

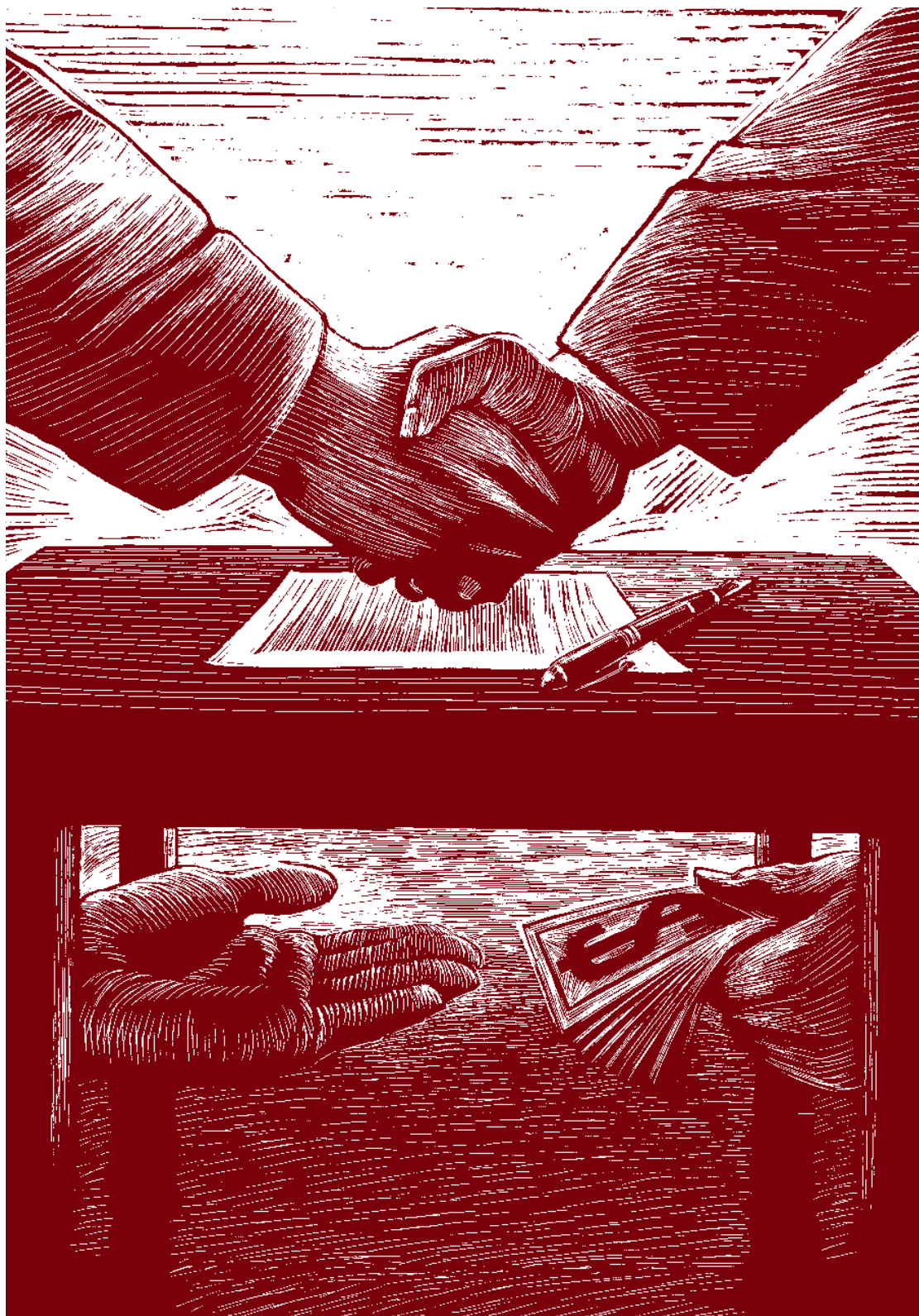


DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT **DEZA**
DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION **DDC**
DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE **DSC**
SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION **SDC**
AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACION **COSUDE**

Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
Département fédéral des affaires étrangères
Dipartimento federale degli affari esteri
Federal Department of Foreign Affairs
Departamento Federal de Asuntos Exteriores

Korruptionsbekämpfung

Leitlinien



Korruptionsbekämpfung

Leitlinien

Impressum

Diese Leitlinien sind von der Arbeitsgruppe *Korruption* erarbeitet worden:

Leitung der AG

Thomas Greminger [Chef Sektion Politik und Forschung/DEZA](#)

Mitglieder

- Dominique Crott [Chefin Sektion Rechtsfragen](#)
- Stephan Husy [Chef Sektion GUS](#)
- Marcel Johner [Sektion Umwelt, Wald, Energie](#)
- Hans Jost [Chef Inspektorat](#)
- Hanspeter Maag [Chef Sektion Asien II](#)
- Stephan Moll [Stab Abteilung HH/SKH](#)
- Carin Salerno [Sektion Ostafrika](#)

Sekretariat

- Martin Matter [Sektion Politik und Forschung](#)
- Gaby Schreier [Sektion Politik und Forschung](#)

Die AG dankt Prof. Mark Pieth (Universität Basel) und Prof. Rolf Kappel (NADEL/ETH Zürich) für ihre wertvollen Kommentare.

Die Leitlinien sind am 25. September 1998 von der Direktion der DEZA verabschiedet worden.

Illustration Titelseite

Hannes Binder

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
I Einleitung	5
II Ziele der DEZA	7
1. Zweckmässiger Einsatz von Steuergeldern	7
2. Förderung der guten Regierungsführung	7
III Grundsätze der Korruptionsbekämpfung	9
1. Prävention	9
– Sensibilisieren	9
– Macht abbauen – Gegenmacht aufbauen	9
– Möglichkeiten (<i>opportunities</i>) reduzieren	10
– Einkommen sichern	10
– Integrität fördern	11
– Transparenz herstellen	11
– Kontrolle gewährleisten	11
2. Repression	12
– Juristische Grundlagen	12
– Politische Unterstützung	13
– Unabhängigkeit und Kapazitäten der Justiz	13
– Medienfreiheit und -verantwortung	14
IV Operationelle Leitlinien	15
1. Entwicklungspolitische Kohärenz	15
2. Massnahmen in der internationalen Zusammenarbeit	15
– Transversale Massnahmen	15
– Förderung der guten Regierungsführung: Spezifische Massnahmen zur Unterstützung der Korruptionsbekämpfung	17
– Einflussnahme in multilateralen Institutionen	18
– Politikdialog und Konditionalität	19
3. DEZA-interne Massnahmen	19
– Liste der Massnahmen	20
Anhang	
1. Checkliste Warnsignale	22
2. Vorgehen bei Korruptionsverdacht	23
3. Anti-Korruptionsklauseln für DEZA-Verträge	24

Vorwort

Korruption ist heute nicht mehr ein Problem, das die Entwicklungsländer und die Staaten Osteuropas allein angeht. Korruption ist für die internationale Gebergemeinschaft wie auch für die Schweiz und ihre Partnerländer zu einem entwicklungspolitisch relevanten Thema geworden. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ist sich bewusst, dass sie sich häufig in einem korruptionsanfälligen Umfeld bewegt. Sie nimmt dieses Thema deshalb sehr ernst.

Die Korruption gibt es nicht, sondern Korruption ist im grossen wie im kleinen Stil, im öffentlichen wie im wirtschaftlichen Leben und auf allen gesellschaftlichen Stufen anzutreffen. Häufig sind es jedoch die Ärmsten, die am stärksten unter der Korruption zu leiden haben. Der Imageschaden für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, wenn die Gelder statt beispielsweise in das Gesundheitswesen in fremde Töpfe fliessen, ist enorm. Korruption schadet aber noch viel mehr, denn sie untergräbt die für eine nachhaltige Entwicklung notwendigen Voraussetzungen in Politik und Wirtschaft. Die Korruptionsbekämpfung ist deshalb in den Zusammenhang der Förderung von günstigen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (*Good Governance*) zu stellen.

