. Ausserdem sollte eine starke Aufsicht des Programms unabhängig von der Geschäftsleitung durch den Vorstand gewährleistet sein.¹⁴ Die Einrichtung einer Whistleblower-Melde-stelle und die Einführung von Schutzbestimmungen für Whistleblower signalisieren den Mitarbeitenden, dass auf Integrität nicht nur auf dem Papier Wert gelegt wird. Verhaltensrichtlinien für die Mitarbeitenden stärken eine integre Organisationskultur zusätzlich.

6.2 Internes Kontrollsystem

Einen Verhaltenskodex aufzustellen reicht nicht aus, um Korruption zu verhindern. Erst mit einem effektiven Internen Kontrollsystem (IKS) kann Korruption wirksam bekämpft werden. Unter einem Internen Kontrollsystem (IKS) versteht man „die Gesamtheit aller prozessbezogenen Überwachungsmaßnahmen einer Organisation“.¹⁵ Ursprünglich war das IKS vor allem für Unternehmen konzipiert, es ist jedoch für NGOs genauso relevant. Ein wichtiger Aspekt des IKS sind eindeutig geregelte Verantwortlichkeiten, was in erster Linie über die eine klare funktionale Trennung auf allen Ebenen erreicht wird. Beispielsweise sollte die Befugnis, Zahlungen anzuweisen, getrennt sein von der Befugnis zur Finanzkontrolle.

Bei wichtigen Entscheidungen sollte auf allen Ebenen immer das Vier-Augen-Prinzip angewendet werden. Teilt man die Macht, schränkt sich der Spielraum des Einzelnen ein. Dies schwächt die Voraussetzungen, um Macht zu missbrauchen. Rechnungen sollen sorgfältig geprüft und doppelt gezeichnet werden. Eine weitere Möglichkeit stellt das Prinzip der „job rotation“ dar. Nach diesem Prinzip werden Angestellte an sensiblen Positionen (beispielsweise

28 im Logistikbereich) jeweils nach einer gewissen Zeit ersetzt und erhalten eine andere Aufgabe innerhalb der Organisation. Dadurch verringern sich die Möglichkeiten für Missbrauch und korrupte Praktiken können schneller aufgedeckt werden.

Die interne und/oder externe Revision ist ebenfalls ein Bestandteil des IKS, wobei sich für viele Organisationen aufgrund ihrer Grösse eine interne Revisionsstelle nicht anbietet. Ab einer durch die Organisation festgelegten Projektsumme sollten zudem einzelne Projekte durch externe Revisoren geprüft werden.

Um Korruptionsrisiken zu minimieren, muss die Organisation mit ihren Partnern darauf achten, dass die Buchführung sowie sonstige Aufzeichnungen korrekt und wahrheitsgemäss sind und jederzeit eingesehen werden können. Denn die Organisation soll ihre Systeme zur Bekämpfung von Korruption auf Wunsch offen legen. Alle Geschäftsvorgänge müssen schriftlich festgehalten und in die Geschäftsabschlüsse integriert werden. Die Buchhaltung muss internationalen Standards genügen und das Personal ist entsprechend auszubilden.

Treten Unregelmässigkeiten in der Buchhaltung von Partnern auf, soll sich die Organisation das Recht vorbehalten, die Buchhaltung jederzeit einzusehen und durch eine unabhängige Revisionsstelle nochmals prüfen zu lassen. Um Unregelmässigkeiten einzuschätzen, sollten die Ausgaben mit ähnlichen Projekten verglichen werden.

Die NGO muss weitere Kontrollmechanismen stärken, um Korruption effizient zu vermeiden. Durch ein internes oder externes „Social Audit“ lässt sich der Erfolg eines Projekts überprüfen. Eine Umfrage bei den Mitarbeitenden kann zeigen, ob Projektmitarbeitende gegen ihre Zielvereinbarungen verstossen, für ihre Dienstleistungen illegal Geld beziehen oder in irgendwelcher Form unrechtmässig Einfluss nehmen. Eine weitere Möglichkeit bildet der Einbezug der Zielgruppen in die Kontrolle („audit from below“). Dieses Instrument ist insbesondere deshalb sinnvoll, weil durch Korruption und Missbrauch in aller Regel Geld abgezweigt

wird, das der Zielgruppe des Projekts zustehen würde. Wenn die Hilfsbedürftigen die Abzweigung der ihnen zustehenden Mittel melden können, verbessert sich die Wirksamkeit des Projekts.

Zu den Kontrollmechanismen gehört auch eine Meldestelle, der (vermutete) Korruptionsfälle zugetragen werden können (siehe Kapitel 6.5).

Das IKS bedarf einer regelmässigen Überprüfung und Verbesserung (vgl. Kapitel 6.6).

6.3 Personal

In Beratung mit Mitarbeitenden und der Personalkommission kann eine Personalpolitik entwickelt und umgesetzt werden, die Korruptionsrisiken gezielt einschränkt. Die Verhaltensrichtlinien sind für das Personal verbindlich. Am besten verpflichtet sich der Mitarbeitende vertraglich – im Arbeitsvertrag oder durch die Unterzeichnung einer Zusatzerklärung – dazu, die Anti-Korruptionsbestimmungen einzuhalten. Dies sollte zu Beginn des Arbeitsverhältnisses sowie gegebenenfalls in regelmässigen Abständen von den Mitarbeitenden schriftlich bestätigt werden. Ein alljährliches Feedback und die Berichte der Mitarbeitenden hinsichtlich ihrer Korruptionserfahrungen können ausserdem zur Aufarbeitung der Richtlinien dienen. Wenn eine Organisation im Dilemma ist, ob und wie stark sie in die Personalpolitik ihrer Partner eingreifen soll, muss sie den Dialog verstärken, um zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen.

In der Anstellungs- und Beförderungspolitik soll Vetternwirtschaft unterbunden werden. Bewerber müssen sich für eine Stelle qualifizieren. Ein verwandtschaftliches Verhältnis oder die ethnische Zugehörigkeit dürfen keine Rolle spielen. Mitarbeitende sind sorgfältig und transparent auszuwählen.

Mit einer positiven Unternehmenskultur wird motivierter gearbeitet. Mitarbeitende sollen angemessen entlohnt werden, damit sie nicht versucht sind, korrupt zu handeln, um ihr Einkommen aufzubessern. Mitarbeitende, die fair entlohnt,

30 befördert und ausgebildet werden und regelmässige Bewertungen erhalten, werden sich eher mit den Zielen der Organisation identifizieren. Angemessen ist ein Lohn, welcher den Leistungen und der Verantwortung des Arbeitnehmers sowie den im Arbeitsmarkt üblichen Salären und zutreffenden Regularien entspricht. Die Kompetenzen und die Aufgaben eines Arbeitnehmers müssen klar geregelt sein.

Die Organisation soll auch sicherstellen, dass Mitarbeitende, die sich weigern, Bestechungsgelder zu bezahlen, nicht bestraft werden oder unter negativen Konsequenzen leiden müssen, selbst wenn ihr daraus mögliche Vorteile entgehen.

Für Verstösse gegen das Anti-Korruptionsprogramm sind angemessene Sanktionen festzulegen.

6.4 Training

Die Organisation sorgt dafür, dass Führungskräfte, Mitarbeitende und lokale Vertreter eine spezielle Schulung erhalten, wie das Anti-Korruptionsprogramm konkret umzusetzen ist. Sie informiert über die Risiken und Auswirkungen der Korruption und über ihre Verpflichtungen. Weiterbildungen in der Form von Seminaren, Workshops und Konferenzen helfen den Mitarbeitenden, ihr Verhalten zu verbessern und das Programm in der Praxis anzuwenden. Auch Partnerorganisationen und eventuell andere Geschäftspartner (beispielsweise Lieferanten oder Auftragsnehmer) sollen zum Training eingeladen werden.

International tätige NGOs können ihre Mitarbeitenden gezielt auf Korruptionsrisiken vorbereiten, die sie bei ihrem Auslandeinsatz erwarten. Dies hilft dem Personal, angemessen auf ein korruptes Umfeld zu reagieren. Module über Korruption sollen daher systematisch in ihre Ausbildung integriert werden. TI Schweiz führt auf Anfrage von NGOs Referate zu Korruption in der EZA durch.

6.5 Meldestelle

31

Die grosse Mehrheit der Korruptionsfälle in der EZA wird durch Meldungen von Whistleblowern aufgedeckt.¹⁶ Das Anti-Korruptionsprogramm soll deshalb Mitarbeitende und andere Personen (Projektbegünstigte, Mitarbeitende von Partnerorganisationen etc.) dazu ermutigen, auf tatsächliche oder vermutete Korruptionsfälle, welche die Organisation oder ihre verbundenen Personen betreffen, so früh wie möglich hinzuweisen und die Verantwortlichen wenn möglich zu identifizieren. Es ist zu bedenken, dass Mitarbeitende in einem repressiven Staat eher gehemmt sind, Korruption zu melden. Whistleblower sollen einen Korruptionsverdacht oder ein Anliegen daher bei der Meldestelle vertraulich äussern und anonym melden können. Zu diesem Zweck soll die Organisation einfach zugängliche Informationskanäle einrichten und die Whistleblower vor Repressalien schützen. Ein wichtiger Schritt ist die Einrichtung einer Meldestelle für Whistleblower. Diese kann eine Organisation je nach Anforderungen entweder intern oder extern ansiedeln. In jedem Fall muss eine solche Stelle aber glaubwürdig und unabhängig sein.

Mitarbeitende und andere Personen sollen diese Meldestelle auch nutzen können, um Rat zu suchen oder Verbesserungen zum Programm vorzuschlagen. Das Meldesystem ist vor-zugsweise elektronisch einzurichten. Ansprechpartner verschiedener Führungsebenen sind auf der Homepage der Organisation aufzuführen.

