

Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit – ein Problem auch für kirchliche Organisationen

Arbeitspapier von Transparency Deutschland

Für die Ermöglichung des Drucks bedankt sich Transparency Deutschland bei
WIRTSCHAFTSGILDE e.V.
Evangelischer Arbeitskreis für Wirtschaftsethik und Sozialgestaltung
www.wirtschaftsgilde.de

Für die Titelgestaltung bedankt sich Transparency Deutschland bei
FÜNF FREUNDE
www.fuenffreunde.de

Impressum

Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit – ein Problem auch für kirchliche Organisationen
Arbeitspapier

Herausgeber

Transparency International - Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin
www.transparency.de

Konzeption

Transparency International Deutschland e.V.
Arbeitsgruppe Korruptionsprävention in der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit

TI-D Themensprecher: Reinold E. Thiel

Autoren dieses Arbeitspapiers: Reinold E. Thiel, Dr. Christiane Aschoff-Ghyczy, Karin Döhne,
Clemens Ecken, Hartwig Euler, Dr. Eike Gelfort, Sonja Grolig

August 2007

ISBN 978-3-9812154-3-4

Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit - ein Problem auch für kirchliche Organisationen.....	6
2. Die Arbeitsgruppe "Korruptionsprävention in der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit"	7
3. Korruption unter theologischem Aspekt	8
4. Erscheinungsformen der Korruption	9
5. Exkurs: Kategorien der Korruption.....	11
6. Strukturelle Ursachen in den Nordkirchen.....	12
7. Strukturelle Ursachen in den Südkirchen.....	15
8. Bisherige Maßnahmen zur Korruptionsprävention in Nord und Süd	18
9. Vom Nutzen der Korruptionsbekämpfung für die Kirchen und ihre Werke	21
10. Vorschläge zur Korruptionsprävention	23
11. Nächste Schritte.....	30
Anlage 1: Literatur	31
Anlage 2: Das Projektfördervolumen deutscher kirchlich orientierter Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit.....	33
Anlage 3: Transparency International	34
Anlage 4: Autoren	35

Zusammenfassung

1. Abschnitt. Korruption gibt es überall, auch in zivilgesellschaftlichen Organisationen, auch in solchen der Kirchen. Lange Zeit war es tabu, darüber zu reden. Aber Kirchen haben eine Vorbildfunktion in der Gesellschaft, deshalb müssen sie auch bei der Korruptionsprävention vorangehen. Dazu kommt, dass die Kirchen künftig über weniger Geld verfügen werden und deshalb ihre Mittel effizienter einsetzen müssen. Ein Weg dazu ist die Bekämpfung von Missbrauch. Dieses Papier befasst sich mit der Korruptionsprävention in den Organisationen der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit. Es beschreibt Schwachstellen und mögliche Einfallstore für Korruption. Alle Beschreibungen beruhen auf Erfahrungen in der Praxis, aber das bedeutet nicht, dass alle Schwachstellen überall anzutreffen sind. Jede der angesprochenen Organisationen wird selbst feststellen, wie weit sie betroffen ist.

2. Abschnitt. Die Arbeitsgruppe „Korruptionsprävention in der kirchlichen EZ“ hat sich die Aufgabe gestellt, kirchliche Organisationen in den Nord- wie den Südkirchen bei der Vermeidung und Bekämpfung von Korruption zu unterstützen. Die Gruppe arbeitet im Rahmen des deutschen Chapters von „Transparency International“. Die Mitglieder der Gruppe haben eigene Erfahrungen mit Korruptionsprävention, insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit der Kirchen.

3. Abschnitt. Korruption hat es zu allen Zeiten gegeben, schon in der Bibel wird sie beschrieben und verurteilt. Die christliche Soziallehre beider Konfessionen leitet aus dem Solidaritätsprinzip und dem Rechtlichkeitsprinzip ab, dass jeder Mensch Verantwortung dafür übernehmen muss, die Korruption zu bekämpfen.

4. Abschnitt. Korruption ist der Missbrauch anvertrauter Macht zu eigenem Vorteil. Sie kann unterschiedliche Formen annehmen. Unter diesen Begriff fällt nicht nur Bestechung, sondern auch Veruntreuung, Missbrauch anvertrauter Güter, Ämterpatronage und manches mehr. Die verschiedenen Erscheinungsformen von Korruption, wie sie in der Arbeit auch der kirchlichen Hilfswerke vorkommen, werden beschrieben.

5. Abschnitt. Eine Analyse der konkreten Formen von Korruption ergibt, dass sie extern oder intern verursacht sein kann, und dass zu unterscheiden ist zwischen Korruption der Armut, Korruption der Macht und Beziehungskorruption.

6. Abschnitt. Es ist wichtig, die Formen korruptiven Verhaltens nicht als isolierte Einzelercheinungen zu betrachten, sondern ihren strukturellen Nährboden zu analysieren. Dabei sind falsche Strukturen im Norden und im Süden miteinander verschränkt, vielfach trägt der Norden historische Verantwortung für Fehlentwicklungen im Süden. Mögliche Ursachen im Norden sind unklare Absprachen über die Zielsetzung von Projekten, Mängel und Nachlässigkeiten im Management, das Fehlen von kompetenten und unabhängigen Aufsichts- und Kontrollinstanzen, intransparente Finanzstrukturen und die Unterdrückung von Erkenntnissen aus Sorge um das Ansehen der Organisation, aus falsch verstandener Solidarität oder aus Furcht vor Geberkonkurrenz.

7. Abschnitt. Zu den möglichen Ursachen im Süden gehören das Erbe der Missionen, die die neuen Kirchen auf den Übergang zu selbständigem Management nicht hinreichend vorbereitet haben, die Vermischung der Mittel für pastorale und Entwicklungsarbeit, die eine Versuchung zur Zweckentfremdung der Mittel schafft, das Fehlen von effizienter Finanzaufsicht sowie mangelnde Beteiligung der Zielgruppen mit der Folge mangelhafter Transparenz der Projektdurchführung.

8. Abschnitt. In vielen Organisationen wurden in den letzten Jahren Maßnahmen zur Korruptionsprävention getroffen, die aber häufig nicht ausreichen. Diese Maßnahmen beziehen sich auf Förder- und Verwaltungsrichtlinien, Finanzkontrolle, Personalqualifizierung und Aufsichtsgremien sowie auf Verhaltenskodices (die häufig nur deklaratorische Funktion haben). In einigen Fällen gab es

Konferenzen zur Diskussion der Probleme, in einigen Fällen wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, die Strategien zur Korruptionsprävention entwerfen sollen.

9. Abschnitt. Die Bekämpfung von Korruption und die Einführung von Verhaltensstandards können da, wo sie stattfinden, zu einem Prestigegewinn für die Organisationen führen und können als Qualitätsmerkmal für den verantwortlichen Umgang mit anvertrauten Mitteln präsentiert werden. Tatsächlich ist es allerdings so, dass die Aufdeckung korrupten Verhaltens nicht immer zu Konsequenzen (persönlicher und organisatorischer Art) führt, weil gefürchtet wird, dies könne dem Ansehen der Organisation in der Öffentlichkeit schaden. In solchen Fällen werden ungerechte Machtstrukturen verfestigt. Korruption ist aber nicht nur eine moralische, sondern auch eine wirtschaftliche Frage: Jeder Euro, der der Korruption zum Opfer fällt, fehlt bei der Erreichung der Projektziele.

10. Abschnitt. Abschließend werden Vorschläge zur Korruptionsprävention gemacht. Die Arbeitsgruppe hält es für wichtig, Lösungen vor allem dort zu suchen, wo die Projektarbeit stattfindet, also im Süden. Nur eine Einbeziehung der Zielgruppe und eine weitgehende Transparenz der Projektdurchführung versprechen wirklich Abhilfe, weil die Zielgruppe am ehesten in der Lage ist, festzustellen, ob die mit dem Mitteleinsatz angestrebten Ziele erreicht werden. Darüber hinaus muss die Verwaltungs- und Aufsichtskompetenz beim einheimischen Partner überprüft und gegebenenfalls verbessert werden.

Im Bereich der Nordkirchen müssen da, wo sie nicht hinreichend sind, die Verwaltungskompetenzen verbessert sowie die Aufsichtsgremien in ihrer Funktion gestärkt werden. Die Projektvereinbarungen zwischen Nord und Süd müssen Korruptionsklauseln enthalten, die nicht nur deklaratorischen Charakter haben, sondern konkrete Maßnahmen festschreiben. Die Einrichtung von Ombudsstellen ist wichtig, aber aufgrund der Internationalität der Arbeitsbeziehungen besonders schwierig; es muss darauf geachtet werden, dass diese Stellen unabhängig und von überallher erreichbar sind und selbständig Maßnahmen ergreifen können.

Allen Organisationen wird empfohlen, interne Arbeitsgruppen zur Entwicklung von Anti-Korruptions-Strategien einzurichten und an Runden Tischen mit anderen Organisationen Erfahrungen auszutauschen. Dies kann auch im Rahmen von korporativer Mitgliedschaft bei Transparency International geschehen.

1. Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit - ein Problem auch für kirchliche Organisationen

In der öffentlichen Debatte über Korruption und Korruptionsbekämpfung ist zumeist nur die Rede von Beziehungen zwischen Wirtschaft und Staat: ein Wirtschaftsunternehmen besticht, ein Staats- oder Kommunalbediensteter gewährt Vorteile. Die Zivilgesellschaft wird im Kampf gegen die Korruption in der Regel als Verbündeter betrachtet. Selten wird dabei beachtet, dass Korruption auch in zivilgesellschaftlichen Organisationen auftritt.

Das gilt für Organisationen aller Art, auch kirchliche oder kirchennahe sind davor nicht geschützt. Im kirchlichen Raum wurde die Diskussion jedoch lange Zeit gehemmt durch die Erwartung, dass kirchliche Partner für Korruption weniger anfällig seien, oder aber dass es geboten sei, dennoch auftretende Fälle ohne öffentliche Erörterung zu bereinigen, um das Ansehen kirchlicher oder kirchennaher Institutionen nicht zu schädigen. Das hat dazu geführt, dass in Einzelfällen eingegriffen wurde, während korruptionsfördernde Strukturen unangetastet blieben. Gerade deshalb besteht aber die Gefahr eines Ansehensverlustes weiter fort.

Korruption ist, nach einer gängigen Kurzformel, der Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Vorteil. Korruption ist nicht nur Bestechung, sondern auch Veruntreuung, Missbrauch anvertrauter Güter, Ämterpatronage und manches mehr. Wenn solche Verhaltensweisen in Organisationen und Projekten der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit auftreten, schaden sie dem Ansehen der Organisationen und der Kirchen selbst und behindern die Verwirklichung der angestrebten Ziele. Jeder Euro, der durch Korruption in die falschen Hände gerät, wird der Zielgruppe, den Armen, gestohlen. Jede Stelle, die aus Gefälligkeit mit einer inkompetenten Person besetzt wird, schwächt das Projekt. Mit jedem Fehlverhalten werden ungerechte Machtverhältnisse verfestigt.

In Politik und Wirtschaft, auch in der Entwicklungszusammenarbeit, hat seit Mitte der neunziger Jahre ein Umdenken in Bezug auf das Thema Korruption eingesetzt. Das Thema war vorher weitgehend tabu, Korruption wurde sogar aus kulturellen Gründen für akzeptabel erklärt. Heute wird offen über die Schäden, die Korruption anrichtet, und über die Wege zu ihrer Bekämpfung gesprochen. Als wirksamer Schutz gegen Korruption wird vor allem die Offenlegung (Transparenz) finanzieller Transaktionen angesehen, die eine soziale Kontrolle ermöglicht.

Ein vergleichbarer Wandel steht in den Kirchen noch weitgehend aus. Nur sehr zögernd und vereinzelt melden sich Stimmen, die dafür plädieren, die Diskussion über Korruption „aus der Tabuzone herauszuholen“. Transparenz wird im kirchlichen Raum durch die hierarchische Struktur erschwert oder unmöglich gemacht, da höhere Stellen der Hierarchie in Abläufe eingreifen können, ohne dies begründen zu müssen.

Die Kirchen haben eine Vorbildfunktion in der Gesellschaft. Wenn es um die Setzung ethischer Maßstäbe und die Bekämpfung gesellschaftlicher Missstände geht, kommen von ihnen wichtige Beiträge. Der frühere Entwicklungsminister Erhard Eppler hat von den Kirchen erwartet, dass sie in der Entwicklungszusammenarbeit „als Sauerteig wirken“. Deshalb sind die Erwartungen an die Kirchen auch bei der Bekämpfung von Korruption hoch. Diese Erwartungen wurden bisher nicht immer erfüllt.

Dazu kommt, dass in den letzten Jahren deutlich geworden ist, dass die Kirchen künftig über drastisch weniger Geld verfügen werden. Deshalb müssen die zur Verfügung stehenden Mittel effizienter eingesetzt werden. Ein Weg dazu ist die Bekämpfung von Missbrauch.

In diesem Arbeitspapier ist vorrangig von deutschen kirchlichen und kirchennahen Hilfswerken die Rede (Überblick in Anlage 2). Die Entwicklungszusammenarbeit dieser Organisationen erreicht einen beträchtlichen Umfang, jährlich werden deutlich mehr als 700 Millionen Euro ausgegeben.

Die Spender und Steuerzahler, von denen diese Mittel aufgebracht werden, haben ein Anrecht auf deren angemessene und transparente Verwendung.

Daneben gibt es Partnerschaftsprojekte auf der Ebene der Diözesen und Kirchenkreise und solche auf unterer Ebene (Pfarreien, Gemeinden etc.). Diese haben zwar zum Teil die gleichen Probleme, werden aber aufgrund ihrer andersartigen Struktur hier nicht angesprochen, um den Umfang dieses Papiers nicht zu sehr auszudehnen. Auch Notfallhilfe ist nicht Thema dieses Papiers, sie wird nur am Rande gestreift.

Dieses Papier beschreibt Schwachstellen und mögliche Einfallstore für Korruption. Alle Beschreibungen beruhen auf Beobachtungen in der Praxis, aber das bedeutet nicht, dass alle Schwachstellen überall anzutreffen sind. Über die Häufigkeit des Vorkommens haben die Autoren des Papiers keine Erkenntnisse, über die Zuordnung werden keine Aussagen gemacht. Jede der angesprochenen Organisationen muss selbst feststellen, wieweit sie betroffen ist und welche Schritte sie, je für sich oder in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, dagegen unternehmen will.

Die Autoren des Papiers gehen aus von der Erwartung, dass jeder Schritt gegen die Korruption für die Organisationen einen Prestigegewinn bringen wird.

2. Die Arbeitsgruppe „Korruptionsprävention in der kirchlichen EZ“

In der Arbeitsgruppe haben seit Mai 2004 Expertinnen und Experten zusammengearbeitet, die Erfahrungen mit Korruption in verschiedenen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft haben, insbesondere bei der Entwicklungszusammenarbeit der Kirchen. Sie haben dies getan mit Wissen der Organisationen, in denen sie arbeiten, aber nicht in offizieller Funktion, sondern als Privatpersonen.

