Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit

Der Beitrag der Qualifikationskriterien der DEZA für die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs zur Korruptionsbekämpfung und -prävention

Masterarbeit
Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

eingereicht von:

Zaira Esposito
aus Sessa (TI) / Matrikel-Nr. 07-056-567

Bern, 30.09.2013

Danksagung

Zunächst möchte ich mich bei allen Interviewpartnern für die aufschlussreiche Zusammenarbeit bedanken. Ohne deren Bereitschaft hätte vorliegende Masterarbeit nicht realisiert werden können. Bedanken möchte ich mich ebenfalls bei Prof. Dr. Steiner für seine Betreuung und die wertvollen Ratschläge zur Masterarbeit. Herzlichen Dank auch an allen Korrekturleser und Korrekturleserinnen dieser Masterarbeit, insbesondere Angela Luongo und Karin Weibel. Mein besonderer Dank gilt meiner Familie und meinem Freund Fabian Käser für die Unterstützung, die ich während meiner gesamten Universitätszeit und insbesondere während der Verfassung dieser Arbeit erhalten habe. Ein ganz grosses Dankeschön geht an meine Freunde für die moralische Unterstützung. Danke allen, die ich sonst noch auf meinem Weg kennengelernt habe und die mein Leben bereichert haben.

Abstract

Korruption wird in der wissenschaftlichen Literatur und im Anwendungsbereich in Anlehnung an Transparency International als Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Nutzen verstanden. Korruption stellt im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ein grosses Problem dar. Neben einer ineffizienten Ressourcenallokation kann sie strafrechtliche Folgen für die betroffenen Organisationen nach sich ziehen und deren Reputation sowie deren Glaubwürdigkeit beeinträchtigen. Zum Erreichen der Entwicklungsziele der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des Bundes (DEZA) arbeitet diese eng mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zusammen. Wie andere Akteure, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, sind auch Schweizer NGOs und deren Partner bei ihren Tätigkeiten einem hohen Korruptionsrisiko ausgesetzt. Die vorliegende Arbeit fokussiert auf die Zusammenarbeit der DEZA mit NGOs durch sog. Programmbeiträge. Durch Programmbeiträge unterstützt die DEZA durch mehrjährige finanzielle Beiträge Aktivitäten von Schweizer NGOs in verschiedenen Aktionsfeldern. Bei der Zulassung von Schweizer NGOs für die Programmbeiträge stützt sich die DEZA auf spezifische Qualifikationskriterien. Diese Kriterien erlauben es der DEZA, in Übereinstimmung mit den Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung aus dem Jahr 1998, eine sorgfältige Beurteilung und Auswahl der durch Programmbeiträge unterstützten NGOs zu gewährleisten und dabei auch deren Korruptionsanfälligkeit zu kontrollieren. Die vorliegende Masterarbeit widmet sich der Frage, inwiefern die von der DEZA festgelegten Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs zur Korruptionsbekämpfung und -prävention beitragen. Die für diese Arbeit durchgeführte Literatur- und Dokumentenanalyse und die Experteninterviews zeigen, dass die Qualifikationskriterien einen wichtigen Beitrag zur Minimierung des Korruptionsrisikos der durch Schweizer NGOs getätigten Entwicklungszusammenarbeit leisten, auch wenn es nie möglich sein wird, Korruption gänzlich auszumerzen. Die Arbeit hat zudem ergeben, dass die DEZA durch ständige Diskussionen mit den schweizerischen NGOs weitere unerlässliche Massnahmen zur Eingrenzung von Korruption implementiert hat. Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention, die bei den Qualifikationskriterien der DEZA noch fehlen, müssen daher nicht zwingend in diese Kriterien integriert werden, sondern könnten auch im Rahmen von Diskussionen angesprochen werden.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung ..... **I**

Abstract ..... **II**

1. Einleitung **1**

1.1 Ausgangslage und Problemstellung 3

1.2 Ziel der Arbeit und Abgrenzung 4

1.3 Vorgehen und Methode 5

1.4 Aufbau der Arbeit 6

1.5 Aktueller Stand der Forschung und Lehre 7

2. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen **9**

2.1 Korruptionsbegriff 9

2.2 Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit 11

2.2.1 Konsequenzen der Korruption 14

2.2.2 Massnahmen zur Korruptionsprävention in der Entwicklungszusammenarbeit 16

2.3 Korruptionsbekämpfung durch die DEZA 24

2.3.1 Interventionsbereiche der DEZA zur Korruptionsbekämpfung 26

2.4 Entwicklungszusammenarbeit des Bundes 29

2.4.1 Zusammenarbeit mit NGOs 31

2.5 Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs 32

2.5.1 Qualifikationskriterien 34

2.5.2 Die ZEWO Zertifizierung 37

2.5.3 Qualifikationskriterien und Korruptionsprävention 39

3. Qualitative Studie zu Qualifikationskriterien und Korruptionsprävention **45**

3.1 Methodische Vorgehensweise 45

3.1.1 Erhebungsmethode 45

3.1.2 Auswertungsmethode 48

3.2 Darstellung der Ergebnisse 51

3.2.1 Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit 52

3.2.2 Vergabe von Programmbeiträgen in der Praxis 54

3.2.3 Massnahmen zur Korruptionsprävention 58

3.3 Diskussion der Ergebnisse 64

4. Schlussfolgerungen und Grenzen der Arbeit **68**

Literaturverzeichnis ..... **VI**

Anhang XI
Anhang 1: Bilaterale Verpflichtungen nach Vertragspartnern XI
Anhang 2: Zusammenarbeit mit Schweizer NGOs XII
Anhang 3: Qualifikationskriterien der DEZA XIII
Anhang 4: Interviewleitfäden XVII
Interviewleitfaden für externe Experten XVII
Interviewleitfaden für Vertreter NGOs XVIII
Interviewleitfaden für Vertreter DEZA XX
Selbständigkeitserklärung XXII
Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit XXIII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verfahrensmodell Vergabe von Programmbeiträgen 33

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Qualifikationskriterien Identität und Engagement 35
Tabelle 2: Qualifikationskriterien Gouvernanz und Strategie 36
Tabelle 3: Qualifikationskriterien Management- und Leistungssystem 37
Tabelle 4: Qualifikationskriterien und Korruptionsprävention 42

Abkürzungsverzeichnis

ACTT	Anti-Corruption Task Team
BIG	Basel Institute on Governance
CPI	Corruption Perceptions Index
DAC	Development Assistance Comitee
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
GAC	Governance and Anti-Corruption Strategy
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
ICAR	International Centre On Asset Recovery
IRG	Implementation Review Group
IKS	Internes Kontrollsystem
MDG	Millennium Development Goals
NGO	Nichtregierungsorganisation (Non-governmental organisation)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PPP	Public-Private Partnership
UNCAC	Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (United Nations Convention Against Corruption)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
StAR	Stolen Asset Recovery

1. Einleitung

Transparency International, die führende Nichtregierungsorganisation (sog. NGO: „Non-governmental organisation“) im Bereich der Korruptionsbekämpfung, definiert Korruption als Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Nutzen (Transparency International Schweiz 2010: 9, vgl. 2.1 Korruptionsbegriff). Korruption ist ein weltweit verbreitetes Phänomen und prägt Praktiken von öffentlichen Verwaltungsträgern, Politikern, aber auch von Akteuren der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft (Bayer 2011: 112; DEZA 1998: 5).

Obwohl von einigen Autoren bis vor kurzem die Sichtweise vertreten wurde, dass Korruption positive Auswirkungen auf die jeweiligen Gesellschaften haben kann (Cremer 2008: 33), gibt es heutzutage keine Zweifel mehr über ihre negativen Konsequenzen (Bayer 2011: 111; Böckmann 2011: 150; Cremer 2008: 33). Korruption wird als eines der grössten sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungshemmnisse anerkannt, welches auch die Armut verschärft (Koechlin 2008: 5; Moyo 2011: 88). Sie hat auch Auswirkungen auf die Einkommensverteilung in den betroffenen Ländern und erschwert im Allgemeinen den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und zur Grundversorgung für ärmere Menschen (BMZ 2012: 4; Lachmann 2010: 148; Koechlin 2008: 7). Korrupte Praktiken verzerren dazu den Wettbewerb innerhalb einer Gesellschaft, untergraben die Rechtssicherheit und stören Demokratisierungsprozesse (BMZ 2012: 4; Bayer 2011: 113; DEZA 1998: 5).

Auch für die in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Akteure stellt Korruption ein grosses Problem dar. Einerseits führen korrupte Praktiken zu einer ineffizienten Ressourcenallokation, was letztendlich die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit beeinträchtigt und die Armutsbekämpfung erschwert. Andererseits können diese Praktiken strafrechtliche Folgen für die betroffenen Organisationen nach sich ziehen und deren Reputation und Glaubwürdigkeit gefährden. Da diese Akteure oft in Ländern operieren, in denen korrupte Praktiken zum Alltag gehören, sind sie dort stärker mit dem Problem der Korruption konfrontiert als in der Schweiz. Hinzu kommt, dass Hilfsgelder korrupte Strukturen unter Umständen sogar verstärken können (Cremer 2008: 47; DEZA 1998: 7; Moyo 2011: 91; Transparency International Österreich 2012: 17; Transparency International Schweiz 2010: 18; Trivunovic et al. 2011: 4). Organisationen, die in diesen Ländern arbeiten, sind jedoch nicht nur einem erhöhten externen Korruptionsrisiko,[1] sondern auch einem erhöhten internen Korruptionsrisiko[2] ausgesetzt (Cremer 2008: 108; Transparency International Schweiz 2010: 18).

[1] Externes Korruptionsrisiko beschreibt korrupte Praktiken, die von organisationsfremden Akteuren an die Organisation herangetragen werden, bspw. Forderungen nach Schmiergeldzahlungen (Cremer 2008: 108; Transparency International Schweiz 2010: 9).

[2] Unter dem Begriff „internes Korruptionsrisiko“ wird der Machtmissbrauch von Projektleitern, denen bestimmte Macht anvertraut wird, verstanden. Dazu gehört bspw. Veruntreuung von Projektgeldern für private Zwecke (Cremer 2008: 108; Transparency International Schweiz 2010: 9)

Für die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des Bundes (DEZA) stellt Korruption auch ein grosses Problem dar. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, der Ostzusammenarbeit und der humanitären Hilfe arbeitet sie für die Erreichung ihrer Zielsetzungen mit verschiedenen NGOs zusammen (DEZA 2007: 1). Diese sind ebenfalls einem hohen Korruptionsrisiko ausgesetzt (Trivunovic et al. 2011: 5). Die DEZA ist als Teil der Bundesverwaltung gegenüber der Schweizer Bevölkerung und dem Parlament verpflichtet, bei der Haushaltsführung die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (DEZA 1998: 7; DEZA 2006: 9). Artikel 57 Absätze 1 und 2 des Finanzhaushaltsgesetztes schreibt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

> Die Verwaltungseinheiten sind verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte. Sie dürfen nur im Rahmen bewilligter Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen leisten. Die Kredite dürfen nur für den bewilligten Zweck und für unerlässliche Bedürfnisse verwendet werden.

Korrupte Praktiken, die entgegen dieser Grundsätze durchaus noch vorkommen (vgl. Transparency International Schweiz 2010) führen jedoch dazu, dass gegen diese rechtlichen Vorschriften verstossen wird und somit Projektgelder für einen nicht vorgesehenen Zweck verwendet werden. Dabei kann die durch die Korruption verursachte Zweckentfremdung von Steuergeldern auch das Vertrauen der übergeordneten Bundesbehörden und letztlich der Öffentlichkeit in die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA untergraben, was mittelbar sogar die internationale Solidarität der Schweiz schwächen kann (DEZA 1998: 7, vgl. 2.2.1 Konsequenzen der Korruption). Es ist deshalb wichtig, dass sich die DEZA für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung engagiert. Da die DEZA im Rahmen ihrer Zielsetzungen mit NGOs und privaten Entwicklungsorganisationen zusammenarbeitet, muss sie auch sicherstellen, dass ihre Partnerorganisationen bei der Durchführung delegierter Aktivitäten korruptionsfrei handeln (DEZA 1998: 7). Dafür benötigt sie wirksame Steuerungsmechanismen und Kontrollmassnahmen.

Die vorliegende Masterarbeit geht der Frage nach, inwiefern die DEZA bei den von ihr unterstützten NGOs durch sog. „Qualifikationskriterien“[3] das Korruptionsrisiko eingrenzen kann. Sie setzt sich zum Ziel, die Thematik der Korruption bei von der DEZA unterstützen NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit zu untersuchen und dabei einen Beitrag dazu zu leisten, die Korruptionsproblematik in der Entwicklungszusammenarbeit zu enttabuisieren. Solange Korruption ein Tabuthema bleibt, ist es nicht möglich, diese effektiv zu bekämpfen.

[3] Was diese „Qualifikationskriterien“ genau beinhalten, wird später ausführlicher dargestellt. Auch die Fragestellung wird noch detaillierter vorgestellt.

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Entwicklungszusammenarbeit ist Bestandteil der schweizerischen internationalen Zusammenarbeit des Bundes (Bundesrat 2010: 1420; Holenstein 2010: 27). Sie strebt gemäss dem Bundesrat (2010: 1420) soziale, ökonomische und politische Veränderungen sowie Transitionen in den Partnerländern und im Allgemeinen auf der globalen Ebene an. Die DEZA bezieht sich dabei eher auf eine langfristige Perspektive und fördert den Austausch von Wissen und Erfahrungen zwischen den schweizerischen Kompetenzzentren und lokalen Partnern (Bundesrat 2010: 1420, vgl. 2.4 Entwicklungszusammenarbeit des Bundes). Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit wurde zu einem wesentlichen Teil durch NGOs und zivilgesellschaftliche Initiativen geprägt und gestaltet (DEZA 2007: 1; DEZA 2013a). Die NGOs verfügen laut dem Bundesrat (2010: 1421) über langjährige Erfahrungen in wichtigen Bereichen der Armutsbekämpfung, in der Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen, in der Prävention und Bewältigung von Konflikten, in der Nothilfe und im Wiederaufbau. Ausserdem übernehmen sie gemäss der DEZA (2013a) im Kontext eines gesellschaftlichen Wandels, einer zunehmenden internationalen Verflechtung und der Globalisierung eine wesentliche Rolle ein. Sie setzen sich mit Themen und Anliegen auseinander, welche ansonsten keine eigene Lobby hätten und deshalb keine zentrale Stelle in der politischen Agenda einnehmen könnten. Aus diesem Grund arbeitet der Bund seit 1961 im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit NGOs zusammen und sieht seit 1976 durch das Inkrafttreten des Gesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) und die dazugehörige Verordnung (SR 974.01) von 1977 die Zusammenarbeit mit privaten Organisationen ausdrücklich in den rechtlichen Vorschriften vor (Bundesrat 2010: 1421). Heutzutage führt die DEZA zirka 36% der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit[4] mit dem Süden über schweizerische NGOs und private Entwicklungsorganisationen durch (Bundesrat 2012: 296, vgl. Anhang 1 Bilaterale Verpflichtungen nach Vertragspartnern). Im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit konzentriert sich die DEZA (2007: 3) auf zwei Zusammenarbeitsformen: die Programmbeiträge und die Mandate (Bundesrat 2010: 1422; DEZA 2013b). Durch die Mandate vergibt die DEZA Aufträge an spezialisierte NGOs für die Realisierung bestimmter Projekte oder auch für eine thematische und technische Beratung (Bundesrat 2010: 1422; DEZA 2007: 5). Mittels Programmbeiträgen unterstützt die DEZA hingegen die Aktivitäten von Schweizer NGOs in verschiedenen Aktionsfeldern (DEZA 2007: 3). Bei der Vergabe von

[4] Unter dem Begriff „bilaterale Entwicklungszusammenarbeit“ versteht man gemäss der DEZA (2011: 7) die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit auf Projekt- und Programmebene, die Unterstützung der Partnerländer und die Hilfe vor Ort. Die „multilaterale Entwicklungszusammenarbeit“ stellt hingegen das Schweizer Engagement in Institutionen wie der UNO, der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken oder globalen Netzen dar (DEZA 2011: 7). In vorliegender Arbeit wird aufgrund der ausgewählten Fragestellung ausschliesslich auf die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit Bezug genommen.

Programmbeiträgen stützt sich die DEZA auf spezifische Qualifikationskriterien (Bundesrat 2010: 1422, Bundesrat 2012: 281). Auch wenn nicht immer explizit genannt, beinhalten diese Kriterien Aspekte, die zur internen Korruptionsrisikominimierung beitragen (vgl. Chene 2013; Cremer 2008; Huber-Grabenwarter 2011; Trivunovic 2011; Trivunovic et al. 2011; Transparency International Österreich 2012; Transparency International Schweiz 2010). Es kann somit angenommen werden, dass die Qualifikationskriterien konform mit den Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung der DEZA sind (1998).[5] In dieser Hinsicht hebt die DEZA explizit hervor, dass durch eine sorgfältige Auswahl ihrer Partner (sog. „Partnerassessment“) das Korruptionsrisiko minimiert werden kann (1998: 15). Dennoch treten immer wieder korrupte Praktiken sowohl bei Tätigkeiten von NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit als auch bei den von der DEZA unterstützten Projekten auf (vgl. Transparency International Schweiz 2010: 18). Dies ist gemäss der DEZA (1998: 7) auf die Tatsache zurückzuführen, dass dort, wo grosse finanzielle Transaktionen über dezentrale Strukturen abgewickelt werden und zusätzlich das Umfeld hoch korrupt ist, das Korruptionsrisiko erheblich erhöht ist.

1.2 Ziel der Arbeit und Abgrenzung

Die vorliegende Masterarbeit widmet sich der Frage, weshalb korrupte Praktiken immer noch auftreten, obschon die von der DEZA festgelegten Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs auch Instrumente enthalten, die zur Korruptionsprävention und -bekämpfung beitragen sollten. In dieser Hinsicht soll die folgende Fragestellung beantwortet werden:

> *Inwiefern tragen die von der DEZA festgelegten Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs zur Korruptionsbekämpfung und -prävention bei?*

Um diese Frage zu beantworten, ist es notwendig genauer zu analysieren, wie die Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen aus Sicht der betroffenen Akteure und externer Experten in der Praxis helfen, Korruption vorzubeugen und diese zu bekämpfen. Daraus ergibt sich weiterführend die Frage, wie diese Qualifikationskriterien so verbessert werden könnten, dass die betroffenen, von der DEZA unterstützten NGOs weniger korruptionsanfällig werden. Ziel dieser Arbeit ist es, durch die Behandlung dieser Fragestellung einen Beitrag dazu zu leisten, die bereits existierenden Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention zu analysieren und dabei auch Empfehlungen für weitere Qualifikationskriterien oder Massnahmen abzugeben, um das Korruptionsrisiko besser eindämmen zu können. Die Masterarbeit beschränkt sich auf die Analyse von Korruption in der Entwicklungszusam-

[5] Vgl. Kapitel 2.3 Korruptionsbekämpfung durch die DEZA.

menarbeit der DEZA[6] und fokussiert dabei auf NGOs, die von der DEZA mittels Programmbeiträgen unterstützt werden, da diese Form von Zusammenarbeit im Gegensatz zu den Mandaten ausschliesslich mit Schweizer NGOs besteht und deshalb die Einbeziehung der betroffenen Akteure ins Sampling ermöglicht (DEZA 2013b; vgl. Anhang 2 Zusammenarbeit mit Schweizer NGOs).