Die Organisation kann eine unabhängige Meldestelle einrichten, die Korruptionsfällen nachgeht, ohne Partei zu ergreifen. Unter Umständen ist es problematisch, wenn dieselbe Person, die die Verdachtsmeldung erhält, den Fall untersucht. Mangels Ressourcen ist dies nicht immer optimal lösbar. Untersuchungen sollten offen, fair und transparent durchgeführt werden, und die Konsequenzen korrupten Handels in den Richtlinien müssen klar definiert sein. Wenn möglich sollte eine

32 zweite Person, z.B. ein Vorstandsmitglied, als zweite Instanz designiert werden, für den Fall, dass die Unabhängigkeit des Verantwortlichen der Meldestelle durch Interessenkonflikte beeinträchtigt ist.

Die Meldestelle oder eine dafür eingerichtete Institution soll alle eingehenden Meldungen überprüfen. Mitarbeitende sind jedoch vor Korruptionsvorwürfen zu schützen, bis sich die Beweise erhärten. Solche Vorwürfe wiegen schwer und können missbraucht werden, um den Ruf einer Person oder Organisation zu schädigen. Um eine solche Hexenjagd zu vermeiden, müssen vorgeworfene Unregelmässigkeiten auch nachgewiesen werden. Die Organisation soll ein geeignetes Vorgehen wählen, indem sie den Kontext berücksichtigt und sich auf die Verträge mit ihren Mitarbeitenden bzw. Partnern stützt. Partner und Mitarbeitende sollen auf Korruptionsvorwürfe reagieren können, indem sie innerhalb einer vereinbarten Frist zu den Vorwürfen gegen sie Stellung nehmen können. Handelt es sich um einen begründeten Verdacht, sucht die Organisation mit ihren Partnern nach einem Lösungsweg. In einem zweiten Schritt einigt sich die Organisation mit dem Partner bzw. Mitarbeitenden, wie und bis wann das Problem zu beheben ist. Hilfreich ist es, wenn die Organisation die Buchhaltung überprüft und einen Vertreter an wichtige Sitzungen schickt. Die Organisation kann gegebenenfalls ein Projekt unterbrechen, Zahlungen einstellen oder einen Vertrag auflösen. Bei strafrechtlich relevanten Handlungen sollte nach Möglichkeit eine Strafanzeige eingereicht werden.

Alle Korruptionsfälle sind systematisch zu erfassen und zu analysieren. Daraus sind exemplarische Abläufe abzuleiten, wie Korruption am besten zu bekämpfen ist. Warnsignale und Anweisungen sind schriftlich zu sammeln. Vorsicht ist angebracht, wenn jemand von der Projektplanung abweicht, ohne dies zu begründen, zu hoch budgetiert, ungewöhnlich viel ausgibt, unangemessen entlohnt wird oder die Buchhaltung intransparent ist. Auch wer Richtlinien nicht respektiert, über seinen

Verhältnissen lebt oder persönliche Abhängigkeiten eingeht, könnte unter Umständen in einen Korruptionsfall verwickelt sein.

6.6 Überprüfung der Massnahmen

Es ist unerlässlich, die zur Bekämpfung der Korruption getroffenen Massnahmen regelmässig auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, damit das Engagement gegen Korruption nicht ein leeres Versprechen bleibt. Dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten. Innerhalb der Organisation sollte der Korruptionsbeauftragte nicht nur mit der Erstellung des Anti-Korruptionsprogramms betraut sein, sondern er sollte auch kontrollieren, wie es befolgt wird und es entsprechend anpassen.

Eine neutrale Zertifizierung kann ebenfalls der Überprüfung der getroffenen Massnahmen dienen. Die ZEWÖ zertifiziert Hilfswerke, die ihre Qualitätsstandards erfüllen. Einige der Anforderungen (z.B. eine vollständige und aussagekräftige Buchführung oder das Vier-Augen-Prinzip) sind auch im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung relevant.¹⁷ Ein Zertifikat, das auf die Überprüfung von Anti-Korruptionsprogrammen von NGOs fokussiert, fehlt allerdings bislang. Um die Selbstverpflichtung zu betonen, bietet sich für NGOs daher die gegenseitige Kontrolle durch so genannte Peer-Reviews an. Dadurch erhält die Selbstverpflichtung mehr Gewicht. Jede Organisation kann ihre Leistungen mit anderen Organisationen vergleichen und relevante Informationen in Berichten veröffentlichen.¹⁸ Peer-Reviews und neutrale Zertifizierungen gewinnen immer mehr an Bedeutung, da sie den Bemühungen der Organisationen Glaubwürdigkeit verleihen. Der Informationsaustausch kann Organisationen anspornen, Korruption stärker zu bekämpfen. Regionale Koordinationstreffen von NGOs können dafür als Plattform genutzt werden.

34 Fallbeispiel 3

Veruntreuung an oberster Stelle

Ausgangslage

Die Geschäftsführerin von World Vision Österreich, Martina Krones-Taurer, nimmt es mit der zweckmässigen Verwendung der gesammelten Spenden nicht so genau. Während Jahren verwenden sie und ihr Ehemann die Mittel unter anderem für Parkbussen oder zur Finanzierung der eigenen Ferien. Erst nach mehreren Jahren entdeckt World Vision International bei einer Prüfung der Buchhaltung die Unregelmässigkeiten. Die Mutterorganisation verbietet dem österreichischen Ableger daraufhin jede weitere Verwendung ihres Namens.

Folgen

Zahlreiche Spender sehen sich um ihre Beiträge betrogen. Der neue Ableger von World Vision in Österreich, der danach gegründet wird, hat noch jahrelang unter dem Imageschaden zu leiden. 2004 wird Krones-Taurer der Veruntreuung von 650'000 Euro schuldig befunden und zu drei Jahren Haft verurteilt, ihr Ehemann zu zwei. Die des „Mitwissens“ angeklagte ehemalige Finanzreferentin des Vereins wird freigesprochen.¹⁹ Der Skandal war einer der Hauptgründe für die Entwicklung des Österreichischen Spendengütesiegels.²⁰

Fehler

- Der gesamte Kontrollmechanismus von World Vision war zu schwach: Die Prüfungen von World Vision International, wie auch die internen und externen Kontrollen von World Vision Österreich waren ungenügend und vermochten die Missstände nicht aufzudecken.

- Auch in den höheren Gremien einer Organisation müssen wirksame Kontrollmechanismen vorhanden sein
- Nach aussen sollte die Organisation transparent berichten
- Ämter mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen sollten mit einer klar definierten Rechenschaftspflicht verbunden sein
- Gegenseitige Kontrollen unter Hilfswerken (Peer-Reviews) helfen, Lücken bei der internen Kontrolle aufzudecken
- Die Einführung einer Whistleblower-Meldestelle erleichtert die frühzeitige Aufdeckung von Korruption und anderen Missständen
- Ein Code of Conduct, der von allen Mitarbeitenden unterzeichnet werden muss und der im Rahmen von Schulungen und Gesprächen thematisiert wird, fördert die Integrität innerhalb der Organisation
- Bei der Selektion von neuen Mitarbeitenden, auch Führungspersonen, sollte die Integrität als Kriterium einbezogen werden.

7 Verhaltensrichtlinien

Will eine NGO Korruption bekämpfen, muss sie Transparenz schaffen, indem sie ihre Spielregeln schriftlich festhält. Zu den regulatorischen Massnahmen gehören demnach Richtlinien, wie sich Mitarbeitende zu verhalten haben. Jede Organisation regelt darin den Umgang mit Korruptionsrisiken sowie Verletzungen des Anti-Korruptionsprogramms. Welche Geschenke dürfen angenommen werden? Wie sollen sich Mitarbeitende bei einem Interessenkonflikt verhalten? Welche Anti-Korruptionsklausel sollen die Verträge enthalten? Wann soll die Organisation Mitarbeitende oder Entwicklungspartner sanktionieren?

Durch Verhaltensrichtlinien wird für jeden nachvollziehbar, wie die Organisation strukturiert ist und wie bei einem Korruptionsverdacht vorzugehen ist. Die Verhaltensrichtlinien sollten auf die jeweilige NGO zugeschnitten sein. Die Vision und Werte der Organisation sowie die Zielgruppe des Verhaltenskodexes sind eingangs explizit festzuhalten. Das Reglement ist von der Geschäftsleitung abzusegnen und fortlaufend zu verbessern.

Die Verhaltensrichtlinien befassen sich mit allen Formen von Korruption, die für die Organisation von Bedeutung sind. Mindestens folgende Bereiche sind zu berücksichtigen:

- Grundsätze
- Bestechung und Schmiergelder
- Geschenke, Bewirtung, Spesen
- Interessenkonflikte und Grenzfälle
- Sanktionen
- Verhalten gegenüber Entwicklungs- und Geschäftspartnern
- Projektvereinbarungen
- Anti-Korruptionsklausel.

7.1 Grundsätze

Die Organisation setzt sich zum Ziel, Korruption nicht zu tolerieren, obwohl dieser Grundsatz zu Dilemmas führen kann (vgl. Kapitel 7.4). Dazu dienen folgende Geschäftsgrundsätze, die in der Mission der Organisation festgehalten werden können:

- Die Organisation verbietet Korruption in jeder Form – direkt und indirekt. Hierbei berücksichtigt die Organisation die Schweizer Gesetzgebung und diejenige der Staaten, in denen sie tätig ist.
- Die Organisation verpflichtet sich gegenüber Geldgebern und Spendern, Regierungen, begünstigten Empfängern, Mitarbeitenden und Partnern, fair und verantwortlich zu handeln und transparent darüber zu berichten. (Siehe Kapitel 8.2)
- Die Organisation entwickelt ein Programm zur Bekämpfung von Korruption, das sie gezielt umsetzt.