Die Arbeitsgruppe hat sich die Aufgabe gestellt, kirchliche Organisationen in den Nordkirchen wie den Südkirchen¹ bei der Vermeidung und Bekämpfung von Korruption zu unterstützen. Dabei geht es nicht darum, Einzelfälle aufzudecken und bei solchen einzugreifen. Es ist auch nicht beabsichtigt, aufgetretene Fälle von Korruption in die öffentliche Diskussion zu bringen und die betroffenen Organisationen bloßzustellen. Ziel ist vielmehr die Vermeidung von Schaden für das Ansehen der kirchlichen Werke. Es ist wichtig, Maßnahmen zur Korruptionsprävention zu ergreifen, ehe solcher Schaden eintritt.

Die Arbeitsgruppe bietet an, aktive Hilfestellung bei der Vermeidung von Korruption zu leisten. Die Einführung von Verhaltensregeln (Codes of Conduct) mit der Absicht, das Problembewusstsein zu schärfen, ist ein erster Schritt, reicht aber nicht aus. Erforderlich ist die Reform von Verfahren und organisatorischen Strukturen, um korruptives Verhalten zu erschweren oder unmöglich zu machen, aber auch aufzudecken und zu sanktionieren.

Solche Reformen dürfen jedoch nicht von den Nord-Organisationen denen des Südens einseitig auferlegt werden, sondern müssen partnerschaftlich von beiden Seiten gemeinsam entwickelt werden.

¹ Die Evangelische und die Katholische Kirche verwenden unterschiedliche Begriffe für ihre Partner im Süden. Der Begriff der „Nord- und Südkirchen“ deckt das für den Gesamtbereich ab.

Die Arbeitsgruppe strebt an, die Leitungs- und Aufsichtsebenen der kirchlichen EZ-Werke dazu zu bewegen,

1. sich tiefergehend mit dem Thema Korruption in der Zusammenarbeit mit den Süd-Partnern auseinanderzusetzen;
2. in Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern der Südkirchen (Klerikern und Laien) Wege zu mehr Transparenz, wirkungsvolleren Kontrollen und höherer Effizienz der kirchlichen EZ zu suchen;
3. die deutschen Entsende-Organisationen für den Umgang mit Korruptionsberichten von entsandten Fachkräften und Gutachtern zu sensibilisieren und die entsandten Fachkräfte besser auf die Konfrontation mit korruptivem Verhalten vorzubereiten.

Die Arbeitsgruppe arbeitet im Rahmen des deutschen Chapters von „Transparency International“ (TI-D), der internationalen Koalition zur Bekämpfung der Korruption. Sie hat dadurch die Möglichkeit, von den in anderen gesellschaftlichen Bereichen gesammelten Erfahrungen von TI zu lernen und mit anderen nationalen Chapters, vor allem auch in Entwicklungsländern, zusammenzuarbeiten.

3. Korruption unter theologischem Aspekt

Korruption ist in der Bibel ein sehr viel weitergehender Begriff als in unserer Alltagssprache. In der Sintflut-Erzählung heißt es, „dass auf der Erde die Schlechtigkeit der Menschen zunahm, und dass alles Trachten ihrer Herzen böse war“ (1. Mose 6,5). An vielen anderen Stellen wird menschliches Verhalten ähnlich beschrieben. In der lateinischen Bibel-Übersetzung steht hierfür „Corruptio“. Damit wird ein Verhalten benannt, das den gesellschaftlichen Zusammenhalt zerstört, und das in engem Zusammenhang mit der Erbsünde steht.

Eine spezielle Ausprägung dieser umfassenden Corruptio ist auch in der Bibel die Korruption, wie wir sie heute verstehen: Bestechung, Veruntreuung und der Missbrauch von Macht für eigennützige Zwecke. Die Geschichte der Rechtsprechung in Israel beginnt damit, dass Moses Richter einsetzt, „gottesfürchtige und zuverlässige Männer, die Bestechung ablehnen“ (2. Mose 18,21), und Samuel betont in seiner Abschiedsrede an das Volk, dass er als Richter kein Bestechungsgeld genommen habe, im Gegensatz zu seinen bestechlichen Söhnen (1. Sam. 12,3). Die Warnung vor der Bestechung durchzieht das ganze Alte Testament. Sie hat ihre Wurzel in der Avaritia (Gewinnsucht, Habgier), dem zweiten der sieben Hauptlaster der klassischen Theologie, und ihre Folge ist, dass das Recht gebrochen wird. Gott, so heißt es in der Zeit des Jeremias, „nimmt keine Bestechung an“ (5. Mose 10,17), er ist der Inbegriff der Unbestechlichkeit. Auch Jesus ist nicht korrumpierbar, wie in der Geschichte der Versuchung in der Wüste gezeigt wird (Mt. 4,1-11).

Die Forderung nach Unbestechlichkeit gilt gleichermaßen für den Menschen. Im Bundesbuch, das Erläuterungen zu den Zehn Geboten umfasst (2. Mose 23,8), heißt es: „Du sollst dich nicht bestechen lassen, denn Bestechung macht Sehende blind und verkehrt die Sache derer, die im Recht sind“. Im Neuen Testament wendet sich Paulus speziell an die Inhaber geistlicher Ämter in seinem Ersten Brief an Timotheus (6,8-11): „Wenn wir Nahrung und Kleidung haben, soll uns das genügen. Wer aber reich werden will, verfällt vielen schädlichen Begierden. Denn die Wurzel aller Übel ist die Habgier. Du aber, ein Mann Gottes, flieh vor all dem.“ Und bei Lukas (12,15) heißt es: „Hütet euch vor aller Habgier, denn niemand lebt davon, dass er viele Güter hat.“ Jesus erlegt dem Menschen auch die Verantwortung auf, nicht zuzulassen, dass andere Unrecht tun: „Wenn dein Bruder sündigt, so weise ihn zurecht“ (Lukas 17,3).

Die moderne christliche Soziallehre beider Konfessionen unternimmt es, die biblischen Gebote auf die Verhältnisse in der heutigen Gesellschaft anzuwenden und sie zu systematisieren. Sie ist „die Zusammenfassung aller aufgrund der christlichen Heilsordnung möglichen Erkenntnisse von den Ordnungsstrukturen der diesseitigen menschlichen Gesellschaft“ (Gundlach). Was die Bibel zur Korruption sagt, spielt dabei eine wichtige Rolle.

In der katholischen Soziallehre lassen sich zur Bekämpfung der Korruption vor allem das Personprinzip, das Sozialprinzip, das Solidaritätsprinzip und das Rechtlichkeitsprinzip heranziehen. Nach dem Personprinzip, maßgeblich formuliert in der Enzyklika „Mater et Magistra“ (1961, Art. 219), soll im Mittelpunkt aller gesellschaftlichen Aktivitäten der Mensch stehen, dessen Würde unantastbar ist, geschützt und gefördert werden soll. Der Mensch darf nicht als verfügbares Mittel zu einem Zweck betrachtet werden. Nach dem Sozialprinzip ist der Mensch ein gesellschaftliches Wesen und auf andere angewiesen. Daraus ergibt sich das Solidaritätsprinzip, das besagt, dass die Menschen für einander eintreten sollen, und sich dabei auf die in Matthäus (7,12) formulierte Goldene Regel beruft: „Alles, was ihr von anderen erwartet, das tut auch ihnen. Darin besteht das Gesetz und die Propheten.“ Das Rechtlichkeitsprinzip schließlich besagt, dass die gesellschaftliche Ordnung zu wahren ist, die dafür sorgt, dass jeder das ihm gerechterweise Zustehende erhält.

In der Evangelischen Sozialethik standen früher die christliche Liebesethik und als deren Regulativ die Pflichtenlehre im Mittelpunkt, in neuerer Zeit wird mehr und mehr die Hinwendung zu einer Verantwortungsethik deutlich. Die Ökumenische Bewegung hat in Amsterdam 1948 (bei der Gründung des Ökumenischen Rats der Kirchen) das Leitbild einer „verantwortlichen Gesellschaft“ entworfen. Menschliches Handeln steht immer in einem interpersonalen, sozialen Zusammenhang. Verantworten muss der Mensch sein Handeln gegenüber der Gesellschaft, gegenüber der künftigen Generation (Picht, Jonas), gegenüber Gott als Weltenrichter (Körtner).

Beide Kirchen gemeinsam haben ihre Positionen zur Sozialethik 1997 in einem Sozial- und Wirtschaftswort der Kirchen unter dem Titel „Für eine Zukunft in Gerechtigkeit und Solidarität“ niedergelegt. Darin heißt es u. a.: „In der vorrangigen Option für die Armen als Leitmotiv gesellschaftlichen Handelns konkretisiert sich die Einheit von Gottes- und Menschenliebe“ (Ziffer 107). Dazu kommt „die Idee der Gerechtigkeit als grundlegendes Ordnungsprinzip der Gesellschaft“ (Ziffer 109).

Obwohl die Ansätze und Begründungen in den beiden Kirchen teilweise unterschiedlich sind, kommen sie zu dem gleichen Ergebnis: Korruption entzieht den Menschen Ressourcen, die sie für ihr Leben und ihre Entwicklung brauchen, und verkehrt solidarisches Handeln in sein Gegenteil. Sie ist deshalb nicht nur individuelle, sondern auch soziale Sünde. Wo sich Korruption systematisch etabliert, werden die gesellschaftliche Ordnung und die hohen Werte des Gemeinwohls und der Rechtlichkeit untergraben. Vor allem in der Theologie der Befreiung wird die soziale Sünde auch als „strukturelle Sünde“ bezeichnet: Das ist die Mitschuld, an inhumanen gesellschaftlichen Verhältnissen zu profitieren, statt sie zu beheben oder gegen sie zu protestieren. Die Werte der christlichen Soziallehre treffen sich hier mit dem in der Entwicklungspolitik neuerdings im Mittelpunkt stehenden Wert der Good Governance, der ebenfalls gemeinwohlorientiert ist.

4. Erscheinungsformen der Korruption

Korruption kann unterschiedliche Formen annehmen. Sie kann bestehen in der Veruntreuung von Geld oder Sachmitteln oder in der Beeinflussung von Entscheidungen durch Bestechung, wobei immer aktiv und passiv Beteiligte tätig sind. Im Folgenden werden einige der beobachteten Erscheinungsformen dargestellt.

Veruntreuung von Projektmitteln

Veruntreuung von Projektmitteln kann in der privaten Nutzung oder der Nutzung für einen anderen als den vereinbarten Zweck oder der nicht gerechtfertigten Auszahlung von Geldern oder der Wegnahme von Sach- oder Finanzmitteln des Projekts bestehen. Beispiele:

- Finanzmittel werden für andere als die vereinbarten Zwecke verwendet. Z. B. werden mit Projektmitteln errichtete Gebäude für im Projektvertrag nicht vorgesehene Zwecke oder im Extremfall für private Zwecke genutzt, oder es werden Luxusfahrzeuge gekauft.
- Finanzmittel werden für ein anderes Projekt verwendet, um die dort wegen früherer Miswirtschaft fehlenden Mittel zu ersetzen.
- Gehälter werden für fiktive Personen („fantômes“), Reisespesen für nicht angetretene Dienstreisen gezahlt.
- Projektfahrzeuge werden für Privatzwecke oder als Taxis benutzt.
- Projektgüter werden für den Eigenverbrauch oder zum Verkauf entwendet, wobei Bestands- oder Empfängerlisten gefälscht werden, oder Projektgüter werden gegen weniger wertvolle Güter ausgetauscht, oder Medikamente werden verdünnt.
- Bei Materialkäufen oder Aufträgen an Außenstehende werden überhöhte Preise vereinbart, die Differenz teilen sich Auftraggeber und Auftragnehmer („kickback“). Um so verfahren zu können, werden bereits bei der Projektplanung überhöhte Budgets vorgelegt. (Diese Form der Veruntreuung bleibt auch bei guter Finanzkontrolle ein großes Problem.)
- Belege werden gefälscht, was unter den Bedingungen von Entwicklungsländern besonders einfach ist.
- Mittel werden für pastorale statt für die vereinbarten entwicklungspolitischen Zwecke verwendet.

Finanzgewinne

- Diese können entstehen, weil Gebermittel nicht sofort für den vorgesehenen Projektzweck ausgegeben werden. Sie können dann vorab als zins- oder gewinnbringende Geldanlage eingesetzt werden, oder Schwankungen des Wechselkurses können für Gewinne genutzt werden.
- Die Gelder können auch auf dem Schwarzmarkt zu höherem Kurs in lokales Geld getauscht werden, während in der Finanzabrechnung der niedrigere offizielle Kurs angegeben wird. Die dadurch entstehenden Gewinne (von denen der Geber nichts weiß) können außerhalb des Projektes verwendet werden.

Nepotismus, Ämterhandel, bevorzugte Behandlung

- Bei Auftrags- oder Stellenvergabe werden Personen bevorzugt, die (religiös, ethnisch, familiär oder freundschaftlich) dem Auftraggeber nahe stehen; Rekrutierungsregeln und Qualitätsmaßstäbe werden vernachlässigt. Die Bevorzugten können auch Stellen einnehmen, die gar nicht gebraucht werden, oder höhere Gehälter oder Kaufpreise erhalten. Schließlich werden auch Stellen mithilfe von Bestechungsgeldern erworben – von Lehrer/innen und Krankenschwestern in kirchlichen Einrichtungen bis hin zu Bischöfen in protestantischen Kirchen.

So werden in vielen protestantischen Kirchen die Bischöfe von der Synode gewählt, manchmal für eine begrenzte Amtszeit, oft auf Lebenszeit. In manchen Kirchen sind diese Wahlen durch Zahlung von Bestechungsgeldern an die Wahlmänner verzerrt worden.

Die Kandidaten wissen, dass sich die investierten Summen später zurückholen lassen, allerdings nicht durch die regulären Gehälter.

- Die Zulassung zum Schulbesuch, die Notengebung, die Teilnahme an Kursen oder die Vergabe von Stipendien wird von der Zahlung von Bestechungsgeldern oder von Beziehungen oder von der Erweisung körperlicher Gunst abhängig gemacht.
- Im Gesundheitswesen werden Behandlung und Medikamente, die kostenlos sein sollten, nur an bevorzugte Personen oder gegen Zahlung von Bestechungsgeldern gewährt.

Verhalten gegenüber Mitwissern von Korruption

- Bestechung zur Absicherung: Der Amtsträger, der sich für seinen Missbrauch durch falsche Belege absichern oder das Wohlwollen von Mitwissern sicherstellen muss, besticht diese, um sie zur Kooperation zu bewegen. Im Extremfall können auf diese Weise Kontrollgremien funktionsunfähig gemacht werden, deren Aufgabe es wäre, Korruption durch Überwachung zu verhindern.
- Bedrohung von Hinweisgebern: Die (einheimischen oder entsandten) Mitarbeiter, die Missbrauch aufdecken, werden nicht gestützt, sondern bedroht oder durch repressive Behandlung bestraft, z. B. durch Strafversetzung oder Entlassung.
- Einheimische wie entsandte Fachkräfte können in Konflikt geraten, wenn die Südkirchen Loyalität zum örtlichen Arbeitgeber, die Nordkirchen aber korrekte Mittelverwendung verlangen und beides zusammen nicht möglich ist.