Im Leitbild Nord-Süd des Bundesrates, das die konzeptuelle Grundlage der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit bildet, werden wir aufgefordert, *nach konkreten Massnahmen zu suchen, um Korruption in internationaler Zusammenarbeit zu bekämpfen*. In diesem Sinne hat eine interne Arbeitsgruppe der DEZA die vorliegenden Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung erarbeitet. Die Leitlinien legen dar, mit welchen Massnahmen die DEZA in und mit ihren Partnerländern der Korruption begegnen will. Es geht uns einerseits darum, den sorgfältigen Umgang mit Steuergeldern sicherzustellen und andererseits zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Entwicklung beizutragen.

Es gibt zur Korruptionsbekämpfung keine Patentrezepte. Die Leitlinien machen jedoch deutlich, dass eine erfolgreiche Strategie an verschiedenen Stellen ansetzen muss: Nur mit einer den lokalen Verhältnissen angepassten Wahl von Präventions- und Repressionsmassnahmen, politischem Willen sowie flankierenden gesellschaftspolitischen Reformschritten können wesentliche Erfolge in der Korruptionsbekämpfung erzielt werden. Wir wollen die Anstrengungen unserer Partner mit positiven Massnahmen unterstützen, der Korruptionsbekämpfung im politischen Dialog und in multilateralen Institutionen Nachdruck verleihen. In unseren eigenen Aktionen sind wir gehalten, unsere Kontrollverantwortung jederzeit und aufmerksam wahrzunehmen.

Walter Fust
Direktor DEZA

I Einleitung

Korruption ist in vielen Entwicklungsländern ein allgegenwärtiges Übel. Kein Land der Welt ist vor Korruption gefeit – aber in den Entwicklungsländern wirkt sie sich besonders verheerend aus: Die armen Länder können es sich am wenigsten leisten, dass der Staat betrogen, der Wettbewerb verzerrt und die Rechtssicherheit unterhöhlt wird. Die Tatsache, dass zu viele Entwicklungsländer – obwohl reich an Bodenschätzen – heute wirtschaftlich am Boden liegen, hat stark mit der Korruptierbarkeit ihrer Eliten zu tun.

Was heisst denn überhaupt *Korruption*? Von seiner lateinischen Wurzel¹ her beschreibt das Wort *korrupt* eine Beschädigung der moralischen Integrität. *Korrupt* sind demnach Praktiken, welche gegen ein allgemein anerkanntes Ethos verstossen. *Korruption* in der öffentlichen Verwaltung verweist auf Verstösse gegen das Beamtenethos.

Ethische Werte sind von Kultur zu Kultur verschieden, so dass je nach Land etwas andere Bewertungsmaßstäbe für korruptes Verhalten gelten. Korruption mag weit verbreitet sein, *normal* jedoch ist sie nie. In der internationalen Entwicklungspolitik herrscht heute ein Konsens, dass der Begriff Korruption trotz aller kulturellen Relativierung interkulturell verwendbar ist und sich das Problem der Grenzziehung zwischen akzeptablem und inakzeptablem Verhalten lediglich im Einzelfall stellt. Korruption ist stärker verbreitet in einem Umfeld, wo Institutionen wie die Legislative oder die Justiz schwach sind, rechtsstaatliche Regeln nicht beachtet werden, Klientelismus Usanz ist, Unabhängigkeit und Professionalismus der staatlichen Verwaltung fehlen und wo es der Zivilgesellschaft an Mitteln mangelt, öffentlichen Druck zu erzeugen.

Korruption tritt in der öffentlichen Verwaltung, in der Politik ebenso wie in der Wirtschaft auf. Sie ist überall dort möglich, wo eine Person von einer anderen Person oder Institution mit Aufgaben betraut worden ist. Korruption, verstanden als Missbrauch von Macht- und Vertrauensstellungen zu eigennützigen Zwecken, umfasst mehr als nur den strafrechtlichen Tatbestand der Bestechung.² Deshalb soll für die vorliegenden Leitlinien die folgende Definition gelten:

*Korrupt ist das Verhalten von Personen mit öffentlichen oder privaten Aufgaben, die ihre Pflichten verletzen, um ungerechtfertigte Vorteile gleich welcher Art zu erlangen.*³

Es ist aus praktischen Gründen nützlich, zwischen grosser und kleiner Korruption zu unterscheiden. Die grosse Korruption (*grand corruption*) betrifft typischerweise hohe Funktionsträger, wichtige Entscheide oder Verträge und grosse Geldsummen. Bei der kleinen Korruption (*petty corruption*) geht es hingegen in der Regel um untere Mitarbeiterchargen, die Beschaffung von Routinedienstleistungen und -gütern und bescheidene Geldbeträge. Es wäre jedoch falsch, die kleine Korruption zu bagatellisieren, denn häufig sind gerade die ärmsten Bevölkerungsgruppen am stärksten davon betroffen. Korruption ist wiederum von kleinen Geschenken zu unterscheiden, die Ausdruck der Freundschaft und der gegenseitigen Wertschätzung sind. Der Trennlinie zwischen sozial akzeptierten Geschenken und Korruption, die nicht in jedem kulturellen Kontext gleich verläuft, ist Rechnung zu tragen. Oft ist auch die Unterscheidung zwischen systematischer Korruption, welche eine ganze Regierung oder ein ganzes Ministerium durchdrungen hat, und der individuellen Form der Korruption, welche isoliert und sporadisch auftritt, hilfreich.

Die vorliegenden Leitlinien richten sich an die DEZA und ihre Partner. Sie zeigen auf, wie die DEZA Korruption verhüten und wirkungsvoll bekämpfen will. Hierzu sollen zunächst die übergeordneten Ziele und anschliessend allgemeine Grundsätze der Korruptionsbekämpfung dargelegt werden. Der vierte Teil definiert dann Leitlinien zu deren Umsetzung in der praktischen Arbeit der DEZA. Es werden die entwicklungspolitische Ebene ebenso wie die multilaterale und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, die Ostzusammenarbeit und DEZA-interne Massnahmen angesprochen. Dabei ist sich die DEZA bewusst, dass ihr Erfahrungshintergrund und derjenige anderer internationaler Akteure noch begrenzt ist. Die Leitlinien sind dementsprechend als *work in progress* zu betrachten.

¹ *corrumpere* = verderben

² *Korruption* ist lediglich im französisch- und italienischsprachigen schweizerischen Strafrecht als Straftatbestand definiert und dort gleichbedeutend mit *Bestechung*. Darüber hinaus gibt es aber eine Reihe von sogenannten Korruptionsdelikten. Zu diesen gehören insbesondere die *Strafbaren Handlungen gegen die Amts- und Berufspflicht* unter dem 18. Titel des StGB, namentlich Amtsmissbrauch, Gebührenüberforderung, ungetreue Amtsführung, sich bestechen lassen, Annahme von Geschenken und Urkundenfälschung im Amt.

³ So lautet die Arbeitsdefinition einer vom Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) eingesetzten Arbeitsgruppe. Vgl. Schlussbericht der Arbeitsgruppe *Sicherheitsprüfungen und Korruption*, Oktober 1996, S.24. Die Weltbank definiert Korruption enger als *the abuse of public office for private gain*. Die Beschränkung auf den öffentlichen Sektor ergibt sich aber nur aus praktischen Gründen: *Bribery (...) in the public sector (...) should be the Bank's main concern, since the Bank lends primarily to governments and supports government policies, programs and projects*. Vgl. *Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank*, September 1997, S.9.

Bei der zurzeit laufenden Revision des schweizerischen Strafrechts wird unterschieden in aktive und passive Korruption (Bericht und Vorentwurf, Ziff. 232).