7.2 Bestechung und Schmiergelder

Die Organisation verbietet insbesondere

- das Anbieten, Versprechen und Gewähren eines nicht gebührenden Vorteils zu eigenen Gunsten oder zu Gunsten eines Dritten sowie
- das Annehmen, Fordern oder sich Versprechen lassen für sich oder für einen Dritten eines nicht gebührenden Vorteils
- Schmiergelder, die dazu dienen bürokratische Abläufe zu beschleunigen, obwohl die be-zahlende Person Anspruch auf die Leistung hat.

Die Organisation bemüht sich, nicht nur Bestechungsgelder zu erkennen und zu unterbinden, sondern auch Schmiergelder, da diese ebenfalls eine Form von Korruption darstellen.

Eine Null-Toleranz-Politik gegenüber Korruption stösst allerdings an Grenzen, wenn sie in Konflikt mit anderen Zielen einer NGO gerät. So ist in bestimmten Situationen (beispielsweise wenn Lebensmittel möglichst schnell zu den Bedürftigen gelangen müssen) ein zu schützendes Gut wie Leben gegen die Einhaltung der Richtlinien abzuwägen. Es ist nicht auszuschliessen, dass Mitarbeitenden immer wieder in solche Dilemmasituationen geraten. Die Bedingungen, unter denen solche Zahlungen allenfalls genehmigt werden, müssen daher klar spezifiziert werden.²¹ NGOs sollten Zielkonflikte verbindlich regeln, um die Grauzonen der Korruption soweit als möglich zu reduzieren.

7.3 Geschenke, Bewirtung, Spesen

Die Organisation verbietet es, Geschenke, Bewirtung oder Spesenvergütung anzubieten oder anzunehmen, die den Rahmen vernünftiger und angemessener Geschenke und Einladungen überschreiten und den Anschein erwecken, dass sie das Zustandekommen oder Ergebnis von Projekten beeinflussen können. Was erlaubt ist, soll die Organisation in ihrem Verhaltenskodex schriftlich regeln. Der lokale Kontext, in dem die Organisation tätig ist, sollte dabei berücksichtigt werden. Geschenke sollten ab einer gewissen Höhe meldepflichtig oder verboten sein.

7.4 Interessenkonflikte

Interessenkonflikte entstehen, wenn Mitarbeitende private Interessen haben, welche die integre und unabhängige Erfüllung ihrer Pflichten beeinträchtigen. NGOs müssen sich unbequemen Fragen stellen und ihren Mitarbeitenden klare Richtlinien vorgeben. Spezifische Regelungen und Ausnahmen dazu können NGOs in ihren Arbeitsverträgen und Korruptionsreglementen festlegen. Schulungen sollten die für Mitarbeitende relevantesten potenziellen Interessenkonflikte (wie politische oder gemeinnützige Spenden, Leistungen nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Vertraulichkeit, Geldeinnahmen) behandeln.

Die persönlichen Interessen eines Mitarbeiters decken sich nicht immer mit den Zielen seiner Organisation – zum Beispiel wenn sich ein unqualifizierter Freund bei seiner Organisation bewirbt. Klare Verhaltensregeln, die in einem entsprechenden Verhaltenskodex festgelegt sind, sollen den Mitarbeitenden helfen, sich auch in solchen Situationen professionell zu verhalten.

7.5 Sanktionen

Die Organisation kann gegen korrupte Mitarbeitende disziplinarisch und je nach Schweregrad rechtlich vorgehen. Dabei kann sich die Organisation auf einen Verweis beschränken, dem betreffenden Mitarbeiter kündigen oder Anzeige erstatten. Schwer korrupte Mitarbeitende sind fristlos zu entlassen. Welche Sanktion angemessen ist, entscheidet die Geschäftsleitung.

Nur ein kohärenter Umgang mit Korruptionsfällen wirkt präventiv. In allen Fällen soll der Korruptionsbeauftragte die Gründe des Fehlverhaltens verstehen und angehen, was zu Verbesserungen des Anti-Korruptionsprogramms führen kann. Von Sanktionen sollte die Organisation ausnahmsweise absehen, wenn der Betreffende im Notfall gehandelt hat, um Leben zu retten (z. B. wenn er einen Zöllner besticht, damit leicht verderbliche Ware an die hungernde Bevölkerung verteilt werden kann). Neben den Sanktionen sollte die Organisation auch abwägen, positive Anreize einzusetzen, z.B. mit einer speziellen Anerkennung von Mitarbeitenden, die sich exemplarisch an die Richtlinien halten.

Anlass zu Sanktionen gibt nicht nur das Fehlverhalten von Mitarbeitenden. Auch Entwicklungspartner können in Korruptionsfälle verwickelt sein. Sollen NGOs die Zusammenarbeit beenden, wenn sie Unregelmässigkeiten entdecken? Oder wäre es besser, die Transparenz in der Zusammenarbeit zu stärken? Wenn das Projekt durch die Sanktionierung gefährdet wird, sehen Organisationen eher von Sanktionen ab. Insbesondere kirchliche Organisationen neigen dazu, ein langjähriges Kooperationsverhältnis nicht zu beenden, um Kirchengemeinden

40 nicht vor den Kopf zu stoßen. Wer jedoch Sanktionen androht, verliert seine Glaubwürdigkeit, wenn er im Ernstfall keine Konsequenzen zieht. Trotz Sanktionsmöglichkeiten sollte ein Vertrauensverhältnis zu den Partnern gepflegt werden. Ein Abbruch ist dann zwingend, wenn sich der Partner weigert, Korruption ernsthaft zu unterbinden.

Korrumpierte Entwicklungspartner sowie Rechnungsprüfer kann die Organisation in einer schwarzen Liste aufführen, die sie vorzugsweise mit weiteren NGOs teilt. Eine derartige Liste gilt es jedoch erst noch zu entwickeln. Die Schweiz arbeitet gegenwärtig daran, ein Strafregister für korrupte Firmen einzuführen, wie dies die europäische Staatengruppe gegen Korruption (Greco) empfiehlt.²² Solche Listen werden bereits in anderen Ländern, z.B. den USA geführt und sind öffentlich einsehbar.²³ Zudem führt die Weltbank eine Liste von Firmen und Personen, die von Weltbank-finanzierten Verträgen ausgeschlossen sind.²⁴

7.6 Verhalten gegenüber Entwicklungs- und Geschäftspartnern
NGOs fordern von Regierungen und transnationalen Unternehmen Transparenz. Doch wie steht es um ihre eigene Glaubwürdigkeit? Praktizieren sie die Transparenz, die sie predigen? Auch NGOs müssen ihre Unternehmensverantwortlichkeit stärken und dabei Entwicklungspartner in die Pflicht nehmen. Widersprüche zwischen Verhalten und Forderung müssen sie beheben, um aktiv eine vorbildliche und glaubwürdige Entwicklungspolitik zu vertreten. Ein gemeinsamer Verhaltenskodex könnte allgemeinverbindlich regeln, was für NGOs erlaubt ist und was nicht.

Ein erfolgreiches Anti-Korruptionsprogramm bedingt, dass es von allen relevanten Partnern getragen wird. Die Partner sollten aktiv in das Projekt eingebunden werden. Dies erleichtert es der Organisation, mit ihnen Erfahrungen auszutauschen und eine Kompromisslösung zu finden, mit der alle Partner einverstanden sind. Dies kann z.B. dadurch erreicht werden, dass den Entwicklungspartnern ein Entwurf eines Programmes vorgelegt

wird, den sie kommentieren können. Regelmässige Treffen sollen NGOs auch dazu nutzen, Korruptionsfragen zu diskutieren, um so zu einem gemeinsamen Verständnis von Korruption zu gelangen. Voraussetzung für eine solche Herangehensweise ist, dass das Feedback von lokalen Partnern, ihre Einwände und Vorschläge ernsthaft geprüft werden.

Die Integrität der Projekt- und Geschäftspartner sowie ihre Managementprozesse sind vor der Zusammenarbeit mittels einer umfassenden, einheitlichen Checkliste sorgfältig zu prüfen. Hierbei ist u.a. die Kapazität des Managements und der Verwaltung zu beurteilen und Schwachstellen zu analysieren. Über welche internen Kontrollmechanismen verfügt der Partner und welche Unterschriftenregelungen bestehen? Lücken sind durch eine bessere Evaluation und Buchhaltung zu begegnen um sicherzustellen, dass keine unrechtmässigen Geschäftsvorgänge durch Partner oder Zwischenhändler entstehen. Für Partnerschaften eignet sich nur, wer sich mit Integrität verhält und keinen korrupten Ruf hat. Wichtig ist, dass bei der Beurteilung der Partnerorganisation der Fokus nicht ausschliesslich auf die Erreichung des Projektziels gelegt wird. Dadurch könnten sich die Verantwortlichen veranlasst sehen, auf korrupte Praktiken zurückzugreifen oder diese zu tolerieren, um das Projektziel zu erreichen.

Die Organisation soll ihr Anti-Korruptionsprogramm gegenüber lokalen Büros, Projektpartnern sowie weiteren Geschäftspartnern anwenden. Sie gibt ihre Anti-Korruptionsbemühungen bekannt und verpflichtet ihre lokalen Büros und Projekt- und Geschäftspartner vertraglich dazu, ihr Anti-Korruptionsprogramm zu übernehmen, sofern sie über kein gleichwertiges Programm verfügen. Lokale Mitarbeitende sollen nur für tatsächlich erbrachte legitime Dienstleistungen eine angemessene Vergütung erhalten.

Stellt die Organisation bei ihren Entwicklungs- und/oder Geschäftspartnern Korruption fest, kann sie das Vertragsverhältnis beenden. Die Kontrollmechanismen bei Korruptionsverdacht sowie

- 42 Haftungs- und Sanktionsmöglichkeiten sind mit den Partnern vertraglich zu regeln. Die Mitarbeitenden von Partnerorganisationen sollen zudem die Möglichkeit haben, einen Verdacht zu melden, ohne mit negativen Konsequenzen rechnen zu müssen.