Beschleunigungsbestechung

- Die Projektverantwortlichen zahlen Bestechungsgelder, um die Zollabfertigung, die Erteilung staatlicher Genehmigungen, die Zuteilung eines Telefonanschlusses o. ä. zu beschleunigen. Dies geschieht in vielen Fällen, weil sonst der Erfolg des Projektes gefährdet wäre.

5. Exkurs: Kategorien der Korruption

Extern oder intern verursachte Korruption

In der Analyse von Korruption wird von manchen Autoren zwischen extern und intern verursachter Korruption unterschieden (z. B. Cremer, S. 61-62), um die Urheber der korruptiven Vorgänge zu benennen und außeninduzierte von rein projektinterner Korruption abzugrenzen. Cremer nennt als Beispiel für extern verursachte die Beschleunigungsbestechung; da diese sich dem Einfluss der Projektverantwortlichen entziehe, klammert er sie aus seinen Erörterungen aus.

Jedoch könnte mangelnder Widerstand gegen die Forderung von Beschleunigungsgeldern zur Folge haben, dass die Forderungen immer höher und dreister werden. Das ist vor allem bei Not- und Katastrophenhilfe beobachtet worden, wo eilige Abfertigung moralisch geboten ist. Deshalb ist auch bei Beschleunigungsbestechung angeraten, die Forderungen nicht einfach hinzunehmen, sondern die Zahlung nach Möglichkeit zu verweigern.

Korruption der Armut – Korruption der Macht – Beziehungskorruption

Bei anderen Autoren findet sich die Unterscheidung zwischen Korruption der Armut („petty corruption“, wenn Staatsbeamte zu geringen Lohn erhalten), Korruption der Macht (in der Regel „grand corruption“, wurzelt in der Gier nach Reichtum) und Beschleunigungskorruption (Stückelberger, S. 5-6).

Bei genauerem Hinsehen ist jedoch Beschleunigungskorruption keine eigene Kategorie – sie ist in der Regel (etwa bei kleinen Beamten) Korruption der Armut, manchmal (etwa bei Ministergenehmigungen) Machtmissbrauch. Andererseits muss Korruption der Macht nicht immer „grand corruption“ sein – Macht kann auch im Kleinen ausgeübt werden.

Als dritte Kategorie sollte vielmehr die „Beziehungskorruption“ genannt werden, die ausgelöst wird durch Beziehungen der Verwandtschaft („Vetternwirtschaft“), der Freundschaft („Old Boys Networks“), der ethnischen („Tribalismus“) oder religiösen Zusammengehörigkeit. Hier ist es oft schwierig, Korruption zu unterscheiden von legitimen sozialen Netzwerken. Von der Beziehungskorruption ist der Weg nicht weit zur „systemischen Korruption“, einer Verfilzung der korrupten Eliten in Politik, Verwaltung, Militär, Justiz, Wirtschaft und Kirchen. - Ludermann bezeichnet Vetternwirtschaft als „graue Korruption“; dieser Begriff erscheint jedoch zu unspezifisch.

6. Strukturelle Ursachen in den Nordkirchen

In Jahrhunderten der Missionierung und Jahrzehnten der Entwicklungszusammenarbeit sind bei den Partnern im Süden Strukturen entstanden, durch die korruptives Verhalten begünstigt wurde. Dafür sind sie jedoch nicht allein verantwortlich – die Missionen und die Hilfswerke der Nordkirchen haben zur Entstehung dieser Strukturen durch ihr Verhalten beigetragen und tragen dafür eine historische Verantwortung.

In den letzten Jahren ist das Bewusstsein für Fehlentwicklungen im Norden wie im Süden gewachsen. An vielen Stellen hat es Gegenmaßnahmen gegeben. Dennoch lässt sich alles, was im Folgenden beschrieben wird, an der einen oder anderen Stelle beobachten; das bedeutet nicht, dass es verallgemeinert werden kann.

Mögliches Fehlverhalten der Hilfswerke aus dem Norden

Dieses liegt dann vor, wenn die Hilfswerke

- keine hinreichend präzisen Vereinbarungen getroffen haben, für welche Zwecke Geld gegeben wird, wer darüber verfügen darf und wie es abgerechnet werden muss;
- nicht überprüft haben, ob die Verwirklichung eines Projekts durch fehlende Mittel für die sonstige Arbeit des Partners (etwa im pastoralen Bereich) behindert sein könnte;
- nicht überprüft haben, ob der Partner die Folgekosten eines Projekts tragen kann;
- nicht überprüft haben, ob der Partner für ein geplantes EZ-Projekt über hinreichende Managementkapazität verfügt, bzw. ob das Projekt mit der vorhandenen Managementkapazität im vorgesehenen Zeitrahmen verwirklicht werden kann;
- nicht überprüft haben, ob der Partner zu geregelter Buchführung und zu Finanzmonitoring willens und in der Lage ist;
- keine ordnungsgemäße Abrechnung verlangt oder die erfolgte Abrechnung nicht überprüft haben;
- den Partner, wenn sich Defizite bei Buchführung und Abrechnung herausstellten, bei deren Behebung nicht beraten haben;
- bei festgestellten Unregelmäßigkeiten keine Sanktionen ausgesprochen haben;
- die Zielgruppen nicht hinreichend in Projektplanung und -durchführung einbezogen und keine Transparenz über die Finanzplanung hergestellt haben.

Gründe für das Fehlverhalten

Für solches Fehlverhalten der Nordpartner können die Gründe auf unterschiedlichen Ebenen liegen:

• Fehlorientierungen in der Zielsetzung

Es wurden Projekte mit Zielsetzungen finanziert, die in der aktuellen politischen Debatte im Norden im Vordergrund standen, die in Mode waren, die aber nicht den Bedürfnissen der Partner im Süden entsprachen. Dies kann dazu führen, dass die Mittel von den Partnern für andere als die vorgesehenen Zwecke verwendet werden.

Zu solchen Fehlorientierungen kann es auch kommen, weil Projekte aufgrund von persönlichen Beziehungen zugesagt und die hauseigenen Entscheidungsgremien übergangen werden.

• **Mängel in den Managementstrukturen**

Bei der Antragsprüfung und Projektauswahl wurde nicht erkannt, dass bei den Süd-Partnern die Voraussetzungen zur Durchführung des Vorhabens fehlen, und dass die Schaffung dieser Voraussetzungen (also etwa der Aufbau von Managementkapazitäten und Kontrollstrukturen) ein Teil des Projektes sein müsste. Es ist auch in manchen Fällen nicht gesehen worden, dass es im kirchlichen Raum zu wenige Partner für Großprojekte gibt, und dass kleinere Partnerorganisationen nicht überfordert werden dürfen.

Auch bei den Hilfswerken des Nordens fehlen manchmal die Kapazitäten, um Mittelverwendung und Abrechnungen zu überprüfen. Oft sind Projektverantwortliche und Finanzverantwortliche dieselben Personen. Die prüfenden Abteilungen sind zu klein, die Mitarbeiter können ihre Aufgabe wegen Arbeitsüberlastung nicht erfüllen. Dies kann in dem Wunsch begründet sein, die Verwaltungskosten niedrig zu halten, u. a. aus der Befürchtung heraus, dass Geldgeber (wie BMZ) und vor allem Spender eine effiziente Mittelverwendung nur bei niedrigen Verwaltungskosten gewährleistet sehen. Es muss aber festgestellt werden, dass Verwaltungskosten, die so niedrig sind, dass eine ausreichende Mittelkontrolle nicht mehr möglich ist, gerade im Gegenteil einer ineffizienten Mittelverwendung Vorschub leisten, so dass das Gegenteil des gewünschten Effekts erreicht wird. Auch das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein zu niedriger Verwaltungskostenanteil die Effizienz der Hilfeleistung beeinträchtigen kann.

Es hat Fälle gegeben, in denen Hilfsorganisationen über mehr Geld verfügten als sie mit ihrer Verwaltungsstruktur bewältigen konnten (z. B. bei verstärktem Spendenfluss aus Anlass von Katastrophen oder durch Mittelabflussprobleme beim BMZ). In solchen Fällen kann der Mittelabflusszwang dazu führen, dass Gelder ausgegeben werden, ohne dass eine hinreichende Projektprüfung stattgefunden hat, und ohne dass hinreichende Kontrollmöglichkeiten gegeben sind.

Ein ähnliches Problem liegt vor, wenn bei einem Hilfswerk eine hinreichende Kenntnis der Partner fehlt und deshalb entweder ungeeignete Partnerorganisationen ausgewählt werden oder nicht unterschieden werden kann, ob Fehlentwicklungen in einem Projekt durch beabsichtigte Korruption oder unbeabsichtigt durch fehlende Managementkenntnisse verursacht wurden.

Bei Buchprüfungen wird zuweilen nur die rechnerische Richtigkeit, nicht aber auch die zweckdienliche Verwendung (Vergleich mit der Finanzplanung) und die Markt-Angemessenheit der Preise geprüft.

• **Versagen der Aufsichtsgremien**

Eine wichtige Kontrollinstanz innerhalb der kirchlichen Strukturen sind die Aufsichtsgremien, die allerdings lange Zeit nicht in jeder Organisation existierten, wie z. B. ein Papier der Deutschen Bischofskonferenz von 2004 („Arbeitshilfe 182“) für den Bereich der katholischen Kirche tadelte. (Der Tadel bezog sich auf die sozialen Träger, galt aber vermutlich ebenso für die EZ-Organisationen.) Die Aufsichtsgremien sollten aus demokratisch legitimierten, unabhängigen und sachverständigen Personen bestehen, was leider nicht immer der Fall ist. Es gibt Fälle, in denen die Mitglieder der Gremien auf verschiedene Weise mit den Entscheidungsträgern in den Organisationen verbunden sind, weil diese nicht immer bereit sind, unabhängige Experten in den Aufsichtsgremien zuzulassen.

Es sind auch Fälle bekanntgeworden, in denen höhere kirchliche Stellen Einfluss auf die Arbeits-, Entscheidungs- oder Aufsichtsebenen genommen haben, um Verantwortliche auf der Empfängerseite bei auffällig gewordenem Fehlverhalten gegen Sanktionen zu schützen. Aufsichtsgremien sollten ihre Unabhängigkeit nutzen, um auch in solchen Fällen Einspruch zu erheben.

- **Sorge um das Ansehen der Organisation**

In manchen Fällen hat die Sorge, dass das Ansehen der Organisation beschädigt werden könnte oder dass institutionelle Geldgeber die Rückzahlung veruntreuter Projektmittel verlangen könnten, dazu geführt, dass erkannte Korruption zwar im Einzelfall sanktioniert, dann aber mit Stillschweigen zugedeckt wurde.

Wie offen eine Organisation mit dem Problem der Korruption umgehen kann, hängt also in starkem Maße auch davon ab, wieweit sie von den institutionellen Geldgebern (BMZ, EU) in dieser Offenheit unterstützt wird, und wieweit die Organisation selbst es versteht, die Aufdeckung von Korruption als positiv zu bewertende Aktivität darzustellen.

In anderen Fällen haben kirchenpolitische Motive dazu geführt, dass Förderrichtlinien unterlaufen wurden, sei es bei der Vergabe von Projekten, sei es bei der Verwendung von Mitteln innerhalb der Projekte.

Solche Konstellationen bringen die Tendenz mit sich, den Aufsichtsgremien Informationen über Fehlentwicklungen vorzuenthalten. Die internen Kontrollabteilungen ihrerseits sind nicht immer befugt, Informationen von sich aus an die Aufsichtsgremien weiterzugeben, sondern müssen „den Dienstweg einhalten“. Das führt zu Loyalitätskonflikten bei den Mitarbeitern und zur Unfähigkeit der Gremien, ihrer Aufsichtspflicht nachzukommen. Die stillschweigende Erledigung verhindert auch, dass Einfallstore zu korruptivem Verhalten für die Zukunft geschlossen werden.

Die Furcht vor dem Ansehensverlust und die dadurch begründete Unterlassung von Sanktionen kann ferner dazu führen, dass unlautere Partner diese Zwangssituation der Hilfswerke erkennen und ausnutzen und sich ermutigt fühlen, ihr korruptives Verhalten fortzusetzen.

- **Falsch verstandene Solidarität**

In einigen Fällen wurden weltliche oder geistliche Mitarbeiter der örtlichen Partnerorganisationen, deren korruptives Verhalten aufgedeckt wurde, gegen Sanktionen geschützt: entweder durch Eingreifen höherer kirchlicher Stellen im Lande selbst, oder durch Kontakt mit entsprechenden Stellen in Deutschland, im katholischen Bereich sogar durch Intervention vatikanischer Stellen. Es gab Fälle, in denen dies geschah, ohne dass ein Informationsaustausch und eine Abwägung der Sachlage mit den Projektverantwortlichen in den Hilfswerken stattgefunden hätte, und ohne dass die Verantwortlichen – die Leiter – in den Hilfswerken den Eingriffen widersprochen hätten. Solches Verhalten ist eine Einladung zu fortgesetzter Korruption und bedeutet eine empfindliche Störung der entwicklungspolitischen Arbeit.

- **Geberkonkurrenz**

Ein weiterer Grund, warum erkannte Korruption nicht zu Sanktionen, etwa zum Ausschluss von weiterer Förderung, führt, ist die Befürchtung, dass dann ein anderer Geber (gleicher Konfession) dafür einspringen könnte. Versuche zur Verbesserung von Erfahrungsaustausch und Koordination haben zu verbesserter gegenseitiger Information und zu Absprachen geführt, reichen aber nicht aus. Der Wunsch der Organisationen (oder Kirchen), bei bestimmten Partnern oder in bestimmten Regionen präsent zu sein, spielt eine große Rolle.

Zu der Furcht vor Geberkonkurrenz trägt bei, dass neben den großen, professionell arbeitenden Hilfswerken Hunderte kleiner und kleinster Projektgruppen existieren, die nicht immer mit hinreichender Sach- und Ortskenntnis arbeiten. Ferner spielt eine Rolle, dass freikirchliche Gruppen oder auch Missionsgesellschaften häufig unter dem Deckmantel von Entwicklungsprojekten verdeckte Mission treiben und deshalb gern als Nachfolger bei der Projektfinanzierung einspringen.

• **Fehlen von Transparenz**

Ein wichtiges, wenn nicht das wichtigste Instrument zur Korruptionsprävention ist Transparenz. Die Zielgruppen und die Gesellschaft insgesamt haben ein Interesse daran, dass die Mittel für den vorgesehenen Zweck verwendet werden. Die Hilfswerke legen aber zu wenig Nachdruck auf das Prinzip, die Zielgruppen bei der Projektplanung und -durchführung und bei der Mittelkontrolle zu beteiligen. Die Budgets werden in der Regel geheim gehalten (auch auf Wunsch der Nord-Partner), was der Fehlverwendung von Mitteln Vorschub leistet.