II Ziele der DEZA

Das oberste Ziel aller Bestrebungen der DEZA besteht darin, einen möglichst wirksamen Beitrag zur Entwicklung ihrer Partner zu leisten. Korruption untergräbt dieses Bestreben und hindert die DEZA daran, ihre entwicklungspolitischen Ziele zu erreichen. Deshalb muss die DEZA bestrebt sein, einerseits Korruption im Rahmen ihrer eigenen Aktionen zu verhindern und andererseits zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung beizutragen. In diesem Sinne orientiert sie ihre Antikorruptionsstrategie an den zwei folgenden Zielen: der zweckmässige Einsatz der ihr anvertrauten Steuergelder und die Förderung der guten Regierungsführung.

1. Zweckmässiger Einsatz von Steuergeldern

Als Teil der Bundesverwaltung ist die DEZA verpflichtet, bei der Haushaltsführung die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Artikel 33 des Finanzhaushaltgesetzes schreibt vor:

Jede Dienststelle ist verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihr anvertrauten Kredite und Vermögenswerte. Die Dienststellen dürfen nur im Rahmen bewilligter Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen leisten. Die Kredite dürfen nur für den bewilligten Zweck und für unerlässliche Bedürfnisse verwendet werden.

Da bei der internationalen Zusammenarbeit und humanitären Hilfe relativ grosse finanzielle Transaktionen über dezentrale Strukturen abgewickelt werden, noch dazu in einem schwierigen, oft korrupten Umfeld, besteht ein erhebliches Korruptionspotential. Dieser Befund auferlegt der DEZA eine erhöhte Sorgfaltspflicht, denn zweckentfremdete Gelder sind sowohl für die DEZA als auch für den Entwicklungsprozess als Verluste anzusehen. Selbst wenn nur kleinere Beträge verloren gehen, kann der Imageschaden gewaltig sein: Jede Zweckentfremdung von Steuergeldern untergräbt das Vertrauen der übergeordneten Bundesbehörden und letztlich der Öffentlichkeit in die DEZA. Mittelbar kann dies die internationale Solidarität der Schweiz schwächen.

2. Förderung der guten Regierungsführung

Das Leitbild Nord-Süd des Bundesrates weist den zuständigen Bundesstellen die Aufgabe zu, die von der Schweiz mitgestalteten Vorgaben der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) zur guten Regierungsführung (*Good Governance*) anzuwenden. Diesen Vorgaben zufolge sind Verwaltungsreformen und Korruptionsbekämpfung wesentliche Dimensionen einer guten Regierungsführung.⁴ Die möglichen Mittel reichen von positiven Massnahmen über den politischen Dialog bis hin zur sogenannten Konditionalität. Dabei gilt es stets die Finalität unserer Anstrengungen im Auge zu behalten: Es geht darum, zur Verbesserung der Rahmenbedingungen in unseren Partnerländern beizutragen, damit die gesteckten Entwicklungsziele erreicht werden können.

⁴ Vgl. DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance, Paris OECD 1995.

III Grundsätze der Korruptionsbekämpfung

Korruption bekämpfen – aber wie? Im Bewusstsein, dass es auch für die Korruptionsbekämpfung keine universell gültigen Patentrezepte gibt, sind diese Grundsätze allgemein gehalten; sie bedürfen also der Konkretisierung von Fall zu Fall. Kapitel IV wird aufzeigen, welche Rolle die DEZA bei der Umsetzung spielen kann.

Zwei Säulen – Prävention und Repression – bilden das Gerüst der Strategie zur Korruptionsbekämpfung.

1. Prävention

Die Leit motive zur Verhütung von Korruption lauten: Sensibilisieren, Macht abbauen – Gegenmacht aufbauen, Möglichkeiten reduzieren, Einkommen sichern, Integrität fördern, Transparenz herstellen, Kontrolle gewährleisten.

■ Sensibilisieren

Alle Akteure – auch diejenigen der internationalen Zusammenarbeit – sollen wissen, was in Ausübung ihrer Funktion erlaubt und was verboten ist. Die straf- und verwaltungsrechtlichen Minimalstandards müssen deshalb allen bekannt sein. Wo Korruption eine Frage des Masses ist, braucht es einen Verhaltenskodex, der die Grenzen eindeutig festlegt. Vorgesetzte haben aufgrund ihrer Vorbildfunktion eine besondere Verantwortung und sind deshalb ganz besonders für das Problem zu sensibilisieren. Diese Vorbildrolle gilt in ausgeprägtem Masse auch für Akteure der internationalen Zusammenarbeit: Ihr Tun hat Signalwirkung!

Sensibilisieren heisst aber auch, das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die mittelbaren Folgen der Korruption zu schärfen. Die Tatsache, dass Korruption – gerade im Tätigkeitsgebiet der internationalen Zusammenarbeit – letztlich der Allgemeinheit schadet, ist nur wenigen bewusst. Hier tut Aufklärung Not. Die versteckten Kosten der Korruption müssen dargestellt werden: Die Schlaglöcher in den Strassen, das Leck in der Pensionskasse, die leere Spitalapotheke sind oft auf Korruption zurückzuführen. Die Öffentlichkeit muss erfahren, wie sich Korruption am Ende auswirkt. Nur von einer aufgeklärten Bevölkerung kann genügend Druck ausgehen, um die Korruption zu bekämpfen.

■ Macht abbauen – Gegenmacht aufbauen

Grundvoraussetzung jeder korrupten Handlung ist Macht; Macht in der Form von de facto Verfügungsgewalt über materielle Ressourcen oder Macht verstanden als Möglichkeit, nach eigenem Ermessen Entscheidungen zu treffen, die für andere verbindlich sind. Wie das Sprichwort sagt: *Macht korrumpiert; absolute Macht korrumpiert absolut*. Machtteilung und Machtabbau sind deshalb wirksame Methoden der Korruptionsbekämpfung.

Eine minimale Vorsichtsmassregel gegen Korruption besteht darin, zu vermeiden, dass eine Person allein über bedeutende materielle Ressourcen verfügen oder Entscheidungen von grosser Trag-

weite treffen kann. Für alle wichtigen Geschäftsvorgänge gilt deshalb das sogenannte *Vieraugenprinzip*. Interne Richtlinien, Informations- und Genehmigungspflichten schränken den Ermessensspielraum eines Akteurs effektiv ein.

Um dasselbe Prinzip auf politischer und sozialer Ebene zu verwirklichen, ist oft der Aufbau von Gegenmacht (*contre-pouvoir*) nötig. Hierzu tragen eine breit abgestützte Demokratisierung, die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Ermächtigung von Basisorganisationen (*Empowerment*) massgeblich bei. Im wirtschaftlichen Bereich verhindert ein funktionierender Wettbewerb und die Vermeidung von Monopolen und Oligopolen den Machtmissbrauch.

■ Möglichkeiten (*opportunities*) reduzieren

Ein weiteres wichtiges Mittel der Korruptionsbekämpfung zielt auf den Abbau unnötiger Vorschriften, die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren, die Abschaffung von Lizenzen und die Senkung exzessiver Zoll- und Steuersätze, wodurch die Gelegenheiten zur Schmiergelderpressung vermindert werden. Gerade an Bewilligungen haben korrupte Beamte ein handfestes Interesse. Aufwendige und entsprechend langwierige Prozeduren erlauben ihnen, ihre Unterschriften und Stempel teuer (gegen Zeitgewinn) zu verkaufen. Selbstverständlich muss die Deregulierung sorgfältig erfolgen. Es kann nicht darum gehen, wesentliche staatliche Funktionen aufzugeben, sondern diejenigen Vorschriften sollen aufgehoben werden, die sich als überflüssig, unverhältnismässig oder unwirksam erwiesen haben.