Eine offene Kommunikation über Korruptionsrisiken verhindert, dass die oberste Leitung der NGOs oder deren Geldgeber ein realitätsfernes Bild von der Arbeit im Feld haben (siehe Kapitel 8).

Fallbeispiel 4

Doppelfinanzierung

Ausgangslage

Das US-amerikanische Hilfswerk Catholic Relief Services (CRS) möchte mit einem Projekt die medizinische Versorgung der Bevölkerung in einem westafrikanischen Staat verbessern und lässt dazu eine lokale Partnerorganisation Medikamente verteilen. Die Organisation informiert CRS wie vereinbart über das Ausschreibungsverfahren für die Lieferung der Medikamente. Demnach haben sich drei Anbieter beworben und die Organisation hat sich nach der Evaluation ihrer Angebote für einen von ihnen entschieden. Später erfährt CRS durch Zufall, dass die lokale Organisation die Medikamente von einer anderen ausländischen Hilfsorganisation kostenlos erhalten hat. Die Bewerbungen waren gefälscht und entstammten in Wahrheit alle der gleichen Quelle. Das Geld, welches CRS für die Medikamente bezahlt hatte, wurde für fremde Zwecke eingesetzt.

Folgen

Zwar hat jedes der beiden ausländischen Hilfswerke auf dem Papier sein Ziel erreicht. Weil sie jedoch das gleiche Projekt zweimal finanziert haben, verringert sich zusammengenommen die Effizienz ihrer Hilfeleistung.²⁵

Fehler

- Die Kontrolle der Partnerorganisation vor Ort war ungenügend: Die gefälschten Bewerbungen wurden zu wenig genau überprüft
- Es mangelte an Koordination unter den verschiedenen Geberorganisationen.

Prävention

- Die Geschäfte von Partnerorganisationen in Entwicklungsländern sollten jährlich genau überprüft und jedem Verdacht nachgegangen werden
- Es sollte sichergestellt werden, dass innerhalb der Partnerorganisation interne Kontrollen durchgeführt werden
- Eine NGO sollte sich darüber informieren, welche anderen Organisationen aus Geberländern in der Region tätig sind. Ein Austausch unter den Geberorganisationen kann nicht nur helfen, Korruption aufzudecken, er kann auch dazu beitragen, dass die NGOs voneinander lernen oder Synergien nutzen können.

7.7 Projektvereinbarungen, Finanzmittel

Trotz eines partnerschaftlichen Ansatzes muss die Organisation stets sicherstellen, dass Projektgelder zum vereinbarten Zweck eingesetzt und nicht veruntreut werden. Das Problem besteht darin, dass staatliche und nicht-staatliche Geldgeber nicht immer überprüfen können, ob NGOs ihre Mittel wie vereinbart einsetzen. NGOs wiederum vertrauen ihren lokalen Mitarbeitenden und Partnerorganisationen, können sich aber nicht sicher sein, dass diese auftragsgemäss handeln. Damit Projektmitarbeitende keinen Anreiz haben, die Mittel anders als geplant einzusetzen, sollten die Prioritäten des Projekts gemeinsam erarbeitet werden. Die vereinbarten Projektziele und die Höhe der Mittel, die dafür zur Verfügung gestellt werden, sind vertraglich detailliert zu regeln.

- 44 Ein langfristiges Engagement mindert das Risiko, dass eine Organisation ihr Budget kurzfristig ausschöpft.

Die Organisation verpflichtet sich, die Mittel für ein Projekt auf faire und transparente Weise zu beschaffen. Sollte dies nicht möglich sein, muss sie das Projekt einstellen. Alle Geschäftsbeziehungen sind zu dokumentieren. Finanzmittel sollten den Zielen der Organisation förderlich sein. Die Organisation muss ihr Budget und ihre Ausgaben für all ihre Projekte offenlegen und die Verantwortung für ihre Handlungen übernehmen. Staatliche und nicht-staatliche Geldgeber sollen darauf achten, dass sie die gesamten Projekteinnahmen und -ausgaben einsehen können, um das Risiko der Doppelfinanzierung zu minimieren. Bei Korruptionsfällen sollten sie sicherstellen, dass der Umfang der Rückzahlungsforderungen vertraglich geregelt und den finanziellen Ressourcen einer NGO angemessen ist.

7.8 Anti-Korruptionsklausel

Grundsätzlich ist Korruption heute in fast allen Ländern strafbar. Um dem eigenen Engagement Nachdruck zu verleihen und die Sanktionierung zu erleichtern, lohnt es sich dennoch, eine Anti-Korruptionsklausel in den Arbeitsverträgen und in den Verträgen mit Entwicklungspartnern zu verankern. Damit sensibilisiert die Organisation ihre Vertragspartner und Mitarbeitenden für die Strafbarkeit von korrupten Handlungen und unterstreicht ihre Absicht, Korruptionsfälle aufzuklären. Von (potenziellen) Partnern soll die Implementierung eines Anti-Korruptionsprogramms als Voraussetzung für die Zusammenarbeit gefordert werden.

Die DEZA und Brot für alle (BFA) bauen folgende Klausel in ihre Verträge ein:

45

Die Vertragspartner verpflichten sich, weder Dritten Vorteile irgendwelcher Art direkt oder indirekt anzubieten, noch für sich oder für andere direkt oder indirekt Geschenke entgegenzunehmen oder sonstige Vorteile zu verschaffen oder versprechen zu lassen, die als widerrechtliche Praxis oder als Bestechung betrachtet werden oder betrachtet werden könnten.

8 Kommunikation

Die Kommunikation über Korruption und Massnahmen zu ihrer Bekämpfung ist keine Begleitmassnahme des Engagements gegen Korruption, sondern ein integraler Bestandteil davon.

Wird das Problem innerhalb der Organisation nicht offen angesprochen, ist auch die Information über das Ausmass der Korruption ungenügend und die oberste Führung kennt die Korruptionsrisiken in der Arbeit vor Ort nicht. Eine Tabuisierung des Themas gegenüber Spendern, Medien und anderen Anspruchsgruppen birgt die Gefahr, dass Korruptionsfälle über Umwege an die Öffentlichkeit gelangen und leicht zu Skandalen werden. Deshalb kommt sowohl der internen Kommunikation (gegenüber Mitarbeitenden und Partnern) als auch der externen (gegenüber äusseren Anspruchsgruppen) eine grosse Bedeutung für die Korruptionsbekämpfung zu.

8.1 Interne Kommunikation

Wie effektiv die Korruption bekämpft werden kann, hängt auch vom Umgang mit dem Thema innerhalb der Organisation und in der Zusammenarbeit mit Partnern ab. Die NGO soll deshalb eine Kommunikationsstrategie erarbeiten, die als Grundlage für die Kommunikation innerhalb der Organisation dient. In der Strategie soll festgehalten werden, wie die Anti-Korruptionsstrategie innerhalb der Organisation bekannt gemacht werden soll. Möglichkeiten hierzu sind beispielsweise interne Mitteilungen oder Arbeitsgruppen. Ein entsprechendes Anti-Korruptionsreglement regelt die Einzelheiten und soll in einer Sprache verfasst werden, welche den Mitarbeitenden aus ihrer alltäglichen Arbeit vertraut ist. Die interne Kommunikation ist für die Mitarbeitenden aus zwei Gründen wichtig. Einerseits lernen sie, das Problem erkennen und einschätzen zu können. Andererseits, werden sie auf Situationen, in denen sie mit Korruption konfrontiert werden, vorbereitet, damit

sie im gegebenen Fall richtig reagieren können. Die negativen Folgen von Korruption können somit zu einem grossen Teil reduziert werden.

Eine effektive interne Kommunikation ist Voraussetzung dafür, dass das Engagement gegen Korruption von den Mitarbeitenden mitgetragen wird. Wird das Problem der Korruption heruntergespielt oder totgeschwiegen, werden die Mitarbeitenden, die mit Korruption konfrontiert werden, leicht desillusioniert. Vor allem aber werden Korruptionsfälle kaum nach oben kommuniziert. Es entstehen Informationsblockaden.²⁶ Die operative Führung der Organisation ist dann ungenügend darüber informiert, wie und in welchem Ausmass Korruption in ihrer Arbeit überhaupt vorkommt. Den Mitarbeitenden muss vermittelt werden, dass Meldungen über Korruption erwünscht sind und ihre Bekämpfung erleichtern. Durch eine offene interne Kommunikation werden die Einschätzung der Korruptionsrisiken und ihre Reduktion wesentlich erleichtert. Informationsblockaden können aber auch durch die Einrichtung einer Meldestelle abgebaut werden (siehe Kapitel 6.5). Eine solche Stelle muss allen Mitarbeitern bekannt gemacht werden.

Mittels Schulungen sollten Mitarbeitende der eigenen Organisation wie auch von Partnerorganisationen zum Thema geschult werden. Wenn sie ihre Arbeit aufnehmen, sollten sie über Korruptionsrisiken informiert sein. Auch der Umgang mit Situationen, in welcher er Zeuge von korrupten Vorgängen oder zu solchen angestiftet wird, muss gelernt sein. Hier liegt es in der Verantwortung der Organisation, den Mitarbeitenden entsprechend vorzubereiten. Folgende Fragen sollten mit allen Angestellten diskutiert werden, bevor sie ins Feld gehen²⁷:

- Wie reagiere ich, wenn ich zu einer (möglicherweise) illegalen Zahlung aufgefordert werde, deren Ablehnung ernsthafte Nachteile für das Projekt haben könnte?
- Wie kann ich Missbrauch im eigenen Projekt erkennen?
- Wie soll ich auf Aktivitäten von Mitarbeitenden reagieren,

die im Projektland gängig sind, in meinem Land jedoch illegitim?