1.3 Vorgehen und Methode

Die Fragestellung der vorliegenden Masterarbeit macht den Einsatz zweier Forschungsmethoden der qualitativen Sozialforschung notwendig. Neben einer vertieften Literatur- und Dokumentenanalyse[7] zwecks einer theoretischen Untersuchung des Beitrags der von der DEZA verwendeten Qualifikationskriterien zur Korruptionsbekämpfung und -prävention wird die Durchführung von Interviews zur Wahrnehmung und Wirkung dieser Kriterien in der Praxis vorgenommen. Die dazu durchgeführten Experteninterviews dienen dazu, einen praktischen Einblick in das Problemfeld zu gewinnen. Die Kombination unterschiedlicher Methoden, im vorliegenden Fall einer Literatur- und Dokumentenanalyse und der Durchführung von Experteninterviews, wird in der Literatur (Flick 2011; Gläser & Laudel 2004: 102) als „Triangulation“ bezeichnet. Dadurch soll erreicht werden, dass die spezifischen Schwächen einer Forschungsmethode durch die Stärken einer anderen Methode kompensiert werden. Die vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse, die anhand einer Literatur- und Dokumentenanalyse herauskristallisiert werden, dienen auch als Ausgangspunkt zur groben Strukturierung der Leitfäden für die Interviews. Für die Literatur-und Dokumentenanalyse wurde auf bestehende Publikationen zum Thema Korruptionsbekämpfung und -prävention in der Entwicklungszusammenarbeit sowie auf interne Dokumente der DEZA zurückgegriffen. Ergänzend wurden von der DEZA veröffentlichte Dokumente zur Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit aufgegriffen, wobei die Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung (1998) und die DEZA-Strategie (2006) in die Analyse miteinbezogen wurden. Neben den Publikationen von Transparency International, einer NGO, die im Bereich der Korruptionsbekämpfung und -prävention eine Schlüsselfunktion hat, beruht die Analyse auch auf wissenschaftlicher Literatur von anderen Autoren und Autorinnen, die sich mit der Korruptionsthematik auseinandersetzen. Um die Sichtweise der betroffenen Akteure und externen Experten in Bezug auf den

[6] Die internationale Zusammenarbeit der DEZA umfasst die humanitäre Hilfe, die Ostzusammenarbeit und die Entwicklungszusammenarbeit. In allen drei Bereichen arbeitet die DEZA mit Schweizer NGOs zusammen (Bundesrat 2012: 280; DEZA 2007: 1, vgl. oben). In der vorliegenden Masterarbeit wird aber der Schwerpunkt auf die Entwicklungszusammenarbeit gelegt, da in der Literatur von „Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit“ im Allgemeinen gesprochen wird und diese Differenzierung somit nicht besteht.

[7] Laut Brüsenmeister (2008: 16) bilden Dokumente neben Beobachtungen und Befragungen den dritten Zugang zur Empirie. Dokumente liegen hautsächlich in Textform vor. Als Dokumente werden jedoch auch Rundfunk- und Fernsehsendungen und Filme bezeichnet. Dokumente werden neben anderen Methoden zur Datenerhebung verwendet, um soziale, politische oder historische Hintergründe zu beleuchten.

tatsächlichen Beitrag der Qualifikationskriterien zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption analysieren zu können, wurden Interviews durchgeführt. Dabei zeigte sich das sog. „Experteninterview“, wie es bspw. Gläser und Laudel (2004) beschrieben, als die geeignetste Methode. Es wurden sieben Interviews mit Experten durchgeführt, damit ein möglichst weites Spektrum an Informationen erzielt werden konnte. Die Anzahl der Interviewpartner war zwar durch die zur Verfügung stehende Zeit begrenzt. Für eine qualitative Datenerhebung stellt die sorgfältig abgewogene Auswahl aber durchaus ein repräsentatives Sampling dar (vgl. Gläser & Laudel 2004: 114). Die durchgeführten Interviews wurden anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet (vgl. Mayring 2008). Durch diese Auswertungsmethode wurden aus dem transkribierten Interviewmaterial die nötigen Informationen entnommen, die für die Beantwortung der Fragestellung von Relevanz sind und einen Vergleich mit den Erkenntnissen der Literatur- und Dokumentenanalyse ermöglichen.

1.4 Aufbau der Arbeit

Diese Arbeit gliedert sich neben der Einleitung in drei Kapitel. Im ersten Kapitel zu theoretisch-konzeptionellen Grundlagen werden zunächst anhand einer Literatur- und Dokumentenanalyse die begrifflichen Grundlagen für die Arbeit gelegt. Dabei wird zuerst eine Begriffsdiskussion zu Korruption abgehandelt, um im zweiten Teil die Korruptionsproblematik innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit aufzuzeigen. Es werden neben einer Einführung in die Thematik und einer Beschreibung der Konsequenzen der Korruption auch die für entwicklungspolitische Akteure empfohlenen Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention vorgestellt. Weiter werden die Instrumente zur Korruptionsbekämpfung der DEZA präsentiert, worauf eine kurze Beschreibung der wichtigsten Elemente der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes sowie der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit der DEZA mit NGOs folgen. Schliesslich wird im letzten Teil des ersten Kapitels näher auf die Beiträge der DEZA zu NGO-Programmen eingegangen, indem zunächst kurz die Kategorien der Qualifikationskriterien aufgezeigt und die zentralen Elemente der ZEWO-Zertifizierung dargestellt werden. In einem weiteren Schritt wird der Frage nachgegangen, inwiefern diese Qualifikationskriterien aus einer theoretischen Perspektive, die in der Literatur- und Dokumentenanalyse dargestellt wird, zur Korruptionsprävention beitragen können. Im zweiten Kapitel werden zuerst das methodische Vorgehen, die Erhebungs- und Auswertungsmethode der qualitativen Studie beschrieben. Anschliessend werden die Ergebnisse der qualitativen Studie präsentiert. Dabei wird zuerst auf die Thematik der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit eingegangen, um danach die Vergabe von Programmbeiträgen aus Sicht der betroffenen Akteure und der externen Experte zu betrachten. Weiter wird näher auf die Massnahmen zur Korruptionsprävention eingegangen. Schliesslich werden die Ergebnisse der qualita-

tiven Studie anhand der Erkenntnisse aus der Literatur- und Dokumentenanalyse diskutiert. Im letzten Kapitel werden die Erkenntnisse der Arbeit zusammenfassend dargestellt, wobei auch die Grenzen dieser Untersuchung aufgezeigt werden.
Die Einleitung ist absichtlich etwas länger gehalten, als dies bei solchen Arbeiten üblich ist, da die behandelte Fragestellung sehr komplex ist und auch Personen, die mit dieser Thematik nicht vertraut sind, zugänglich gemacht werden soll.

1.5 Aktueller Stand der Forschung und Lehre

Die Wahrnehmung der Korruption in der Öffentlichkeit und Wissenschaft hat sich im Laufe der Zeit aufgrund der zunehmenden Berichterstattung über Korruptionsfälle verändert, und Korruption wurde zunehmend als Problem verstanden (de Nève 2011: 129; Speck 2004: 7).
Im Jahr 1970 fand die relevante Literatur aus den verschiedenen Fachgebieten zur Korruptionsthematik in einem einzigen Sammelband Platz (vgl. Heidenheimer 1970). Lange Jahre galt Korruption in der internationalen Politik als Problem, das hauptsächlich die Länder des Südens betraf und mit instabilen oder autoritären Regimes oder allgemein durch politisch-kulturelle Traditionen erklärt wurde (de Nève 2011: 129; Speck 2004: 7). Diese Auffassung wurde nach de Nève (2011: 129) durch damalige Skandale über die verschwundenen Millionen des Marcos-Regimes auf den Philippinen oder über den Diktator Jean-Claude Duvalier in Haiti sowie durch das Bild der endemischen Korruption in Ländern Afrikas und Zentralasiens oder in China und Russland bestätigt. Korruption wurde bis in die 1980er-Jahre bagatellisiert. Es herrschte die allgemeine Auffassung, dass sich dieses Problem durch eine zunehmende ökonomische Entwicklung auflösen würde (Huber-Grabenwarter 2011: 84; Koechlin 2008: 6). Aufgrund der regionalen Verortung und entwicklungstheoretischen Einordnung waren gemäss Speck (2004: 7) und Koechlin (2008: 6) die potenziellen Lösungswege dieser Problematik vorgezeichnet: Die Korruption sollte durch die Modernisierung der Verwaltung und eine zunehmende politische Öffnung verschwinden. Zudem herrschte in der wissenschaftlichen Literatur sogar die Annahme, Korruption könnte unter Umständen effizienzsteigernde Wirkungen in betroffenen Gesellschaften haben (Cremer 2008: 33). So wurde laut Lachmann (2010: 148) bspw. oft argumentiert, dass Korruption ein „Schmiermittel“ für den bürokratischen Ablauf sei, das letztlich zur Allokationseffizienz führt. Schon Ende der 60er-Jahre gab es jedoch nach Speck (2004: 14) und Cremer (2008: 33) bspw. mit Myrdal in der Wissenschaft auch kritische Stimmen, die vor den Folgen der Korruption warnten. Mittlerweile hat Korruption in Politik und Wissenschaft einen anderen Stellenwert eingenommen und wird aufgrund der Skandale in konsolidierten Demokratien, die bisher als korruptionsfrei galten, auch in Bezug auf die westliche Welt thematisiert (de Nève 2011: 130; Speck 2004: 7). Zu dieser veränderten Wahrnehmung hat nicht zuletzt die im Jahr 1993 gegründete NGO

Transparency International mit dem von ihr seit 1995 veröffentlichten Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index „CPI“) und die aufmerksamere Berichterstattung in den Medien beigetragen (de Nève 2011: 130). Die Widerlegung der These in der wissenschaftlichen Literatur, gemäss welcher Korruption eine potenziell effizienzsteigernde Wirkung auf die jeweiligen Gesellschaften habe, hat für diesen Paradigmenwechsel auch eine wesentliche Rolle gespielt (Cremer 2008: 21). Diese neue Wahrnehmung von Korruption im internationalen Kontext hat schliesslich zur Verabschiedung verschärfter Rechtsnormen und internationaler Abkommen zur Kriminalisierung korrupter Handlungen geführt (de Nève 2011: 130). Auch in der Entwicklungszusammenarbeit ist die Auseinandersetzung mit Korruption ein relativ neues Phänomen (Böckmann 2011: 150; Cremer 2008: 19; Huber-Grabenwarter 2011: 84). Bis in die 1990er-Jahre war diese Problematik fast vollständig tabuisiert. Erst nach dem Ende des Kalten Kriegs und mit dem 1996 proklamierten Wechsel der Politik der Weltbank hin zu mehr Korruptionskontrolle ist sie erstmals in der Agenden der Entwicklungszusammenarbeit aufgetaucht. So wurden mit der Zeit immer mehr Vorkehrungen gegen Korruption getroffen (Böckmann 2011: 156; Cremer 2004: 319; Cremer 2008: 21; Huber-Grabenwarter 2011: 84). Neben immer zahlreicheren Publikationen, die sich weiterhin mit den politischen und wirtschaftlichen Dimensionen der Korruption befassen, setzen sich mittlerweile auch immer mehr Autoren und Autorinnen mit den spezifischen Risiken der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit auseinander (Cremer 2008: 12).

2. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen

Im vorliegenden Teil der Arbeit wird näher auf die Problematik der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit eingegangen. Das Kapitel gliedert sich in fünf Teile. In einem ersten Schritt wird eine allgemeine Begriffsdiskussion zu Korruption abgehandelt. Danach wird die Korruptionsproblematik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit näher analysiert und es werden die in der Literatur beschriebenen externen und internen Anti-Korruptionsmassnahmen aufgezeigt. In einem dritten Schritt werden die Hauptinstrumente der DEZA zur Korruptionsbekämpfung dargestellt. Danach werden die zentralen Aspekte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz und die NGO-Politik der DEZA beschrieben. Schliesslich werden die Qualifikationskriterien der DEZA für die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs präsentiert. Daran anschliessend wird die Frage behandelt, inwiefern die Qualifikationskriterien aus Sicht der Literatur- und Dokumentenanalyse zur Korruptionsbekämpfung und -prävention beitragen können.

2.1 Korruptionsbegriff

Korruption wird sowohl in der allgemeinen wie auch in der wissenschaftlichen Literatur nicht konsistent verwendet. In der wissenschaftlichen Literatur zum Thema Korruption wird nach Cremer (2008: 82) und Huber-Grabenwert (2011: 103) von einigen Autoren das Argument des kulturellen Relativismus vorgebracht. Demnach unterscheiden sich Kulturen grundlegend. So kann die westliche Vorstellung von Korruption nicht fraglos zur Beurteilung von Handlungen in anderen Gesellschaften übernommen werden. Nach diesen Autoren darf nicht unterschätzt werden, dass sich geschriebene und ungeschriebene Normen zwischen den einzelnen Gesellschaften unterscheiden. Somit ist es nach ihnen unzutreffend, korrupte Handlungen unter einem einzelnen und allgemeingültigen Verständnis von Korruption zu fassen (Cremer 2008: 82). Laut Cremer (2008: 82) hat dieses Argument einen berechtigten Kern, da von korrupten Handlungen nur gesprochen werden kann, wenn diese den Normen der jeweiligen Gesellschaften tatsächlich widersprechen. Die Unterscheidung eines Verhaltens als normkonform oder korrupt unterscheidet sich tatsächlich sehr stark je nach Kontext und kann deshalb nicht ohne Beachtung kultureller Besonderheiten analysiert werden (Cremer 2008: 83). Eine ähnliche Auffassung wie Cremer (2008: 82) vertritt die DEZA (1998: 5), die als korrupte Handlungen solche Praktiken definiert, die gegen ein allgemein anerkanntes Ethos verstossen. In diesem Zusammenhang hebt sie (DEZA 1998: 5) hervor, dass ethische Werte kulturell bedingt sind und sich die Bewertungsmassstäbe für korruptes Verhalten demnach je nach Land unterscheiden. Trotzt aller kulturellen Relativierung kann jedoch festgestellt werden, dass korrupte Handlungen in keiner Gesellschaft als normal bezeichnet werden (DEZA 1998: 5). Dies kann auch durch die Tatsache bestätigt werden, dass alle grossen Weltreligionen korrup-

te Handlungen ächten (Huber-Grabenwarter 2011: 103). In diesem Zusammenhang hebt Huber-Grabenwarter (2011: 103) hervor, dass korrupte Handlungen wie bspw. Bestechung seit jeher in den unterschiedlichsten Kulturen beobachtet und kritisiert wurden. Dies zeigt, dass Korruption ein wertender Begriff ist, der je nach zugrundeliegendem Wertemassstab unterschiedliche Verwendung findet.

Als wissenschaftlicher Begriff wird Korruption vorwiegend in den Sozialwissenschaften verwendet (Cremer 2008: 25; Huber-Grabenwarter 2011: 85). Korruption wird dabei als Missbrauch eines Amtes oder einer vergleichbaren Vertrauensstellung zu privaten Zwecken definiert (Cremer 2008: 25). Nach diesem sozialwissenschaftlichen Verständnis muss es sich nicht zwingend um ein öffentliches Amt handeln, da auch eine andere Person (bspw. ein Mitarbeiter einer NGO) eine Vertrauensstellung haben kann, die sie für private Zwecke missbrauchen kann (Cremer 2008: 26). Diese Definition von korrupten Handlungen gleicht der bereits in der Einleitung erwähnten Definition von Transparency International, die in die wissenschaftliche Literatur Eingang gefunden hat. Demnach wird Korruption als Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Nutzen definiert, wobei eine Person über eine solche Machtposition verfügt, wenn sie über nicht eigene Ressourcen verfügen und für andere Akteure Entscheidungen treffen kann. Wer eine solche Vertrauensposition missbraucht, um einen persönlich Vorteil zu erlangen, ist demnach korrupt (Transparency International Schweiz 2010: 9). Korruption wird somit nicht nur als Bestechung oder Vorteilsnahme und -gewährung betrachtet, sondern beinhaltet auch weitere Formen unrechtmässiger Bereicherung (Bayer 2011: 111). Obschon diese Begriffsdefinition in den vergangenen Jahren oft kritisiert wurde,[8] gehört sie heutzutage zu den meistverwendeten Erklärungen korrupter Handlungen (de Nève 2011: 131).

Korruption kann unterschiedliche Formen annehmen (Lachmann 2010: 145). Cremer (2008: 26) unterscheidet grundsätzlich zwischen drei Arten von korrupten Handlungen: Bestechung, Veruntreuung und Nepotismus. Als Bestechung wird der Tausch zwischen zwei Akteuren oder einer Gruppen von Akteuren, dem/den Bestechenden und dem/den Bestochenen, verstanden. Der Bestechende verspricht oder gewährt dem Bestochenen einen ungebührenden Vorteil und verlangt dafür eine Bestechungsleistung. Diesen Vorteil hätte der Bestochene sonst nicht, nur mit Unsicherheit oder zu einem späteren Zeitpunkt erhalten (Cremer 2008: 26; Transparency Internatioanal Schweiz 2010: 9). Man spricht von Veruntreuung, wenn sich Amtsträger Mittel rechtswidrig aneignen, die ihnen im Rahmen der Amtsausführung anver-

[8] De Nève (2011: 131) erklärt, dass die Begriffsdefinition von Korruption insbesondere aus zwei Gründen kritisiert wurde: erstens, weil sie diese nicht trennscharf genug von anderen Formen des Unrechts unterscheidet, zweitens, weil Korruption nicht zwingend dem privaten Vorteil dient, da von korrupten Handlungen oft auch Dritte profitieren.

traut sind. Im Gegensatz zur Bestechung setzt Veruntreuung nicht zwingend einen Tausch zwischen zwei Personen voraus (Cremer 2008: 28; Transparency International Schweiz 2010: 13). Laut Cremer (2008: 29) stellt das wichtigste Verfahren zur Absicherung einer Veruntreuung der Kick-back bei der Vergabe von Aufträgen dar. In diesem Rahmen spricht der Auftragnehmer mit dem Auftraggeber einen überhöhten Preis ab gegenüber dem, der bei einem ordnungsgemässen Ausschreibungsverfahren ermittelt würde. Der Auftragnehmer erstattet den ganzen oder einen Teil des Aufschlags an den Auftraggeber zurück, den er dann privat vereinnahmt (Cremer 2008: 29)[9]. Diese Form von Korruption ist im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit am meisten verbreitet. Eine von der Weltbank in den Jahren 2005 und 2006 durchgeführte Studie zum Betrug und zu der Korruption in 441 von ihr unterstützten Projekten hat ergeben, dass 36% dieser Korruptions- und Betrugsfälle nicht zulässige Absprachen in Ausschreibungsverfahren betrafen und weitere 38% Fälle Kick-backs und Bestechung ausmachten (Weltbank 2007 zit. n. Cremer 2008: 29). Von Nepotismus (oder Vetternwirtschaft) ist die Rede, wenn die Amtsstellung ausgenutzt wird, um Individuen oder Gruppen, mit welchen der Amtsträger in einer Beziehung steht, zu bevorzugen. Dabei können Begünstigungen gemäss Cremer (2008: 31) aufgrund familiärer Beziehung, ethnischer oder regionaler Zugehörigkeit oder politischer Ausrichtung erfolgen. Diese Form der Korruption geht zulasten des Gemeinwohls und wiederspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung (Cremer 2008: 31; Transparency International Schweiz 2010: 13).