Wo sich die Marktwirtschaft entfalten kann, ist die Privatisierung staatlicher Institutionen ein wirksames Mittel gegen Korruption. Allerdings ist zu beachten, dass der Privatisierungsprozess an sich höchst korruptionsanfällig ist. Dennoch: Vor allem im Finanzsektor sollte sich der Staat auf die Aufsicht beschränken; so kann am besten vermieden werden, dass Politiker auf die Kreditvergabe von Staatsbanken oder auf die Auszahlung von Sozialversicherungsrenten Einfluss nehmen.

■ Einkommen sichern

Für manche Funktionäre ist Korruption eine Frage des Überlebens, da ihr ausbezahlter Lohn unterhalb des Existenzminimums liegt. Um Korruption zu vermindern, sind solche Löhne wo immer möglich zu erhöhen; dies geschieht am besten im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform. Die Redimensionierung aufgeblasener Beamtenapparate ebenso wie die Aktualisierung der Liste der Lohnempfänger (zwecks Ausscheidung von *Geisterangestellten*) sind Bestandteile einer solchen Reform. Die Möglichkeiten des Staates, seine Beamten besser zu entlohnen, erhöhen sich zudem durch die Erhebung von Gebühren für bisher kostenlos erbrachte Güter und Dienstleistungen, den resoluten Kampf gegen Zoll- und Steuerhinterziehung und die Reduktion unverhältnismässiger Militärausgaben.

Ein sicheres Einkommen ist eine notwendige, wenn auch keineswegs hinreichende Bedingung für Integrität.

■ Integrität fördern

Ein integrierter Funktionär ordnet seine persönlichen Interessen stets den Interessen des Staates bzw. des Unternehmens unter. Jene übergeordneten Interessen sind für sein Handeln allein wegleitend. Voraussetzung für Integrität ist zunächst eine klare bewusstseinsmässige Trennung zwischen Funktion und Person, mag diese Vorstellung manchen Traditionen auch zuwiderlaufen und entsprechend schwerfallen.

Weil als Teil des Ganzen handeln wird, wer sich als Teil des Ganzen versteht, gilt es, die Identifikation der Akteure mit den übergeordneten Zielen von Staat und Unternehmen zu fördern. Eine grundlegende Voraussetzung für Identifikation ist die gerechte Belohnung.⁵ Mit Belohnung ist nicht nur das Honorar oder Salär gemeint: Eine leistungs- und fähigkeitsorientierte Beförderungspraxis, gute Ausbildungsmöglichkeiten und die soziale Anerkennung der erbrachten Leistungen sind ebenso wichtig. Es geht um den Aufbau einer motivierenden Unternehmenskultur. Wichtig für die Identifikation mit dem Arbeitgeber ist ferner das Bild, das die Behörde oder Firma nach aussen gibt. Eine vorteilhafte *corporate culture* fällt auf die Beschäftigten zurück, denn ein positives Identifikationsangebot wird gerne angenommen.

■ Transparenz herstellen

Transparenz in der öffentlichen Verwaltung erfüllt zwei Zwecke: Sie fördert die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, ihre Rechte wahrzunehmen (*Empowerment*) und erleichtert Kontrolle. Transparenz bedeutet: Alle Vorschriften, alle Verfahren und Abläufe sind bürgernah und allgemeinverständlich zu gestalten. Sämtliche relevanten *Spielregeln* müssen allen Betroffenen leicht zugänglich sein. Entscheidungen sollen schriftlich fixiert und auf eine nachvollziehbare Weise begründet werden. Für die Verwaltung soll grundsätzlich das Öffentlichkeitsprinzip gelten, welches Geheimhaltung nur unter zwingenden Umständen zulässt. Das gilt auch für die Identität der Funktionäre.

Transparenz erleichtert Kontrolle; Transparenz wirkt aber nur in Verbindung mit Kontrolle abschreckend.

■ Kontrolle gewährleisten

Korruption wird ermöglicht durch fehlende, vernachlässigte oder unzureichende Kontrolle. Aufgabe der Linienverantwortlichen ist es daher, ein zuverlässiges internes Kontrollsystem aufzubauen. Die Vorgesetzten müssen sich Rechenschaft über das Korruptionspotential der verschiedenen Tätigkeiten ihrer Untergebenen geben und den als sensibel erkannten Bereichen besondere Aufmerksamkeit schenken. Im Bereich ihrer Zuständigkeiten sind auch alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter verpflichtet, die Einhaltung von Weisungen und Vorschriften zu überprüfen.

Spezielle Kontrollorgane beraten die Linienverantwortlichen bei der Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben; sie sollen aber auch ergänzend eigene Kontrollen vornehmen. Wichtig ist ihre Unabhängigkeit. Diese kann hergestellt werden, indem verschiedene Kontrollorgane verschiedenen Institutionen beigeordnet werden: in einer staatlichen Verwaltung beispielsweise dem Parlament,

⁵ Darüber, was *gerecht* heisst, bestehen in verschiedenen Kulturen sehr verschiedene Vorstellungen, die man kennen und soweit als möglich respektieren muss.

dem Präsidenten, dem Regierungschef, dem Finanzminister oder den Amtsvorstehern. Einige Kontrollfunktionen können aus der Verwaltung ausgelagert werden, indem entweder international tätige private Dienstleistungsunternehmen oder supranationale Behörden sie übernehmen. Interne und externe Revisoren mit überlappenden Aufträgen ergänzen einander. Auf lokaler Ebene können Kontrollorgane auch nach dem Milizprinzip organisiert werden. Minimale Kenntnisse des Rechnungswesens und damit zusammenhängender Vorschriften sind erforderlich, damit Bürgerkontrolle effektiv funktionieren kann.

Kontrolle muss unberechenbar sein. Kontrollen sind deshalb unregelmässig und stichprobenweise durchzuführen. Falls eine Kontrolle zum Korruptionsverdacht führt, muss unverzüglich der Repressionsapparat eingeschaltet werden.

2. Repression

Ganz bewusst an zweiter Stelle, d.h. nach den Möglichkeiten der Prävention, folgt mit der Repression die zweite Säule der Antikorruptionsstrategie. Mit Repressionsmassnahmen soll einerseits verhindert werden, dass korrupte Akteure weiteren Schaden anrichten (*Spezialprävention*) und andererseits sollen Nachahmer abgeschreckt werden (*Generalprävention*).

In einem Rechtsstaat kann Repression nicht erst beginnen, wenn Korruption schon grassiert; sie muss rechtzeitig vorbereitet werden. Eine erfolgreiche Repression von Korruption setzt voraus, dass erstens die juristischen Grundlagen tragfähig sind, zweitens politische Unterstützung vorhanden ist, drittens die zuständigen Institutionen unabhängig sind, sie viertens über das nötige Know-how und eine angemessene Infrastruktur verfügen, und fünftens die Medien frei, dabei aber verantwortungsbewusst über Korruption berichten.

■ Juristische Grundlagen

Eine elementare Voraussetzung für Korruptionsbekämpfung ist das Vorhandensein griffiger Bestimmungen im Straf- und Verwaltungsrecht. Vom *Anfüttern* bis zur *Geldwäscherei* müssen zahlreiche Tatbestände erfasst werden. Das Strafrecht vieler Länder, auch das schweizerische, weist noch empfindliche materielle Lücken auf. Diese zu schliessen, bedarf es eines guten Kontaktes zwischen Gesetzesanwendern und Gesetzgeber. Der internationale Erfahrungsaustausch kann ebenfalls zur Aktualisierung des Strafrechts beitragen. In präventiver Hinsicht haben klare straf- und verwaltungsrechtliche Bestimmungen die Funktion zu signalisieren, was erlaubt und was verboten ist.