Die hierarchische Verfasstheit kirchlicher Organisationen (im katholischen stärker als im evangelischen Raum) leistet der Intransparenz Vorschub. Hierarchische Strukturen werden aus dem Bereich religiöser Entscheidungen übertragen in den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, wo es für sie keine Rechtfertigung gibt, weil sie nach anderen Kriterien arbeitet.

7. Strukturelle Ursachen in den Südkirchen

Korruption gibt es in der ganzen Welt. Kirche ist Teil der Gesellschaft und partizipiert deshalb an der Korruption in der Gesellschaft. Ein Teil der Ursachen von Korruption ist überall gleich, dazu kommen aber unterschiedliche spezifische Faktoren in je unterschiedlichen Ländern und gesellschaftlichen Sektoren. Wenn von Korruption in kirchlichen Strukturen der Dritten Welt die Rede ist, dann muss dabei vor allem der koloniale Hintergrund der früheren Missionskirchen betrachtet werden.

• **Das Erbe der Missionen**

Eine der Ursachen für die fehlende Managementkapazität einheimischer Kirchen und kirchlicher Partnerorganisationen ist, dass die Struktur der Missionskirchen lange erhalten blieb. Die Kirchen waren „Empfängerkirchen“, die fast ausschließlich durch Geschenke / Unterstützung aus dem Norden finanziert wurden. Die einheimischen Kirchen wurden, organisatorisch und finanziell, in Abhängigkeit gehalten. Die Verwaltung lag in der Hand von Weißen, lokales Verwaltungspersonal wurde zu wenig ausgebildet, und Kontrollstrukturen erschienen nicht nötig oder waren gar nicht erwünscht.

Auch seit der Unabhängigkeit der ehemaligen Kolonien und der daran anschließenden schrittweisen Selbständigkeit der Kirchen in diesen Ländern haben die Nordkirchen über Jahrzehnte hinweg weiter hohe Geldsummen gegeben, ohne immer eine ausreichende Kontrollfähigkeit innerhalb der Südkirchen zu fördern oder gar als Voraussetzung von Geldtransfer zu fordern. Lange Zeit haben auch die Nordkirchen selbst, aus schlechtem Gewissen wegen der kolonialen Vergangenheit, im Namen der Partnerschaft und in einem falschen Verständnis von Vertrauen, keine ausreichend effiziente Kontrolle sowohl der Finanzen wie der Projektinhalte ausgeübt. So entstanden bei den südlichen Kirchen Erbhöfe der Macht, die heute äußerst schwierig zu verändern sind.

Dazu kam, dass zwar einheimische Bischöfe eingesetzt bzw. gewählt wurden, die Verwaltung aber in vielen Fällen bis in die 1990er Jahre in der Hand der Weißen blieb – zum einen, weil diese die Kontakte zu den „Mutterhäusern“ hatten und so die besseren Fundraisers waren, zum anderen, weil sie über die bessere Management-Ausbildung verfügten. Es wird auch berichtet, dass einheimische Bischöfe in die eigenen Leute weniger Vertrauen setzten als in die Weißen, weil diese vor Ort keine Verpflichtungen gegenüber bestimmten Ethnien oder Clans haben. Die Folge war, dass die Ausbildung eigener Manager, Buchhalter etc. versäumt wurde. Zum Zeitpunkt der Übergabe waren keine geeigneten Verwaltungs- und Kontrollstrukturen aufgebaut – ein Problem, das erst in jüngster Zeit angegangen wird.

- **Vermischung von pastoraler und Entwicklungsarbeit**

Dazu kommt, dass die meisten Kirchen im Süden große Schwierigkeiten haben, die pastorale Arbeit durch Beiträge ihrer Mitglieder zu finanzieren. Die Mittel, die hierfür aus dem Norden zusätzlich eingebracht werden können (Kirchensteuermittel, Spenden), reichen nicht aus. Andererseits stehen aus dem Norden Mittel für die kirchliche Entwicklungsarbeit zur Verfügung (ebenfalls aus Spenden und Kirchensteuern, aber auch aus staatlichen Zuwendungen), die jedoch mit einem klaren Mandat für die EZ verbunden sind. Hier kann die Versuchung in den Süd-Kirchen groß werden, Mittel umzuwidmen.

Für die Südkirchen ist die Trennung, die im Norden zwischen pastoraler und sozialer Arbeit gemacht wird, oft schwer verständlich. Sie haben eine eher ganzheitliche Auffassung – materielle und soziale Probleme haben immer auch eine spirituelle Komponente im Sinne eines gestörten Verhältnisses zu Gott. Wie auch in nichtkirchlichen Projekten ist häufig zu beobachten, dass die Partner die Zweckbindung von Mitteln nicht respektieren, weil sie den Begriff Zweckbindung entweder nicht verstehen oder nicht ernst nehmen. Trotzdem sind die (deutschen) kirchlichen Hilfswerke, die öffentliche Mittel verwalten, an ihr Mandat gebunden und müssen dies den kirchlichen Partnern im Süden verdeutlichen.

Interessant wäre es, der Frage nachzugehen, in welchem Verhältnis die Höhe von Mitteln für Entwicklungszwecke zur Höhe der Gesamt-Haushalte der Empfängerkirchen im Süden steht. In der EZ-Diskussion beginnt man sich heute (auch im Bereich staatlicher Zusammenarbeit) zu fragen, welche Relation von Eigenmitteln zu EZ-Mitteln eine eigenständige Entwicklung fördert und welche Relation eher schädlichen Einfluss nimmt. Die Frage muss genauso für den Bereich kirchlicher EZ gestellt werden. Die nördlichen kirchlichen Geberorganisationen kennen oft nicht den Gesamthaushalt der Partnerkirchen, ebenso wenig wie den Umfang der Zuschüsse von anderen Geberorganisationen aus aller Welt, die dieselben Partnerkirchen unterstützen.

- **Die Rolle von Mitarbeitern und Entscheidungsträgern**

Leitende Mitarbeiter/innen (Direktoren, Geschäftsführer, Abteilungsleiter usw.) in Entwicklungsorganisationen der Südkirchen werden in der Regel von ihren Kirchenleitungen eingesetzt und sind diesen rechenschaftspflichtig. Sie tragen aber auch die Verantwortung für die Einhaltung von Verträgen und Vereinbarungen mit den geldgebenden Hilfswerken, sind also auch diesen gegenüber rechenschaftspflichtig. Schließlich sind sie auch (und vor allem) den Zielgruppen gegenüber verpflichtet. Sie müssen also die Interessen der verschiedenen Akteure in diesem Dreiecksverhältnis ausbalancieren. Sie können von den Kirchenleitungen unter Druck gesetzt werden, Mittel für nicht vorgesehene Zwecke umzuwidmen. Die Gefahr des Klientelismus besteht, wenn Ansprüche aus der Kirche oder von bestimmten Zielgruppen an sie herangetragen werden. Sie sind auch diejenigen, die über Personaleinstellungen und Programmausgaben (mit-)entscheiden – eine weitere Eintrittspforte für korrupte Praktiken.

Wichtige Akteure für die Kontrolle in Organisationen sind die Finanzverantwortlichen. Häufig liegen die von den Kirchen gezahlten Gehälter unter denen des nationalen Standards für diese hochqualifizierte und nachgefragte Berufsgruppe. Daher ist es für die Kirchen und ihre Organisationen schwer, Finanzverantwortliche zu finden, die von ihrem Status her (Gehaltseinstufung plus Qualifikation) den Leitungspersonen überwachend entgegenreten können.

Viele Kirchen müssen mit zu wenig und unzureichend ausgebildetem Personal in den Entwicklungsprojekten arbeiten. Die Gehälter können nicht so hoch sein wie bei anderen Arbeitgebern, da die kirchlichen Haushalte und Gehaltsskalen dies verbieten. Zusätzlich wird die Auswahl generell dadurch eingeschränkt, dass nur Mitglieder der eigenen Kirche eingestellt werden. Leitungspositionen werden oft an Theologen und Ordinierte vergeben, die nicht über eine Management-Ausbildung

verfügen. Hier müssen die Kirchen sich fragen lassen, ob eine Qualifikation in Theologie immer die beste Voraussetzung für die Leitung von Entwicklungsbüros oder einzelnen Projekten ist.

- **Die Rolle von Aufsichtsgremien**

Aufsichtsgremien, die eine Kontrolle über das Verwaltungs- und Finanzgebaren ausüben und dabei durch die Unabhängigkeit und Sachkunde ihrer Mitglieder legitimiert sind, existieren in den kirchlichen Strukturen des Südens sehr viel seltener als im Norden. Wo sie existieren, sind sie häufig strukturell so eingebunden, dass sie eine unabhängige Kontrollfunktion nicht wahrnehmen können. Daher gibt es kaum Gegengewichte gegen die Einflussnahme von Seiten des Leitungspersonals oder der Delegierten von Synoden und Diözesanversammlungen.

Bei der katholischen Kirche sind die hierarchischen Strukturen noch stärker ausgeprägt und eine Kontrolle der EZ-Mittel durch Aufsichtsgremien und Laienorganisationen ist entsprechend schwieriger: Nach katholischem Verständnis kann ein Bischof nicht durch Laien kontrolliert werden. Die Diözesangremien haben nur eine beratende, keine kontrollierende Funktion. Infolgedessen ist das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Transparenz nur schwach ausgeprägt.

- **Die Rolle von Zielgruppen und Laienorganisationen**

Institutionalisierte Beteiligung von Zielgruppenvertretern an Entscheidungen und Kontrolle ist in kirchlichen Entwicklungsprojekten nicht häufig vorzufinden. Partizipation und Transparenz kann für eine Kirche, die hierarchisch und autoritär geführt wird, schwierig sein. Sie wird kaum auf Dauer in der Lage sein, demokratische transparente Verfahren in einzelnen (von außen geförderten) Projekten zu praktizieren, wenn sie dies nicht in ihren sonstigen internen Strukturen tut. Allerdings könnten von solchen Projekten wichtige Impulse für die gesamte Institution ausgehen.

Außer den meist bildungsfernen, weil armen Zielgruppen von EZ-Projekten gibt es noch die städtische Mittelschicht der Kirchenmitglieder, die nicht unmittelbar an Projekten beteiligt sind, aber Kirchenmitgliedsbeiträge zahlen und häufig unter den oft allgemein bekannten Korruptionsfällen innerhalb ihrer Kirchen leiden. Bisher haben diese Kirchenmitglieder, auch wenn sie in Laienorganisationen formiert sind, auf Grund mangelnder Transparenz wenig Kontrollmöglichkeiten über die ordnungsgemäße Verwendung der kirchlichen Finanzen. Hier besteht auch – ebenso wie in der säkularen Politik – die Gefahr, dass mit dem schwer beweisbaren Vorwurf der Korruption der Ruf von politischen / theologischen Gegnern zerstört wird. Und die früheren Ankläger, kaum verfügen sie selbst über Macht und den Zugang zu materiellen Ressourcen, sind selbst wieder in Gefahr, den Versuchungen zu erliegen.

- **Fehlende Transparenz und Öffentlichkeit**

Die Beteiligten im Norden wie im Süden kennen, in unterschiedlichem Ausmaß, die vielfältigen Formen der Korruption, die auf allen Ebenen der Kirchen stattfinden kann. Das Problem wird bisher jedoch nur in sehr geringem Ausmaß öffentlich diskutiert. Im Süden liegen die Hemmnisse vor allem darin, dass, wer die Missstände an die Öffentlichkeit bringt, mit schmerzhaften Sanktionen rechnen muss. Bei jenen, die Angestellte der Kirchen sind, droht Benachteiligung im Beruf (keine Beförderung, Versetzung an unliebsame Orte bis hin zur Kündigung).

Die Kirchen sind in vielen Entwicklungsländern wichtige Institutionen zur Vergabe von Jobs und bieten soziale Sicherheit in Fällen von Not. Kirchliche Schulen bieten den eigenen Kindern eine Möglichkeit zum sozialen Aufstieg. Sogar als Heiratsmarkt spielt die Kirche eine wichtige Rolle. Wer immer die bestehenden Strukturen in Frage stellt oder einzelne Korruptionsfälle anprangert,

gefährdet gleichzeitig alle Vorteile, die sie oder er (samt Verwandten) von der Mitgliedschaft in einer Kirche hat.

Selbstkritische Analysen fallen den Kirchen auch wegen ihres eigenen hohen moralischen Anspruchs schwer. Es wird pastoral verbrämt, dass Pastoren oder gar Bischöfe Unrecht tun könnten. Viele Arme glauben an eine religiöse Rechtfertigung von allem, was Kirchenvertreter tun. Ein Teil der Kleriker und der zivilen Angestellten der Kirchen nutzen den Vorschuss an Vertrauen und die Verbindung mit der religiösen Autorität, um sich der Kontrolle auch in weltlichen Angelegenheiten, z. B. bei der Verwaltung von Spendengeldern, zu entziehen.

Der Versuch, die Budgets von Entwicklungsprojekten bzw. den Grad der Zielerreichung transparent zu machen und den Zielgruppen die Möglichkeit zu deren Überprüfung zu geben, trifft daher häufig auf den Widerstand der Verantwortlichkeiten in den Südkirchen.

8. Bisherige Maßnahmen zur Korruptionsprävention in Nord und Süd

In den letzten Jahren ist das Bewusstsein für mit der Korruption verbundene Probleme in der Gesellschaft wie in den Kirchen gewachsen. Papst Johannes Paul II. weist in seinem Apostolischen Schreiben „Ecclesia in Africa“ von 1995 darauf hin, „dass viele Probleme des Kontinents die Folge eines häufig von Korruption durchsetzten Regierungsstils sind“. Der Ökumenische Rat der Kirchen hat bei seiner 8. Vollversammlung 1998 in Harare festgestellt: „Corrupt practices are a major evil in our societies. We uphold the right of every person to be protected under the law against corrupt practices.“ Im Norden wie im Süden wurden Schritte unternommen, um korruptives Verhalten zu erschweren oder unmöglich zu machen. Besonders erfreulich ist, dass Initiativen hierzu auch innerhalb der Südkirchen ergriffen wurde. Im Folgenden werden einige der Maßnahmen genannt:

• Förderrichtlinien, Verwaltung und Finanzkontrolle

In vertraglichen Vereinbarungen über Projekte oder Programme werden Festlegungen über Mittelfluss, -abruf und -abrechnung getroffen. Diese sehen u. a. vor:

Projektmittel für einen bestimmten Zweck dürfen nur einmal beantragt und abgerufen werden, d. h. Parallelförderung ist nicht erlaubt. Unvorhergesehene zusätzliche Einnahmen (z. B. Währungsgewinne) sind auszuweisen, für das Projekt nicht mehr benötigte Mittel sollen nicht abgerufen bzw. zurücküberwiesen werden. Südkirchliche Partner müssen eine nachvollziehbare Buchführung gewährleisten, die auf Wunsch zur Kontrolle durch den Geber offenzulegen ist. Größere Projekte sollen durch externe, vom Geber benannte Wirtschaftsprüfer oder durch Vertreter der Geber selbst überprüft werden.