Für die vorliegende Masterarbeit wird, in Anlehnung an Transparency International, Korruption als Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Nutzen definiert. Diese weite und umfassende Definition schliesst sowohl korrupte Handlungen im privaten wie auch im öffentlichen Sektor mit ein. In Anlehnung an Cremer (2008: 28) wird eine Veruntreuung auch als eine Form von Korruption verstanden, da diese, wie bereits erwähnt, im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit am häufigsten vorkommt.

2.2 Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit

Wie in der Einleitung bereits erwähnt (1.5 Aktueller Stand der Forschung und Lehre), war Korruption im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bis in die 1990er-Jahre weitgehend tabuisiert (Böckmann 2011: 152; Huber-Grabenwarter 2011: 84). So schreibt Cremer (2008: 15), dass Akteure der Entwicklungszusammenarbeit bis vor wenigen Jahren so gut wie nie aus eigenem Antrieb Bestechung und Veruntreuung als Problem bei der Durchführung ihrer Projekte oder Programme diskutiert haben. Grund dafür war unter anderem die Befürchtung, dass eine zu grosse Offenheit der Geber-Organisationen in Bezug auf die Korruptionsproblematik

[9] Da es in diesem Rahmen keinen Austausch zwischen einem ungebührenden Vorteil und einer konkreten Gegenleistung im engeren Sinne gibt, wird von Veruntreuung und nicht von Bestechung gesprochen.

die bestehenden Vorbehalte gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit bestärken würde (Cremer 2008: 22; Huber-Grabenwarter 2011: 88). Erst in den letzten Jahren ist Korruption beziehungsweise deren Bekämpfung vermehrt auf die Agenden der in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Institutionen gekommen (Huber-Grabenwarter 2011: 84). Dieser Paradigmenwechsel ist auf verschiedene historische und politische Ereignisse zurückzuführen (Böckmann 2011: 152; Cremer 2008: 19-24). Das Ende des Kalten Kriegs stellt eine erste politische Voraussetzung für diesen Wandel dar (Böckmann 2011: 156; Cremer 2004: 319; Cremer 2008: 21; Huber-Grabenwarter 2011: 84). Dies, weil laut Cremer (2008: 21) mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion das Ziel der Geberinstitutionen, mit Entwicklungshilfe die politische Loyalität korrupter Regierungen für das jeweils eigene politische Lager zu sichern, weggefallen ist. Ein weiterer Durchbruch wurde 1996 mit dem Amtsantritt von J.D. Wolfensohn als Weltbankpräsident erreicht (Cremer 2008: 20; Koechlin 2008: 6). Dieser leitete in seiner Amtsantrittsrede mit folgenden Worten innerhalb der Weltbank einen Wechsel hin zu einer offenen und institutionalisierten Anti-Korruptionspolitik ein (Weltbank 2013):

> (…) If the new compact is to succeed, we must tackle the issue of economic and financial efficiency. But we also need to address transparency, accountability, and institutional capacity. And let's not mince words: we need to deal with the cancer of corruption.

Auch andere politische Entwicklungen haben dazu beigetragen, Korruption im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vermehrt zu thematisieren. So ist Cremer (2008: 21) der Auffassung, dass die auf das Ende des Kalten Kriegs folgenden Demokratisierungsbewegungen in den Empfängerländern im Enttabuisierungsprozess von Korruption eine wesentliche Rolle gespielt haben, da dadurch in diesen Ländern offener über die Korruptionsthematik im Regierungssektor gesprochen werden konnte.

Eine allgemein wachsende Sensibilisierung für Korruptionsthematiken, die nicht zuletzt durch die 1993 gegründete NGO Transparency International (2013) und eine aufmerksamere Berichterstattung in den Medien (de Nève 2011: 130) gefördert wurde, hat zusätzlich dazu beigetragen, dass Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit vermehrt thematisiert wurde. Aber auch die Wissenschaft hat ihren Beitrag zu diesem Paradigmenwechsel geleistet. Neben frühesten Warnern wie Gunnar Myrdal, der 1968 in seinem Buch „Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations“ die negativen Konsequenzen korrupter Praktiken für politische Integration und für die Effizienz des öffentlichen Sektors hervorhob, hat insbesondere Paolo Mauro durch seine Forschung (1995), in der er belegen konnte, dass Korruption negativ mit Wirtschaftswachstum und dem Investitionsniveau korreliert, Wissenschaftler und die Öffentlichkeit überzeugen können, dass Korruption wirtschaftlich negative Auswirkungen hat. So hat dieser wissenschaftliche Paradigmenwechsel auch dazu beigetragen, Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit vermehrt zu thematisieren (vgl. Böckmann 2011: 157; Cremer

2008: 21 und Speck 2004: 15). Dieser neue Trend hin zur Wahrnehmung von Korruption als ernst zu nehmendes Problem hat dazu geführt, dass weltweit zahlreiche internationale Abkommen gegen Korruption verabschiedet wurden, die aber für die Entwicklungszusammenarbeit nicht direkt von Bedeutung sind (Böckmann 2011: 158; de Nève 2011: 130; Huber-Grabenwarter 2011: 85).[10] Die ersten spezifischen Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sind gemäss Huber-Grabenwarter (2011: 85) erst im Jahr 2000 mit der Verabschiedung der Millennium-Entwicklungsziele (sog. „MDGs") entwickelt worden. So wurde im Jahr 2003 die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (sog. „UNCAC") verabschiedet. Diese enthält unter anderem auch Vorschriften für die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Akteure und gilt gemäss Huber-Grabenwarter (2011: 86) heutzutage aufgrund ihrer hohen Akzeptanz als das entscheidende internationale Instrument zur globalen Korruptionsbekämpfung und -prävention. Auch in der Debatte im Rahmen der Pariser Erklärung (aus dem Jahr 2005)[11] und des ergänzenden Aktionsplans von Accra[12] über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit wurden Massnahmen und Instrumente zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption vertieft diskutiert. Obwohl diese Dokumente nicht rechtsbindend sind, hebt Huber-Grabenwarter (2011: 86) hervor, dass sie eine starke und klare politische Aussage für die Korruptionsbekämpfung darstellen und heute als zentrale vordringliche Leitfäden der Entwicklungszusammenarbeit gelten. Eine weitere wesentliche Grundlage zur Korruptionsbekämpfung auf der Geberseite stellen schliesslich die im Jahr 2006 verabschiedeten Principles for Donor Action in Anti-Corruption des Development Assistance Comitee (DAC) der OECD dar (vgl. Externe Massnahmen zur Korruptionsprävention). Nach diesen müssen sich die Geberorganisationen und Geberländer gemeinsam mit Partnerregierungen mit Anti-Korruptionsbemühungen in Partnerländern befassen. Damit möchte man erreichen, dass Korruption in den Partnerländern vermehrt auch von der Geberseite her adressiert wird. Weiter fordert das OECD-DAC, dass auch die Forschung und der Wissensaustausch im Bereich der Korruptionsbekämpfung gefördert werden (Huber-Grabenwarter 2011: 86).

[10] In diesem Zusammenhang sind die Inter-Amerikanische Konvention gegen Korruption (1996), das Übereinkommen zur Bekämpfung von Bestechung von Beamten der Europäischen Gemeinschaften bzw. der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (1997), das OECD-Übereinkommen über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (1998), das Zivilrechts- sowie Strafrechtsübereinkommen des Europarats (1999) und die Konvention der Afrikanischen Union zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption (2003) zu erwähnen.

[11] Die Erklärung von Paris wurde 2005 verabschiedet und etablierte die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit als zentralen Fokus der internationalen Entwicklungskooperation (Six 2008: 24).

[12] Der Aktionsplan von Accra wurde 2008 verabschiedet und stellt die Ergänzung der Pariser Erklärung dar. Wie bei der Erklärung von Paris spielt im Aktionsplan von Accra das Thema der Effektivität von Entwicklungsleistungen eine zentrale Rolle (OECD 2008: 1).

2.2.1 Konsequenzen der Korruption

In der Vergangenheit haben sich verschiedene Disziplinen in die Ursachenforschung vertieft und mit der systematischen Analyse bestimmter Korruptionsformen beschäftigt. Auswirkungen von Korruption wurden jedoch bisher noch kaum und fast ausschliesslich aus ökonomischer Perspektive erforscht (de Nève 2011: 137; Lachmann 2010: 148). Korruption wird heutzutage als ein entscheidendes Hindernis für wirtschaftliche Entwicklung wahrgenommen (Lachmann 2010: 148; Koechlin 2008: 7; Speck 2004: 30). So schreibt das Deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, dass dort, wo Korruption herrsche (2012: 4-5), Ressourcen verschwendet oder fehlgeleitet und Investoren abgeschreckt würden und Entwicklungspotenziale ungenutzt blieben. Auch Moyo (2011: 89) ist dieser Auffassung und hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass in einem korrupten und unsicheren Umfeld nur wenige Unternehmer (sowohl einheimische als auch ausländische) das Risiko eingehen, ihr Geld in Firmen zu investieren, wenn korrupte Staatsbedienstete durch Korruption auf die Erträge Ansprüche erheben. Dies hemmt langfristig Investitionen und somit letztlich das Wirtschaftswachstum (Moyo 2011: 89). Hierbei beschreibt Lachmann (2010: 149), dass Korruption wie eine Steuer wirkt, die Transaktionskosten erhöht. Weiter (Lachmann 2010: 149) erklärt er, dass korrupte Handlungen zu einer Fehlallokation der Ressourcen führen, da öffentliche Entscheidungsträger sich nicht von Effizienzüberlegungen, sondern von der Höhe der Bestechungsgelder beeinflussen lassen. Als weitere Folge hebt Lachmann (2010: 149) hervor, dass in einem Umfeld hochgradiger Korruption die Verteilung des Reichtums ungleich ist und die Armut verschärft wird. Dieser Aspekt wird auch von der DEZA (1998: 4) betont, die in dieser Hinsicht erläutert, die Ärmsten würden am stärksten unter der Korruption leiden. Koechlin (2008: 5) weist ebenfalls auf das enge Verhältnis zwischen Korruption und Armut hin und schreibt:

> It is almost intuitively plausible that there is a correlation between poverty and corruption. This assumption is reinforced by the statistics: poverty and corruption go side by side, which is vividly illustrated the latest Corruption Perceptions Index (CPI) that shows that almost all countries with low income are confronted with serious problems of corruption.

Dass Korruption besondere Auswirkungen auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen hat, wird auch seitens der Weltbank (Multilateral Investment Guarantee Agency 2013) mit folgenden Worten unterstrichen:

> The harmful effects of corruption are especially severe on the poor, who are hardest hit by economic decline, most reliant on the provision of public services, and least capable of paying the extra costs associated with bribery, fraud, and the misappropriation of economic privileges.

Korrupte Praktiken verschärfen somit Armut auch dadurch, dass sie ärmeren Menschen den Zugang zur Grundversorgung und zu öffentlichen Dienstleistungen im Allgemeinen erschwe-

ren. Korruption ist aber noch mit anderen negativen Auswirkungen verbunden. Einerseits untergräbt sie Demokratisierungsprozesse, anderseits schafft sie Rechtsunsicherheit in den betroffenen Ländern (BMZ 2012: 5). Hierbei schreiben Trivunovic et al. (2011:2), dass Korruptionshandlungen die Entwicklung von Bereichen unterminieren, die auf sozialem Vertrauen und Kooperation ausserhalb der eigenen Familie und Verwandtschaft basieren. Laut einer Studie von Oltenau (2012: 289-294) beeinträchtigen korrupte Praktiken insbesondere die Steuerbarkeit und die Kontrollierbarkeit politischer Prozesse. Durch Korruption im Wahlverfahren wird der politische Wettbewerb gefährdet und der Zugang zur Macht für bestimmte Bevölkerungsgruppen eingeschränkt (de Nève 2011: 140). Schliesslich können solche Praktiken langfristig bestehende soziale Ungleichheiten in einer Gesellschaft verstärken und zur Exklusion und Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen führen (de Nève 2011: 140; Oltenau 2012: 295).

Wie schon in der Einleitung erwähnt, stellt die Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit ein grosses Problem dar. Sie hat neben den oben erwähnten allgemeinen negativen Auswirkungen auch direkte Konsequenzen auf die Entwicklungszusammenarbeit selbst. Durch korrupte Praktiken können Ressourcen fehgeleitet werden. Dies beeinträchtigt die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit[13] und erschwert die Armutsbekämpfung. Gemäss Schätzungen werden mehr als 30% der in die internationale Entwicklungszusammenarbeit investierten Gelder aufgrund von Korruption zweckentfremdet (European Commission development and cooperation 2013). Korruption ist ausserdem rechtswidrig und widerspricht dem Grundsatz entwicklungspolitischer Akteure einer sparsamen und transparenten Verwendung der Mittel (Transparency International Österreich 2012: 17; Transparency International Schweiz 2010: 18; Trivunovic et al. 2011: 4). Falls Entwicklungsprojekte wegen einer ineffizienten Verteilung von Geldern schiefgehen oder infolge von Korruptionsskandalen eine negative Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich ziehen, dann kann die betroffene Organisation ihre Glaubwürdigkeit verlieren (Mathisen 2003: 1). Dies kann letztlich dazu führen, dass die Mittelbeschaffung für die Finanzierung der Projekte erschwert wird (Transparency International Österreich 2012: 18).

Betrachtet man nur die von NGOs durchgeführte Entwicklungszusammenarbeit, so können laut Trivunovic et al. (2011: 4) zusätzliche negative Folgen identifiziert werden, die mit Korruption im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit verbunden sind. Erstens können korrupte Praktiken sowohl die Reputation der betroffenen NGO beeinträchtigen als auch die Legitimität und die Akzeptanz in der Öffentlichkeit hinsichtlich der durch zivilgesellschaftliche Organisationen umgesetzten Programme oder Projekte untergraben. Dieser Verlust kann sich als

[13] Vgl. dazu auch 2.2 Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit.

besonders schädlich erweisen, wenn dieser Sektor eine Überwachungsrolle gegenüber dem Staat einnimmt. Zweitens kann Korruption innerhalb einer NGO die öffentliche Wahrnehmung bezüglich der von der diskreditierten Organisation geförderten universellen Werte gefährden. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn diese Werte heikle Themen wie demokratische Reformen oder Minderheitenrechte darstellen.

2.2.2 Massnahmen zur Korruptionsprävention in der Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungspolitische Akteure können laut Huber-Grabenwarter (2011: 89) grundsätzlich auf zwei Ebenen Massnahmen gegen Korruption ergreifen. Zum einen besteht die Möglichkeit, Vorkehrungen umzusetzen, welche die Korruption im Rahmen der eigenen Aktivitäten verhindern sollen und sowohl für eigene Mitarbeiter als auch für Partnerorganisationen gelten (sog. „interne Anti-Korruptionsebene", Huber-Grabenwarter 2011: 87, vgl. Interne Massnahmen zur Korruptionsprävention). Zum anderen können Geber[14] durch länderspezifische Anti-Korruptionsprogrammen die Prävention und die Bekämpfung von Korruption in den betroffenen Entwicklungsländern zwecks einer effektiveren, effizienteren und nachhaltigeren Entwicklung unterstützen (sog. „externe Anti-Korruptionsebene", Huber-Grabenwarter 2011: 95, vgl. Externe Massnahmen zur Korruptionsprävention). Speck (2004: 13) hebt in dieser Hinsicht hervor, dass das Thema der Korruption im Bereich der Entwicklungskooperation insbesondere auf drei Diskussions- und Aktionsebenen angegangen werden kann. Erstens kann die Korruptionsbekämpfung *per se* als entwicklungspolitische Herausforderung verstanden werden, wobei Geber Konzepte und Programme (bspw. durch die Förderung von „good governance") ausarbeiten, die sie den Empfängerländern vorschlagen, um Korruption in diesen Ländern zu reduzieren. Zweitens kann die Anstrengung, selbst Integrität innerhalb der eigenen Kooperationsprojekte zu fördern, ein wesentliches Instrument darstellen, um die Korruptionsgefahr abzuwehren. In diesem Rahmen können sich strengere Vergabevorschriften und schärfere Kontrollen bei der Projektdurchführung als wichtige Massnahmen erweisen, um das Korruptionsrisiko einzugrenzen. Drittens kann Integrität als Vergabekriterium für die Hilfeleistung an ausländische Regierungen eine wichtige Massnahme zur Korruptionsprävention bilden. Im Vordergrund dieser letzten Aktionsebene steht die Idee, dass der Hilfseffekt ausländischer Leistungen durch Verschleuderung öffentlicher Ressourcen in den Empfängerländern annulliert wird und sich deshalb die Geberländer dagegen engagieren müssen (Speck 2004).

In Anlehnung an Huber-Grabenwarter (2011: 89) werden im folgenden Teil zunächst die von Gebern ergriffenen Massnahmen zur externen Korruptionsprävention dargestellt und danach die internen Anti-Korruptionsmassnahmen aufgezeigt. Der Akzent wird in diesem letzten Teil

[14] Huber-Grabenwarter (2011:95) bezieht sich hier auf öffentliche Geber.

auf solche Massnahmen gesetzt, die für NGOs von Relevanz sind, da diese den Gegenstand der Analyse der vorliegenden Masterarbeit darstellen.