- Wo beginne ich am besten, wenn ich in meinem Projekt mehr Transparenz erreichen möchte?
- Welche Risiken gehe ich ein, wenn ich einem Missbrauch in meinem Projekt nachgehe?

Auch Mitarbeitenden lokaler Partnerorganisationen soll angeboten werden, an Schulungen teilzunehmen. Damit werden diese für die Problematik sensibilisiert. Zudem entsteht eine gemeinsame Basis für die Zusammenarbeit in der Korruptionsbekämpfung.

Kommunikationswerkzeuge und -kanäle

Zur praktischen Umsetzung der Kommunikationsstrategie stehen verschiedene Werkzeuge und Kanäle zur Verfügung. Die folgende Liste ist nicht abschliessend.

a) Persönliche Kommunikation

- Sitzungen mit allen Mitarbeitenden
- Individuelle Sitzungen mit Mitarbeitenden
- Anerkennungsprogramme (Anerkennung für geleistete Arbeit)
- Soziale Veranstaltungen (zum Beispiel gemeinsame Mittagessen)
- Mitarbeiterumfragen

b) Schriftliche und elektronische Kommunikationsmittel

- Interner Newsletter
- Internes Handbuch, beispielsweise in Form von Verhaltensrichtlinien
- Bibliothek interner Dokumente
- Anschlagbrett
- E-Mail
- Listenversände

- Telefon- und Videokonferenzen
- Intranet / Webseite

Fallbeispiel 5

Schmiergeldzahlungen durch lokale Geschäftspartner

Ausgangslage

Nach der Tsunami-Katastrophe führt das Schweizer Hilfswerk Caritas ein Wiederaufbauprojekt in Indonesien durch. Dabei arbeitet die Organisation unter anderem mit lokalen Bauunternehmen zusammen. In Indonesien ist die Korruption ein alltägliches Phänomen. Die Bestechung von Schlüsselpersonen in der Verwaltung ist eine gängige Geschäftspraxis. Oft wird „thank you money“ an verschiedene Personen verteilt, von denen angenommen wird, dass sie einem jetzt oder auch später nützlich sein könnten. Im April 2007 stellt sich heraus, dass zwei der Auftragnehmer von Caritas Schmiergeldzahlungen in der Höhe von rund 150'000 Franken an Behörden getätigt haben, wobei ein indonesischer und ein Schweizer Mitarbeiter von Caritas die Gelder gegen eine Vergütung übergaben. Nach Bekanntwerden des Vorfalls wird einer der Mitarbeiter entlassen. Der andere arbeitet zu diesem Zeitpunkt bereits nicht mehr für Caritas. Die Zusammenarbeit mit den beiden Unternehmen wird fortgesetzt. Caritas verzichtet aufgrund der unklaren Beweislage auf rechtliche Schritte gegen die involvierten Personen und Unternehmen. Im Dezember 2007 gelangt der Fall durch eine anonyme E-Mail an die Öffentlichkeit.²⁸

50 *Folgen*

Schmiergeldzahlungen bewirken im Allgemeinen höhere Projektkosten. Die Zahlungen, welche die Caritas-Vertreter an die indonesischen Behördenmitglieder geleistet haben, sind nach Schweizer Recht strafbar. Es ist ein Reputationsverlust für das Hilfswerk entstanden, weil es den Fall nicht von sich aus kommuniziert hat.

Fehler

- Die Mitarbeitenden wurden nicht ausreichend auf Situationen wie diese vorbereitet
- Die Kontrollmechanismen in der Zusammenarbeit mit den beiden Unternehmen waren ungenügend
- Caritas hatte sich nicht von Beginn weg vertraglich gegen Korruption des Geschäftspartners geschützt, sondern erst nach Bekanntwerden des Falles einen Zusatzvertrag mit dem Unternehmen abgeschlossen. Damit hätte die Zusammenarbeit auch leichter beendet werden können
- Die Kommunikation nach aussen war ungenügend. Nicht nur kam der Fall erst über Umwege an die Öffentlichkeit, auch sagte Caritas in ihrer Stellungnahme, nicht direkt zu Schaden gekommen zu sein. Diese Aussage wirkte beschönigend und führte zu Kritik in den Schweizer Medien. Dadurch entstand ein Reputationsverlust für Caritas.

Die Reaktion von Caritas

- Als Reaktion auf die Geschehnisse führte Caritas ein Reglement gegen Korruption ein, das bindende Regeln für Mitarbeiter enthält
- Zudem investiert Caritas vermehrt in die Mitarbeiterschulung, um die Angestellten auf Situationen, in welchen sie zum Geber oder Empfänger

- einer illegalen Zahlung werden könnten, vorzubereiten
- Die Organisation führte in Reaktion auf den Korruptionsfall strengere Qualitätskontrollen ein, um die Erbringung der Leistung sicherzustellen
- In Verträgen mit Geschäftspartnern wird festgehalten, dass Caritas keine Bestechungszahlungen in irgendeiner Form duldet.

Weitere Möglichkeiten der Prävention

Die Einführung eines proaktiven und unmittelbaren Kommunikationssystems bei Aufdeckung von Korruptionsfällen und anderen Missständen hilft, Missverständnisse von Anfang an aus dem Weg zu räumen.

8.2 Externe Kommunikation

Die externe Kommunikation bietet einer NGO die Möglichkeit, ihre Reputation zu pflegen. Ihr Verhalten und ihre Erscheinung in der Öffentlichkeit bestimmt, wie sie öffentlich wahrgenommen wird, was wiederum die Attraktivität für (potenzielle) Spender beeinflusst. Ebenso bedeutend ist die Kommunikation nach aussen für den Umgang mit den verschiedenen Anspruchsgruppen (engl. Stakeholder) im Umfeld der Organisation. Darunter befinden sich private und staatliche Geldgeber, Medien und – last but not least – die eigentlichen Zielgruppen der eigenen Entwicklungsarbeit. Wichtig ist, dass eine Organisation ihre Rechenschaftspflicht gegenüber sämtlichen Anspruchsgruppen wahrnimmt. Obschon sich dieses Kapitel auf das Verhalten von NGOs gegenüber der Schweizer Öffentlichkeit fokussiert, darf die Rolle der lokalen Anspruchsgruppen nicht vernachlässigt werden. Für die Wirksamkeit der Arbeit einer NGO ist entscheidend, dass sie von den verschiedenen Anspruchsgruppen als legitimer Vertreter ihres Anliegens betrachtet wird. Dazu gehören auch die Begünstigten in den Entwicklungsländern.²⁹ Im Gegensatz zu den Spendern haben sie zwar keinen direkten Einfluss auf die finanzielle Situation einer

52 NGO. Ihr Einbezug hat aber einen wesentlichen Einfluss auf die Wirksamkeit der Entwicklungsarbeit (siehe Kapitel 6.2).

Bei der externen Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit in der Schweiz wird zwischen zwei Formen unterschieden: der regulären Berichterstattung über die Arbeit der Organisation einerseits und der Krisenkommunikation andererseits. Letztere kommt dann zur Anwendung, wenn ein Korruptionsfall an die Öffentlichkeit gelangt ist. Dieser Form rechnet Stucki in ihrer Studie auch Korruptionsfälle zu, die NGOs von sich aus veröffentlichen. Unter der regulären Berichterstattung wird dagegen die Kommunikation verstanden, die unabhängig von einem konkreten Fall und unter Einbezug der Anspruchsgruppen und der Organisationsstrategie geplant ist.³⁰

Im Allgemeinen vermeiden es NGOs, von sich aus über Korruption zu informieren. Zwar nehmen NGOs privatwirtschaftliche Unternehmen regelmässig in die Pflicht, ihre *Corporate Social Responsibility* wahrzunehmen. Unter *Corporate Social Responsibility* versteht Stucki „den Beitrag, den [Organisationen] zu einer nachhaltigen Entwicklung leisten, indem sie über gesetzliche Vorgaben und internationale geltende Normen hinaus soziale und ökologische Verantwortung [...] übernehmen.“³¹ Allerdings kritisiert Stucki, dass die NGOs zu wenig offen über Korruption kommunizieren und keine guten Vorbilder im Hinblick auf die *Corporate Social Responsibility* sind. In die gleiche Richtung weisen zwei in jüngerer Zeit erschienene Studien zur Transparenz von Schweizer Hilfswerken. Diese stellen den meisten NGOs hinsichtlich des Zugangs zu Informationen für (potenzielle) Spender ein schlechtes Zeugnis aus.³²

Ein vorbildliches Beispiel für Transparenz ist das dänische Hilfswerk DanChurchAid, das auf seiner Webseite³³ über Korruptionsfälle, auch kleinere, in seiner Organisation transparent berichtet. Das Schweizer Hilfswerk HEKS ging ebenfalls von sich aus an die Öffentlichkeit, als es 2007 einen Fall von Veruntreuung im Niger feststellte und die Neue Zürcher Zeitung darüber

informierte.³⁴ Ansonsten berichten die meisten Hilfswerke erst dann über Korruptionsfälle, wenn diese bereits durch die Hintertür an die Öffentlichkeit gelangt sind, mit entsprechenden negativen Folgen für die Reputation der Organisation.

Um diese zu verhindern, sollten die NGOs zu einer offeneren Kommunikationsstrategie übergehen. Damit können sie die durch Korruption entstehenden Imageschäden vermindern. Nehmen (potenzielle) private Spender wahr, dass eine Organisation offen und transparent informiert, sind sie eher bereit, dieser Organisation ihr Geld anzuvertrauen. Der Nutzen einer offenen Kommunikation verstärkt sich noch, wenn die Organisation auch auf ihre Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung hinweisen kann. Sie kann ihre Spender detailliert über ihr Anti-Korruptionsprogramm informieren. Eine offene Kommunikation wird so zu einem wichtigen Vorteil im Wettbewerb um Spenden.