Manche Korruptionsdelikte stellen die Strafverfolgungsbehörden vor grosse ermittlungstechnische Probleme: Oft gibt es nur Komplizen, aber keine Zeugen, und die korrupten Transaktionen können leicht getarnt werden. Es ist deshalb zu prüfen, wie die Kläger und Zeugen geschützt werden können (*whistle-blower protection*) und ob eine Kronzeugenregelung angebracht ist. Im Weiteren kann von Politikern und Beamten unter Umständen erwartet werden, dass sie die Herkunft ihrer Vermögenswerte regelmässig deklarieren. Als Sanktionsmassnahme ist der Ausschluss korrupter Politiker und Politikerinnen von öffentlichen Ämtern denkbar.

Die strafrechtliche Verfolgung bleibt jedoch *ultima ratio* der Korruptionsbekämpfung. Die Forderung nach abschreckenden Strafen (z.B. die Todesstrafe in gewissen asiatischen Ländern) ist gefährlich und nicht geeignet, Korruption an den Wurzeln zu bekämpfen. Auch für Korruptionsdelikte hat die Maximalstrafe schuldangemessen, d.h. verhältnismässig, zu sein.

Ergänzend zu den strafrechtlichen Bestimmungen muss der verwaltungs- und zivilrechtliche Spielraum ausgeschöpft werden. Die Einführung von Korruptionsklauseln in Verträge sollte ergänzt werden durch vertragliche Haftungs- und Sanktionsbestimmungen. Unternehmen, die sich der Bestechung schuldig gemacht haben, sind auf eine *schwarze Liste* zu setzen. Auch Berufs- oder Standesorganisationen können einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie beispielsweise Standards setzen, die über das gesetzliche Minimum hinausgehen. Die Nichteinhaltung dieser Standards kann über den Ausschluss aus der betreffenden Organisation ein faktisches Berufsverbot nach sich ziehen.

■ Politische Unterstützung

Damit die juristischen Bestimmungen nicht toter Buchstabe bleiben, muss ein politisches Klima geschaffen werden, das es den Strafverfolgungsbehörden erlaubt, gegen korrupte Personen vorzugehen, selbst wenn es sich um hochrangige Militärs, einflussreiche Politiker der Regierungspartei oder andere hochgestellte Persönlichkeiten handelt. Eine glaubwürdige Antikorruptionskampagne bedarf der Rückendeckung der obersten Staatsführung. Keineswegs darf die Kampagne jedoch in eine *Hexenjagd* ausarten, welche die rechtsstaatlichen Grundsätze ausser Kraft setzt und die gefährliche Illusion nährt, mit der Auswechslung einiger korrupter Elemente sei das Problem behoben. Denn die Erfahrung zeigt, dass ein rasches und breites Vorgehen gegen Korruption abschreckender wirkt, als von Zeit zu Zeit ein *schwarzes Schaf* zu opfern.

Eine starke Zivilgesellschaft ist in der Lage, ein solches der Korruptionsbekämpfung förderliches Klima zu schaffen. Nichtregierungsorganisationen, die sich mit Korruption beschäftigen, können spontane Empörung und diffuse Stimmungen der Öffentlichkeit in gezielte Forderungen umsetzen und diese mit Nachdruck vertreten.

■ Unabhängigkeit und Kapazitäten der Justiz

Untersuchungsorgane, Verwaltungsgerichte, die Justiz überhaupt spielt bei der Korruptionsbekämpfung eine Hauptrolle. Freilich müssen diese Institutionen in ein demokratisches und rechtsstaatliches System integriert sein und dessen Regeln achten. In diesem Rahmen aber gebührt ihnen die grösstmögliche Unabhängigkeit. Wenn sie ihre Funktion korrekt erfüllen sollen, dürfen sie keine Rücksicht auf die Stellung oder das Ansehen einer Person nehmen. Sie müssen sicher sein können, dass sie wegen der Ausübung ihrer Funktion keine Nachteile erleiden. Insbesondere müssen sie selbst frei von Korruption sein. Präventive Massnahmen und (Selbst-)Kontrolle sind in diesem Bereich besonders angezeigt.

Zu beachten sind die *gatekeepers*, die den Zugang zur Justiz kontrollieren. Für die Eröffnung eines Verfahrens braucht es in der Regel den Überweisungsbeschluss eines Staatsanwaltes. Sich über-

lagernde Zuständigkeiten mehrerer Staatsanwälte können verhindern, dass eine Affäre vorzeitig versandet.

Untersuchungsorgane und Justiz mögen unabhängig sein und politische Unterstützung genießen – solange ihre institutionellen Kapazitäten unzureichend sind, werden ihre Erfolge bei der Korruptionsbekämpfung dürftig bleiben. Um leistungsfähig zu sein, müssen sie über personelle und finanzielle Ressourcen, Know-how und eine angemessene Infrastruktur verfügen. Die Qualität ihrer Arbeit muss höchsten Ansprüchen genügen, geht es doch um schwerwiegende Anschuldigungen, die nicht leichtfertig erhoben werden dürfen.

■ Medienfreiheit und -verantwortung

Die Medien spielen in doppelter Hinsicht auch eine repressive Rolle: Einerseits können sie konkrete Fälle von Korruption publizieren und auf diese Weise den Repressionsapparat einschalten. Andererseits stellen sie verurteilte Funktionäre und Politiker an den Pranger. Auf diese Weise verleihen sie der Bestrafung durch die Justiz erst ihre abschreckende Wirkung.

Um diese Funktionen zuverlässig zu erfüllen, benötigen die Verleger publizistische Freiheit und die Medienschaffenden ein hohes Mass an Professionalität. Einerseits sollen sie gerade die Mächtigsten nicht scheuen (müssen). Andererseits müssen sie – im Interesse ihrer Glaubwürdigkeit – auf sensationelle, schlecht fundierte Anschuldigungen verzichten; allzu leicht können Korruptionsvorwürfe zu politischen Zwecken missbraucht werden. Wenn sie ihrer Sorgfaltspflicht und anspruchsvollen Aufgabe gerecht werden sollen, brauchen Journalistinnen und Journalisten Zeit, eine solide Ausbildung und eine Reihe gemeinsamer Standesregeln.

Zu bedenken ist immer, dass auch Medienschaffende bestochen werden können. Medienvielfalt ist das wirksamste Mittel dagegen: Eine Zeitung (bzw. ein Radio- oder Fernsehsender) unter vielen wird aufgreifen, was eine einzige Zeitung hätte verschweigen können. Eine andere kann korrigieren, was die eine so stehengelassen hätte.

IV Operationelle Leitlinien

In Kapitel IV soll aufgezeigt werden, was die DEZA konkret zur Umsetzung der im vorherigen Kapitel skizzierten allgemeinen Grundsätze beitragen kann. Dabei stehen ihr ganz unterschiedliche Instrumente zur Verfügung, je nachdem, in welchem Kontext Korruptionsbekämpfung erfolgen soll. Die DEZA kann tätig werden auf der innenpolitischen Bühne, im eigenen Haus sowie in der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit, wobei zwischen transversalen und spezifischen Massnahmen unterschieden wird.

1. Entwicklungspolitische Kohärenz

Das Engagement der schweizerischen internationalen Zusammenarbeit gegen die Korruption muss, um glaubwürdig zu sein, auf der Grundlage entwicklungspolitischer Kohärenz aufbauen. Es ist widersprüchlich, ausländische Regierungen zum Vorgehen gegen Korruption zu ermuntern und gleichzeitig Rechtshilfe nur zögerlich zu gewähren, im eigenen Land die Bestechung ausländischer Beamter zu tolerieren oder gar zu gestatten, dass Schmiergelder als *Gewinnungskosten* von den Steuern abgezogen werden. Derartige Widersprüche zwischen eigenen Gesetzen und entwicklungspolitischen Forderungen gegenüber den Partnerländern müssen in der Schweiz wie auch in anderen Industriestaaten beseitigt werden. Der DEZA kommt die Aufgabe zu, sich aktiv innerhalb der Bundesverwaltung und in der Öffentlichkeit für entwicklungspolitische Kohärenz im Sinne des Leitbilds Nord-Süd einzusetzen. Dies geschieht namentlich durch die Teilnahme an Arbeitsgruppen, Ämterkonsultationen und Mitberichtsverfahren, durch die Pflege persönlicher Kontakte zu Entscheidungsträgern und durch öffentliche Auftritte.