Externe Massnahmen zur Korruptionsprävention

Die Prävention, Bekämpfung und Kontrolle von Korruption in den Entwicklungsländern wird heutzutage von den Geberstaaten und von den betroffenen Ländern selbst als wesentlicher Bestandteil für eine effektive, effiziente und nachhaltige Entwicklung wahrgenommen (Huber-Grabenwarter 2011: 95). Seitens der Geberstaaten ist es laut Huber-Grabenwarter (2011: 95) wichtig, dass diese kollektiv vorgehen und die Bemühungen der Empfängerländer, Korruption zu bekämpfen, unterstützen. Um gemeinsame Strategien und Richtlinien zu unternehmen sowie den Bedarf der Entwicklungsländer besser zu identifizieren, wurden verschiedene internationale Foren zum Austausch eingerichtet. Zu erwähnen sind dabei das Development Assistance Comitee (DAC) und das Anti-Corruption Task-Team (ACTT) des OECD sowie die UNCAC Implementation Review Group (IRG) (Huber-Grabenwarter 2011: 95). Das ACTT fördert den Austausch zwischen den Gebern und die Umsetzung der Pariser Erklärung, des Aktionsplans von Accra sowie der Principles for Donor Action in Anti-Corruption der OECD-DAC. Das IRG, welches aus allen Mitgliedstaaten der UNCAC besteht, dient hingegen als Gremium für die Überprüfung der Umsetzung der UNCAC (Huber-Grabenwarter 2011: 95, vgl. 2.2 Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit). In Übereinstimmung mit der UNCAC setzten sich viele Geber bei der Ausarbeitung eines umfassenden Präventionssystems in der öffentlichen Verwaltung sowie bei dem Aufbau von Kapazitäten von Anti-Korruptionskommissionen in den jeweiligen Ländern ein. Darüber hinaus engagieren sich Geber bei der Stärkung der Integrität von Strafverfolgungsbehörden oder bei der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen und deren Beteiligung an Korruptionsbekämpfung und -prävention. In diesem Rahmen ist ebenfalls die Beteiligung des Privatsektors an den Anti-Korruptionsinitiativen zu erwähnen (Huber-Grabenwarter 2011: 96). Neben der Governance and Anti-Corruption Strategy (GAC) der Weltbank fördern heutzutage auch bilaterale Geber Anti-Korruptionsbemühungen im öffentlichen und privaten Sektor ihrer Partnerländer. So unterstützt bspw. die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) eine Vielzahl von Projekten zur Integrität und zur Anti-Korruption in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Unter anderem hat sie in Kenia die Einrichtung eines anonymen und elektronischen Hinweisgebersystems für die kenianische Anti-Korruptionskommission gefördert (Huber-Grabenwarter 2011: 96). Darüber hinaus arbeiten Geber mit dem Privatsektor zusammen oder unterstützen internationale Initiativen zur Korruptionsbekämpfung in der Privatwirtschaft. In diesem Zusammenhang sind auch die Public-Private Partnerships (PPPs) zu Anti-Korruption, wie bspw. die sog. „Multi-Stakeholder-

Transparenzinitiativen“, zu nennen. Ein konkretes Beispiel stellt dabei die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) dar, welche 2002 von Toni Blair ins Leben gerufen wurde und sich die Förderung eines transparenteren Umgangs der Regierungen mit Einnahmen des Rohstoffsektors zum Ziel gesetzt hat[15](Huber-Grabenwarter 2011: 97-98). Eine weitere Initiative der Geberseite besteht aus dem rechtlich komplexen Prozess der Wiedererlangung illegal erworbener Vermögenswerte (sog. „Asset Recovery“). Obschon Geberorganisationen in diesem Bereich nur beschränkt tätig sein können, führt bspw. das Basel Institute on Governance (BIG) und dessen International Centre On Asset Recovery (ICAR) Trainings in Entwicklungsländern zur Wiedererlangung illegal erworbener Gelder durch.[16] Schliesslich ist es wichtig hervorzuheben, dass Geberagenturen immer mehr Einfluss ausüben, um innerstaatliche Transparenz zu fördern und auf die negativen Folgen von illegalen Finanzströmen hinzuweisen. So haben bspw. die Weltbank und das UN Office on Drugs and Crime (UNODC) die Stolen Asset Recovery (StAR)-Initiative ins Leben gerufen, um Handbücher, praktische Leitfäden oder Trainings gegen diese Finanzströme auszuarbeiten (Huber-Grabenwarter 2011: 98).

Auch die DEZA setzt verschiedene Massnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption um. Diese werden dann in Kapitel 2.3 ausführlich erläutert.

Interne Massnahmen zur Korruptionsprävention

Öffentliche Geber und Akteure der Zivilgesellschaft, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, setzen heutzutage vielfältige Massnahmen zur Vorbeugung von Korruption auch innerhalb der eigenen Organisation ein (Huber-Grabenwarter 2011: 88; Transparency International Österreich 2012; Transparency International Schweiz 2010: 25). Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten Massnahmen zur internen Korruptionsprävention aufgezeigt, die sowohl öffentliche Geber als auch Akteure der Zivilgesellschaft betreffen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.

Risikoanalyse

Um die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Korruption und das potenzielle Ausmass der Schäden abzuschätzen, empfiehlt es sich regelmässig Analysen der Risiken und Gefahren für die Organisation vorzunehmen (Cremer 2008: 134; Transparency International Österreich 2012: 21; Transparency International Schweiz 2010: 19; Trivunovic et al. 2011: 8). Dies ermöglicht nicht nur den entwicklungspolitischen Akteuren, die anfälligen Bereiche zu identifizieren, sondern auch die bereits existierenden präventiven Massnahmen darauf auszurichten

[15] Nach der EITI werden die Produktions-Aufteilungsverträge von Förderfirmen mit den Staaten und damit die Aufteilung der Gewinne veröffentlicht (Bayer 2011: 116).

[16] Vgl. auch http://www.baselgovernance.org/icar/ (10.07.2013).

oder je nach Konstellation sogar neue Instrumente auszuarbeiten. Für öffentliche Geber und grosse NGOs, die ebenfalls als Geber handeln können, besteht gemäss Trivunovic et al. (2011: 8) und Chene (2013: 2) die Risikoanalyse idealerweise aus drei Schritten. Zuerst soll bei der Formulierung mehrjähriger Strategien oder spezifischer Programme das externe Korruptionsrisiko eingeschätzt werden. Dabei erweist sich eine tiefgehende Untersuchung der lokalen Verhältnisse und des im Land oder in der Region bestehenden Ausmasses an Korruption als unerlässlich. Lageberichte zur Korruption oder weitere qualitative Studien zu dieser Thematik können hierzu Auskunft geben (Chene 2013: 2; Trivunovic et al. 2011: 9). Da öffentliche Geber und grosse NGOs in den jeweiligen Ländern mit Partnerorganisationen zusammenarbeiten, die ebenfalls einem grossen Korruptionsrisiko ausgesetzt sind (Chene 2013: 2), sollen Geber in einem zweiten Schritt die für die Umsetzung des Programms oder Projektes verantwortliche Partnerorganisation hinsichtlich ihrer Struktur und Kompetenzen sorgfältig beurteilen und auswählen, um somit dortige Risiken einzuschränken. In diesem Rahmen sollen sich öffentliche Geber oder grosse NGOs erkundigen, ob die künftige Partnerorganisation die für nicht-staatliche Organisationen geltenden nationalen Gesetzen und Vorschriften einhält, aber auch, ob sie über rechtliche Vertreter verfügt und ein gut etabliertes Managements- und Buchhaltungssystem hat. Des Weiteren sollen sie anhand von Dokumenten und Berichten die Vergangenheitsperformance der Partnerorganisationen analysieren und ihre institutionellen Fähigkeiten im Finanz- und Rechnungswesen sowie im Bereich der Korruptionsprävention beurteilen (Chene 2013: 2; Trivunovic et al. 2011: 10). Im Zusammenhang mit diesem letzten Aspekt sollen laut Trivunovic et al. (2011) und Chene (2013) Geber besondere Aufmerksamkeit der Gouvernanzstruktur der Partnerorganisation schenken, aber auch die von ihr eingesetzten Verhaltensrichtlinien überprüfen. Ausserdem sollen sie sicherstellen, dass die Partnerorganisation ihre Jahresrechnung und Aktivitäten transparent kommuniziert und ein gut etabliertes Personalmanagement hat. Nicht zuletzt sollen Geber das lokale Engagement und die Rechenschaftspflicht der künftigen Partnerorganisation analysieren (Chene 2013: 3; Trivunovic et al. 2011: 10). Sobald das allgemeine Korruptionsrisiko beurteilt wurde, sollen Geber in einem dritten Schritt auch die mit der Durchführung des spezifischen Programms oder Projektes verbundene Korruptionsgefahr einschätzen (Chene 2013: 3; Trivunovic et al. 2011: 11).

Massnahmen zur Korruptionsprävention

Die Massnahmen zur Korruptionsprävention umfassen laut Transparency International Österreich (2012) und Transparency International Schweiz (2010), welche die nationalen Sektionen der im Bereich der Korruptionsbekämpfung führenden NGO sind, drei Ebenen: die organisa-

torischen Massnahmen, die Verhaltensrichtlinien und die Kommunikation, die im Folgenden vorgestellt werden.

Organisatorische Massnahmen

Es existiert eine breite Palette von organisatorischen Massnahmen, die der Korruptionsprävention dienen (Transparency International Österreich 2012: 28; Transparency International Schweiz 2010: 25).

Erstens muss eine Organisation eine Organisationskultur fördern, die sich auf die Werte der Integrität und Ehrlichkeit stützt (auch „Anti-Korruptionskultur" genannt). Diese Werte sollen im Leitbild der Organisation verankert und öffentlich ersichtlich sein. Auch die Ausarbeitung von leitenden Dokumenten zu Anti-Korruption oder Anti-Korruptionsstrategien können sich in diesem Sinne als nützlich erweisen (Huber-Grabenwarter 2011: 89). Entscheidend ist es an dieser Stelle letztendlich jedoch, dass sich alle Mitarbeitenden mit diesen Werten identifizieren (Transparency International Österreich 2012: 27; Transparency International Schweiz 2010: 26). In dieser Hinsicht spielt die Sensibilisierung von Mitarbeitenden für die Korruptionsproblematik eine wesentliche Rolle (Huber-Grabenwarter 2011: 90). Zweitens soll eine Organisation über eine klar definierte Gouvernanzstruktur verfügen, die die Gewaltentrennung zwischen strategischem und ausführendem Organ gewährleistet und die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder sicherstellt. Dabei soll auch garantiert werden, dass die Mitglieder des Vorstandes nicht miteinander verwandtschaftlich verbunden sind oder private Interessen vertreten, welche im Konflikt mit denen der Organisation stehen (Chene 2013: 4, Trivunovic et al. 2011: 20). Drittens soll jede Organisation über ein wirksames internes Kontrollsystem (IKS) disponieren. Als IKS werden alle Methoden, Massnahmen und Vorgänge verstanden, die der Sicherstellung eines ordnungsgemässen Ablaufs des betrieblichen Geschehens dienlich sind. Konkret soll durch ein IKS die Zielerreichung in Bezug auf die Effektivität und Effizienz der Tätigkeiten einer Organisation sichergestellt werden, aber auch die Verlässlichkeit ihrer finanziellen Berichterstattung gewährleistet sein und die Gesetzes- und Normenkonformität (sog. „Compliance") der Organisation garantiert werden (Hirschi et al. 2011: 17). Das IKS setzt eindeutig geregelte Verantwortlichkeiten innerhalb der Organisation voraus, die durch klare funktionale Trennungen der Arbeitsbereiche (z.B. Planung, Vergabe und Abrechnung) erreicht wird (Huber-Grabenwarter 2011: 91; Transparency International Österreich 2012: 28; Transparency International Schweiz 2010: 27). In diesem Zusammenhang erweist sich bspw. als zentral, dass die Bevollmächtigung, Zahlungen für Projekte zu tätigen, nicht in der gleichen Person wie die Befugnis zur Finanzkontrolle vereint ist. Bei wichtigen Entscheidungen wie Vertragsabschlüssen und Geldtransaktionen soll die Organisation des Weiteren immer das

sog. „Vieraugenprinzip“[17] anwenden, was die Gefahr des Machtmissbrauchs minimiert (Huber-Grabenwarter 2011: 91; Transparency International Österreich 2012: 28; Transparency International Schweiz 2010: 27). Ebenfalls wichtig zur Vorbeugung von Machtmissbrauch stellt das sog. Prinzip der „job rotation“ dar, wobei Angestellte in korruptionsanfälligen Bereichen regelmässig die Position wechseln (Huber-Grabenwarter 2011: 92). Als ein wesentlicher Bestandteil des IKS erweist sich gemäss Transparency International Österreich (2012: 29) und Transparency International Schweiz (2010: 28) ausserdem auch eine sorgfältige Buchführung, die idealerweise nach internationalen Standards durchgeführt und von einer externen Revisionsstelle überprüft und genehmigt wird. Diese trägt dazu bei, Unregelmässigkeiten einfacher ans Licht zu bringen. Zusätzliche Kontrollmechanismen, die der ex-post-Überprüfung der Projekte und ihrer Ergebnisse dienen, sind schliesslich externe Audits und Evaluationen (Trivunovic 2011: 9; Trivunovic et al. 2011: 12). Da korrupte Handlungen in der Entwicklungszusammenarbeit oft zulasten der Zielgruppen erfolgen, haben diese in erster Linie Interesse daran, zur Korruptionskontrolle beizutragen (Cremer 2008: 154-155; Trivunovic 2011: 9-10). Von zentraler Bedeutung ist laut Cremer (2008: 154) und Trivunovic (2011: 9) das sog. „Audit from below“, d.h. die Einbeziehung der Zielgruppe in die Projektkontrolle. Mittels einer Befragung der Zielgruppe oder ihrer Vertreter können somit Unregelmässigkeiten bei der Implementierung eines Projektes oder einer Aktivität leicht aufgedeckt werden (Cremer 2008: 155). Zu erwähnen ist dabei auch das sog. „Monitoring“, welches im engeren Sinne ein projektbegleitendes Überwachen des Fortschrittes in Abgleich mit festgelegten Zielen und Wirkungen darstellt (Kevenhörster & van den Boom 2009: 80). Teil des Monitorings sind auch Besuche vor Ort durch die Projektleiter (Trivunovic et al. 2011: 11). Mittels der Personalpolitik kann eine Organisation das Korruptionsrisiko ebenfalls einschränken (Transparency International Österreich 2012: 30; Transparency International Schweiz 2010: 29). Bei der Anstellung und Beförderung von Mitarbeitenden soll jede Organisation klare und nachvollziehbare Anstellungskriterien anwenden. Von zentraler Bedeutung ist aber auch, dass ins Auswahlverfahren Werte wie Integrität und Loyalität der künftigen Mitarbeitenden einbezogen und nicht nur die administrativen Fähigkeiten überprüft werden (Transparency International Österreich 2012: 30-31; Transparency International Schweiz 2010: 29-30). Alle Mitarbeitenden sollen Zugriff auf klare und kohärente Verhaltensrichtlinien im Umgang mit der Korruption haben. Diese sollen idealerweise im Arbeitsvertrag enthalten sein oder durch die Unterzeichnung einer Zusatzerklärung von den Mitarbeitenden akzeptiert werden. Durch regelmässiges Feedback und Berichte der Mitarbeitenden bezüglich ihrer Korruptionserfahrungen können des Weiteren neue Richtlinien zur Korruptionsprävention ausgearbeitet werden.

[17] Anwesenheit von zwei oder mehreren Personen.

Schliesslich muss eine Organisation sicherstellen, dass die Mitarbeitenden angemessen entlohnt werden, damit sie keinen Anreiz haben, korrupt zu handeln. Ein Lohn wird als angemessen bezeichnet, wenn dieser den Leistungen und Verantwortungen des Arbeitnehmers sowie den im lokalen Arbeitsmarkt üblichen Salären entspricht (Transparency International Österreich 2012: 31; Transparency International Schweiz 2010: 30).

Ebenso soll jede Organisation durch Seminare, Workshops oder Konferenzen den Mitarbeitenden die Gelegenheit anbieten, ihre Erfahrungen zur Korruption auszutauschen, aber auch Empfehlungen im Umgang mit Korruption zu erhalten. Durch Trainings wird gewährleistet, dass Mitarbeitende in schwierigen Situationen rasch Lösungen finden können, die keine Korruptionshandlungen ihrerseits nötig machen und ihre Integrität somit sicherstellen (Huber-Grabenwarter 2011: 90; Transparency International Österreich 2012: 31; Transparency International Schweiz 2010: 30). Auf die Wichtigkeit von Trainings zur Korruptionsprävention weist auch Cremer (2004: 325) hin, indem er schreibt:

> Die offene Einbeziehung der Mitarbeiter in die Korruptionskontrolle durch Schulung und Sensibilisierung für die Wahrnehmung korruptionsanfälliger Sachverhalte sowie durch Training für das Verhalten in kritischen Situationen kann diese ermutigen, ihr Wissen aus den Projetinterna und dem Projektumfeld zur Verfügung zu stellen.

Die Korruptionsfälle werden zumeist von internen oder externen Hinweisgebern aufgedeckt (Huber-Grabenwarter 2011: 104). Es ist deshalb wichtig, dass jede Organisation eine Meldestelle für Hinweisgeber (sog. „Whistleblower“) einrichtet. Dies soll Mitarbeitende oder externe Personen ermutigen, anonym oder zumindest vertraulich vermutete oder entdeckte Korruptionsfälle zu melden (Transparency International Österreich 2012: 32; Transparency International Schweiz 2010: 31). Von zentraler Bedeutung ist laut Trivunovic et al. (2011: 13) in diesem Zusammenhang, dass die Mitarbeitenden vertraglich verpflichtet werden, Unregelmässigkeiten zu melden, aber auch, dass die Organisation diesbezüglich über ein klares Prozedere verfügt. Des Weiteren muss eine Organisation gewährleisten, dass Whistleblower von Repressalien geschützt werden und keine negativen Konsequenzen zu befürchten haben.

Schliesslich soll die Wirksamkeit der präventiven Massnahmen regelmässig überprüft werden. Eine Organisation soll nicht nur die Einführung von Anti-Korruptionsmassnahmen gewährleisten, sondern auch deren Umsetzung kontrollieren und sie entsprechend anpassen (Transparency International Österreich 2012: 34; Transparency International Schweiz 2010: 33).