Natürlich sind die interne und die externe Kommunikation nicht unabhängig voneinander. Eine offene Kommunikation nach aussen ist auch ein Signal an die Mitarbeitenden dass Korruption von der NGO nicht unter den Tisch gekehrt wird. Umgekehrt setzt die Information der Öffentlichkeit über Korruption voraus, dass die Kommunikationskanäle für Korruptionsmeldungen im Innern der Organisation funktionieren. Deshalb sollte die Organisation die interne und die externe Kommunikation gleichermassen in ihre Kommunikationsstrategie einbeziehen.

54 Fallbeispiel 6

Vetternwirtschaft

Ausgangslage

Der Logistikdirektor des dänischen Hilfswerks DanChurchAid in der Demokratischen Republik Kongo schafft es, mehrere Aufträge für die Lieferung von Gütern an die Firma eines nahen Verwandten zu vergeben – zu völlig überhöhten Preisen und obwohl sich jeweils deutlich günstigere Anbieter an der Ausschreibung beteiligt hatten. Indem auch Angestellte der Finanzabteilung involviert sind und profitieren, können die internen Kontrollmöglichkeiten umgangen werden. Erst als ein neuer Manager die Bücher überprüft, fliegen die korrupten Machenschaften auf. Eine externe Überprüfung deckt einen Verlust von fast 80'000 US-Dollar auf. DanChurchAid entlässt die involvierten Mitarbeiter. Aufgrund der negativen Erfahrungen mit der Justiz in der Demokratischen Republik Kongo verzichtet die Organisation auf rechtliche Schritte. Hingegen veröffentlicht sie den Fall ihrer gängigen Praxis entsprechend von sich aus auf der eigenen Webseite.

Folgen

Das verlorene Geld erreicht nicht die Zielgruppe des Projekts, sondern fließt in die Taschen der fehlbaren Angestellten. Durch die Veruntreuung ist das Projekt teurer und ineffizienter als geplant. Der Fall wird von den Medien aufgenommen und DanChurchAid muss sich in der Öffentlichkeit erklären.

Fehler

- Die internen Kontrollen vor Ort waren unzureichend
- Die Vergabe von Aufträgen wurde zu wenig überprüft.

- DanChurchAid hat nach dem Vorfall seine Kontrollen verschärft. Seither werden bei Ausschreibungen alle Angebote vom zuständigen Manager kontrolliert und alle abgeschlossenen Verträge werden doppelt überprüft. Dazu wurde der Personalbestand aufgestockt
- Die Einstellungspraxis wurde überarbeitet.

Weitere Möglichkeiten der Prävention

- Die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips kann dazu beitragen, Korruptionsfälle zu verhindern
- Der Umgang mit Interessenskonflikten bei Mitarbeitenden sollte klar geregelt sein
- Nach Möglichkeit sollten sensible Positionen nach einer gewissen Zeit mit einem anderen Mitarbeitenden besetzt werden („job rotation“).

8.3 Kommunikation mit lokalen Partnerorganisationen

Die Kommunikation mit lokalen Partnerorganisationen wird separat behandelt, da sie nicht eindeutig der internen oder der externen Kommunikation zugeordnet werden kann. Die von Organisationen aus Geberländern anvisierten Massnahmen müssen gemeinsam mit lokalen Partnern in Empfängerländern besprochen werden. Es soll keine „top-down“ Strategie verfolgt werden, bei welcher die Partner lediglich über getroffene Vorkehrungen informiert werden. Vielmehr sollen die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung partizipativ mit den Organisationen vor Ort erarbeitet werden.

Eine offene Kommunikation mit den Partnern hilft, dass diese Transparenz und Korruptionsbekämpfung in ihre eigene Organisationskultur aufnehmen. Sie trägt ebenfalls dazu bei, Ängste bei den lokalen Organisationen in Bezug auf Korruption und Kommunikation abzubauen. Dadurch scheuen sich Partnerorganisationen weniger, transparent über Probleme bei ihrer Arbeit zu berichten.

Ist erst einmal eine offene, auf gegenseitigem Vertrauen basierende Situation geschaffen, können Rechte und Pflichten beider Seiten auch vertraglich geregelt werden. Dabei sollten auch die Kosten der Korruptionsbekämpfung zur Sprache kommen. Qualifiziertes Personal und eine angemessene Verwaltungsstruktur haben ihren Preis, sie sind jedoch eine Voraussetzung für Transparenz und Korruptionsbekämpfung.

9 Schlussfolgerungen

Korruption darf für NGOs kein Tabuthema sein. Diese müssen ihre Verantwortung wahrnehmen. Nur wenn sie Korruptionsrisiken minimieren und Korruptionsfälle sanktionieren, signalisieren sie, dass sie Korruption aktiv bekämpfen. Klare Regeln erleichtern es NGOs, mit Partnern und Geldgebern zusammenzuarbeiten. Ein Verstoß gegen ihr Anti-Korruptionsprogramm wird für sie kostspielig, weil ihr Ruf auf dem Spiel steht.

Ohne einen guten Ruf verliert die Organisation das Vertrauen ihrer Spender und Geldgeber sowie Partner und Zielgruppen. Durch ein wirksames Anti-Korruptionsprogramm gewinnt sie an Glaubwürdigkeit und kann ihre Projekte effizienter abwickeln. Anstatt nur als Reaktion auf Korruptionsfälle über Korruption zu kommunizieren, sollte eine NGO ihre Mitarbeitenden, Partner und Geldgeber sowie Spender für Risiken in der EZA sensibilisieren. Dies erlaubt ihr, positive Entwicklungen zu kommunizieren und nicht nur auf Skandale zu reagieren. Es ist wichtig, über die Fortschritte, Rückschläge und Sanktionen zu berichten. Der Korruptionsverantwortliche soll Führungspersonen regelmäßig über die Evaluationsresultate informieren. Die Organisation soll das Programm durch Broschüren, Internet, Veranstaltungen und öffentliche Anhörungen intern und extern wirksam bekannt machen.

Es kostet Geld und Energie, ein Anti-Korruptionsprogramm effizient zu gestalten, zu überwachen und zu verbessern. Doch durch Transparenz verschaffen sich NGOs einen Wettbewerbsvorteil, weil Spender, Geldgeber und Partner auf ihre Bemühungen im Kampf gegen Korruption vertrauen können.

10 Anhang

10.1 Risikokarte für humanitäre Hilfe

(Quelle: Ewins, Peter/ Harvey, Paul/ Savage, Kevin und Jacobs, Alex (2006): Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action. <http://www.u4.no/pdf/?file=/themes/ces/documents/mapping-risks-corruption-humanitarian-action.pdf>)

Table 1: Corruption Risk Mapping

I. Initial Assessment, Decision to Respond and Programme Design		
Activity	Risk	Who Gains What
Needs assessments	Elites influence assessors	Assessors gain bribes, elites gain 'political' capital
Consultation with local authorities	Coercion to influence the shape, size or location of programme	Authorities gain political capital
	Elites influence decision makers to inflate needs and/or to favour specific social groups	Decision makers gain bribes. Elites gain 'political' capital
II. Fundraising and Allocation of Funding		
Activity	Risk	Who Gains What
Funding projects	Double funding of projects or overheads. Inflated budgets	Agency or staff gain financially with surplus funds
Appealing for funds	Bogus, 'briefcase', NGOs	Those setting-up the bogus NGO gain financially

III. Working with Local Organisations (In addition to all the risks listed in the other tables that equally apply to implementing local organisations)		
Activity	Risk	Who Gains What
Choosing partners	Influencing selection process	Staff gain bribes/kickbacks. Partners gain employment, status, access to other resources
	Funding of non-existent partners	Agency staff gain financially as would any others involved in substantiating the illusion
IV. Procurement and Logistics Risks		
Activity	Risk	Who Gains What
Procurement of goods and services	Inclusion in a tender list as a result of a bribe	Staff gains bribes, supplier gains potential
Tendering, supplier selection	Undue preference given to tenders, suppliers	Staff gains bribes, supplier gains financially
Supply of goods or services	Sub-standard, below specification, goods supplied	Supplier makes financial gain, staff may gain bribe
Warehousing, Fleet and Asset control	Diversion of stock, vehicles, parts, fuel.	Those controlling assets gain through bribes or direct sale of goods
V. Targeting and Registration Risks		
Activity	Risk	Who Gains What
Targeting and registration	Illegitimate inclusion on lists	Those in control of lists gain bribes, bribers gain assistance to which they aren't entitled
	Authorities, elites or staff give preference to individuals or groups because of bias, social obligations or coercion	Those involved in targeting and registration fulfil social obligations, avoid penalties. Beneficiaries gain assistance which they would not have otherwise received
	Powerful individuals within the community manipulate the beneficiary lists	Powerful individuals gain political and material benefit

VI. Implementation and Distribution Risks		
Activity	Risk	Who Gains What
Distributions	Those involved in the distribution divert assistance for private gain	Material gain for those diverting the assistance
	Extortion of beneficiaries	Financial, sexual or material gain by staff, local elites or authorities in return for their assistance
Post-distribution	'Taxation' of relief goods	Material gain by local elites or authorities
VII. Monitoring, Reporting and Evaluation Risks		
Activity	Risk	Who Gains What
Project visits and writing internal reports	False or exaggerated reporting by project managers	Project managers secure continued funding/employment, assistance for favoured groups
Auditing	Favourable reports that hide financial problems	Auditors gain bribes, internal auditors secure careers
VIII. Finance, Administration and Human Resources Risks		
Activity	Risk	Who Gains What
Funding transfers	Staff divert funds being paid to the agency or partner	Donor or agency staff gain financially
Recruitment of staff	Coercion to select certain people for jobs	Coercers gain patronage or kickbacks
Wages/salaries payment	Payroll frauds e.g. employees that don't exist, employees that have left, payroll salary higher than authorised salary	Those involved in perpetrating the fraud gain financially
IX. Shelter Risks		
Activity	Risk	Who Gains What
Construction	Sub-standard materials, inadequate adherence to standards, below standard work.	Contractor profits by substituting inferior materials or completing sub-standard work. Agency staff may receive bribes
Compliance with local regulations	Extortion by authorities to approve work	Individual authorities gain bribes
X. Health Sector Risks		
Activity	Risk	Who Gains What
Supply	Acceptance and use of out-of-date supplies or below specification	Supplier profits, staff may gain bribes
Use of equipment, supplies	Unauthorised use or diversion	Staff gain financially or in other ways

10.2 Rechtliche Grundlagen: Korruptionstatbestände in der Schweiz

61

Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB)

Neunzehnter Titel: Bestechung

1. Bestechung schweizerischer Amtsträger

Art. 322^{ter} – Bestechung

Wer einem Mitglied einer richterlichen oder anderen Behörde, einem Beamten, einem amtlich bestellten Sachverständigen, Übersetzer oder Dolmetscher, einem Schiedsrichter oder einem Angehörigen der Armee im Zusammenhang mit dessen amtlicher Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung zu dessen Gunsten oder zu Gunsten eines Dritten einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft.