Im Weiteren gebietet die entwicklungspolitische Kohärenz der DEZA, der Vorbildwirkung ihres Auftretens als Entwicklungsagentur den Partnern gegenüber vollumfänglich Rechnung zu tragen.

2. Massnahmen in der internationalen Zusammenarbeit

In der internationalen Zusammenarbeit verfolgt die DEZA einen partnerschaftlichen Ansatz. Die Hauptverantwortung für die Entwicklung liegt bei den Partnern der DEZA. Beiden Seiten muss aber bewusst sein, dass die Zusammenarbeit an einige grundlegende Bedingungen gebunden ist: Die von der DEZA zur Verfügung gestellten Mittel dürfen nur für die zum voraus vertraglich vereinbarten Zwecke eingesetzt werden. Sie dürfen auch nicht dazu verwendet werden, um durch Korruption entstehende Verluste zu begleichen. Im äussersten Falle sind Konsequenzen nicht nur anzudrohen, sondern auch zu ziehen.

■ Transversale Massnahmen

In praktisch allen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit und humanitären Hilfe besteht ein Korruptionspotential, dem die DEZA bei der Programmplanung und -durchführung angemessen Rechnung zu tragen hat. Durch die sorgfältige Auswahl ihrer Partner und Instrumente kann die DEZA das damit verbundene Risiko minimieren; durch die korrekte Durchführung von Beschaffungen und die umsichtige Gestaltung von Verträgen sollen Probleme verhütet sowie im

Falle des Falles eine situationsgerechte Reaktion ermöglicht werden. Zu beachten sind namentlich die folgenden Punkte:

A) Planung und Partnerassessment

- Thematisierung der Korruption bzw. Korruptionsgefahr in den Länder- und Sektorprogrammen, Jahresprogrammen, Kreditanträgen, bei Vertragsverhandlungen und im Rahmen des entwicklungspolitischen Umfeldmonitorings;
- Mittelabflusszwang (kurzfristige Engagements zwecks Budgetausschöpfung) durch langfristige Planung und Offenhalten von Alternativen verhindern;
- der Instrumentalisierung von Entwicklungsprojekten durch Politikerinnen und Politiker zur Belohnung ihrer Wahlkreise entgegenwirken;
- Identifikation von Machtpositionen in DEZA- und anderen Projekten. Verhindern, dass diese zur Stärkung autoritärer und nichtdemokratischer Strukturen missbraucht werden;
- eingehende Beurteilung der Management- und administrativen Kapazitäten sowie der Schwachstellen von Partnerorganisationen, insbesondere Überprüfung der internen Kontrollmechanismen und Unterschriftenregelung;
- Anpassung der Zusammenarbeit an die Management- und administrativen Kapazitäten der lokalen Partnerorganisationen; zur Verbesserung von Schwachstellen beitragen, insbesondere Evaluations- und Revisionskapazitäten stärken;
- Anreize für Partnerorganisationen entwickeln, korruptes Verhalten in ihrem Programm- und Projektumfeld offenzulegen.

B) Vertragsabschluss

- Formulierung und Kontrolle aller Verträge gemäss den bestehenden Regelungen;
- Zweckmässigkeit der Mitteltransfers: angepasste und kontrollierte Vorschüsse; geeignete Bankkonten; finanzielle Sicherheit; Kontrolle der Unterschriftenregelung; direkte Mittelübertragungen unter Vermeidung von Transferkaskaden (Beispiel: Ministerium – Verband oder andere Nichtregierungsorganisationen – Empfänger);
- Beachtung der relevanten Vorschriften in den Bereichen operationelle Durchführung, Buchhaltung und Finanzen: Respektierung der in den Allgemeinen Vertragsbestimmungen, Weisungen etc. festgehaltenen Regeln. Werden Buchhaltung und Finanzrevision einer staatlichen oder halbstaatlichen Institution anvertraut, so ist das Revisionssystem des entsprechenden öffentlichen Sektors zu prüfen und vertraglich ein Kontrollrecht der DEZA für die vom Partner geführte Buchhaltung vorzusehen. Ebenso ist das Recht der DEZA festzuhalten, im Falle von festgestellten Unregelmässigkeiten oder mangelhaften Revisionen eine zweite Revision durch eine neutrale, gemeinsam gewählte Institution zu verlangen;
- Einführung (in der Projektbuchhaltung) der *International Accounting Standards (IAS)* inklusive der erforderlichen Ausbildung;
- Aufnahme der Antikorruptionsklausel (vgl. Anhang 3) in alle Verträge und mündliche Erläuterung derselben;
- klare und transparente Finanzierungssysteme vorsehen;
- vertragliche Sicherung des freien Zugangs zum Projekt und zu allen relevanten Büchern und Dokumenten;
- vertragliche Festlegung der Kontrollmechanismen bei Korruptionsverdacht;

- Vereinbarung von vertraglichen Haftungs- und Sanktionsbestimmungen;
- Regelmässige Inspektionen.

C) Beschaffungswesen

- Sorgfältige Beachtung der bestehenden Beschaffungsweisungen 9A und 9B und des Papiers *Operationelle Grundsätze bei Auftragserteilungen*;
- Restriktive Handhabung der Kompetenz zur freihändigen Vergabe von Bestellungen oder Aufträgen;
- Bereitschaft, ein Projekt abubrechen, wenn für dessen Durchführung zu Mitteln der grossen Korruption gegriffen werden müsste;
- Bereitschaft, den Mandatär bei einem Projektabbruch fair zu entschädigen;
- Bereitschaft, bei einem durch grosse Korruption erzwungenen Projektabbruch politisch zu intervenieren;
- Bei Kofinanzierungen über multilaterale Institutionen alle vorhandenen Informations- und Einflussmöglichkeiten ausschöpfen, u.a. auch die Einsichtnahme in Inspektionsberichte.

D) Monitoring und Umsetzung

- Prozessmonitoring anhand der vertraglichen Bestimmungen; ausführliche Diskussion von Vertragsabweichungen;
- Einsatz der Statistik zwecks Entdeckung von Unregelmässigkeiten (vergleichbare Projekte heranziehen);
- formelle und materielle Ausgabenüberprüfung;
- Einsatz manipulationssicherer EDV in der Projektbuchhaltung;
- Regisseuren und Mandatären durch eine faire Entschädigungspraxis Anreize bieten, korrupte Praktiken in den Projekten zu rapportieren.

■ Förderung der guten Regierungsführung:

Spezifische Massnahmen zur Unterstützung der Korruptionsbekämpfung

Die *Förderung günstiger politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen* ist bereits in einer Reihe von Länderprogrammen ein Schwerpunktthema. Es ist möglich, im Rahmen dieses oder eines anderen Schwerpunktthemas, in welchem Gouvernanzfragen eine wichtige Rolle spielen, einen spezifischen Programmschwerpunkt *Unterstützung der Korruptionsbekämpfung* einzuführen. Dies ist besonders in denjenigen Partnerländern angezeigt, wo die Korruption den Entwicklungsprozess erheblich behindert, gleichzeitig aber in der Zivilgesellschaft und/oder im Staat Kräfte vorhanden sind, welche gewillt sind, diese resolut zu bekämpfen.