Verhaltensrichtlinien

Die Verhaltensrichtlinien müssen klare und kohärente Grundätze gegen Korruption festlegen und sich dafür direkt auf die im Leitbild verankerten Werte der Integrität und Transparenz stützen (Transparency International Österreich 2012: 37; Transparency International Schweiz

2010: 35). In dieser Hinsicht muss jede Organisation die Bezahlung oder die Annahme von Bestechungsgeldern verbieten. Hierzu empfiehlt es sich auch Anti-Korruptionsklauseln in den Arbeitsverträgen der Mitarbeitenden zu verankern (Transparency International Österreich 2012: 48; Transparency International Schweiz 2010: 44). Dazu soll jede Organisation klare Regeln zum Umgang mit Geschenken, Bewirtung, Einladungen und Spesen festlegen, um die Grauzone zwischen Legalität und Illegalität für die Mitarbeitenden zu verdeutlichen. Konkret soll sie solche Vorteile verbieten, die den Rahmen geringfügiger oder sozial üblicher Geschenke und Einladungen überschreiten oder den Anschein erwecken, dass sie das Zustandekommen oder Ergebnis von Projekten beeinflussen könnten (Transparency International Österreich 2012: 37; Transparency International Schweiz 2010: 35).

Auch Fragen zu Interessenkonflikten, die entstehen können, wenn Mitarbeitende private Interessen vertreten, die die integere und unabhängige Erfüllung ihrer Pflichten beeinträchtigen, sollten geklärt werden (Transparency International Österreich 2012: 37; Transparency International Schweiz 2010: 35). Zur Gewährleistung der Transparenz empfehlen Trivunovic et al. (2011: 17) diesbezüglich die regelmässige Vorlegung einer Interessenerklärung seitens der Mitarbeitenden.

Ebenfalls wichtig ist es schliesslich, dass die Organisation über klare Regeln verfügt, die die Konsequenzen korrupter Handlungen festlegen. Diese müssen schriftlich festgelegt werden, und Verstösse gegen Verhaltensrichtlinien müssen unter dem Aspekt der Gleichbehandlung sanktioniert werden. Daneben soll eine Organisation aber auch spezifische Situationen bestimmen, in welchen sie von Sanktionen ausnahmsweise absieht. Dies kann bspw. der Fall sein, wenn die betroffene Person im Notfall gehandelt hat, um Leben zu retten (Transparency International Österreich 2012: 43; Transparency International Schweiz 2010: 38). Die Kommunikation zur Korruptionsthematik erweist sich gemäss Cremer (2004: 327; 2008: 147-149) dennoch als ausschlaggebend für die Wirkung dieser Verhaltensrichtlinien, die sonst nur symbolisch bleiben würden.

Kommunikation

Durch eine offene interne Kommunikation innerhalb einer Organisation werden die Korruptionsrisiken effizienter eingeschätzt und ihre Reduktion wesentlich erleichtert. Die Korruptionsproblematik soll innerhalb der Organisation offen angesprochen und im Rahmen von Schulungen thematisiert werden, damit alle Mitarbeitenden dafür sensibilisiert werden und im Umgang mit Korruption rasch reagieren können (Cremer 2008: 140; Transparency International Österreich 2012: 50; Transparency International Schweiz 2010: 45). In dieser Hinsicht wäre es wichtig, dass die Organisation eine Kommunikationsstrategie erarbeitet, die als Grundlage für die Kommunikation innerhalb der Organisation dient. In dieser soll unter ande-

rem auch festgelegt werden, wie auf die Anti-Korruptionsstrategie innerhalb der Organisation hingewiesen wird (Transparency International Österreich 2012: 43).

Auch nach aussen soll die Organisation die Korruptionsproblematik ansprechen und über ihre Korruptionsfälle berichten. Eine transparente und offene externe Kommunikationsstrategie bietet einer Organisation die Möglichkeit, ihre Reputation zu pflegen, aber auch die öffentliche Wahrnehmung zu dieser Thematik positiv zu beeinflussen. Ebenso wichtig ist die externe Kommunikation zum Umgang mit den verschiedenen Akteuren im Umfeld der Organisation. Darunter fallen Geldgeber, Medien, aber auch die eigentlichen Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit. In diesem Zusammenhang ist es von zentraler Bedeutung, dass die Organisation ihre Rechenschaftspflicht gegenüber den betroffenen Akteuren wahrnimmt. Dies, weil die Wirksamkeit der NGO stark davon abhängt, ob die Zielgruppe die Organisation als legitime Vertreterin ihres Anliegens betrachtet (Transparency International Österreich 2012: 54; Transparency International Schweiz 2010: 50).

Die externe Kommunikation gliedert sich laut Transparency International Österreich (2012: 55) in regelmässige Berichterstattung und Krisenkommunikation. Mit der regelmässigen Berichterstattung informiert die NGO die Öffentlichkeit über ihre Projekte, ihre finanzielle Lage (Rechenschaftslegung) oder über die bei der Realisierung von Projekten aufgetretenen Probleme. Dies ist z.B. der Fall, wenn korrupte Praktiken im Rahmen einer Aktivität auftreten. Die Krisenkommunikation kommt hingegen nur dann zur Anwendung, wenn ein Korruptionsfall an die Öffentlichkeit gelangt ist (Transparency International Österreich 2012: 55; Transparency International Schweiz 2010: 50).

Nach diesem kurzen Exkurs über die zentralen Massnahmen zur Korruptionsprävention werden nun die von der DEZA eingesetzten Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung beschrieben und anschliessend die zentralen Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes aufgezeigt. Schliesslich wird anhand von Erkenntnissen aus der Literatur- und Dokumentenanalyse der Frage nachgegangen, inwiefern die Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs zur Korruptionsbekämpfung und -prävention beitragen.

2.3 Korruptionsbekämpfung durch die DEZA

1998 hat die DEZA die ersten Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung veröffentlicht. Grund dieser Entwicklung war das steigende Bewusstsein in der DEZA, dass Korruption nicht nur ein Problem der Entwicklungsländer und der Staaten Osteuropas ist, sondern auch die internationale Gebergemeinschaft wie die Schweiz und ihre Partnerländer betrifft (Cremer 2008: 23; DEZA 1998; DEZA 2006). Durch die Veröffentlichung dieser Richtlinien wollte die DEZA

aber auch sicherstellen, dass Schweizer Gelder nicht durch Korruption verschwinden (DEZA 1998: 7; DEZA 2006: 5). In diesem Zusammenhang hebt die DEZA (2006: 9) hervor:

> Die DEZA ist gegenüber der Schweizer Bevölkerung und gegenüber dem Parlament verpflichtet, einen wirksamen und angemessenen Einsatz der Mittel sicherzustellen. Dies geschieht durch interne Korruptionsbekämpfung (DEZA Bereich Allgemeine Dienste) sowie durch die Förderung eines korruptionsfreien Umfeldes in den Partnerländern, zu der diese Strategie unmittelbar beiträgt.

Als staatlicher Akteur ist die DEZA gegenüber der Schweizer Bevölkerung und dem Parlament verpflichtet, im Rahmen ihrer Aktivitäten einen wirksamen und angemessenen Einsatz der Mittel zu gewährleisten. Gemäss Artikel 57 Absätze 1 und 2 des Finanzhaushaltsgesetzes ist die DEZA wie andere Verwaltungseinheiten für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihr anvertrauten Kredite und Vermögenswerte verantwortlich. In dieser Hinsicht muss sie deshalb auch Vorkehrungen gegen Zweckentfremdung von öffentlichen Geldern vornehmen (DEZA 2006: 9).

Im Jahr 2006 hat die DEZA (2006: 5) die Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung mit einer neuen Strategie erweitert, welche die Leitlinien aus dem Jahr 1998 mit neuen Interventionsbereichen und Prioritäten der DEZA in diesem Bereich ergänzt. Neben der Beschreibung des Korruptionsbegriffs und der Darstellung der Konsequenzen korrupter Praktiken für die jeweiligen Gesellschaften und die internationale Zusammenarbeit im Allgemeinen werden in diesem Dokument auch die Gründe des steigenden Engagements der DEZA im Bereich der Korruptionsbekämpfung aufgezeigt. Des Weiteren werden auch Interventionsbereiche und Prioritäten für die Korruptionsbekämpfung dargestellt (DEZA 2006: 1). In der Zeitspanne zwischen 1998 und 2006 hat die Schweiz auf internationaler und nationaler Ebene mehrere Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung unterstützt (DEZA 2006: 5). Im Jahr 2000 hat sie das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr ratifiziert und neue Vorschriften für Schweizer Firmen, die im Ausland tätig sind, verabschiedet (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement 2013a). Im Jahr 2003 hat der Bund mit 102 anderen Ländern die UNO-Konvention gegen Korruption ratifiziert (sog. „UNCAC“, vgl. 2.2 Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement 2013b). Schliesslich hat sie im Jahr 2001 die Strafrechts- und Zivilrechtskonvention gegen Korruption des Europarats unterzeichnet, welche 2006 in Kraft getreten ist (Europarat 2013).

Im folgenden Abschnitt werden nun die zentralen Aspekte der Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung aus dem Jahr 1998 und der DEZA-Strategie aus dem Jahr 2006 aufgezeigt. Da eine ausführliche Definition von Korruption und ihren Konsequenzen bereits in Kapitel 2.2.1 dargestellt wurde, werden in diesem Kapitel ergänzend dazu nur die Interventionsbereiche der DEZA zur Korruptionsbekämpfung dargestellt.

2.3.1 Interventionsbereiche der DEZA zur Korruptionsbekämpfung

Die DEZA setzt sich für die Bekämpfung von Korruption auf vier Ebenen ein: im Bereich des öffentlichen Sektors, in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren, auf nationaler Ebene und schliesslich auf der multilateralen Ebene (DEZA 2006: 10). In ihrer Strategie aus dem Jahr 2006 (DEZA 2006: 10) gibt die DEZA einen Überblick über die gesamte Bandbreite der Instrumente und Reformen, die sie fördert.

1. Im Bereich des öffentlichen Sektors: Zusammenarbeit mit der Exekutive, der Legislative und der Judikative

Im Bereich des öffentlichen Sektors unterstützt die DEZA (2006: 10-11) insbesondere folgende Interventionsarten: Sie (DEZA 2006: 10) setzt sich im Rahmen von Reformen der öffentlichen Verwaltung für die Verringerung der Korruptionsanfälligkeit in spezifischen Bereichen dieses Sektors ein. An dieser Stelle werden Massnahmen genannt, die bspw. den Abbau von unbeschränkter Vollmacht von Entscheidungsträgern fördern. Die DEZA (2006: 10) unterstützt des Weiteren im öffentlichen Sektor der Partnerländer die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien für öffentliche Transaktionen und Dienstleitungen sowie im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens. Diese Interventionsart wird von der DEZA ergriffen, da sie die Auffassung vertritt, dass durch die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien die Offenheit, die Rechenschaftsplicht und die Transparenz der Behörde verstärkt wird, was letztlich das Korruptionsrisiko minimiert. Sie (DEZA 2006: 10) engagiert sich zudem für die Stärkung des öffentlichen Finanzwesens in ihren Partnerländern, da dies eine wesentliche Bedingung darstellt, um das Versickern von Geldern und die private Bereicherung einzudämmen. Die Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens kann bspw. durch die Erweiterung der Buchführungskompetenzen sowie durch die Stärkung von internen Kontrollmechanismen gefördert werden. Daneben trägt die DEZA (2006: 19) in den Partnerländern zur Einrichtung unabhängiger Rechnungsprüfungskommissionen bei und gewährleistet gleichzeitig auch die Glaubwürdigkeit dieser Instanz gegenüber der Exekutive und dem Parlament. In diesem Zusammenhang unterstützt sie (DEZA 2006: 11) auch solche Initiativen und Massnahmen, die die Stärkung der Kontrollfunktion des Parlaments in den jeweiligen Ländern bezwecken. Dabei setzt sie sich auch für die Einrichtung von Meldestellen für Korruptionsverdachte innerhalb der Verwaltung ein. Dies soll gemäss der DEZA (2006: 11) der Öffentlichkeit die Gelegenheit geben, Kritik gegenüber Behörden vorzutragen und/oder vermutete Unregelmässigkeiten in der öffentlichen Verwaltung zu melden. Die DEZA (2006: 11) stellt ausserdem für einige Länder technische Hilfe für die Ausarbeitung von strafrechtlichen Bestimmungen bereit. Diese Hilfsform ist für die Korruptionsbekämpfung von ausschlaggebender Bedeutung, da dadurch Gesetze definiert und erlassen werden, die eine strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsfällen ermöglichen. Schliesslich setzt sich die

DEZA (2006: 11) gegen Geldwäscherei, organisiertes Verbrechen und Menschenhandel ein und fördert jene Massnahmen, die die Unabhängigkeit der Justiz gewährleisten. Dabei engagiert sie (DEZA 2006: 11) sich unter anderem für die Einsetzung unabhängiger Ermittler, Staatsanwalte und Schlichter.

2. Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren: Stärkung externer Kontrollmechanismen

Auch in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft fördert die DEZA (2006: 12) eine Vielfalt von Initiativen zur Korruptionsbekämpfung.

Erstens unterstützt sie (2006: 12) im Rahmen von Dezentralisierungsprogrammen solche Mechanismen, die die soziale und finanzielle Rechenschaft der Zivilgesellschaft stärken. Eine solche Interventionsart ist für die Verhütung von Korruption relevant, indem durch die Mitwirkung und Kontrolle der Zivilgesellschaft bei den Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltungsträger das Risiko von Machtmissbrauch verringert wird und somit auch das Korruptionsrisiko sinkt. Zweitens unterstützt die DEZA (2006: 12) in den Partnerländern die Menschen in der Wahrnehmung ihrer Rechte. Eine solche Sensibilisierungsarbeit trägt laut der DEZA (2006: 12) zur Erhöhung der Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungsprozessen bei und ermöglicht so auch, dass die Behörden mehr Aufschluss über die Bedürfnisse der Bevölkerung erhalten. Neben diesen Massnahmen engagiert sich die DEZA (2006: 12) auch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, um spezialisierte Kompetenzen zur Aufdeckung von Korruption aufzubauen. An dieser Stelle fördert die DEZA die Ermächtigung der Medien (Stärkung des Investigationsjournalismus), die Bildungsarbeit und einheimische Advocacy-Initiativen. Diese Interventionen werden von der DEZA ergriffen, da der Zugang zu Informationen für die Aufdeckung von Korruption eine wesentliche Bedingung darstellt (DEZA 2006: 15). Schliesslich unterstützt sie in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor die Entwicklung von Verhaltenskodexen, um die Integrität und Transparenz der Unternehmen zu erhöhen. In diesem Zusammenhang fördert sie (DEZA 2006: 12) den Integritätspakt, welchen Transparency International für eine transparente Gestaltung öffentlicher Ausschreibungsverfahren verabschiedet hat.

3. Tätigkeiten in der Schweiz

Die DEZA engagiert sich nicht nur im Ausland, sondern auch in der Schweiz mit aktiven Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung (DEZA 2006: 13).

Einerseits setzt sie sich in den eigenen Abläufen und Programmen mit Korruption auseinander. Im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen gewährleistet die DEZA (2006: 13) bspw., dass diese nach einem transparenten Verfahren ablaufen. Auch die Höhe der Honorare und Entschädigungen, die an Berater und beauftragte Organisationen gezahlt werden, müssen in dieser Hinsicht sorgfältig geprüft werden, um das Korruptionsrisiko einzugrenzen. Anderseits

fördert die DEZA (2006: 13) insbesondere in öffentlich-privaten Partnerschaften, dass insbesondere seitens der Schweizer Unternehmen, die in Partnerländern tätig sind, die Bestimmungen des OECD-Übereinkommens eingehalten werden. Auch die Ratifikation anderer internationaler Übereinkommen zu Korruption, organisiertem Verbrechen und sonstigen Sicherheitsfragen wird von der DEZA (2006: 13) unterstützt. Ferner übernimmt sie (DEZA 2006: 13) eine wichtige Rolle bei Bemühungen, die internationale Gemeinschaft auf das Problem der Kapitalflucht aufmerksam zu machen, um somit deren Ursachen zu bekämpfen und ihre Folgen für die Entwicklungsländer einzugrenzen. Schliesslich erhebt die DEZA in ihren Publikationen (2006: 13) den Anspruch, dass Schweizer Kompetenzen im Bereich der Korruptionsbekämpfung bei Lobbytätigkeiten und im Ausland eingesetzt und bekannt gemacht werden.

4. Arbeit auf multilateraler Ebene

Die DEZA (2006: 14) fördert verschiedene internationale Institutionen (Weltbank, regionale Entwicklungsbanken, UNO-Organisationen usw.), welche interne Systeme zur Korruptionsbekämpfung eingerichtet haben. In Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen setzt sie sich aber auch selbst für die Einrichtung angemessener Anti-Korruptionsmassnahmen und -programme ein. Die DEZA (2006: 14-15) unterstützt des Weiteren durch ihre Beitragszahlung an die internationalen Finanzinstitutionen auch weitere umfangreiche Anti-Korruptionsprogramme, vor allem im Zusammenhang mit Verwaltungs- und Justizreformen. Schliesslich verstärkt sie die Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen und Bündnissen, die sich für die Korruptionsbekämpfung einsetzen. Dies, weil sie (DEZA 2006: 14) die Auffassung vertritt, dass eine enge Zusammenarbeit mit anderen Organisationen die Wirksamkeit der Anti-Korruptionsmassnahmen und -programme erhöht.

Neben diesen Bemühungen der DEZA zur Korruptionsbekämpfung, die im Bericht der DEZA-Strategien 2006 beschrieben werden, werden in den Richtlinien von 1998, die weiterhin gelten, weitere Interventionsbereiche vorgestellt. Diese stellen Massnahmen dar, die sowohl in der Schweiz als auch im Ausland umgesetzt werden und die bilaterale ebenso wie die multilaterale Zusammenarbeit betreffen (DEZA 1998: 15). Im Zusammenhang mit den im Bereich der internationalen Zusammenarbeit entwickelten Instrumenten gegen Korruption weist die DEZA in diesen Richtlinien (DEZA 1998: 15) explizit auch auf die sorgfältige Auswahl der Partnerorganisationen (sog. „Partnerassessment“) hin. Dabei wird die eingehende Beurteilung der Management- und administrativen Kapazitäten (inklusive Überprüfung von deren internem Kontrollsystem und Unterschriftenregelung) sowie der Schwachstellen von Partnerorganisationen als wesentliches Instrument zur Minimierung des Korruptionsrisikos bezeichnet (DEZA 1998: 15). Diesbezüglich schreibt die DEZA konkret (1998: 15):

> In der internationalen Zusammenarbeit verfolgt die DEZA einen partnerschaftlichen Ansatz. Die Hauptverantwortung für die Entwicklung liegt bei den Partnern der DEZA. Beiden Seiten muss aber bewusst sein, dass die Zusammenarbeit an einige grundlegende Bedingungen gebunden ist: Die von der DEZA zur Verfügung gestellten Mittel dürfen nur für die zum Voraus vertraglich vereinbarten Zwecke eingesetzt werden (…).