Art. 322^{quater} – Sich bestechen lassen

Wer als Mitglied einer richterlichen oder anderen Behörde, als Beamter, als amtlich bestellter Sachverständiger, Übersetzer oder Dolmetscher oder als Schiedsrichter im Zusammenhang mit seiner amtlichen Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft.

Art. 322^{quinquies} – Vorteilsgewährung

Wer einem Mitglied einer richterlichen oder anderen Behörde, einem Beamten, einem amtlich bestellten Sachverständigen, Übersetzer oder Dolmetscher, einem Schiedsrichter oder einem

- 62 Angehörigen der Armee im Hinblick auf die Amtsführung einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Gefängnis oder Busse bestraft.

Art. 322^{sexies} – Vorteilsannahme

Wer als Mitglied einer richterlichen oder anderen Behörde, als Beamter, als amtlich bestellter Sachverständiger, Übersetzer oder Dolmetscher oder als Schiedsrichter im Hinblick auf die Amtsführung einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, wird mit Gefängnis oder Busse bestraft.

2. Bestechung fremder Amtsträger

Art. 322^{septies}

Wer einem Mitglied einer richterlichen oder anderen Behörde, einem Beamten, einem amtlich bestellten Sachverständigen, Übersetzer oder Dolmetscher, einem Schiedsrichter oder einem Angehörigen der Armee, die für einen fremden Staat oder eine internationale Organisation tätig sind, im Zusammenhang mit dessen amtlicher Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung zu dessen Gunsten oder zu Gunsten eines Dritten einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, wer als Mitglied einer richterlichen oder anderen Behörde, als Beamter, als amtlich bestellter Sachverständiger, Übersetzer oder Dolmetscher, als Schiedsrichter oder als Angehöriger der Armee eines fremden Staates oder einer internationalen Organisation im Zusammenhang mit seiner amtlichen Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft.

3. Gemeinsame Bestimmungen

63

Art. 322^{octies}

1.
2. Keine nicht gebührenden Vorteile sind dienstrechtlich erlaubte sowie geringfügige, sozial übliche Vorteile
3. Amtsträgern gleichgestellt sind Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen.

Siebenter Titel : Verantwortlichkeit des Unternehmens

Art. 102 – Strafbarkeit

1. Wird in einem Unternehmen in Ausübung geschäftlicher Verrichtung im Rahmen des Unternehmenszwecks ein Verbrechen oder Vergehen begangen und kann diese Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden, so wird das Verbrechen oder Vergehen dem Unternehmen zugerechnet. In diesem Fall wird das Unternehmen mit Busse bis zu 5 Millionen Franken bestraft.
2. Handelt es sich dabei um eine Straftat nach den Artikeln 260ter, 260quinquies, 305bis, 322ter, 322quinquies oder 322septies Absatz 1 oder um eine Straftat nach Artikel 4a Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 19. Dez. 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb, so wird das Unternehmen unabhängig von der Strafbarkeit natürlicher Personen bestraft, wenn dem Unternehmen vorzuwerfen ist, dass es nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen getroffen hat, um eine solche Straftat zu verhindern.
3. Das Gericht bemisst die Busse insbesondere nach der Schwere der Tat und der Schwere des Organisationsmangels

und des angerichteten Schadens sowie nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens.

4. Als Unternehmen im Sinne dieses Titels gelten:
 - a. juristische Personen des Privatrechts³⁵;
 - b. juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Gebietskörperschaften;
 - c. Gesellschaften;
 - d. Einzelfirmen.

Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)

Art. 4a – Bestechen und sich bestechen lassen

1 Unlauter handelt, wer:

- a. einem Arbeitnehmer, einem Gesellschafter, einem Beauftragten oder einer an deren Hilfsperson eines Dritten im privaten Sektor im Zusammenhang mit dessen dienstlicher oder geschäftlicher Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung zu dessen Gunsten oder zu Gunsten eines Dritten einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt;
- b. als Arbeitnehmer, als Gesellschafter, als Beauftragter oder als andere Hilfsperson eines Dritten im privaten Sektor im Zusammenhang mit seiner dienstlichen oder geschäftlichen Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt.

2 Keine nicht gebührenden Vorteile sind vertraglich vom Dritten genehmigte sowie geringfügige, sozial übliche Vorteile.

Art. 23 – Unlauterer Wettbewerb

65

1 Wer vorsätzlich unlauteren Wettbewerb nach Artikel 3, 4, 4a, 5 oder 6 begeht, wird auf Antrag mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

2 Strafantrag stellen kann, wer nach den Artikeln 9 und 10 zur Zivilklage berechtigt ist.

11 Bemerkungen

- 1 Zur Korruption in der humanitären Hilfe vgl. Tabelle 1 im Anhang.
- 2 Olken, A. Benjamin (2009): Corruption Perceptions vs. Corruption Reality. *Journal of Public Economics* 93: 950–964.
- 3 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2009): Challenging Common Assumptions on Corruption and Democratisation. Key Recommendations and Guiding Principles.
- 4 IDEAS (2009): Transparenz. Fortschritte in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Beobachtungen im zweiten Jahr. AidRating Fortschrittsbericht. Winterthur.
- 5 DEZA (2010): Entwicklung der APD und privaten Spenden der NGOs 2002–2009.
- 6 Die Schweiz ratifizierte im Jahre 2000 die OECD-Konvention gegen Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Als Mitglied der OECD unterstützt die Schweiz auch die Pariser Deklaration zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit von 2005, welche die Korruptionsbekämpfung verstärken und Strategien der Geberstaaten weiter harmonisieren will. Schliesslich ratifizierte die Schweiz 2006 die Strafrechtskonvention des Europarates über Korruption und passte die Schweizer Gesetzgebung im Bereich Privatkorruption entsprechend an. 2008 wurde die Accra Agenda verabschiedet, die von den Geberstaaten mehr Transparenz bei den Hilfskonditionen fordert. Im Jahr 2009 ratifizierte die Schweiz zudem die UN-Konvention gegen Korruption. Die Ratifizierung der Zivilrechtskonvention des Europarates über Korruption durch die Schweiz steht noch aus.
- 7 Vgl. Transparency International (2010): Preventing Corruption in Humanitarian Operations.
- 8 Fritz und Kolstad (2008): Corruption and Aid Modalities. U4 Issue 4: 2008, sowie Transparency International (2007): Policy Paper «Poverty, Aid and Corruption».
- 9 Die folgende Aufzählung basiert auf Cremer, Georg (2008): Korruption

- begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik. 2. Auflage. Freiburg: Lambertus, S. 134–138.
- 10 Ewins et al. (2006): Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action. Overseas Development Institute and Management Accounting for NGOs.
- 11 Cremer (2008): Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik, S. 64.
- 12 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009): U4 Expert Answer. Developing a Code of Conduct for NGOs.
- 13 Gibelman, Margaret and Sheldon R. Gelman (2000): Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 12(1): 49–66.
- 14 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009): U4 Expert Answer. Developing a Code of Conduct for NGOs.
- 15 Fellmann, Ilan (2010): Die ‚automatische‘ Korruption. Handbuch der Korruptionsprävention. Wien / Graz: Berliner Wissenschaftsverlag, S. 164.
- 16 Kramer, W. Michael (2007): Corruption and Fraud in International Aid Projects. U4 Brief 2007: 4.
- 17 ZEWO (2008): Reglement über das ZEWO-Gütesiegel für gemeinnützige Organisationen.
- 18 Hierzu gibt es eine Reihe von Instrumenten, anhand derer sich NGOs im Vergleich zu anderen Organisationen messen können. Ein relevantes Instrument auf internationaler Ebene ist beispielsweise die International Non-Governmental Accountability Charter (www.ingoaccountabilitycharter.org).
- 19 Der Standard (30. September 2004): «World Vision»- Spendenaffäre: Drei Jahre Haft für Präsidentin.
- 20 Vgl. <http://www.osgs.at>.
- 21 Caritas Schweiz beispielsweise erarbeitete ein «Reglement gegen Korruption», das unter Punkt 2.3 definiert, wann Ausnahmen erlaubt sind, wenn ein höheres Gut auf dem Spiel steht, z.B. wenn Leben davon abhängt.
- 22 Neue Zürcher Zeitung (17.6.2009): Ein Strafregister für «kriminelle Firmen».