Grundsätzlich kommen alle Massnahmen in Frage, die sich in die in Kapitel III erwähnte Strategie einordnen lassen. Der konstruktive Charakter dieser Massnahmen ist zu betonen – sie sollen von allen Beteiligten als Chance wahrgenommen werden. Ohne engagierte Partner und politische Unterstützung lassen sie sich nicht durchführen. In Betracht fallen:

A) Zivilgesellschaft

- Sensibilisierung der Öffentlichkeit mittels dem Zielpublikum angepassten Kommunikationsmitteln (von den elektronischen Medien bis zum Strassentheater);
- Ausbildung von Journalistinnen und Journalisten: Wie recherchieren? Wie umgehen mit Korruptionsaffären?
- Empowerment der Leidtragenden von Korruption durch Information über Bürgerrechte und Rechtsbeistand;
- Vermittlung von Integritätspakten⁶ zwischen Behörden und Unternehmen für das öffentliche Beschaffungswesen in ausgewählten Sektoren.

B) Verwaltungsreform

- Genaue Erforschung der Eigenarten der Korruption im betroffenen Sektor oder in der betroffenen Institution;
- technische und finanzielle Unterstützung von Verwaltungsreformen (Konzeption und Umsetzung) aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse;
- Institution building: Einrichtung einer Ombudsstelle, die den Bürgerinnen und Bürgern den Kontakt mit der Verwaltung erleichtert, Reklamationen entgegennimmt und verwaltungsintern Massnahmen vorschlägt;
- Capacity building in den Bereichen Führung, Personalbewirtschaftung, Controlling und Revision in der Verwaltung.

C) Kontrollorgane/Justiz

- Stärkung des bestehenden Rechtssystems;
- Ausbildung und logistische Unterstützung spezieller Antikorruptionsbehörden;
- Ausbildung und logistische Unterstützung der Justiz;
- Ausbildungsangebote für Laien in Buchhaltung zwecks Bürgerbeteiligung an der Verwaltungsaufsicht und Revision auf lokaler Ebene.

Diese Massnahmen können bilateral, im Rahmen multilateraler Programme oder in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen umgesetzt werden.

■ Einflussnahme in multilateralen Institutionen

Ein beträchtlicher Teil der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit wird über multilaterale Organisationen abgewickelt. Es ist Pflicht der schweizerischen Vertreter in den Leitungsorganen, darüber zu wachen, dass auch die dort investierten Steuergelder zweckmässig verwendet werden und zur Förderung der guten Regierungsführung beitragen. Dazu bedürfen die multilateralen Organisationen ihrerseits einer Strategie zur Korruptionsbekämpfung innerhalb und ausserhalb der Institution. Ausgehend von den besonderen Stärken einer jeden Organisation ist deren Rolle bei der Förderung der guten Regierungsführung zu definieren.

Korruption als Entwicklungshindernis muss auch von den multilateralen Organisationen ernst genommen werden. Die schweizerischen Vertreter sollen dieses Thema wenn immer nötig zur Sprache bringen und sich dafür einsetzen, dass die der Organisation zur Verfügung stehenden

⁶ In einem Integritätspakt verpflichten sich alle an einer öffentlichen Ausschreibung beteiligten Stellen, also Regierung, Verwaltung und private Anbieter oder Unternehmer, auf korrupte Praktiken zu verzichten und für Transparenz zu sorgen. Verstösse gegen diese Verpflichtung werden geahndet, indem beispielsweise fehlbare Unternehmer während einiger Zeit von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen bleiben.

Druckmittel eingesetzt werden, um eine Regierung zur Korruptionsbekämpfung aufzufordern. Die Bretton-Woods-Institutionen sollen in dieser Hinsicht eine führende Rolle spielen. Dabei gilt es, doppelte Standards (etwa für grosse und kleine Länder) zu vermeiden. In diesem Sinne ist auch der Ansatz des *performance based lending* im Rahmen der Internationalen Entwicklungsorganisation der Weltbank (IDA) zu unterstützen. Die Standards sollen sich jedoch ebenso auf die Ernsthaftigkeit der Korruptionsbekämpfung beziehen wie auf das absolute Niveau der Korruption.

■ Politikdialog und Konditionalität

Einen Politikdialog führt die DEZA mit hochrangigen Vertretern des Partnerlandes, die für die Rahmenbedingungen der Entwicklungsprogramme verantwortlich sind. Auf diese Weise kann die DEZA die Aufmerksamkeit wichtiger Entscheidungsträger auf Korruption lenken, auf deren schädliche Auswirkungen (auch bezüglich der Regierbarkeit) hinweisen und an gemachte Versprechungen erinnern. Ergänzend zum entwicklungspolitischen Umfeldmonitoring gibt der Politikdialog Aufschluss über das Engagement der Regierung gegen die Korruption. Im Dialog mit der Regierung können aber auch spezifische positive Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung identifiziert und festgelegt werden.

Falls keine Bereitschaft für eine derartige Akzentverschiebung vorhanden ist und die Regierung auch sonst keine Massnahmen gegen die Korruption ergreift, sind die Bedingungen und die Rechtsfolgen klar zu formulieren. Die Sistierung bzw. der Abbruch der Zusammenarbeit ist als *ultima ratio* geboten, falls folgende Fakten erwiesen sind:

1. Die Korruption verhindert das Erreichen der gesteckten Ziele der Zusammenarbeit oder verteuert diese in unerträglicher Weise.
2. Die verantwortlichen Behörden unternehmen keine ernsthaften Anstrengungen gegen die Korruption.

Sowohl bezüglich des politischen Dialoges wie auch der Konditionalität ist die Koordination mit bilateralen und multilateralen Geberinstitutionen anzustreben. Der Abbruch der internationalen Zusammenarbeit in einem Sektor zieht nicht notwendigerweise den Abbruch der Zusammenarbeit in anderen Sektoren nach sich.

3. DEZA-interne Massnahmen

Aufgrund ihrer bereits mehrmals genannten Vorbildfunktion ist die DEZA ganz besonders gefordert, im eigenen Haus – das heisst im Verhältnis zu ihren Angestellten und Auftragnehmern wie beispielsweise Konsulenten – alles Mögliche zu unternehmen, um der Korruption vorzubeugen. Dabei gilt es zunächst, alle Mitarbeiterkategorien für das Anliegen zu sensibilisieren und deren Kapazitäten zu valorisieren. Ganz explizit seien hier auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im administrativen Bereich genannt. Im weiteren bietet die konsequente Anwendung des PEMU-Instrumentariums (PEMU steht für Planung, Evaluation, Monitoring und Umsetzung) eine wich-

tige Unterstützung. Es ist jedoch unerlässlich, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Stufen auch jederzeit ihre Kontrollaufgaben und -pflichten wahrnehmen. Werden Korruptionsvorfälle DEZA-intern entdeckt, so sind die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen. So wird die DEZA gegen korrupte Mitarbeitende disziplinarische Massnahmen bis hin zur Entlassung ergreifen.

Bei aller gebotenen Vorsicht dürfen unsere Vorkehrungen jedoch nicht so weit gehen, unseren lokalen Beauftragten und Mitarbeitenden Vertrauen und Verantwortung zu entziehen. Gegenseitiges Vertrauen bleibt Grundlage jeder fruchtbaren Zusammenarbeit. Risiken hingegen müssen erkannt und minimiert werden.

■ Liste der Massnahmen

A) Personalwesen

- Sorgfältige und transparente Personalauswahl;
- Löhne und Honorare im Einklang mit dem aktuellen Gerechtigkeitsempfinden (gemäss Leistung, Verantwortung, Markt);
- soziale Wertschätzung jeder Arbeit und ausdrückliche Anerkennung von Leistungen (insbesondere durch die Vorgesetzten);
- sorgfältige Gestaltung und Besprechung des Pflichtenhefts, insbesondere Information über den Sinn der Arbeit im Gesamtzusammenhang, eindeutige Regelung der Kompetenzen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.