Und sie (DEZA 1998: 15) ergänzt des Weiteren:

> In praktisch allen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit und humanitären Hilfe besteht ein Korruptionspotential, dem die DEZA bei der Programmplanung und -durchführung angemessen Rechnung zu tragen hat. Durch die sorgfältige Auswahl ihrer Partner und Instrumente kann die DEZA das damit verbundene Risiko minimieren (…).

Da die Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen (vgl. 2.5 Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen) eine sorgfältige Beurteilung und Auswahl der Schweizer NGOs hinsichtlich ihrer Management- und administrativen Kapazitäten sowie ihrer Schwachstellen ermöglicht, kann deshalb angenommen werden, dass sie mit den Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung der DEZA konform sind.

Auch wenn die DEZA über eine Vielzahl von Programmen und Strategien zur Bekämpfung von Korruption verfügt, kommen korrupte Praktiken in verschiedenen Bereichen immer wieder vor.

Im nächsten Kapitel 2.4 wird nun näher die Entwicklungspolitik der DEZA beschrieben und dabei auch die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs dargestellt.

2.4 Entwicklungszusammenarbeit des Bundes

Die Schweiz ist aufgrund ihrer starken internationalen Vernetzung von globalen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Veränderungen betroffen. Aus Solidarität und in wohlverstandenem Eigeninteresse trägt sie dazu bei, Probleme im Zusammenhang mit Armut und weitere globale Herausforderungen zu bewältigen (Bundesrat 2012: 29). Das oberste Ziel der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz war und bleibt nach der neuen Botschaft des Bundesrats (Bundesrat 2012: 3) für die Zeitspanne von 2013 bis 2016 die Armutsreduktion. In dieser Hinsicht richtet sich der Schweizer Beitrag auf fünf strategische Ziele aus:

- Krisen, Konflikte und Katastrophen vorbeugen und überwinden
- Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle schaffen
- Nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern
- Transition zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen unterstützen
- Entwicklungsfördernde, umweltschonende und sozialverträgliche Globalisierung mitgestalten

Diese strategischen Ziele werden von der DEZA durch direkte bilaterale Programme in ausgewählten Schwerpunktländern und -regionen umgesetzt. In Zusammenarbeit mit staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren, mit dem Privatsektor und Forschungsinstituten oder durch die Mitwirkung, die finanzielle Beteiligung und Mitgestaltung der Programme von 13 multilate-

ralen Institutionen wie den internationalen Finanzinstitutionen, UN-Organisationen, globalen Netzwerke und Fonds wird auf diese Ziele hingearbeitet (Bundesrat 2012: 3). Neben der humanitären Hilfe und der Ostzusammenarbeit bezieht die internationale Zusammenarbeit der Schweiz die Entwicklungszusammenarbeit ein (Bundesrat 2012: 3).

Im vorliegenden Abschnitt wird näher auf die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes eingegangen.[18] Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA (auch „technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern" genannt) konzentriert ihre Arbeit auf die ärmsten Regionen der Welt und unterstützt dabei die jeweiligen Länder und ihrer Bevölkerung um Armuts- und Entwicklungsprobleme zu besiegen (Bundesrat 2012: 3). Sie orientiert sich dabei an einer langfristigen Perspektive (Bundesrat 2010: 1420).

Als gesetzliche Grundlagen für die schweizerische Entwicklungspolitik gilt Art. 54 Abs. 2 der Bundesverfassung (Bundesrat 2010: 80), welcher besagt:

> Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Ein weiterer Artikel mit explizitem Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes stellt Art. 5 des Bundesgesetztes über internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe dar (Bundesrat 2012: 81), in welchem steht:

> Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Sie soll dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben. Langfristig erstrebt sie besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft.

Der Bundesrat legt die Entwicklungspolitik des Bundes fest und übernimmt auch dafür die Verantwortung. Für eine Periode von vier Jahren (entsprechend der Legislaturperiode) formuliert er in Anlehnung an die aussenpolitischen Ziele des Bundes[19] die strategischen Schwerpunkte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. DEZA und das Staatssekretariat für Wirtschaft (sog. „SECO"), die mit der Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes betraut sind, sind im Rahmen von Jahres-, Wirkungs- und Rechenschaftsberichten verpflichtet, über die Fortschritte der Zielerreichung zu berichten (Bundesrat 2012: 81). Für die Zeitspanne von 2013 bis 2016 arbeitet die DEZA im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in zehn relativ stabilen armen Ländern und Regionen[20] und engagiert sich gleich-

[18] In diesem Teil der Arbeit wird den Schwerpunkt der Analyse auf die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA gelegt, weil das Hauptthema dieser Masterarbeit „Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit" ist (vgl. 1.2 Ziel der Arbeit und Abgrenzung).

[19] Die aussenpolitischen Ziele des Bundesrats sind: Friedliches Zusammenleben der Völker, Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie, Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland, Linderung von Not und Armut in der Welt, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Bundesrat 2012: 81).

[20] Diese stellen laut der Botschaft 2013-2016 über die internationale Zusammenarbeit (Bundesrat 2012: 82) Benin, Burkina Faso, Mali, Mosambik, Tansania, Bangladesch, Mongolei, Bolivien, Kuba und Zentralamerika dar.

zeitig auch in zehn fragilen Kontexten.[21] Die Entwicklungsprogramme der DEZA fokussieren sich auf spezifische Themen, für welche nach dem Bund ein dringender Handlungsbedarf besteht oder die im Zuge der Globalisierung für die Armutsminderung besonders relevant sind (Bundesrat 2012: 96). Um den effektiven Einsatz der Mittel zu gewährleisten, fokussiert die DEZA auf eine begrenzte Anzahl von Schwerpunktthemen, die wie bereits erwähnt vom Bundesrat festgelegt werden (Bundesrat 2012: 97). In Anlehnung an die strategischen Ziele der internationalen Zusammenarbeit wurden für die erwähnte Zeitspanne neun Schwerpunkte ausgewählt, mit welchen sich die DEZA tiefgehend beschäftigt (Bundesrat 2012: 97). Diese sind: Konflikttransformation und Krisenresistenz, Gesundheit, Wasser, Grund- und Berufsbildung, Landwirtschaft und Ernährungssicherheit, Privatsektor und Finanzdienstleistungen, Staatsreform, Lokalverwaltung und Bürgerbeteiligung, Klimawandel, Migration.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit arbeitet die DEZA mit einem verzweigten Netz von Partnerorganisationen zusammen. Zu diesen zählen einerseits staatliche und zivile Organisationen in den Partnerländern im Süden und andererseits UN-Organisationen, schweizerische NGOs, Netzwerke, Unternehmen der Privatwirtschaft, Universitäten und internationale Finanzinstitutionen (DEZA 2007: 1; Bundesrat 2012: 102). Die Schweiz beteiligt sich dabei gemäss der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit (2012: 77) zwischen 2013 und 2016 mit jährlich rund 900 Millionen Franken bilateraler und rund 600 Millionen Franken multilateraler Zahlungsmittel an der internationalen Lastenteilung zur Reduktion von Armut und globaler Risiken. Nur mittels der Mobilisierung von Kapazitäten des Staates, der Zivilgesellschaft und des Privatsektor können gemäss dem Bundesrat (2010: 1421) die strategischen Ziele des Bundes erreicht werden.

2.4.1 Zusammenarbeit mit NGOs

Insbesondere NGOs und zivilgesellschaftliche Initiativen haben einen wesentlichen Beitrag zur Gestaltung und Evolution der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit geleistet (DEZA 2007: 1; DEZA 2013a). In der Praxis gibt es zwei unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit der DEZA mit NGOs[22] und weiteren privaten Entwicklungsorganisationen. Diese sind einerseits die „Mandate“ und andererseits die „Programmbeiträge“ (Bundesrat 2012: 23; Bundesrat 2010: 1422; DEZA 2007: 3; Bättig et al. 2009: 12). Mittels Mandaten erteilt die DEZA Aufträge an spezialisierte nationale und internationale NGOs zur Durchführung klar festgelegter Aufgaben (Umsetzung von Programmen und Projekten oder themati-

[21] Als fragile Kontexte gelten gemäss dem Bundesrat (2012: 83) die Region der grossen Seen, das Horn von Afrika, Südliches Afrika (Simbabwe), Niger, Tschad, Palästina und Nordafrika, Hindukusch, Mekong (Myanmar), Nepal und Haiti (Bundesrat 2012: 83).

[22] In diesem Kontext ist es wichtig hervorzuheben, dass Mandate auch an internationale Partnerorganisationen vergeben werden. Im Gegensatz dazu werden Programmbeiträge nur an Schweizer NGOs erteilt (Bundesrat 2010: 1424).

sche und technische Beratung). Die Mandate dienen zur Umsetzung strategischer Ziele der DEZA (vgl. oben) und werden mittels einer Ausschreibung in einer Wettbewerbssituation vergeben (Bundesrat 2012: 123). Im Rahmen dieser Zusammenarbeitsform übernimmt der Bund die gesamten Projektkosten und somit auch die Verantwortung (DEZA 2013b). Eine wesentliche Rolle bei dieser Form der Zusammenarbeit mit privaten Organisationen spielen die Koordinationsbüros vor Ort, welche für die Vergabe und die Begleitung sowie für die Überwachung der Umsetzung der Aufträge zuständig sind (Bättig et al. 2009: 15). Durch Programmbeiträge unterstützt die DEZA Aktivitäten von Schweizer NGOs in verschiedenen Aktionsfeldern (DEZA 2013a). Die schweizerischen NGOs verfügen laut dem Bundesrat (2012: 43) über langjährige Erfahrung und Wissen in allen Bereichen der Armutsreduktion, der Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen, in Gesundheit und Bildung, der Prävention und Bewältigung von Konflikten sowie in der Nothilfe und beim Wiederaufbau. Ihr methodisches und thematisches Wissen sowie ihre operationelle Erfahrung mit lokalen Partnerorganisationen und Ortskenntnisse machen laut dem Bundesrat (2012: 43) Schweizer NGOs zu wesentlichen Partnern für die Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA. Da NGOs Zugang zu basisnahen Organisationen haben und über eine Vielfalt von Handlungsmöglichkeiten verfügen, ergänzen sie die staatliche Entwicklungszusammenarbeit optimal (Bundesrat 2012: 43). Die Zusammenarbeit mit schweizerischen NGOs bringt des Weiteren innovative Impulse zur qualitativen Verbesserung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und fördert die Sensibilisierung und Auseinandersetzung mit Entwicklungsfragen in der Bevölkerung (Bundesrat 2012: 43). Partnerschaften mit NGOs beinhalten laut dem Bundesrat (2012: 123) somit nicht nur die programmatische Zusammenarbeit im engeren Sinne, sondern auch einen Wissensaustausch und einen entwicklungspolitischen Dialog. Diese Beiträge haben nicht zum Zweck, die eigenen strategischen Programme in den Schwerpunktländern (vgl. oben) der DEZA auszuführen, sondern die Vorhaben der NGOs zu unterstützen (Bättig et al. 2009: 12). Diese Finanzhilfen stellen konkret mehrjährige finanzielle Beiträge zu Gesamtprogrammen dar, welche sich auf maximal 50% der Programmkosten belaufen (DEZA 2013a). Die Verantwortung liegt hier im Gegensatz zu den Mandaten bei der finanzierten Partnerorganisation (DEZA 2007: 6; DEZA 2013a).

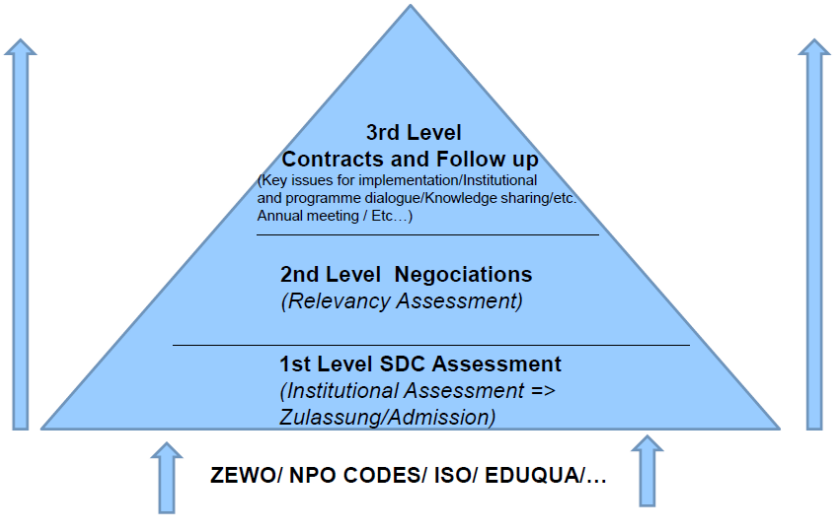
Im nächsten Kapitel wird nun näher auf die Programmbeiträge eingegangen, da nur diese Form der Zusammenarbeit in der vorliegenden Arbeit aus oben genannten Gründen eingehend analysiert wird.

2.5 Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs

Die Zusammenarbeit mit schweizerischen NGOs stellt einen strategischen Schwerpunkt der Botschaft über internationale Zusammenarbeit 2013-2016 des Bundes dar (Bundesrat 2012:

43). Programmbeiträge sind, wie bereits erläutert, finanzielle Unterstützungen an Gesamt- oder Teilprogramme von NGOs, um die Tätigkeiten dieser Organisationen zu fördern und dabei auch ihre fachlichen und methodischen Kompetenzen zu fördern. Diese Beiträge beziehen sich auf die fünf Oberziele der schweizerischen internationalen Zusammenarbeit (vgl. 2.4 Entwicklungszusammenarbeit des Bundes), sind jedoch nicht direkt an geographische und thematische Prioritäten der DEZA gebunden. Im Vordergrund stehen hier hingegen die selbst gesetzten Programmschwerpunkte der Organisation (Bundesrat 2012: 280). In dieser Hinsicht vertiefen die Programmbeiträge laut dem Bundesrat (2012: 43-44) mit der Förderung der Schweizer NGOs die übergeordneten Ziele der Armutsbekämpfung und der Förderung der sozialen Gerechtigkeit, der Stärkung der demokratischen Prozesse und die Förderung des Zugangangs zu globalen öffentlichen Gütern.[23] Im Gegensatz zu den Mandaten besteht bei der Vergabe von Programmbeiträgen keine Wettbewerbssituation, sondern eine sog. Verhandlungssituation (Bundesrat 2012: 279-280). So besteht auf die Programmbeiträge auch kein Rechtsanspruch, der von den Schweizer NGOs geltend gemacht werden könnte (Bundesrat 2012: 280). Programmbeiträge werden über ein genau festgelegtes Prozedere vergeben. Die Vergabe von Programmbeiträgen besteht konkret aus einem dreistufigen Verfahrensmodell, das in folgender graphischen Darstellung aufgezeigt wird:

Abbildung 1: Verfahrensmodell Vergabe von Programmbeiträgen



Quelle: PowerPoint Präsentation der Abteilung „Institutionelle Partnerschaften" der DEZA (18.10.2012)

Bevor NGOs für Programmbeiträge zugelassen werden, müssen sie über eine Vielzahl von Zertifikaten verfügen. Diese beinhalten bspw. das ZEWO-Zertifikat oder ISO-Zertifikate. Auf

[23] Die DEZA (laut dem Bundesrat 2012: 25) bezeichnet als globale öffentliche Güter „Gesundheit, Umwelt (insbesondere Klimastabilität, Biodiversität und Wasser), Ernährungssicherheit, menschliche Sicherheit, Marktstabilität, Finanzstabilität und andere allen Menschen eigene Güter (…)".

der ersten Stufe (1st Level SDC Assessment) wird dann die Zulassung der Schweizer NGOs für Programmbeiträge aufgrund von sog. Qualifikationskriterien (vgl. Anhang 3) überprüft. Diese Qualifikationskriterien beinhalten Aspekte zur Identität und zum Engagement der Organisation zugunsten der Entwicklungspolitik, Gouvernanz und Strategie sowie Management und Leistungssystemen (vgl. unten). Eine Zulassung ist eine Voraussetzung für die Beitragsverhandlung, sie garantiert den Organisationen jedoch noch nicht die Erlangung eines Programmbeitrags (Bundesrat 2012: 281). Die Beiträge werden auf der Basis von Verhandlungen und einer Beurteilung der Programmsubstanz und -relevanz (2st Level Negociations) vergeben. An dieser Stelle werden laut einem internen Dokument der Abteilung „Institutionelle Partnerschaften" der DEZA (2011) sowohl quantitative Finanzkriterien (z.B. Festlegung des Beitrags) als auch qualitative Kriterien (Inhalte, Potenziale und Wirkung des Programms sowie die Kapazität und Kompetenz der Organisation) analysiert. Die Verhandlung und Diskussion beruht insbesondere auf acht qualitativen Kriterien: kohärente strategische Programmorientierung, klares und substanzreiches Profil des Programms, professionelle Umsetzung des Programms, Kooperation und Offenheit („Decloisonnement"), Wirkungsorientierung, Partnerbeziehungen, Nutzung und Förderung von Wissen, gehaltvolle Öffentlichkeitsarbeit in der Schweiz (Abteilung „Institutionelle Partnerschaften" der DEZA 2011). In der letzten Stufe (3rd Level contracts and follow up) wird schliesslich der Vertrag abgeschlossen. Die Umsetzung der Programme seitens der NGOs wird von der DEZA durch einen Programmdialog, durch die Auswertung von Berichterstattungen, Jahreskonferenzen, Programmbesuche, thematische Workshops und Evaluationen regelmässig überprüft (Bundesrat 2012: 281).
Im folgenden Teil werden die für die Zulassung von NGOs für Programmbeiträge verwendeten Qualifikationskriterien beschrieben, um später der Frage nachzugehen, inwiefern diese helfen, Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit einzugrenzen.