Direkte Prüfungen von Finanzberichten durch lokale Vertreter deutscher Geberorganisationen hat es in einzelnen Fällen da gegeben, wo diese Organisationen Büros vor Ort unterhalten.

Einige Geber haben Qualifizierungsmaßnahmen für einheimische Mitarbeiter zur Finanzverwaltung oder Organisationsentwicklung gefördert (z. B. zum Aufbau interner Kontrollsysteme, zur Unterstützung der Personalplanung etc.). Dies geschah durch Workshops und durch den Einsatz von Beratern bei den Partnerstrukturen des Südens, ferner durch die Vergabe von Stipendien zum Studium in den entsprechenden Fachrichtungen in Deutschland und anderen Ländern, auch und besonders in Afrika und Asien. Mit CORAT (*Christian Organisations Research and Advisory Trust of Africa*) wurde für das englischsprachige Afrika eine kirchliche Fachberatungsstelle eingerichtet, die bereits seit 1974/1975 den kirchlichen Strukturen beider Konfessionen zur Verfügung steht und auch zu Managementfragen arbeitet. Auch bei verschiedenen Universitäten und Erwachsenenbildungseinrichtungen wurden Managementkurse gefördert.

Von großer Bedeutung ist es, dass Richtlinien und Handreichungen für die Finanzverwaltung formuliert und das Verwaltungspersonal darauf verpflichtet wurde. Eine der ersten Organisationen, die sich hierzu entschlossen, war die *Vereinigte Evangelische Mission* (VEM), die im April/Mai 1999 in Wuppertal ein Seminar für die Schatzmeister ihrer Mitgliedskirchen durchführte, bei dem als Ergebnis „Richtlinien für Schatzmeister“ verabschiedet wurden. Das *Evangelische Missionswerk in Südwestdeutschland* will in 2007 einen „für alle verbindlichen Antikorruptionskodex“ verabschieden. Ähnliche Handreichungen gibt es inzwischen auch bei anderen Organisationen. Bei einigen Organisationen (KNH, BfdW, EED) sind in jüngster Zeit interne Arbeitsgruppen eingerichtet worden, die an Strategien zur Korruptionsprävention arbeiten.

Bei Kontakten zwischen den Geberorganisationen auf der Arbeitsebene (Controlling und Finanzen) wird angestrebt, Förderrichtlinien und Abrechnungsmodalitäten zu vereinheitlichen. Im Idealfall soll der südkirchliche Partner eine Gesamtabrechnung erstellen, in der Eigenmittel ebenso wie die Mittel aller Geber erfasst werden. Die Kontakte haben auch zum Ziel, einheitliche Prüf- und Monitorverfahren aufzubauen und zwischen den einzelnen Organisationen zu vernetzen, sowie durch Austausch von Informationen Doppelfinanzierungen zu vermeiden. Auf katholischer Seite wird diese Funktion vor allem durch CIDSE (*Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité*) wahrgenommen, auf evangelischer Seite durch APRODEV (*Association of Protestant Development Organisations in Europe*).

Länderbezogene Round Tables, zu denen manche südkirchlichen Trägerorganisationen ihre Geber einladen, haben auf ähnliche Weise die Funktion, Projektplanungen zu koordinieren und Transparenz über die Projektfinanzierung zu schaffen.

Der Verband der Diözesen Deutschlands (VDD) hat in seiner „Arbeitshilfe 182“ aus dem Jahre 2004, die sich an soziale Einrichtungen in katholischer Trägerschaft wendet, angeregt, dass jeder Rechtsträger sich verpflichten soll, ein Aufsichtsgremium einzurichten, dessen Mitglieder unabhängig von der Geschäftsführung sind. In der „Arbeitshilfe“ werden detaillierte Hinweise zur Stärkung der internen Aufsicht gegeben. Ähnliche Hinweise gibt der vom Diakonischen Werk der EKD 2005 herausgegebene „Diakonische Corporate Governance Kodex“ (DGK) für soziale Einrichtungen in evangelischer Trägerschaft. Beide Papiere beziehen sich auf die im Juli 2002 in Kraft getretenen Bundesgesetze zur Regelung von Transparenz und Publizität in der deutschen Wirtschaft und auf den damit verknüpften „Deutschen Corporate Governance Kodex“. Keines der beiden Papiere erwähnt allerdings die Aufgabe der Korruptionsprävention.

Das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) hat Hinweise zur „Optimierung interner Aufsichts- und Kontrollstrukturen“ veröffentlicht. Auch dieses Papier scheut sich, das Wort Korruption zu verwenden. Eine Gruppe von elf Internationalen Nichtregierungsorganisationen (darunter TI) hat im Dezember 2005 eine „INGO Accountability Charter“ verabschiedet, die Transparenz und Korruptionsvermeidung ausdrücklich unter ihren Zielen nennt.

• **Trägerstruktur**

Die organisatorische Trennung von pastoraler und Entwicklungsarbeit ist in einigen Fällen vollzogen worden. Dabei hat es sich als zweckmäßig erwiesen, gemeinsame Entwicklungsabteilungen für mehrere Diözesen einzurichten, weil so Einspareffekte entstehen und eine gegenseitige soziale Kontrolle ermöglicht wird.

Da in den Südkirchen häufig Schwierigkeiten bestehen, pastorale und soziale Arbeit organisatorisch zu trennen, haben einige nordkirchliche Geber den Weg gewählt, ihre Projekte mit nichtkirchlichen lokalen NROs als Trägerorganisationen durchzuführen, in der Annahme, dass hier ist die Gefahr der

Umwidmung geringer ist. Aber auch NROs sind korruptionsanfällig und müssen denselben Kriterien der Transparenz unterworfen werden wie die kirchlichen Partner. Ihr Vorteil besteht lediglich darin, dass die Zusammenarbeit im Fall von Fehlverhalten leichter beendet werden kann.

- **Sensibilisierung, Kampagnen, Codes of Conduct**

In einigen Fällen wurden vor Ort Kampagnen zur Sensibilisierung gegen die Gefahren der Korruption durchgeführt, z. B. im kommunalen Bereich oder mit Schülern und Eltern im Erziehungsbereich. Ein Beispiel hierfür ist die Kampagne „Corruption-free Schools“ der *Federation of Evangelical Church Councils in West Africa*, die nach einem Drei-Jahres-Programm 2006 evaluiert wurde.

Codes of Conduct wurden von mehreren Organisationen beschlossen. Einer der ersten wurde im März 1999 in einem Seminar in Mbalmayo bei Yaounde durch Vertreter kamerunischer Kirchen und NROs verabschiedet, mit Unterstützung durch *Brot für Alle* und die schweizerische EZ-Direktion (DEZA). Der Code mit dem Titel „Code against Corruption and for Transparency for NGOs and Church Projects in Cameroon“ will insbesondere die Rechnungslegung, die demokratischen Entscheidungsstrukturen und den Schutz von Personen, die sich gegen Korruption einsetzen, fördern. Im November 2003 beschloss die *All Africa Conference of Churches* (AACC) in Yaounde eine „Recommendation on Corruption“.

Die Information über den 1999 in Kamerun beschlossenen Code bewog die *Vereinte Evangelische Mission / United Evangelical Mission* (VEM/UEM) in Wuppertal, ihrerseits im November 1999 einen Prozess in Gang zu setzen, der im Oktober 2002 bei einer Sitzung des Rats der VEM/UEM in Sri Lanka zur Verabschiedung eines Code führte („Code of Conduct of the UEM against Corruption and for Transparency“). In Indien befasste sich im Februar 2004 der *National Council of Churches in India* (NCCI) mit dem Thema und verabschiedete ein Papier „Truth and Peace through Corruption-free Churches“, das einen „Code of Leadership“ und Vorschläge für Anti-Korruptions-Kampagnen enthält.

Der *Christian Council of Namibia* (NCC) verabschiedete im Februar 2003 eine Erklärung, die sich u. a. mit Korruption und Tribalismus befasste. Die *Inter-Church Service Association* (ICSA), ein Zusammenschluss protestantischer Kirchen in Indien, beschloss im Dezember 2001 einen „Code of Transparency for the Churches“.

Für Kampagnen wie für Codes gilt, dass sie in Gefahr sind, bei unverbindlicher Rhetorik zu bleiben, wenn sie nicht konkrete strukturverändernde Maßnahmen und deren konsequente Umsetzung vorsehen.

- **Veröffentlichungen**

Während lange Zeit Veröffentlichungen über Probleme der Korruption im kirchlichen Raum tabu erschienen, gibt es seit einigen Jahren, wenn auch sehr spärlich, Ansätze dazu. In erster Linie ist hier der Schweizer Prof. Christoph Stückelberger zu nennen, Leiter des *Instituts für Theologie und Ethik* des *Schweizerischen Evangelischen Kirchenbunds* und bis 2004 Zentralsekretär von *Brot für alle*. Er hat sich in zwei Broschüren (1999, 2003) und zahllosen Artikeln dafür eingesetzt, mit dem Thema Korruption in der kirchlichen EZ offen umzugehen, weil sie nur so bekämpft werden kann. Er beriet auch die Kameruner Kirchen bei der Verabschiedung der oben genannten Codes.

In Deutschland erörtert Prof. Georg Cremer (seit 2000 Generalsekretär des *Deutschen Caritasverbands*) in seinem Buch über Korruption in der Entwicklungspolitik (Cremer 2000) auch die Beteiligung der NROs, ohne allerdings die kirchlichen Werke ausdrücklich zu erwähnen. Spezifi-

scher mit der kirchlichen Entwicklungsarbeit und der theologischen Argumentation zur Korruptionsbekämpfung befassen sich die beiden Veröffentlichungen von Karl W. Rennstich (1990, 2005). Sehr offen wird das Thema diskutiert in zwei Korruptions-Dossiers in der evangelischen Zeitschrift „Der Überblick“ (2005, 2006). Im April 2007 haben die 6 Zeitschriften des Reaktionsverbundes deutschsprachiger Missionszeitschriften (in Deutschland: Eine Welt/darum/mitteilen/Zeit für Mission, in der Schweiz: auftrag, in Österreich: Die Brücke) ein Themenheft zur Korruption herausgebracht; im Regionalteil der Brücke wird ein eklatanter Fall erstaunlich offen beschrieben. Die Zahl solcher Veröffentlichungen wächst.

• Konferenzen

Mehrfach ist versucht worden, die Problematik in Konferenzen aufzuarbeiten, bisher mit wenig überzeugenden Ergebnissen. Einen ersten Ansatz gab es im November 1990 mit der Konferenz „Korruption – eine Herausforderung für Gesellschaft und Kirche“ in der *Evangelischen Akademie Bad Boll*, bei der Joachim Lindau (BfdW) einen Überblick über die Korruptionsrisiken in der kirchlichen EZ gab. Nach der Gründung von *Transparency International* (1993) veranstaltete die *Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung* (GKKE) in Bonn vier Konferenzen zum Thema „Korruption als Entwicklungshindernis“ (1995 - 1998), in denen aber die Entwicklungsarbeit der Kirchen nicht zur Debatte stand. Das *Evangelische Missionswerk Bayern* führte im Januar 2001 in Neuendettelsau ein Tagesseminar zum Thema „Korruption und kirchliche EZ“ durch mit dem Ziel, „das Thema aus der Tabuzone zu holen“. Im Dezember 2001 gab es am selben Ort ein dreitägiges Seminar in Kooperation mit dem EED zum Thema „Geschmiert wird überall – Korruption ein weltweites Phänomen“. Anregungen aus diesen Veranstaltungen führten zu der wohl bisher wichtigsten Konferenz, veranstaltet in Wuppertal am 20./21. Februar 2002 von der *Ökumenischen Werkstatt der Vereinigten Evangelischen Mission* zusammen mit dem *Evangelischen Missionswerk Hamburg*, an der auch EED, BfdW, CBM und KNH teilnahmen. Referenten waren u. a. Stückelberger und Cremer. Die Teilnehmer beschlossen, in ihren jeweiligen Organisationen „Schwachstellenanalysen“ durchzuführen, biblisch-theologische Perspektiven zu erarbeiten, das Thema in den Partnerdialog einzubringen und sich als Gruppe regelmäßig wiederzutreffen. Die geplanten Treffen kamen allerdings nicht zustande. Die *Westfälische Missionskonferenz* führte am 21.-22. März 2003 eine Studientagung („Korruption als Entwicklungshemmnis“) in Soest durch, bei der u. a. Hans-Jörg Elshorst (TI-D) und Friedrich Manske (VEM) vortrugen und der Verhaltenskodex der VEM diskutiert wurde, jedoch keine Beschlüsse gefasst wurden. Danach gab es mehrere Jahre lang keine öffentlichen Veranstaltungen zu diesem Thema in Deutschland (wohl aber in der Schweiz). Mehr als vier Jahre später lädt die *Missionsakademie an der Universität Hamburg* nun für den 19. und 20. September 2007 zu einer Fachtagung „Korruption als Problem ökumenischer Beziehungen“.

Auch in den Südkirchen haben ähnliche Veranstaltungen stattgefunden, so das im vorigen Abschnitt genannte Seminar in Kamerun im März 1999. Im November 2000 trafen sich Vertreter der *Fellowship of Christian Councils and Churches in West Africa* (FECCIWA) in Accra zu einer „Conference on Corruption, Peace and Development“, die einen ziemlich vagen Action Plan verabschiedete.

9. Vom Nutzen der Korruptionsbekämpfung für die Kirchen und ihre Werke

Kirchen und ihre Hilfswerke sind Teile der menschlichen Gesellschaft und als solche nicht gegen Korruption gefeit. Der christliche Glaube per se schützt nicht vor unmoralischem und ungesetzlichem Verhalten von Menschen. Deshalb sollten sich Kirchen und kirchliche Werke aktiv und vorausschauend mit Fragen von korruptem Verhalten und korruptionsfördernden Strukturen und Praktiken auseinandersetzen. Sie sind hier in einer durchaus günstigen Ausgangsposition: Sie können sich auf die christliche Lehre und Ethik beziehen. Ihre Mitglieder und Mitarbeitenden

identifizieren sich mit diesen Normen und sind häufig hoch motiviert, sich für andere im Sinne von Frieden, Gerechtigkeit und Bewahrung der Schöpfung einzusetzen. Mit ihren überseeischen Partnern sind die deutschen Kirchen und ihre Werke auf dieser Grundlage eng verbunden.

Die Spannweite von Korruption reicht von Nepotismus (Vettern-/Basenwirtschaft) über die Umleitung von Projektgeldern für nicht vereinbarte Zwecke bis hin zur Veruntreuung anvertrauter Güter und Positionen um der persönlichen Bereicherung willen. Dabei sind in den meisten Fällen zwei Seiten beteiligt; eine, die aktiv gibt, und eine, die bereit ist zu nehmen, und ihr berufliches Verhalten durch die Aussicht auf persönliche Vorteile (materiell und immaterielle) leiten lässt. Hinzu kommen beobachtende Dritte, die schweigen und korrupte Praktiken auf diese Weise ermöglichen und decken.