B) Sensibilisierung

- Erarbeitung und Verbreitung eines Verhaltenskodex für Kader und weitere Personen in speziell gefährdeten Funktionen als verbindliche Handlungsrichtlinie;
- Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, insbesondere der Kader, über Korruptionsrisiken und die schädlichen Auswirkungen von Korruption;
- Weiterbildung und Information im Hinblick auf eine verbesserte Beachtung von Weisungen und Buchhaltungsvorschriften.

C) Kontrolle

- Kontrolle über die Einhaltung von Weisungen, Vertrags- und Buchhaltungsvorschriften;
- konsequente Anwendung des *Vieraugenprinzips* (z.B. durch Erteilung der Unterschriftsberechtigung zu zweit);
- schriftliche Begründung und ordnungsgemässe Archivierung aller Geschäftsvorgänge;
- regelmässige und unregelmässige Kontrollen durch Vorgesetzte in den als sensibel erkannten Bereichen;
- qualifizierte interne und/oder externe Revision;
- Untersuchung bei Verdacht auf Korruption, Strafanzeige bei Delikten;
- Systematische Auswertung aller Korruptionsfälle; Feedback an Direktion;
- Sammlung von *best practices* bei der Korruptionsbekämpfung (*best handling of bad practices*);
- Inspektionen.

Anhang

1. Checkliste Warnsignale

Es gelten hier die Regeln, die in der DEZA-Weisung 13 *Veruntreuungen* festgehalten sind, insbesondere Annex 1, sowie die nachfolgenden:

- Verzögerung bei operationellen Berichten und Finanzberichten
- Bedeutende und unbegründete Abweichung von der operationellen Planung
- Überhöhtes Budget im Verhältnis zu den vorgesehenen Aktivitäten
- Unbegründete Änderungen des Budgets oder der finanziellen Abrechnungen
- Nicht transparente/schlecht geführte Buchhaltung

- Feststellen von Unregelmässigkeiten in den operationellen Berichten sowie in den Finanz- und Revisionsberichten
- Ungewöhnliche kurz- oder langfristige Ausgaben
- Unangemessene Provisionen im Verhältnis zu den Ausgaben
- Schlecht definierte Verantwortlichkeiten in der Verwaltung von Fonds (getrennte oder gemeinsame Fondsverwaltung; wer macht was und wie?)

- Unangemessene Löhne
- Schwäche im Beschaffungssystem (Dienstleistungen und Lieferungen)
- Schlecht geführtes Inventar
- Verzögerungen bei Lieferungen

- Wiederholte kleine Materialeinkäufe beim selben Lieferanten
- Feststellen von Schwächen im Verwaltungssystem der Länder und/oder der Verwaltungskapazität des lokalen Partners
- Nicht Respektieren der präventiven Massnahmen
- Die Ablehnung einer Stelle durch einen Angestellten/eine Angestellte, selbst wenn eine Beförderung damit verbunden ist

- Regelmässige späte Präsenz am Arbeitsplatz, wenn ansonsten wenige Leute dort anwesend sind
- Aufwendiger Lebensstil, z.B. teure Autos/Häuser
- Persönliche Abhängigkeiten/Bevorzugungen
- Seltsame, auffällige, unübliche (administrative) Abläufe

2. Vorgehen bei Korruptionsverdacht

Massnahmen beim Entdecken von Unregelmässigkeiten beziehungsweise von Korruption in Projekten der internationalen Zusammenarbeit und der humanitären Hilfe.

Die Einstufung einer Unregelmässigkeit als Korruption ist kontextabhängig. In Anbetracht der unterschiedlichen Ausgangslage kann eine Leitlinie nur aufgrund der Kenntnis der spezifischen Umstände des Falls aufgestellt werden. Der Korruptionsvorwurf stützt sich auf die Feststellung von Unregelmässigkeiten. Der einfache Verdacht reicht jedoch allein nicht aus, um jemanden der Korruption zu beschuldigen. In jedem Fall sind deshalb die zu treffenden Massnahmen mit grosser Sorgfalt zu wählen; diese müssen sich zudem in erster Linie auf die von den Parteien vereinbarten Vertragsbestimmungen stützen. Die nachfolgend genannten Massnahmen sind allgemeiner Art und müssen jeweils dem konkreten Fall angepasst werden. Die Nummerierung erfolgte rein zufällig und bezieht sich nicht auf die Reihenfolge der Interventionen.

A) Internes Verfahren in der DEZA

- Verfahren gemäss Annex 2 der Weisung 13
- Inventar der Korruptionsfälle – Evaluation – Erfassen der früheren Fälle

B) Verfahren gegenüber dem Partner

1. Vom Partner ist ein Bericht zu verlangen, wobei klar und präzise anzugeben ist, welche Punkte zu erläutern sind. Für die Antwort wird eine Frist angesetzt. Anschliessend ist eine Diskussion über den Inhalt des Berichts zu führen. Im Anschluss daran werden gemeinsam Massnahmen ergriffen, die es erlauben, die Unregelmässigkeiten zu bereinigen. Zur Umsetzung dieser Massnahmen ist wiederum eine Frist vorzusehen.
2. Das Recht der DEZA zur Überprüfung der Buchhaltung und anderer Dokumente des Partners ist auszuüben. Wenn die Vertragsbestimmungen es vorsehen, kann diese Kontrolle durch eine von den Parteien einvernehmlich bestimmte externe Kontrollstelle vorgenommen werden.
3. Eine Strafuntersuchung ist zu eröffnen oder andere rechtliche Massnahmen sind zu ergreifen (z.B. Auflösung des Vertrags mit der angeschuldigten Person) in Absprache mit der Sektion für Rechtsfragen.
4. Falls die unter Punkt 1 vorgesehenen Massnahmen innerhalb der gesetzten Frist versäumt werden oder wenn die Unregelmässigkeiten als schwerwiegend erachtet werden, ist wie folgt vorzugehen:
 - a) Bekanntgabe einer formellen Suspendierung des Abkommens. Die Suspendierung muss sich auf die Vertragsbestimmungen stützen und/oder
 - b) Bekanntgabe der Zahlungseinstellung
 - c) Im äussersten Fall: Auflösung des Vertrags
5. Bei Korruptionsverdacht im Bereich des Beschaffungswesens: Vertragsdokumente verlangen oder an den Sitzungen teilnehmen, an denen über die Vergabe entschieden wird.
6. Politische Statements

3. Antikorruptionsklauseln für DEZA-Verträge

■ Anti-Korruptionsklausel für Staatsverträge

Zwischen den Vertragspartnern besteht Konsens betreffend der Bekämpfung von Korruption, da diese einer guten Regierungsführung im Wege steht, den zweckdienlichen Einsatz der für die Entwicklung notwendigen Ressourcen behindert und zudem den freien, auf Qualität, Angebot und Nachfrage basierenden Wettbewerb hemmt. Sie erklären daher, die Korruption mit vereinten Kräften zu bekämpfen und verpflichten sich, im Rahmen der Ausführung des vorliegenden Abkommens, insbesondere bei der Vergabe von Aufträgen, weder direkt noch indirekt Angebote irgendwelcher Art, seien es Geschenke, Zahlungen, Belohnungen oder sonstige Vorteile anzubieten oder sich anbieten zu lassen, welche als widerrechtliche Praxis oder als Korruptionstatbestand eingestuft werden könnten. Jedes Verhalten dieser Art ist hinreichender Grund, um die Auflösung des vorliegenden Abkommens oder die Ergreifung jeder anderen im anwendbaren Recht vorgesehenen Massnahme zu rechtfertigen.

■ Anti-Korruptionsklausel für Verträge

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.



DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT **DEZA**
DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION **DDC**
DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE **DSC**
SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION **SDC**
AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACION **COSUDE**

Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
Département fédéral des affaires étrangères
Dipartimento federale degli affari esteri
Federal Department of Foreign Affairs
Departamento Federal de Asuntos Exteriores

Eigerstrasse 73, 3003 Bern, Telefon Zentrale 031 322 21 11