2.5.1 Qualifikationskriterien

Die Qualifikationskriterien, anhand welcher die DEZA über die Zulassung von NGOs für Programmbeiträge entscheidet, umfassen drei zentrale Aspekte bzw. Bereiche einer Organisation: ihre Identität und ihr Engagement zugunsten der Entwicklungspolitik, ihre Gouvernanz und Strategie sowie ihre Management- und Leistungssysteme (vgl. Anhang 3, Bundesrat 2012: 281).
Mittels der Kriterien, die sich auf die Identität und das Engagement zugunsten der Entwicklungspolitik der Organisation beziehen, überprüft die DEZA die Identität und gesellschaftliche Verankerung der NGO, ihren Leistungsausweis, ihre Vernetzung, ihre Sensibilisierungs- und Informationstätigkeiten sowie ihre Verfügbarkeit über Eigenmittel (Bundesrat 2012:

281). Folgende Tabelle zeigt konkret auf, welche Aspekte auf dieser Ebene einbezogen werden, wie sie von der DEZA (vgl. Anhang 3) beschrieben werden:

Tabelle 1: Qualifikationskriterien Identität und Engagement

1. Identität und Engagement zugunsten der Entwicklungspolitiken	
Kategorie	**Beschreibung**
1.1 Identität	*Eine in der Schweizer Gesellschaft verwurzelte Non-Profit-Organisation, die bedeutende Geldmittel mobilisieren kann.*
1.2 Entwicklungspolitisches Engagement	*Es handelt sich um eine Organisation, die über solide Erfahrungen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (Süden/Osten/humanitäre Hilfe) verfügt, die sich in der Schweiz für die Sensibilisierung der Bevölkerung zu diesen Fragen einsetzt und die ein aktives Engagement zu Entwicklungsfragen nachweisen kann.*
1.3 Ansatz bezüglich Entwicklungszusammenarbeit und Partnerschaften	*Eine Organisation, die aktiv mit den anderen Entwicklungsakteuren zusammenarbeitet und einen Beitrag für die Stärkung der Kapazitäten ihrer Partner im Feld leistet.*

Quelle: eigene Darstellung

In diesem Rahmen ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass diese erste Gruppe von Kriterien nicht nur Aspekte beinhaltet, welche ausschliesslich die NGOs in der Schweiz betreffen (1.1 Identität und 1.2 Entwicklungspolitisches Engagement). Sie umfasst vielmehr auch Aspekte, welche sich explizit auf die Beziehung zwischen NGOs in der Schweiz und Partnerorganisation im Feld beziehen (vgl. 1.3 Ansatz bezüglich Entwicklungszusammenarbeit und Partnerschaften). So muss eine Schweizer NGO bspw. die Stärkung der Partnerorganisation im Bereich Methodenwissen (Ansätze, Instrumente und Fachkompetenzen), Organisation, Vernetzung aber auch hinsichtlich der Erfahrungsaufbereitung, Fürsprache und Selbstfinanzierungskapazitäten gewährleisten (vgl. Anhang 3).

Anhand der Kriterien, die sich auf die Gouvernanz und Strategie beziehen, analysiert die DEZA die Organisations- und Führungsstrukturen, die strategische Kohärenz sowie die Transparenz und die Rechenschaftslegung der NGO (Bundesrat 2012: 281). Diese Gruppe von Kriterien umfasst ebenfalls die ZEWO-Zertifizierung, welche aufgrund ihrer Wichtigkeit für das Thema der Masterarbeit im folgenden Kapitel ausführlicher beschrieben wird. Die Kriterien, die sich auf die Gouvernanz und Strategie der NGO basieren, bestehen aus folgenden Aspekten (vgl. Anhang 3):

Tabelle 2: Qualifikationskriterien Gouvernanz und Strategie

2. Gouvernanz und Strategie	
Kategorie	**Beschreibung**
2.1 Gouvernanzstruktur	*Eine Organisation mit einer klaren Gouvernanzstruktur, welche die Unabhängigkeit ihrer strategischen Ausrichtung und ihrer verschiedenen Organe garantiert.*
2.2 Strategie und Kapazität zur Umsetzung	*Eine Organisation, die über eine klare und kohärente Strategie und über die notwendigen Ressourcen für deren Umsetzung verfügt.*
2.3 Transparenz und Rechenschaftslegung	*Eine Organisation, welche die rechtlichen Vorgaben ihrer Statuten erfüllt und transparent über ihre Jahresrechnung und ihre Aktivitäten kommuniziert.*

Quelle: eigene Darstellung

Durch diese Kriterien stellt die DEZA einerseits sicher, dass das strategische und das ausführende Organ innerhalb der NGO getrennt sind und unabhängig arbeiten. Anderseits überprüft sie aber auch, dass die Organisation über eine solide Strategie verfügt, welche anhand einer realistischen, effizienten und wirkungsorientierten operativen Planung (mit entsprechenden Zielen, Indikatoren, finanziellen Informationen und festgelegten Fristen) umgesetzt wird. Schliesslich fordert sie, dass die Organisation im Sinne von Transparenz und der Rechenschaftslegung ihre rechtlichen Vorschriften erfüllt und dass sie ihre Aktivitäten, eine Finanzbericht und Jahresbericht veröffentlicht. In diesem Sinne versichert sich die DEZA auch, dass die NGO über einen Verhaltenskodex für ihre Mitarbeitenden verfügt (vgl. Anhang 3).

Durch die Kriterien, die sich auf die Management- und Leistungssysteme beziehen, überprüft die DEZA schliesslich das Finanz- und Managementsystem der NGO, ihr Programm bzw. Projektzyklusmanagement und ihr Evaluationssystem sowie ihr Qualitäts- und Risikomanagement (Bundesrat 2012: 281). Die Tabelle auf Seite 37 stellt diese Kriterien und ihre Beschreibung dar.

Auf dieser Stufe überprüft die DEZA erstens, dass die Finanzsituation der Organisation solide ist. Zweitens stellt sie sicher, dass die Organisation über ein internes Kontrollsystem (IKS) verfügt, welches auf einem Risikomanagement beruht. Drittens versichert sie sich, dass die NGO klare Regeln für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen hat, die es ihr ermöglichen, Korruption vorzubeugen und aufzudecken. Im Bereich des Personalmanagements überprüft sie des Weiteren, dass die Organisation über ein Organigramm verfügt, in welchem die Verantwortlichkeiten und die Aufgabenteilung klar ersichtlich sind. Dabei stellt sie aber auch sicher, dass die Organisation über Leitlinien für ihre Mitarbeitenden in der Schweiz verfügt und spezifische Vorschriften für die Mitarbeitenden im Ausland oder die lokalen Mitarbeitenden hat. Im gleichen Bereich überprüft sie ebenfalls, ob die Organisation eine konkrete Weiterbil-

Tabelle 3: Qualifikationskriterien Management- und Leistungssystem

3. Management- und Leistungssysteme	
Kategorie	**Beschreibung**
3.1 Systeme	*Eine Organisation, die über Ressourcen und Systeme verfügt, die es ihr ermöglichen, die Bereiche Finanzen, Logistik, Personal und IT angemessen zu führen.*
3.2 Methoden im Bereich des Projektmanagements	*Eine Organisation, die über eine Methode im Bereich Projekt-/ Programmmanagement verfügt, die sich an den Kriterien der Wirksamkeit, der Rechenschaftslegung und der optimalen Ressourcenverwendung orientiert.*
3.3 Qualitätskontrolle	*Eine Organisation verfügt über ein System im Bereich Qualitäts- und Risikomanagement, das es ihr erlaubt, das Risikopotenzial und die Folgen von Risiken zu vermindern.*

Quelle: eigene Darstellung

dungspolitik fördert und umsetzt. Auch die Informatiksysteme der NGO spielen auf dieser Stufe eine wichtige Rolle. Die NGO muss in diesem Zusammenhang nachweisen können, dass sie über ein Informatiksystem verfügt, welches ein effizientes Arbeiten garantiert und die Vollständigkeit der Finanz- und Projektdokumente und der entsprechenden Informationen sicherstellt. Ferner überprüft die DEZA in diesem Bereich, dass die Organisation über Entscheidungsprozesse und -instrumente verfügt, dass sie über ein Projektzyklusmanagement verfügt und Instrumente im Bereich Monitoring, Evaluation und Erfahrungsaufarbeitung hat. Schliesslich stellen die DEZA mit diesen Kriterien sicher, dass die NGO über ein System verfügt, das die Qualitätskontrolle und das Risikomanagement gewährleistet (vgl. Anhang 3).
Im folgenden Abschnitt wird nun näher auf die ZEWO-Zertifizierung eingegangen, über welche alle NGOs verfügen müssen, wenn sie für einen Programmbeitrag zugelassen werden wollen. Diese Zertifizierung spielt für die Korruptionsprävention eine wichtige Rolle.

2.5.2 Die ZEWO Zertifizierung

Die ZEWO-Zertifizierung wird von der schweizerischen Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spenden sammelnde Organisationen (Art. 2 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel, vgl. ZEWO 2013) ausschliesslich an gemeinnützige juristische Personen mit Sitz in der Schweiz verliehen (Art. 2 Abs. 2 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel**)**. Das ZEWO-Gütesiegel gewährleistet, dass Spendengelder zweckbestimmt, wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden und stellt gleichzeitig sicher, dass die Organisation transparent und offen über ihre Tätigkeiten und Rechnungslegung informiert und in der Mittelbeschaffung und Kommunikation ethische Standards respektiert (Art. 1-2 Reglement ZEWO-Gütesiegel). Die Organisationen, die diese Zertifizierung tragen, müssen gemäss Reglement (Art. 5-14) gewisse Bestimmungen

erfüllen. Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten Anforderungen für das ZEWO-Gütesiegel aufzeigt.

Gemeinnützige Zielsetzung nach Art. 5 des Reglements über das ZEWO-Gütesiegel

Die Organisation muss eine gemeinnützige Zielsetzung verfolgen. Unter dem Begriff „Gemeinnützigkeit" versteht die ZEWO nach Art. 5 Abs. 1 einen Beitrag für die Gesellschaft, der letztlich allen zugutekommt und sich deshalb allgemein auf die Verbesserung der Lebensumstände auswirkt. Im Rahmen ihrer Tätigkeiten müssen die Organisationen dazu gewährleisten, dass sie zweckmässig, wirksam und wirtschaftlich arbeiten (Art. 5 Abs. 4). Laut der ZEWO (2011) ist das Kriterium der Wirtschaftlichkeit erfüllt, sofern der Anteil des administrativen Aufwands sowie der Anteil des Aufwands für die Mittelbeschaffung am Gesamtaufwand der Organisation angemessen sind.

Organisatorische Kriterien nach Art. 6 des Reglements über das ZEWO-Gütesiegel

Die Mitglieder des leitenden Organs (Vorstand, Stiftungsrat, Patronatskomitee etc.) dürfen nicht in einem entgeltlichen arbeitsrechtlichen Verhältnis (Arbeitsvertrag) zur Organisation stehen (Art. 6 Abs. 2 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel). Das leitende Organ muss dazu aus mindestens fünf untereinender unabhängigen Mitgliedern bestehen, wobei auch eine Gewaltentrennung zwischen strategischem und ausführendem Organ gewährleistet sein muss (Art. 6 Abs. 4 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel). Die Anwendung des Vieraugenprinzips soll auf allen Organisationsstufen sichergestellt werden (Art. 6 Abs. 6 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel). Durch eine angemessene interne Kontrolle muss die Organisation dazu gewährleisten, dass das betriebliche Geschehen ordnungsmässig abläuft (Art. 6 Abs. 7 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel). Schliesslich sollen die Löhne der im Dienste der Organisation stehenden Personen den Umständen angemessen sein. Die Organisation soll dabei auch beachten, dass diese die orts- und marktüblichen Ansätze für Personal mit ähnlicher Verantwortung und Arbeitsleistung nicht übersteigen (Art. 6 Abs. 8 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel).

Unterorganisationen nach Art. 7 des Reglements über das ZEWO-Gütesiegels

Falls zu einer gesamtschweizerischen Organisation rechtlich selbständige Organisationen gehören, so wird mit dem Gütesiegel nur die Mutterorganisation zertifiziert (Art. 7 Abs. 1 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel). Die Mutterorganisation muss jedoch gewährleisten, dass die Unterorganisationen die Bestimmungen der Stiftung gemäss dem Reglement und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen einhalten (Art. 7 Abs. 3 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel). Auch Organisationen, die Teil eines internationalen Netzwerkes sind, können sich zertifizieren lassen, sofern sie über einen Sitz in der Schweiz verfügen, die Bedingungen zur Benutzung des Gütesiegels erfüllen, der grösste Teil der in der Schweiz gesammelten

Gelder in Projekte fliesst, die aus der Schweiz geplant, realisiert, kontrolliert und evaluiert werden und sie nachweisen können, dass die Spendengelder auf der internationalen Ebene zweckmässig verwendet werden (Art. 7 Abs. 4 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel).

Buchführung, Jahresbericht, Jahresrechnung nach Art. 11 des Reglements über das ZEWO-Gütesiegel

Die Organisation muss eine aussagekräftige Buchhaltung führen. Diese soll es ermöglichen, die Vermögens- und Finanzlage sowie die Betriebsergebnisse und die Leistungen der einzelnen Geschäftsjahre festzustellen (Art. 11 Abs. 1 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel). Die Organisation soll dazu einen vollständigen Jahresbericht mit einer entsprechenden Jahresrechnung und einen Leistungsbericht erstellen (Art. 11 Abs. 2 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel). Dabei sind nach Art. 11 des Reglements über das ZEWO-Gütesiegel die Kriterien der Vollständigkeit, Klarheit, Vorsicht, Stetigkeit in Darstellung, Offenlegung und Bewertung sowie Bruttoprinzip (Verrechnungsverbot) zu beachten.

Revision nach Art. 12 des Reglements über das ZEWO-Gütesiegel

Die Buchführung und Jahresrechnung müssen durch eine vom leitenden Organ und der Geschäftsleitung unabhängige und fachlich befähigte Instanz anhand klarer Richtlinien geprüft werden (externe Kontrolle). Die Amtsdauer der Revisionsstelle beträgt maximal vier Jahre.

Die Rezertifizierung erfolgt gemäss Art 18. Abs. 2 des Reglements über das ZEWO-Gütesiegel alle fünf Jahre. Die Geschäftsstelle überprüft innerhalb dieser Zeitspanne regelmässig, dass die Voraussetzungen für die Zertifizierung eingehalten werden (Art. 18 Abs. 1 Reglement über das ZEWO-Gütesiegel).

Im folgenden Kapitel wird aufgezeigt, inwiefern die ZEWO-Kriterien zur Korruptionsbekämpfung und -prävention beitragen.

2.5.3 Qualifikationskriterien und Korruptionsprävention

Die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs besteht aus einem sehr klaren Prozedere, das sich in drei Schritte gliedert: Zulassung, Verhandlung und Beurteilung der Programmsubstanz/-relevanz und Vertragsabschliessung (vgl. 2.5 Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs). Mittels der Qualifikationskriterien überprüft die DEZA die Zulassung Schweizer NGOs für die Programmbeiträge aufgrund ihrer Identität und ihres Engagements zugunsten der Entwicklungspolitik (Identität und gesellschaftliche Verankerung, Kompetenz- und Leistungsausweis, Vernetzung, Sensibilisierungs- und Informationstätigkeiten, Eigenmittel), ihrer Gouvernanz und Strategie (Organisations- und Führungsstrukturen, strategische Kohärenz, Transparenz und Rechenschaftslegung) sowie ihrer Management- und Leistungssysteme (Finanz-Managementsystem, Programm/Projektzyklusmanagement und Evaluationen, Qualitäts- und Risikomanagement). Für die Vergabe von Programmbeiträgen wird un-

ter anderem ebenfalls das ZEWO-Gütesiegel angefordert (vgl. 2.5.1 Qualifikationskriterien). Das ZEWO-Gütesiegel gewährleistet, dass Spendergelder zweckbestimmt, wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden und stellt gleichzeitig sicher, dass die Organisation transparent und offen über ihre Tätigkeiten und Rechnungslegung informiert und in der Mittelbeschaffung und Kommunikation ethische Standards respektiert (ZEWO 2013). Um diese Zertifizierung zu erhalten, müssen Organisationen gewisse Bestimmungen erfüllen, die von ihrer Zielsetzung über ihre organisatorischen Kriterien bis zu Anforderungen hinsichtlich Buchführung und Jahresbericht und deren Revision reichen (vgl. 2.5.2 Die ZEWO-Zertifizierung). Die sorgfältige Auswahl einer Partnerorganisation durch die Beurteilung ihrer Management- und administrativen Kapazitäten (inklusive Überprüfung ihrer internen Kontrollsysteme und Unterschriftsregelung) sowie ihrer Schwachstellen wird in den Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung der DEZA aus dem Jahr 1998 als wichtiges Instrument zur Minimierung des Korruptionsrisikos definiert (vgl. 2.3.1 Interventionsbereiche der DEZA zur Korruptionsbekämpfung). Auch in der Literatur (Chene 2013: 2; Trivunovic et al. 2011: 9-10) wird auf ein akkurates Partnerassessment hingewiesen, wenn von der Einschränkung des Korruptionsrisikos in der Entwicklungszusammenarbeit die Rede ist. In dieser Hinsicht sollen Geber die für die Umsetzung eines Programmes oder Projektes verantwortliche Partnerorganisation eingehend hinsichtlich ihrer internen Struktur und Kapazitäten beurteilen und auswählen, um somit sicherzustellen, dass diese über die notwendigen Mechanismen und Massnahmen verfügen, die das Auftreten korrupter Praktiken verhindern können. Da die Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen der DEZA eine sorgfältige Beurteilung und Auswahl der Schweizer NGOs hinsichtlich ihrer Management- und administrativen Kapazitäten sowie ihrer Schwachstellen erfordern, kann angenommen werden, dass diese Qualifikationskriterien auch der Einschränkung des Korruptionsrisikopotenzials dienen (vgl. 2.3.1 Interventionsbereiche der DEZA zur Korruptionsbekämpfung). Diese Kriterien erweisen sich aber auch für die Organisationen selbst als wesentlich zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption. So beinhalten die Qualifikationskriterien und die ZEWO-Zertifizierung auch Aspekte, die zu den Erkenntnissen der Literatur- und Dokumentenanalyse zur Korruptionsbekämpfung und -prävention (vgl. Massnahmen zur Korruptionsprävention) beitragen, wie Tabelle 4 „Qualifikationskriterien und Korruptionsprävention“ auf Seite 42 zusammenfassend darstellt. Die Qualifikationskriterien wurden in Anlehnung an Transparency International Österreich und Transparency International Schweiz (vgl. 2.2.2 Massnahmen zur Korruptionsprävention in der Entwicklungszusammenarbeit) in drei Untergruppen aufgeteilt: organisatorische Massnahmen, Kommunikation und Verhaltensrichtlinien. Die organisatorischen Massnahmen beinhalten Kriterien, welche die Korruptionskontrolle innerhalb der Struktur oder die Aktivitäten der

NGO integrieren. Die Verhaltensrichtlinien zielen auf klare Vorgaben für Mitarbeitende hinsichtlich der Korruptionsproblematik ab, und unter „Kommunikation“ werden Qualifikationskriterien zusammengefasst, welche der Thematisierung von Korruption und der transparenten Darlegung dieser Problematik innerhalb und ausserhalb einer Organisation dienen.