Korrupte Praxis setzt die Bereitschaft, sich über soziale Werte hinwegzusetzen, und nicht selten kriminelle Energie voraus. Korruption zerstört das soziale Gewebe des gegenseitigen Vertrauens. Was zunächst vielleicht als ein Fehltritt und Ausrutscher verharmlost wird, kann längerfristig ein Netz von Lügen und Betrug erzeugen, aus dem sich Einzelne nicht mehr befreien können. Korruption macht erpressbar und schafft Komplizen – damit perpetuiert sie sich selbst. Betrug erzeugt auf Dauer eine Kultur des Misstrauens und des Unwohlseins untereinander und damit das Gegenteil von transparenter vertrauensvoller Partnerschaft.

Korruption ist nicht nur eine moralische Frage, sondern auch eine wirtschaftliche. Wenn sie in Organisationen und Projekten der kirchlichen Entwicklungsarbeit auftritt, wird die Verwirklichung der eigenen Ziele in Frage gestellt und behindert. Gelder verschwinden und werden nicht dem Zweck entsprechend eingesetzt. In Projekten fallen höhere (versteckte) Kosten an. Dieses Geld ist dann für anderen Bedarf nicht mehr verfügbar. Bei Bauten leidet die Bausubstanz, wenn Zement abgezweigt wurde. Dienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitssektor verteuern sich unnötig und werden unkalkulierbar. Die ökonomisch Schwachen können sich die Zahlung von Schmiergeldern nicht leisten und werden weiter benachteiligt. Prävention von Korruption ist also eine Sache der sozialen Gerechtigkeit.

Bei Korruption im Kontext von Prüfungen, Einstellungen von Mitarbeitenden und Wahlen oder Berufungen für Leitungsfunktionen werden oftmals nicht die Besten und Fähigsten, sondern diejenigen, die über gute Beziehungen und Finanzmittel verfügen, bevorzugt. Das vermindert professionelle Standards bei der Ausübung beruflicher Tätigkeiten und führt zu Qualitätsverlusten. Erstreckt sich dies auch auf die Erlangung von Führungsaufgaben, so kann es Institutionen als ganze gefährden. Korruptionsbekämpfung sorgt für Chancengleichheit und trägt zu stabilen Institutionen bei.

Korruption im Kontext der christlichen Kirchen unterwandert Grundsätze der christlichen Lehre. Nicht nur die persönliche und individuelle, sondern auch die institutionelle Integrität und Glaubwürdigkeit stehen zur Disposition. Wort und Tat, christliche Lehre und Handeln sind nicht mehr auf einander bezogen, sondern fallen auseinander.

Andererseits kann es nicht um moralischen Rigorismus und einseitige Schuldzuweisungen gehen. Ohne korrupte Praktiken zu verharmlosen, muss konstatiert werden, dass die Linie zwischen Bestechung für einen guten Zweck und krimineller Korruption nicht immer trennscharf zu ziehen ist. Hier ist die Reflexionsfähigkeit der Beteiligten gefragt. Moralische Dilemmas können gerade in Extremsituationen und Notlagen entstehen und können nicht ohne weiteres aufgelöst werden. Hier muss man sich vor schnellen Verurteilungen hüten.

Partnerschaft als Konzept der Zusammenarbeit zwischen kirchlichen Einrichtungen kann nur gedeihen, wenn es möglich ist, alle Aspekte der Zusammenarbeit offen zu thematisieren. Transparenz und Kontrolle im Zusammenhang mit Geld- und Ressourcentransfers müssen in diesem

Rahmen möglich sein. Partnerschaft darf nicht so ausgelegt werden, dass aus falscher Scheu oder Scham über Finanzangelegenheiten nicht gesprochen wird.

Spenden werbende Hilfswerke und mit öffentlichen Mitteln geförderte Organisationen können die Prävention von Bestechung und die Einführung von Verhaltenskodices für ihre Mitarbeitenden und Partner als Qualitätsmerkmal für den verantwortlichen Umgang mit ihnen anvertrauten Mitteln präsentieren. Möglich ist sogar ein Prestigegewinn in der Gunst von Spender/innen und Förderern. In der Öffentlichkeit in Deutschland und in Übersee kann der verantwortliche Umgang mit Geld und Macht Vorbildwirkung entfalten und zur moralischen Stärkung von Individuen, Gemeinschaften und Gesellschaft beitragen. Im Gegensatz dazu kann der Verdacht, dass Korruption toleriert wird, das Ansehen der Organisationen beschädigen.

Es geht darum, Werte wie Redlichkeit, Ehrlichkeit, verantwortliche Haushalterschaft und Mut als Einzelne/r und als Gemeinschaft auszustrahlen und zu leben.

10. Vorschläge zur Korruptionsprävention

Bei der Verhinderung oder Verringerung von Korruption müssen die Partner im Norden und Süden gleichberechtigt zusammenarbeiten. Keine Seite kann dies allein leisten.

In der Diskussion über Good Governance hat in den letzten Jahren der Begriff der „accountability“, der Rechenschaftspflichtigkeit, zunehmend an Bedeutung gewonnen. Rechenschaftspflichtig sind die EZ-Organisationen sowohl ihren Geldgebern und Spendern als auch ihren Zielgruppen gegenüber.

Dabei genügt es nicht, verbale Verpflichtungen zur Korruptionseinhaltung auszusprechen oder einzufordern, wie das oft in Verhaltenskodices der Fall ist. Überall da, wo Korruption auftritt, müssen strukturelle, d. h. organisatorische Veränderungen durchgeführt werden, um korruptive Handlungen zu erschweren oder unmöglich zu machen.

Im Vordergrund muss die Schaffung größerer Transparenz stehen – sie ist das wirksamste und wichtigste Instrument im Kampf gegen Korruption. Das bedeutet für die Aufsichtsgremien, dass sie direkten, unbehinderten Zugang zu Informationen über Fehlentwicklungen haben müssen. Für die Zielgruppen bedeutet es, dass sie das Recht auf Einblick in Projektvereinbarungen und Durchführungsplanungen haben müssen, um selbst feststellen zu können, ob die zugesagten Leistungen erbracht wurden oder ob dies durch Zweckentfremdung von Projektmitteln beeinträchtigt wurde. Niemand kann dies besser feststellen als die Zielgruppen vor Ort. Deshalb muss „Kontrolle von unten“ gleichberechtigt neben Kontrolle von oben stehen.

Korruptionsbekämpfung wird aber nur Erfolg haben, wenn alle beteiligten Ebenen einbezogen werden, nämlich:

In den Nordkirchen:

- Vorstand und Leitung der Geberorganisationen
- Aufsichts- und Beratungsgremien
- Mitarbeiter in der Zentrale
- Entsandte Mitarbeiter
- Spender
- Öffentlichkeit

In den Südkirchen:

- Vorstand und Leitung der Projektträger
- Aufsichts- und Beratungsgremien
- Mitarbeiter
- Mitglieder der Zielgruppe
- Öffentlichkeit

In diesem Abschnitt werden mögliche Schritte zur Korruptionsprävention zur Diskussion gestellt, die aus Erfahrungen in der Projektarbeit abgeleitet sind. Manche der Vorschläge werden dem Leser dieses Papiers bekannt vorkommen, weil sie für ihn schon gängige Praxis sind. Sie werden dennoch hier aufgeführt, weil die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in den einzelnen Organisationen einen unterschiedlichen Stand erreicht haben.

Dieser Abschnitt ist nicht als „Toolbox“ gedacht, er liefert keine konkreten Handlungsanweisungen. Die Arbeitsgruppe bietet an, zusammen mit den Organisationen an einer Toolbox zu arbeiten. Was hier folgt, ist zunächst eine Ideensammlung.

• **Problembewusstsein**

Es ist wichtig, auf allen Ebenen das Bewusstsein zu fördern, dass Korruption Schaden für die Allgemeinheit und insbesondere für die Zielgruppe der Armen anrichtet und deshalb vermieden werden muss.

Ebenso muss die Einsicht gefördert werden, dass Managementkompetenz des Projektpersonals und Kontrolle der Mittelverwendung für eine effektive Projektarbeit unverzichtbar sind.

Solche Einsichten können auf unterschiedliche Weise gefördert werden: in informellen Gesprächen, in Workshops, in öffentlichen Kampagnen, durch Hinweis auf Good Practices.

Auch die Formulierung eines Code of Conduct kann diesem Zweck dienen. Allerdings sind solche Codes in vielen Fällen auf moralische Appelle beschränkt gewesen. Sie müssen, um wirksam zu sein, außer Appellen auch konkrete strukturelle Maßnahmen benennen. Wenn ein Code of Conduct formuliert wird, sollte das durch ihn angesprochene Personal durch Unterschrift darauf verpflichtet werden.

Die Tatsache, dass es sich bei den Südkirchen um autonome, selbstverantwortliche Partner handelt, darf eine Verwendungskontrolle der von den Nordkirchen bereitgestellten Mittel und eine Evaluierung des Projekterfolgs nicht verhindern. Autonomie steht nicht im Widerspruch zur Verpflichtung, Verträge einzuhalten. Für die Kontrolle der Vertragseinhaltung müssen in partnerschaftlichem Vorgehen Konzepte und Instrumente entwickelt werden.

Wichtig ist dabei die Einsicht, dass Korruption nicht in den Entwicklungsprojekten allein bekämpft werden kann, sondern dass auch das Umfeld berücksichtigt werden muss. Das ist der Ansatz der *All Africa Conference of Churches* (AACC), die (mit Unterstützung von *Brot für Alle*) ein Programm für korruptionsfreie Kirchen in Afrika in Gang gesetzt hat.

Bei der Beurteilung von Fehlentwicklungen muss beachtet werden, dass es sich in der Regel um eine Gemengelage von Nicht-Können und Nicht-Wollen handelt. Entsprechend müssen sowohl Maßnahmen zur Weiterbildung und Qualifizierung als auch solche zur Kontrolle und Sanktionierung vorgesehen werden.

• Personal

Bei den Nordkirchen sollten die Abteilungen für Finanz- und Managementkontrolle personell so ausgestattet werden, dass sie ihre Aufgabe erfüllen können. Es muss klar gemacht werden, dass durch Einsparungen beim Personal die Erreichung der Projektziele in Frage gestellt werden kann.

Die Mitarbeiter der in den Hilfswerken für Programmgestaltung und für Finanzen zuständigen Abteilungen sollten enger zusammenarbeiten, um so besser über die in der jeweils anderen Abteilung auftauchenden Probleme informiert zu sein.

Entsante Fachkräfte sollten vor der Ausreise darauf vorbereitet werden, dass sie auf Fälle von Korruption stoßen können, und wie damit umzugehen ist. Für die Vorbereitungskurse sollten entsprechende Module entwickelt werden, für die Tätigkeit im Partnerland entsprechende Leitfäden.

Bei den Südkirchen sollte das projektdurchführende Personal ausreichend bezahlt werden, um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass es zu Veruntreuungen aus Not kommt. Es sollte Instrumente zur Hilfe in sozialen Notlagen geben (hierfür hat sich die Einrichtung von Sozialkassen als geeignetes Mittel erwiesen).

Das Personal muss in Projektmanagement und Finanzverwaltung qualifiziert sein. Soweit dies nicht der Fall ist, sollten Qualifizierungsangebote gemacht werden.

Bei der Einstellung von Personal soll nur die Qualifikation maßgeblich sein, und es soll auch kein überflüssiges Personal nur aus Gefälligkeit beschäftigt werden, weil dadurch das Personalbudget überlastet wird und die Gehälter der Einzelnen unter das Existenzminimum sinken können. Es ist besser, weniger, aber qualifiziertes Personal zu beschäftigen.

• Projektplanung

Bei der Projektauswahl und -planung muss vermieden werden, dass Ziele festgelegt werden, die in der aktuellen politischen Debatte im Norden favorisiert werden, die aber nicht den Bedürfnissen des Partners im Süden entsprechen, weil dies zur Zweckentfremdung von Mitteln verleiten würde.

Es darf keine „hidden agenda“ geben. Für zusätzliche Ziele müssen zusätzliche Mittel gesucht werden.

Es muss sichergestellt werden, dass die Projektbuchführung von der der pastoralen Aufgaben getrennt ist, und dass die Finanzierung der pastoralen Aufgaben unabhängig vom Projekt gewährleistet ist.

Die Frage, ob der Süd-Partner über die notwendigen Management- und Kontrollkapazitäten verfügt, muss zu den Terms of Reference der Projektprüfung gehören. Falls diese Befähigungen nicht vorhanden sind, muss ihr Erwerb im Rahmen der Projektaktivitäten vorgesehen werden.

Neue Länder, Sektoren und Partner sollen nicht in die Planung aufgenommen werden, wenn die Kapazitäten des Nordpartners – auch in Bezug auf die Finanzkontrolle – ausgelastet sind.

• Projektvereinbarungen

Maßnahmen zur Korruptionsprävention müssen in den Projektvereinbarungen festgeschrieben werden. Die Ziele des Projekts und die Zweckbestimmung der Mittel sollten möglichst genau festgelegt

werden, die Partner sollten sich verpflichten, davon nicht ohne Absprache abzuweichen. Dadurch können spätere Missverständnisse und strittige Auseinandersetzungen vermieden werden.

Die Projektvereinbarungen sollten eine Antikorruptions-Klausel enthalten. Sie sollten Maßnahmen zur Überwachung der Mittelverwendung vorsehen und Sanktionen für den Fall von Abweichungen festlegen.

In den Projektvereinbarungen sollte festgelegt werden, dass Projektmittel gegenüber dem deutschen Partner regelmäßig und formell abgerechnet werden müssen; eine formlose Bestätigung der zweckdienlichen Verwendung darf nicht genügen. Neue Mittel sollten nur dann ausgezahlt werden, wenn die bisherigen Mittel zeitplangerecht abgerechnet sind.

Der Text von Projektvereinbarungen sollte so formuliert sein, dass er beim Partner nicht zu Verständnisproblemen führt.

Die deutsche Seite sollte darauf dringen, dass der Text der Projektvereinbarungen nicht nur der Partnerorganisation, sondern auch der Zielgruppe (in deren Lokalsprache) bekanntgemacht wird, damit diese in der Lage ist, die Einhaltung der Projektziele und die zweckmäßige Verwendung der Mittel zu überprüfen. Nach Möglichkeit sollen die Vereinbarungen auch öffentlich bekannt gemacht werden.

• **Mittelverwaltung und Kontrolle**

Die Finanzverwaltung der Hilfswerke soll personell so ausgestattet sein, dass das Finanzgebaren der Projekte in angemessener Weise betreut werden kann. Wenn (etwa durch verstärkten Spendenfluss aus Anlass von Katastrophen) mehr Mittel zur Verfügung stehen als mit der vorhandenen Verwaltungsstruktur bewältigt werden können, gebietet es die Verpflichtung zu ordentlicher Haushaltsführung, das Personal aufzustocken. Das Beharren auf unangemessen niedrigen Verwaltungskosten eröffnet Einfallstore zur Korruption.

Entsprechendes gilt für die Finanzkontrolle. Eine Überprüfung der Projekte und eine Analyse von Fehlentwicklungen kosten zwar Geld, werden aber in den meisten Fällen mehr Geld sparen.