- 68 23 www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn.
- 24 www.worldbank.org/debarr.
- 25 Transparency International (2010): Preventing Corruption in Humanitarian Operations.
- 26 Cremer (2008): Korruption begrenzen. S. 114-121.
- 27 Cremer (2008): Korruption begrenzen. S. 140-141.
- 28 SonntagsZeitung (2. Dezember 2007): Caritas in Nöten, SonntagsZeitung (9. Dezember 2007): Caritas setzt auf interne Aufklärung.
- 29 Brown, L. David/ Jagadananda (2007): Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges.
- 30 Stucki (2009): NGOs und CSR. Die soziale Verantwortung von NGOs diskutiert am Beispiel der Korruption in der Humanitären Hilfe, S. 23.
- 31 Stucki (2009): NGOs und CSR. Die soziale Verantwortung von NGOs diskutiert am Beispiel der Korruption in der Humanitären Hilfe, S. 3.
- 32 IDEAS (2008): Transparenz in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zur Berichterstattung grosser Hilfswerke im Internet. AidRating Pilotstudie. IDEAS (2009): Transparenz. Fortschritte in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Beobachtungen im zweiten Jahr. AidRating Fortschrittsbericht. Winterthur. NZZ am Sonntag (14.9.2008): Schlechte Internet Auftritte vieler Hilfswerke. Expertengruppe kritisiert mangelnde Transparenz privater Entwicklungsorganisationen. Weltwoche (6.11.2008): Spenden ins Blaue.
- 33 http://www.danchurchaid.org/what_we_do/issues_we_work_on/anti-corruption.
- 34 Neue Zürcher Zeitung (4.10.2007): Veruntreuung im Heks-Programm in Niger.
- 35 So z.B. auch Vereine gemäss Art. 60 ff. ZGB. Ob ein Verein gewinnorientiert ist oder nicht oder ob er z.B. einen wohlthätigen Zweck verfolgt, ist nicht massgebend. Sobald eine juristische Person einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgeht, fällt sie unter Art. 102 Ziff. 4 lit. a StGB.

12 Literatur

- Basel Institute on Governance (2008): Non-Governmental Organizations and Governance.
- Brown, L. David/ Jagadananda (2007): Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges. http://www.civicus.org/new/media/LTA_ScopingPaper.pdf [Stand 27.8.2010].
- Caritas Schweiz (2008): Reglement gegen Korruption.
- Cremer, Georg (2008): Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik. 2. Auflage. Frei-burg: Lambertus.
- Cremer, Georg (2009): What do we know about the results of fighting corruption in developing countries and development cooperation? NADEL Discussion Forum, 24.4.2009.
- Der Standard (30. September 2004): "World Vision"- Spendenaffäre: Drei Jahre Haft für Präsidentin.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (1998): Korruptionsbekämpfung. Leitlinien. http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_de_93919.pdf [Stand 27.8.2010].
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2006): Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie. http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_de_92770.pdf [Stand 27.8.2010].
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2009a): Challenging Common Assump-tions on Corruption and Democratisation. Key Recommendations and Guiding Principles. http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_en_170422.pdf [Stand 27.8.2010].
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2009b): Entwicklung der APD und privaten Spenden der NGOs 2002-2009. http://www.deza.admin.ch/de/Home/Die_DEZA/ Zahlen_und_Fakten/APD/ Entwicklung_der_APD. [27.8.2010].
- Evangelisches Missionswerk in Südwestdeutschland EMS (2008): Verhaltenskodex des EMS gegen Korruption und für Transparenz.
- Ewins, Peter / Harvey, Paul / Savage, Kevin und Jacobs, Alex (2006): Mapping the

- Risks of Corruption in Humanitarian Action. Overseas Development Institute and Management Accounting for NGOs. <http://www.u4.no/pdf/?file=/themes/ces/documents/mapping-risks-corruption-humanitarian-action.pdf> [Stand 27.8.2010].
- Fellmann, Ilan (2010): Die ‚automatische‘ Korruption. Handbuch der Korruptionsprävention. Wien / Graz: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Fritz, Verena / Kolstad, Ivar (2008): Corruption and Aid Modalities. U4 Issue 4: 2008. <http://www.cmi.no/publications/file/?3102=corruption-and-aid-modalities> [Stand 27.8.2010].
- Gibelman, Margaret and Sheldon R. Gelman (2001): Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 12(1): 49-66.
- HEKS (2008): Jahresbericht 2008. http://www.heks.ch/fileadmin/user_upload/domain1/1_news_and_service/pdf/Materialien/HEKS_Jahresbericht_2008_d.pdf [Stand 27.8.2010].
- Holloway, Richard (2006): NGO Corruption Fighters' Resource Book – How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption. http://www.impactalliance.org/file_download.php?location=S_U&filename=11618854321Holloway_NGO_Corruption_Fighters%27_Resource_Book%5B1%5D.pdf [Stand 27.8.2010].
- Independent Development Experts Association (IDEAS) (2008): Transparenz in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zur Berichterstattung grosser Hilfswerke im Internet. AidRating Pilotstudie. Winterthur.
- Independent Development Experts Association (IDEAS) (2009): Transparenz. Fortschritte in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Beobachtungen im zweiten Jahr. AidRating Fortschrittsbericht. Winterthur.
- Independent Sector (2009): Accountability. Sarbanes-Oxley and Implications for Nonprofits. <http://www.independentsector.org/issues/sarbanesoxley.html> [Stand 27.8.2010].
- International Non Governmental Organisations Accountability Charter. <http://www.ingoaccountabilitycharter.org/wpcms/wp-content/uploads/ingo-accountability-charter-eng.pdf> [Stand 27.8.2010].
- Jordan, Lisa (2005): Mechanisms for NGO Accountability. Global Public Policy Institute (GPPi) Research Paper Series No. 3. <http://www.gppi.net/fileadmin/>

- gppi/Jordan_Lisa_05022005.pdf [Stand 27.8.2009].
- Kooperationsvertrag über die Vergabe eines Spendengütesiegels für Spenden sammelnde Non Profit Organisationen (NPOs), http://www.osgs.at/downloadtexte/kooperationsvertrag_2005_ab_01_07_2010.pdf [Stand: 27.8.2010].
- Kramer, W. Michael (2007): Corruption and Fraud in International Aid Projects. U4 Brief 2007: 4. <http://www.cmi.no/publications/file/2752-corruption-and-fraud-in-international-aid-projects.pdf> [Stand: 27.8.2010].
- Neue Zürcher Zeitung (4.10.2007): Veruntreuung im Heks-Programm in Niger.
- Neue Zürcher Zeitung (17.6.2009): Ein Strafregister für «kriminelle Firmen». http://www.nzz.ch/nachrichten/kultur/literatur_und_kunst/strafregister_kriminelle_firmen_1.2758357.html [Stand 27.8.2010].
- NZZ am Sonntag (14.9.2008): Schlechte Internet-Auftritte vieler Hilfswerke. Expertengruppe kritisiert mangelnde Transparenz privater Entwicklungsorganisationen.
- Olken, A. Benjamin (2009): Corruption Perceptions vs. Corruption Reality. *Journal of Public Economics* 93: 950–964.
- Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEWO) (2008): Reglement über das ZEWO-Gütesiegel für gemeinnützige Organisationen. http://www.zewo.ch/pdf/Reg_D.pdf [Stand: 27.8.2010].
- SonntagsZeitung (2. Dezember 2007): Caritas in Nöten.
- SonntagsZeitung (9. Dezember 2007): Caritas setzt auf interne Aufklärung.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2008): Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen. 2. Auflage.
- Stückelberger, Christoph (2003): Continue Fighting Corruption. Experiences and Tasks of Churches and Development Agencies. BFA-Impulse Nr. 2.
- Stucki, Christina (2009): NGOs und CSR. Die soziale Verantwortung von NGOs diskutiert am Beispiel der Korruption in der Humanitären Hilfe.
- Transparency International (2005): Business Principles for Countering Bribery: Six Step Process.
- Transparency International (2007): Policy Paper: Poverty, Aid and Corruption. <http://www.transparency.org/content/download/31146/474487/> [Stand

27.8.2010].

Transparency International (2008): Bribe Payers Index 2008.

Transparency International (2010): Preventing Corruption in Humanitarian Operations. http://transparency.org/content/download/49759/795776/Humanitarian_Handbook_cd_version.pdf [Stand: 28.9.2010].

Transparency International (2009): Business Principles for Countering Bribery. 2. Ausgabe.

Transparency International Deutschland (2007): Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit – ein Problem auch für kirchliche Organisationen. Arbeitspapier. http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/webversion_final.pdf [Stand 27.8.2010].

UN Department of Economic and Social Affairs. Division for Sustainable Development (2008):

Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development.

<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> [Stand 27.8.2010].

U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009): U4 Expert Answer. Developing a Code of Conduct for NGOs. <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=200> [Stand 27.8.2010].

Weltwoche (6.11.2008): Spenden ins Blaue.

World Bank (2004): The Costs of Corruption. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190187~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> [Stand 27.8.2010].

Nichtregierungsorganisationen arbeiten häufig in einem korrupten Umfeld. Korruption verteuert Projekte, weil Ressourcen unkontrolliert versickern. Dies verhindert eine effiziente Entwicklungszusammenarbeit. Wollen NGOs einen wirkungsvollen Einsatz der Mittel gewährleisten, müssen sie Korruption aktiv bekämpfen. Auch sollten NGOs offen über Schwierigkeiten in der Entwicklungszusammenarbeit informieren, um nach aussen glaubwürdig zu wirken. Damit signalisieren sie, dass sie Missbräuche nicht unter den Tisch kehren, sondern gegen sie vorgehen.

Der von Transparency International Schweiz und Brot für Alle entwickelte Ratgeber bietet NGOs Unterstützung bei der Erarbeitung eines wirksamen Anti-Korruptionsprogramms. Mittels organisatorischen Massnahmen, Verhaltensrichtlinien und einer glaubwürdigen Kommunikationsstrategie können NGOs der Korruption vorbeugen und die Wirksamkeit ihrer Arbeit erhöhen.