Gelder dürfen nur aufgrund förmlicher Projektanträge bewilligt und nur nach Unterzeichnung einer Projektvereinbarung ausgezahlt werden.

Soweit deutsche Partner Länderbüros vor Ort unterhalten und diese die Auszahlung von Projektmitteln übernehmen, sollten sie auch die Berechtigung haben, die Mittelverwendung zu überprüfen.

Es ist wichtig, dass es strikte Regeln für die Verwendung und Verwaltung der Projektmittel gibt. Diese Regeln sollten schriftlich festgehalten und jedem Beteiligten bekannt gemacht werden. Dazu gehört eine geordnete Buchführung, eine regelmäßige Finanzberichterstattung und die Führung von Inventarlisten. – Dabei ist die Verhältnismäßigkeit zu beachten: Die Regeln sollten dem Umfang des jeweiligen Budgets angepasst sein.

Die Mittel für Entwicklungsprojekte müssen getrennt von den übrigen Mitteln der Partnerorganisation (insbesondere solchen für die pastorale Arbeit) budgetiert und verwaltet werden. Um dies zu gewährleisten, hat es sich in einigen Fällen bewährt, dass kirchliche Partner zur Durchführung ihrer Entwicklungsprojekte eine separate Organisation (Social Service Society, lokales Entwicklungsbüro o. ä.) gründen, etwa auf Diözesan-Ebene. Es kann auch zweckmäßig sein, an Stelle der kirchlichen Träger mit nichtkirchlichen NROs zusammenzuarbeiten.

Wenn ein Projekt aus mehreren Quellen (Eigenmittel, verschiedene Geber) finanziert wird, oder wenn mehrere Projekte gleichzeitig gefördert werden, soll die Buchführung und Finanz-Berichterstattung das Gesamtbudget umfassen. Die Geber sollen sich auf eine einheitliche konsolidierte Buchführung einigen, aus der jeder Geber die für ihn relevanten Daten entnehmen kann. Damit kann einerseits vermieden werden, dass ein und dieselbe Ausgabe bei unterschiedlichen Gebern abgerechnet wird; andererseits erleichtert es die Arbeit des Finanzverantwortlichen auf Nehmerseite, da er sich nicht auf unterschiedliche Anforderungen von jedem Geber einstellen muss.

Die Vielzahl und Unterschiedlichkeit der verwaltungsmäßigen Anforderungen von Seiten der Geber führt bei den Nehmern häufig zur Überforderung, aus der sich wiederum neue Möglichkeiten zur Korruption ergeben. Andererseits sehen sich die Hilfswerke vielfach dazu gezwungen, Abrechnungskosmetik zu betreiben. All dies kann durch eine Vereinheitlichung der Buchführung vermieden werden.

Soweit das BMZ für jedes Projekt separate Kontenführung verlangt, sollten die kirchlichen Hilfswerke beim BMZ darauf dringen, dass dem Empfänger die Einheitlichkeit seiner Buchführung zugestanden wird, d. h. dass die Administration der Projekte partnerkonform arbeiten kann. Dazu müssten die Hilfswerke ihre Vorstellungen zunächst untereinander koordinieren. Es sollte geklärt werden, ob das deutsche Haushaltsrecht einen solchen Umgang mit der Abrechnung zulässt.

Die Projektbuchhaltung soll durch eine Person geprüft werden, die unabhängig von der Projektträger-Organisation und der Kirche ist. Um die Qualifikation und Zuverlässigkeit solcher Prüfer sicherzustellen, sollten entsprechende Maßnahmen getroffen werden (Liste von chartered accountants, Rotation, Zusammenarbeit mit internationalen Buchprüfungsfirmen etc.).

Bei Projekten, bei denen größere Aufträge an Unternehmen vergeben werden, ist die Gefahr der Veruntreuung in Form von „kickbacks“ besonders groß. Es müssen daher angemessene Ausschreibungsverfahren eingesetzt werden, mit ergänzenden Kontrollverfahren und Quervergleichen zu Marktpreisen. Hier hat sich das von Transparency International entwickelte Instrument des Integritätspakts bewährt.

Zusammen mit den Partnern sollten Codes of Conduct sowie Leitfäden und Checklists für Projektverwaltung und Buchhaltung entwickelt werden.

• **Zielgruppenbeteiligung und Transparenz**

Transparenz und Rechenschaftslegung (accountability) können viel bewirken, um der Korruption entgegenzutreten, und sind Bestandteil der Ethik christlicher Soziallehre. In der internationalen Arbeit zur Bekämpfung der Korruption hat sich gezeigt, dass Transparenz wirksamer sein kann als Kontrolle. Der Versuchung, Fehlverhalten zu vertuschen, kann so am besten entgegengetreten werden. Auch im Bereich der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit verspricht die Unzufriedenheit von Laien und Zielgruppen mit dem Ausbleiben versprochener Ergebnisse (Kontrolle von unten, „social audit“) größere Hoffnungen im Kampf gegen Korruption als Kontrolle von oben (die dennoch nicht überflüssig ist).

Deshalb sollten die Zielgruppen (oder Personen ihres Vertrauens) bei der Projektplanung beteiligt und über Projektbudget, Umsetzungspläne und die Verwendung der Mittel informiert werden. Sie sollten die Möglichkeit haben, die Projektabrechnung mit der Budgetplanung zu vergleichen. Institutionalisierte Beteiligung an Entscheidungen und Kontrolle durch die Vertretung der Zielgruppen, die auch Übersetzung in die Lokalsprache erfordert, sind in kirchlichen Entwicklungsprojekten nicht häufig vorzufinden. Dieser Ansatz ist aufwändig und erfordert einen hohen Grad an Engage-

ment und (demokratischer) Überzeugung. Es gibt jedoch Beispiele dafür, dass dies geschieht, insbesondere in Projekten mit partizipativem Ansatz.

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Zusammenarbeit mit säkularen Nichtregierungsorganisationen (NROs). Ein Teil der kirchlichen EZ-Mittel geht inzwischen an solche NROs, z. B. bei Projekten der Gemeinwesenentwicklung oder bei Mikrokreditvergabe. NROs sind natürlich ebenso anfällig für Korruption wie Kirchen oder Staat, jedoch können die Geber ihre Partner leichter auswählen und die Zusammenarbeit ggf. beenden. Auch bei der Zusammenarbeit mit NROs gelten alle Überlegungen der Einbindung durch Vertreter/innen der Zielgruppe, von unabhängigen Mitgliedern der Aufsichtsräte und von Laienorganisationen, wie bei Entwicklungsprojekten innerhalb der kirchlichen Institutionen.

Wenn mehrere Projekte in einer Diözese oder in einem anderen örtlichen Zusammenhang durchgeführt werden, kann ein runder Tisch gebildet werden, um den Beteiligten die Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch und zur gegenseitigen Abfrage von Ergebnissen zu geben.

Bei größeren Projekten sollten Projektbudget und Abrechnung öffentlich bekannt gemacht werden (lokale Presse, lokaler Rundfunk, Internet, öffentlicher Anschlag), damit auch die Öffentlichkeit eine Kontrolle ausüben kann. Um die Zielgruppe einzubeziehen, soll dies in geeigneter Form auch in der jeweiligen Lokalsprache geschehen. Die Forderung „Publish what you pay“, die seit einigen Jahren für die Beziehungen zwischen Erdölfirmen und Staaten erhoben wird, kann bei Projekten der Entwicklungszusammenarbeit eine ebenso heilsame Wirkung entfalten. Wenn die Finanzplanung von Projekten offengelegt wird, haben die Mitglieder von Zielgruppen ebenso wie die breitere Öffentlichkeit die Möglichkeit, die Einhaltung der Projektplanung und die Verwendung der Mittel zu kontrollieren.

Je nach den örtlichen Gegebenheiten können auch weitere Personen oder Gruppen zu Begleitung und Kontrolle eines Projekts herangezogen werden. Dabei soll möglichst nach Personen gesucht werden, die unabhängig genug sind, um keine Repressalien befürchten zu müssen.

• **Kontrolle durch Aufsichtsgremien**

In den Hilfswerken der Nordkirchen müssen die Aufsichtsgremien (Aufsichtsräte, Verwaltungsräte, Finanzbeiräte) die Möglichkeit haben, das Finanzgebaren zu überwachen und Unregelmäßigkeiten herauszufinden und abzustellen. Ihre Unabhängigkeit von der Leitung der Häuser muss organisatorisch gesichert sein, ebenso muss die Unabhängigkeit der Mitglieder dieser Gremien durch das Auswahlverfahren sichergestellt werden, wobei die personelle Identität von Mitgliedern des Vorstands und des Aufsichtsgremiums zu vermeiden ist.

Mitglieder der Aufsichtsgremien müssen ihre Aufgabe ernst nehmen und über entwicklungspolitische Sachkunde verfügen.

Für die interne Finanzkontrolle der Hilfswerke muss es möglich und zulässig sein, Mitglieder der Aufsichtsgremien direkt anzusprechen. Dies sollte statutarisch festgelegt sein.

In den Projekten im Süden sollten Beiräte gebildet werden, die die Projekte während ihrer Durchführung begleiten und in denen die Zielgruppe vertreten ist. Falls es eine separate Durchführungsorganisation für Entwicklungsprojekte gibt, sollte dieser Organisation ein Aufsichtsgremium beigegeben werden, das aus der Zielgruppe oder der Zivilgesellschaft besetzt wird. Den Mitgliedern eines solchen Gremiums sollte eine Schulung angeboten werden, um sie zur Kontrolle zu befähigen.

- **Beziehungen zum Geldgeber**

Da in Fällen, in denen Projektmittel veruntreut wurden, die Gefahr droht, dass der institutionelle Geldgeber deren Rückzahlung verlangt und dass das Ansehen der Organisation beeinträchtigt wird, ist es wichtig, mit dem Geldgeber für solche Fälle einvernehmliche Regelungsverfahren zu vereinbaren.

- **Nepotismus**

Spezieller Überlegungen bedarf es, um Mittel und Wege zu finden, wie bei der Vergabe von Positionen oder anderen Vergünstigungen Nepotismus verhindert werden kann.

Ein erprobtes Mittel in solchen Fällen sind Eignungstests. Es ist zu erwägen, ob die Hinzuziehung von Vertretern der Zielgruppen, von Fachexperten oder Mitgliedern anderer christlicher Kirchen zu größerer Objektivität bei der Vergabe führen kann.

- **Sanktionen**

Bei festgestellten Unregelmäßigkeiten sollte eine Untersuchung stattfinden, die Verantwortlichen sollten zur Rechenschaft gezogen, Sanktionen sollten ausgesprochen und durchgesetzt werden.

Ebenso wichtig wie die Sanktionierung von Personen ist es, aus jedem Einzelfall strukturelle und organisatorische Konsequenzen zu ziehen, um die aufgedeckten Einfallstore zur Korruption für künftig zu schließen.

Wichtig erscheint hierbei, dass Entscheidungen nicht von Einzelpersonen, sondern von Gremien getroffen werden sollten.

In Fällen, in denen höhere kirchliche Stellen eingeschaltet werden, sollte nach rein sachlichen Kriterien entschieden werden. Es muss verstanden werden, dass der beste Schutz gegen eine Schädigung des Rufs der Kirchen nicht in Vertuschung, sondern in ehrlichem Umgang auch mit Fehlverhalten besteht. In Fällen, in denen es tatsächlich übergeordnete Gründe für eine andere Zuordnung von Mitteln gibt, muss dies offen dargelegt werden.

- **Ombudsleute, Whistleblowers (Hinweisgeber)**

Es soll überlegt werden, in welcher Weise Ombudsleute in den hier besprochenen Zusammenhängen sinnvoll eingesetzt werden können.

Ombudsleute haben die Aufgabe, Anzeigen entgegenzunehmen (auch und gerade anonyme), weiterzuleiten und ggf. selbst weiterzuverfolgen, in Zweifelsfällen zu beraten. Ombudsleute sollen auch sicherstellen, dass es keine Repressionen gegen Personen gibt, die Fehlverhalten aufdecken (Schutz für „Whistleblowers“). Ombudsleute müssen deshalb unabhängig von den beteiligten Organisationen sein. Der Zugang zu ihnen muss allen Beteiligten (auf deutscher wie auf einheimischer Seite) einschließlich der Mitglieder der Zielgruppe bekannt und möglich sein.

Im Partnerland wird der Einsatz von Ombudsleuten auf der Ebene einzelner Projekte in der Regel nicht möglich sein, auch die Ebene von Partnerorganisationen ist meist wenig geeignet. Die Ebene der Bistümer könnte sich anbieten. Eventuell kann eine geeignete Person mithilfe einer neutralen Organisation wie des nationalen TI-Chapters gefunden werden.

Wenn von einer deutschen Organisation eine in Deutschland ansässige Ombudsperson benannt wird, wird es in der Regel für Personen im Partnerland schwierig oder unmöglich sein, diese Einrichtung zu nutzen. Es wird besonderer Anstrengungen bedürfen, die Adresse allen möglicherweise Interessierten zugänglich zu machen und auch, falls gewünscht, die Anonymität sicherzustellen.

Da eine Ombudsperson, die zur Neutralität und zum Schutz des Hinweisgebers verpflichtet ist, nicht der betroffenen Organisation angehören soll, bietet es sich an, dass mehrere Organisationen gemeinsam eine neutrale Ombudsperson benennen – möglicherweise je eine für die Hilfswerke im Bereich der evangelischen und der katholischen Kirche –, die weltweit über Internet erreichbar sein sollte.

- **Mitgliedschaft bei Transparency International**

Sowohl die deutschen Hilfswerke als auch die Partner im Süden sollten erwägen, korporative Mitglieder bei Transparency International (den jeweiligen nationalen Chapters) zu werden, um dort Partner für die Diskussion ihrer jeweiligen Probleme zu haben. TI Chapters gibt es weltweit in etwa 90 Ländern.

Ein *Project on Preventing Corruption in Humanitarian Assistance* wurde im Januar 2007 vom Internationalen Büro von TI angekündigt.

- **Interne Arbeitsgruppen**

Jeder Organisation wird empfohlen, eine interne Arbeitsgruppe zur Korruptionsprävention einzurichten, deren Aufgabe in Materialsammlung (Problemfälle ebenso wie Good Practices), der Analyse des Materials und der Planung von Strategien zur Korruptionsprävention besteht. Diese Arbeitsgruppen sollten Informationen und Erfahrungen mit den entsprechenden Arbeitsgruppen anderer Organisationen austauschen. Am Ende dieser Zusammenarbeit könnten eine Checklist, ein System des „Benchmarking“ und eine gemeinsame Handreichung zur Korruptionsabwehr („Tool Box“) stehen. Diese Arbeitsgruppen sollten über ihre Ergebnisse jährlich an das jeweilige Aufsichtsgremium ihrer Organisation berichten.

11. Nächste Schritte

Die Arbeitsgruppe legt dieses Papier nach Abschluss ihrer internen Beratungen den interessierten Hilfswerken vor mit der Bitte, die darin enthaltenen Überlegungen zunächst intern zu diskutieren und mit ihren eigenen Erfahrungen zu vergleichen. Mitglieder der Arbeitsgruppe stehen hierfür als Resource Persons zur Verfügung.

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, dass zu einem späteren Zeitpunkt Vertreter der Hilfswerke – getrennt nach Konfessionen oder gemeinsam – zusammenkommen, um Informationen über bisherige Initiativen zur Korruptionsprävention auszutauschen und über weitere geeignete Schritte zu beraten.

Ergebnis einer solchen Konferenz könnte sein, nicht nur eine Resolution zu verabschieden, sondern auch konkrete Arbeitsschritte zu verabreden. Unter anderem könnten ein Katalog offener Fragen erarbeitet („Schwachstellenanalyse“) und Aufträge zur Beantwortung dieser Fragen erteilt werden.

Weitere Schritte könnten in Dialogveranstaltungen innerhalb des internationalen Geberaustausches (CIDSE, APRODEV) und mit den Kirchen und Partnerorganisationen im Süden bestehen.

Anlage 1

Literatur

- Arbeitshilfen, 182 (2004): Soziale Einrichtungen in katholischer Trägerschaft und wirtschaftliche Aufsicht. Eine Handreichung des Verbands der Diözesen Deutschlands. Bonn; Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2004, 35 S.
- Bangert, Christopher (2006): Optimierung interner Aufsichts- und Kontrollstrukturen bei gemeinnützigen Organisationen, in: DZI Spenden-Almanach 2006/7, Berlin: DZI, S. 46-51
- Bendell, Jem (2006): Debating NGO Accountability. Genf/New York: UN Non-Governmental Liaison Service. August 2006
- Carr, Dhyanchand (Dec. 2006): What the Church is for, and what the Church is. Kanyakumari, Kanyakumari Peace Trust
- Cremer, Georg (2000): Korruption begrenzen – Praxisfeld Entwicklungspolitik. Freiburg: Lambertus-Verlag, 179 S. (Darin u. a.: NROs – Zuviel Vorschusslorbeeren?)
- Diakonischer Corporate Governance Kodex (DGK)(2005), in: Diakonie Korrespondenz 05/05, Stuttgart
- Eine Welt (Zs.), im Verbund mit darum, mitteilen, Zeit für Mission, auftrag (Schweiz) und Die Brücke (Österreich): Themenheft „Korruption – Betrug an den Armen“, Heft 2/2007
- Evangelische Akademie Bad Boll (1991): Korruption – eine Herausforderung für Gesellschaft und Kirche. Protokoll der Tagung vom 14. bis 16. 11. 1990 (darin Beiträge u. a. von Karl Rennstich, Horst Eberhard Richter und Joachim Lindau)
- Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit („Sozialwort der Kirchen“, 1997). Hannover/Bonn: EKD/DBK 1997
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (1995, 1995, 1996, 1998): Korruption als Entwicklungshindernis, Teil 1 - 4. Tagungs-Dokumentationen. Bonn: GKKE
- Gundlach, Gustav, SJ: Art. Katholische Soziallehre, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 4. Aufl., Bd. 6, S. 914
- Haller, Dieter / Shore, Chris (Hg., 2005): Corruption – Anthropological Perspectives. London: Pluto Press
- International Non-Governmental Organisations Accountability Charter (2005).
www.ingoaccountabilitycharter.org
- Jonas, Hans (1979): Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Frankfurt/M.: Insel
- Kalinna, Hermann E. J. (1997): Korruption aus Sicht der Theologie, in Reichmann/Schlaffke/Then: Korruption in Staat und Wirtschaft
- Kleiner, Paul (1992): Bestechung – eine theologisch-ethische Untersuchung. Bern: Peter Lang, 272 S.
- Körtner, Ulrich H. J. (1999): Evangelische Sozialethik. Göttingen: Vandenhoeck
- Picht, Georg (1965): Die Verantwortung des Geistes. Olten: Walter
- Pritzl, Rupert F. J. (1999): Korruption als ethische Herausforderung, in: Die Neue Ordnung, Februar 1999
- Rennstich, Karl Wilhelm (1990): Korruption – eine Herausforderung für Gesellschaft und Kirche. Stuttgart: Quell Verlag, 279 S.
- Rennstich, Karl Wilhelm (2005): Korruption und Religion. München: Rainer Hampp Verlag, 135 S.
- Stückelberger, Christoph (1999): Korruption bekämpfen. Eine drängende Aufgabe für Hilfswerke, Missionen und Kirchen. Bern: Brot für Alle, 37 S.
- Stückelberger, Christoph (2003): Continue Fighting Corruption. Experiences and Tasks of Churches and Development Agencies. Bern: Brot für Alle, 72 S.

Überblick, Der (Zs.), Heft 2, 2005: Dossier Korruption, S. 86-90 (darin: C. Stückelberger: Für ein Programm der Kirchen gegen Korruption; Bernd Ludermann: Kontrolle ist besser – wie kirchliche Hilfswerke sich vor Korruption schützen)

Überblick, Der (Zs.), Heft 2, 2006: Dossier Korruption – ein altes Übel neu entdeckt, S. 6-63 (darin u. a.: Klaus Schäfer: Korruption bei Hilfs- und Missionswerken)

World Council of Churches: Eighth Assembly of the WCC, Statement on Human Rights, Ziffer 3.

Anlage 2

Das Projektfördervolumen deutscher kirchlich orientierter Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit

Auswertung der aktuellen Jahresberichte (2005/2006)

Organisation	Konfession	Projektförderung in Mio. EUR	Jahr	Anmerkungen
Adveniat	Katholisch	40,0	2006	Allgemeine Projektbeihilfe
Brot für die Welt	Evangelisch	48,5	2006	Projektausgaben ohne Katastrophenfonds (Diakonie)
Caritas Internationalis (D)	Katholisch	48,0	2006	Projektausgaben Katastrophenhilfe u.a.
Christoffel Blindenmission	Evangelisch	35,3	2006	Projektaufwendungen
Diakonie Katastrophenhilfe	Evangelisch	40,3	2005	Projektausgaben
Evang. Entwicklungsdienst	Evangelisch	104,9	2006	Internationales Programm (ohne Inland 6,0 Mio., kontinentübergreifend 34,7 Mio.)
Evang. Missionswerk SWD	Evangelisch	7,8	2005	Ausgaben (Total)
Kindermissionswerk – Päpstliches Missionswerk in Deutschland	Katholisch	38,6	2006	Aktion Dreikönigssingen 2006
Kindernothilfe	Evangelisch	43,1	2006	Fördervolumen weltweit
Kirche in Not	Katholisch	10,3	2005	Weltweit 62,3 Mio. EUR
Kolping International	Katholisch	5,7	2006	
Misereor	Katholisch	149,9	2006	Projektbewilligungen, Gesamtvolumen 171,9 Mio. EUR
Missio Aachen u. München	Katholisch	70,8	2005	Projektarbeit gesamt
Renovabis	Katholisch	30,0	2006	Gesamtvolumen 36,1 Mio. EUR
Gesamtsumme		673,2		

Bei der Gesamtsumme handelt es sich **nicht um das gesamte Bilanzvolumen** der aufgeführten Organisationen sondern - mit wenigen Ausnahmen - bereinigt um interne Personal- und Sachaufwendungen lediglich um die Mittel, die laut Jahresberichte **direkt in die Projektförderung** geflossen sind. **Das Gesamtvolumen des Mitteltransfers deutscher kirchlicher Organisationen / Institutionen in der Entwicklungszusammenarbeit dürfte somit deutlich**

über 700 Mill. Euro

liegen. Der gesamte Mitteltransfer, den die Partner in den Entwicklungsländern insgesamt von religiösen Gemeinschaften erhalten, kann im Rahmen dieser Erfassung nicht ermittelt werden. Diverse Mittelflüsse der evangelischen Missionswerke und der katholischen Erzbistümer sind nicht erfasst.

Quellen: Jahresberichte der Organisationen im Internet

Hartwig Euler
Stand August 2007

Anlage 3

Transparency International

Transparency International (TI) ist die einzige internationale Nichtregierungsorganisation, die weltweit gegen die Korruption kämpft. TI wurde 1993 gegründet und hat sich seither zu einer effektiven und ernstgenommenen Organisation entwickelt. Das Internationale Sekretariat hat seinen Sitz in Berlin und arbeitet global durch etwa 90 „National Chapters“ im Norden wie im Süden der Welt, die mit TI affiliert, aber ansonsten rechtlich und finanziell selbständig sind. Seit 1997 besorgt TI das Sekretariat für die jährlichen Internationalen Anti-Korruptions-Konferenzen.

TI veröffentlicht jährlich den Corruption Perception Index (der 2006 Auskunft über 163 Länder gab), das Global Corruption Barometer und den Global Corruption Report, in unregelmäßigen Abständen den Bribe Payers Index. Weitere Publikationen: TI Source Book; Corruption Fighter's Tool Kit; Stealing the Future – Corruption in the Classroom; Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations 2005.

TI sucht Koalitionen mit allen gesellschaftlichen Gruppen, vor allem in der Politik, im öffentlichen Dienst, in der Wirtschaft und in der Zivilgesellschaft. Der Schlüsselbegriff der Korruptionsbekämpfung ist „Transparenz“. Da Korruptionstäter alles daran setzen, ihr Tun zu verschleiern, muss Öffentlichkeit und Überprüfbarkeit hergestellt werden, wo immer die gegebenen Strukturen korruptes Verhalten erleichtern.

TI setzt die Schwerpunkte seiner Arbeit in fünf Bereichen:

- Corruption in Politics
- Corruption in Public Contracting
- Corruption in the Private Sector
- International Anti-Corruption Conventions
- Poverty and Development

Das deutsche Chapter von Transparency International (TI-D) wurde ebenfalls 1993 gegründet. Es hat individuelle wie korporative Mitglieder, zu letzteren gehören Wirtschaftsunternehmen, kommunale Körperschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen. Ende 2006 hatte TI-D 703 individuelle und 33 korporative Mitglieder. In der aktiven Arbeit sind außer Vorstand und Geschäftsführung vor allem 7 Regionalgruppen und 15 Themengruppen tätig.

Schwerpunkte der Arbeit des deutschen Chapters sind:

- Korruptionsprävention in der Öffentlichen Verwaltung
- Informations- und Akteneinsichtsrechte gegenüber der Öffentlichen Verwaltung
- Einrichtung eines Zentralregisters für durch Korruption aufgefallene Firmen
- Begrenzung von Ämterpatronage und Parteibuchwirtschaft
- Regelungen gegen Abgeordnetenbestechung
- Korruptionsprävention im Gesundheitswesen
- Korruptionsprävention in Wirtschaftsunternehmen
- Umsetzung von internationalen Anti-Korruptions-Konventionen
- Korruptionsprävention bei Exportkrediten
- Korruptionsprävention in der Entwicklungszusammenarbeit.

Anlage 4

Autoren

Dr. Christiane Aschoff-Ghyczy, Soziologin. Promotionsforschung über das ländliche Bildungswesen im Iran. 20 Jahre lang freiberufliche Gutachterin für deutsche Geberorganisationen, (u. a. BMZ, KfW, GTZ, EED, Misereror, Deutsche Welthungerhilfe und Kindernothilfe). Regional hauptsächlich in Indien und Afrika. Sektoral: informelle Berufsausbildung, ländliche Entwicklung, Gemeinwesenentwicklung, Organisation von Selbsthilfegruppen und Netzwerken. Mitglied von Transparency Deutschland.

Karin Döhne, MBA. 1985 - 1995 als Fachkraft in verschiedenen Funktionen und Projekten (Basisgesundheits- und ländliche Entwicklung) in Nepal, 1996 - 2001 Dienste in Übersee, Stuttgart, seit 2001 Regionalleitung Afrika 1 beim Evangelischen Entwicklungsdienst, Bonn. Mitglied von Transparency Deutschland.

Clemens Ecken, Kaufmann. 1985 - 1990 Geschäftsführer eines grafischen Betriebes, 1990 - 1999 Finanzberater für verschiedene Organisationen der EZ in Lateinamerika, seit 2000 Auslands-Controller bei der Kindernothilfe, Duisburg.

Hartwig Euler. Ausbildung zum Bankkaufmann, Studium der Betriebswirtschaft (FH Köln). Mehrere Jahre in der Kreditwirtschaft tätig. 1998 - 2002 Entwicklungshelfer bei der Sudan Catholic Bishops Conference als Finanzadministrator und Berater für Organisationsentwicklung. Seit 2003 Geschäftsführer des Arbeitskreises „Lernen und Helfen in Übersee“ und der „Arbeitsgemeinschaft der Entwicklungsdienste“. Mitglied von Transparency Deutschland.

Dr. Eike Gelfort, Dipl.-Physiker, langjährige Tätigkeit im Anlagenbau und in der Energiewirtschaft, Mitglied der Wirtschaftsgilde e.V. (Evangelischer Arbeitskreis für Wirtschaftsethik und Sozialgestaltung, korporatives Mitglied von Transparency Deutschland).

Sonja Grolig, Dipl.-Finanzwirtin und Dipl.-Theologin (kath.). 1998 - 2002 als Entwicklungshelferin Finanzberatung in unterschiedlichen Diözesen in Afrika, seit 2002 Regionalreferentin bei der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe, Köln. Mitglied von Transparency Deutschland.

Reinold E. Thiel, Journalist und Gutachter. 1963 - 1970 Westdeutscher Rundfunk (Fernsehen), 1971 - 1990 für verschiedene Organisationen der deutschen EZ (FES, GAWI/GTZ, DED, DVV) in Afrika und im Nahen Osten, 1992 - 2003 Chefredakteur von E+Z. Gründungsmitglied von Transparency Deutschland, Mitglied des Vorstands bis 2004.

MACHT DER KORRUPTION EIN ENDE

Unterstützen Sie Transparency Deutschland!

Transparency Deutschland bekämpft Korruption in Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft. Um unabhängig und wirkungsvoll arbeiten zu können, sind wir auf Ihre Unterstützung angewiesen. So können Sie aktiv werden:

Förderbeitrag

Regelmäßige Förderbeiträge geben uns eine hohe Planungssicherheit und stärken unsere Unabhängigkeit. Wir informieren Sie regelmäßig über unsere Arbeit.

Spende

Einzelne Spenden ermöglichen es uns Projekte durchzuführen, die sonst nicht möglich wären.

Mitglied

Werden Sie Mitglied bei Transparency Deutschland. Bringen Sie sich aktiv ein. Zum Beispiel in einer unserer Regionalgruppen oder bei Schwerpunktthemen wie Wirtschaft, Politik, Sport, Gesundheitswesen oder Entwicklungszusammenarbeit.

Weitere Informationen dazu finden Sie auf unserer Website: www.transparency.de

Spendenkonto:

Transparency International Deutschland e.V.
HypoVereinsbank Berlin (BLZ 100 208 90)
Kto. Nr. 56 11 679





Transparency International Deutschland e.V.
Geschäftsstelle
Alte Schönhauser Straße 44
10119 Berlin
Tel: 030-549898-0
Fax: 030-549898-22
office@transparency.de
www.transparency.de