Es gibt Qualifikationskriterien, die sich explizit auf die Korruptionsbekämpfung und -prävention beziehen. So weisen bspw. 2.3.3.3 „Die Organisation verfügt über einen Verhaltenskodex oder ein entsprechendes Dokument (z.B. Personaldokument), das die für sie und ihr Personal gültigen ethischen Grundsätze hinsichtlich Korruption, Professionalismus, oder Vielfalt im Rahmen der Spendensammlung definiert“ oder 3.1.3 „Die Organisation verfügt über Regeln für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen, die es ihr ermöglichen, Probleme im Zusammenhang mit Betrug und Korruption vorzubeugen und zu erkennen“ bzw. 3.1.3.1 „Die Organisation hat gegenüber Mitarbeitenden und Lieferanten zur Frage der Korruption Stellung genommen“ (vgl. Tabelle 4) direkt auf Korruption hin. Die gerade genannten Qualifikationskriterien können den in der Literatur als „Verhaltensrichtlinien“ und „Kommunikation“ bezeichneten Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention zugeordnet werden. Andere Qualifikationskriterien wiederum tragen nach der bereits dargestellten Literatur zur Korruptionsbekämpfung und -prävention bei, auch wenn dies nicht explizit in diesen Kriterien genannt wird. So wird bspw. durch die Kriterien 2.3.3 „Gerechte, ethische und optimale Verwendung der Spendergelder“ (vgl. Tabelle 4 „Qualifikationskriterien und Korruptionsprävention“) garantiert, dass NGOs eine Organisationskultur fördern, die sich auf Integrität und Ehrlichkeit stützt und korrupte Praktiken nicht akzeptiert. Das Kriterium 2.1 „Gouvernanzstruktur“ stellt innerhalb einer NGO die Trennung zwischen strategischem und ausführendem Organ sicher und gewährleistet dadurch die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder, was letztendlich das Korruptionsrisiko minimiert. Die Kriterien 2.2, 2.3, 3.1.4, 3.2.3, 3.1.2 und 3.3 (vgl. Tabelle unten) sind Bestandteile eines IKS (auch wenn dies nur im Kriterium 3.1.2 „Die Organisation verfügt über ein internes Kontrollsystem“ explizit genannt wird). Wie bereits erläutert, dient ein internes Kontrollsystem der Sicherstellung eines ordnungsgemässen Ablaufs des betrieblichen Geschehens und trägt laut der Literatur dazu bei, korrupte Praktiken zu aufzudecken und diesen vorzubeugen. Das Kriterium 3.3 stellt eine Voraussetzung für die Einrichtung eines IKS dar. Des Weiteren gewährleistet 3.1.4 die eindeutige Verantwortlichkeit und funktionale Trennung der Arbeitsbereiche innerhalb einer NGO. Zusätzlich stellt 2.3 eine sorgfältige Buchführung und Rechenschaftslegung sicher und 3.2.1 beinhaltet Bestimmungen für geregelte Entscheidungsbefugnisse auf den verschiedenen Hierarchiestufen. Das Kriterium 3.2.3 fungiert schliesslich als Basis für Evaluationen, Monitoring und Audits. All diese Aspekte sind laut Transparency International Österreich und Transparency International Schweiz für

ein gutes internes Kontrollsystem notwendig und tragen somit indirekt zur Korruptionsbekämpfung und -prävention bei.

Das Kriterium 3.1.4 zum Personalmanagement enthält jedoch nicht nur Bestimmungen in Be-

Tabelle 4: Qualifikationskriterien und Korruptionsprävention

Präventive Massnahmen zur Korruptionsprävention	Qualifikationskriterien DEZA-NGOs	ZEWO-Gütesiegel
	Organisatorische Massnahmen	
Anti-Korruptionskultur	2.3.3 Gerechte, ethische und optimale Verwendung der Spendengelder 2.3.3.3 Organisation verfügt über einen Verhaltenskodex oder ein entsprechendes Dokument (z.B. Personalreglement), das die für sie und ihr Personal gültigen ethnischen Grundsätze hinsichtlich Korruption	-
Klare Gouvernanzstruktur	2.1 Gouvernanzstruktur	Organisatorische Kriterien
Internes Kontrollsystem • *Geregelte Verantwortlichkeit* • *Fuktionale Trennung* • *Vieraugenprinzip* • *Job-rotation* • *Buchführung und Revision* • *Audits und Evaluationen* • *Monitoring*	2.2 Die Organisation verfügt über eine klare und kohärente Strategie und über die notwendigen Ressourcen für deren Umsetzung 2.3 Transparenz und Rechenschaftslegung 3.1.2 Die Organisation verfügt über ein IKS 3.1.3 Die Organisation verfügt über Regeln für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen, die es ihr ermöglichen, Probleme im Zusammenhang mit Betrug und Korruption vorzubeugen und zu erkennen 3.1.4 Die Organisation verfügt über angemessene Regeln im Bereich Personalmanagement 3.2.1 Die Organisation verfügt über Entscheidungsprozesse und –instrumente und setzt diese um 3.2.3 Die Organisation verfügt über Instrumente im Bereich Monitoring, Evaluationen und Erfahrungsaufbereitung 3.3 Eine Organisation, die über ein System im Bereich Qualitäts- und Risikomanagement verfügt, das es ihr erlaubt, das Potenzial und die Folgen von Risiken zu vermindern	Organisatorische Kriterien • *Gewalttrennung* • *Vieraugenprinzip* • *Interne Kontrolle* Buchführung, Jahresbericht, Jahresrechnung und Revision Buchführung und Jahresrechnung
Personalpolitik	3.1.4 Die Organisation verfügt über ein angemessene Regeln im Bereich Personalmanagement	-
Schulungen/ Trainings	-	-
Meldestelle für Hinweisgeber	-	-
	Verhaltensrichtlinen	
Kohärente Grundsätze gegen Korruption	2.3.3.3 Organisation verfügt über einen Verhaltenskodex oder ein entsprechendes Dokument (z.B. Personalreglement), das die für sie und ihr Personal gültigen ethnischen Grundsätze hinsichtlich Korruption 3.1.4 Die Organisation verfügt über angemessene Regeln im Bereich Personalmanagement (Pflichtenhefte für alle Mitarbeitenden, spezifische Vorschriften für die Mitarbeitenden im Ausland und/oder für die lokalen Mitarbeitenden	-
Anti-Korruptionsklauseln	2.3.3.3 Organisation verfügt über einen Verhaltenskodex oder ein entsprechendes Dokument (z.B. Personalreglement), das die für sie und ihr Personal gültigen ethnischen Grundsätze hinsichtlich Korruption 3.1.3.1 Die Organisation hat gegenüber Mitarbeitenden und Lieferanten zur Frage der Korruption Stellung genommen (Vertrag, Reglement)	-
	Kommunikation	
Interne Kommunikation bzgl. Korruptionsthematik	3.1.3.1 Die Organisation hat gegenüber Mitarbeitenden und Lieferanten zur Frage der Korruption Stellung genommen	-
Externe Kommunikation • *Transparente Berichterstattung* • *Rechenschaftslegung* • *Krisenkommunikation*	2.3 Transparenz und Rechenschaftslegung	-

Quelle: eigene Darstellung

zug auf die Aufgabenteilung und Verantwortlichkeit der Mitarbeitenden. Es garantiert ebenfalls, dass die Organisation über Leitlinien und spezifische Vorschriften für Mitarbeitende verfügt. Dabei sollen in Übereinstimmung mit dem Kriterium 3.1.3 auch Richtlinien im Umgang mit Korruption beinhaltet sein (vgl. Tabelle oben). Nicht zuletzt trägt in Anlehnung an Transparency International Österreich und Transparency International Schweiz auch das Kriterium 2.3 „Transparenz und Rechenschaftslegung" indirekt zur Korruptionsprävention bei, weil eine NGO dementsprechend den rechtlichen Vorschriften entsprechen sollte (u.a. Anti-Korruptionsklauseln) und konkret über ihre Projekte, die finanzielle Lage und mögliche Probleme informieren muss.

Die ZEWO-Anforderungen tragen ebenfalls zur Korruptionsbekämpfung und -prävention bei. So wird im Rahmen des ZEWO-Gütesiegels und in Übereinstimmung mit dem Kriterium 2.1 „Gouvernanzstruktur" (vgl. Tabelle oben) von den zertifizierten Organisationen verlangt, dass diese über eine klare Gouvernanzstruktur mit unabhängigen Organen verfügen. Auch die Anwendung des sog. „Vieraugenprinzip" wird vom ZEWO-Gütesiegel gefordert. Dies minimiert die Gefahr des Machtmissbrauchs. Für die Akkreditierung müssen die NGOs zudem gewährleisten, dass die Entlohnung der Mitarbeitenden angemessen ist. Eine angemessene Entlohnung hilft gemäss der Literatur zu vermeiden, dass Mitarbeitende einen Anreiz haben korrupt zu handeln. Schliesslich wird durch das ZEWO-Gütesiegel garantiert, dass NGOs eine aussagekräftige Buchhaltung führen, die durch eine vom leitenden Organ und der Geschäftsleitung unabhängige und fachlich befähigte Instanz geprüft wird. Eine solche Finanzkontrolle trägt, wie bereits erläutert, ebenfalls zur Korruptionsprävention bei.

Drei Aspekte, die der Korruptionsprävention dienlich wären, werden von der DEZA jedoch im Rahmen von Qualifikationskriterien nicht angesprochen und werden auch für das ZEWO-Gütesiegel nicht angefordert:

Erstens gibt es kein Kriterium, welches Trainings im Umgang mit der Korruptionsproblematik für die Mitarbeitenden fordert. Obschon mit 3.1.4.4 „Die Organisation verfügt über eine Weiterbildungspolitik für ihre Mitarbeitenden, im Rahmen derer sie angemessene Weiterbildungsmöglichkeiten anbietet" (vgl. Tabelle oben) im Bereich des Personalmanagements verlangt wird, dass die NGO über eine Weiterbildungspolitik oder über Ausbildungskurse verfügt, wird hier nicht genau auf Schulungen, Seminare oder Trainings zu Anti-Korruption hingewiesen. Einen wichtigen Bestandteil der Korruptionskontrolle stellen aber Schulungen und Sensibilisierung für die Wahrnehmung korruptionsanfälliger Sachverhalte und Trainings für das Verhalten in kritischen Situationen dar, da dadurch Mitarbeitende ermutigt werden, ihr persönliches Wissen aus den Projektinterna und dem Projektumfeld zur Verfügung zu stellen,

um auch in schwierigen Situationen rasch Lösungen zu finden und integer zu handeln (Cremer 2004: 325).

Zweitens wird nirgendwo die Einrichtung einer Meldestelle für Hinweisgeber als Anforderung für die Zulassung von Schweizer NGOs für Programmbeiträge festgelegt. Korruptionsfälle werden gemäss Huber-Grabenwarter (2011: 104) jedoch zumeist von internen oder externen Hinweisgebern aufgedeckt, sodass sich die Einrichtung eines solchen Systems zur Aufdeckung vermuteter oder entdeckter Korruptionsfälle und letztlich zur Korruptionsbekämpfung und -prävention als wünschenswert erweisen würde.

Drittens wird im Rahmen von Qualifikationskriterien nicht auf das von den NGOs eingesetzte Partnerassessment eingegangen. Nur das Kriterium 1.3 „Ansatz bezüglich Entwicklungszusammenarbeit“ weist direkt auf das Verhältnis zwischen NGOs in der Schweiz und Partnerorganisation im Feld hin. Dabei verlangt die DEZA von den Schweizer NGOs, dass diese ihre Partnerorganisation im Bereich Methodenwissen, Organisation, Vernetzung, Erfahrungsaufbereitung, Fürsprache und Selbstfinanzierungskapazitäten unterstützen. Da diese Partnerorganisationen ebenfalls einem Korruptionsrisiko ausgesetzt sind (Chene 2013: 2) wäre ein Kriterium dienlich, welches bei Vorgaben des Partnerassessments der Schweizer NGOs auch Aspekte der Korruptionsbekämpfung und -prävention mit einschliesst. Fraglich ist in diesem Rahmen jedoch, ob die Festlegung spezifischer Vorgaben im Bereich des Partnerassessments seitens der DEZA sinnvoll wäre, da NGOs unabhängige Akteure mit lokal- und themenspezifischem Wissen sind. Auf diese Frage wird in der Darstellung der Ergebnisse der qualitativen Studie näher eingegangen.

3. Qualitative Studie zu Qualifikationskriterien und Korruptionsprävention

Im theoretischen Teil der Arbeit ist anhand einer vertieften Literatur- und Dokumentenanalyse der theoretische Beitrag der von der DEZA festgelegten Qualifikationskriterien zur Korruptionsbekämpfung und -prävention untersucht worden. In diesem Teil der Arbeit wird die eingangs gestellte Fragestellung „Inwiefern tragen die von der DEZA festgelegten Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs zur Korruptionsbekämpfung und -prävention bei?“ aus der Sichtweise der betroffenen Akteure und der externen Experten behandelt. In dieser Hinsicht werden zunächst die Erhebungs- und Auswertungsmethode aufgezeigt. Danach werden die Ergebnisse der qualitativen Studie dargestellt und anschliessend anhand der Erkenntnisse aus der Literatur- und Dokumentenanalyse diskutiert.

3.1 Methodische Vorgehensweise

Da die individuellen Erfahrungen und das Wissen der Befragten im Vordergrund des empirischen Teils der vorliegenden Masterarbeit stehen, war eine qualitative Herangehensweise die geeignetste Methode. Im Gegensatz zu den quantitativen Methoden, die Phänomene messbar und quantifizierbar gestalten, berücksichtigen die qualitativen Methoden die unterschiedlichen Sicht- und Handlungsweisen in einem Feld. Der Forscher hat durch eine qualitative Herangehensweise die Möglichkeit, mit dem Feld und den Beteiligten in Kontakt zu treten und dabei wichtige Erkenntnisse für den Forschungsgegenstand zu gewinnen (Atteslander 2010: 5; Diekmann 2007: 33; Flick 1995: 15; Gläser & Laudel 2004: 35).

3.1.1 Erhebungsmethode

In der qualitativen Sozialforschung kann man grundsätzlich zwischen zwei Hauptkategorien von Erhebungsmethoden unterscheiden. Die erste Methode ist die Beobachtung der sozialen Realität und die zweite stellt die Befragung von Menschen dar (Gläser & Laudel 2004: 36).

Mit der Methode der Befragung (die mündliche Befragung wird auch als „Interview“ bezeichnet), die in der vorliegenden Studie Anwendung findet, werden Personen Fragen gestellt, die an den interessierenden Prozessen beteiligt sind (Atteslander 2010: 110; Gläser & Laudel 2004: 37). Diese Erhebungsmethode umfasst eine Vielzahl von Befragungsformen, die sich hauptsächlich je nach Zweck, Gegenstand, Art und Zahl der Interviewpartner oder Grad der Standardisierung und Kommunikationsform unterscheiden (Gläser & Laudel 2004: 37). Da für vorliegende Masterarbeit den Gegenstand der Analyse nicht die Gesamtperson darstellt, sondern das Wissen und die Erfahrungen der involvierten Akteure und externen Personen hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung und -prävention im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, zeigte sich das „Experteninterview“ als die geeignetste Methode für die Untersuchung der Forschungsfrage (vgl. Diekmann 2009: 531-543; Gläser & Laudel 2004). Die Angemessenheit dieser Befragungsmethode wird auch von Bogner und Menz (2002: 7) belegt,

welche die Durchführung von Experteninterviews empfehlen, wo sich der Zugang zum sozialen Feld aufgrund einer Tabuisierung als schwierig oder sogar unmöglich erweist.

Experteninterviews

Als Experteninterview wird jene Befragungsform bezeichnet, die mit sog. Experten durchgeführt wird (Gläser & Laudel 2004: 10). Als Experten gelten diejenigen Personen, die durch ihre Stellung im sozialen Kontext ein besonderes Wissen über soziale Sachverhalte verfügen. Die Experten stellen im Rahmen dieser Erhebungsmethode selbst nicht das Objekt der Untersuchung dar, sondern sind das Medium, durch welches das Wissen über einen bestimmten Sachverhalt erlangt wird (Gläser & Laudel 2004: 10).

Für die vorliegende Masterarbeit stellt die Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit den untersuchten Sachverhalt dar und als Experten gelten diejenige Personen, die aufgrund ihrer persönlichen Erfahrungen oder Arbeitstätigkeiten über ein spezifisches Wissen und/oder Informationen zu dieser Thematik verfügen. Aufgrund des zunächst unbekannten Wissens des Experten erweist sich für Experteninterviews eine standardisierte Interviewtechnik oder ein halbstandardisiertes Vorgehen als ungeeignet. Für diese Befragungsform ist hingegen ein nichtstandardisiertes Interview und dabei das Leitfadeninterview vorzuziehen. Dies, weil es um eine Rekonstruktion von sozialen Sachverhalten geht und zweckmässig ist, über eine Fragеliste zu verfügen (Gläser & Laudel 2004: 41). Da die Experteninterviews bezwecken, das Wissen der Experten über einen bestimmten Sachverhalt zu gewinnen, erweisen sich Einzelinterviews als geeignet. Der Interviewer muss laut Gläser und Laudel (2004: 41) während des Gesprächs erkunden, über welches Wissen die befragte Person verfügt, um es dann in einer zweiten Phase für sich erschliessen zu können. Dieses Ziel wird am besten erreicht, wenn man sich auf einen einzelnen Gesprächspartner konzentrieren kann (Gläser & Laudel 2004: 41).

Auswahlverfahren der Experten und Feldzugang

Die Auswahl der Interviewpartner bestimmt die Ergebnisse der Forschung. Es ist deshalb sehr wichtig diese sogfältig und zweckmässig auszuwählen (Gläser & Laudel 2004: 113). In der vorliegenden Untersuchung wurden Interviews mit sieben Experten durchgeführt: Herr Frédéric Noirjean (Vertreter der Abteilung „Institutionelle Partnerschaften“ der DEZA), Herr Yvan Maillard-Ardenti (Antikorruptionsverantwortlicher der NGO „Brot für alle“), Frau Sandrine Cottier und Herr François Mercier (der NGO „Fastenopfer“), Herr Christian Varga (der NGO „Caritas Schweiz“), Frau Lucy Koechlin (Dozentin an der Universität Basel und ehemalige Mitarbeiterin des „Basel Institute on Governance“), Herr Georg Cremer (Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes und Autor des Buches „Korruption begrenzen: Praxisfeld Entwicklungspolitik“, 2008), Frau Delphine Centlivres (Geschäftsführerin von Transparency International Schweiz).

Die geringe Anzahl der Interviewpartner war durch die zur Verfügung stehende Zeit begrenzt, stellt durch die sorgfältig abgewogene Auswahl aber durchaus ein repräsentatives Sampling dar (Gläser & Laudel 2004: 114). Die oben erwähnte Stichprobe ermöglicht in der Tat eine umfassende Analyse der Thematik, da sowohl der Gesichtspunkt der involvierten Akteure als auch der von externen Experten in die Untersuchung miteinbezogen werden kann.

Der Zugang zu den Experten erwies sich als unproblematisch. Zu einigen Interviewpartnern bestand durch ein vorgängiges Praktikum bei Transparency International Schweiz bereits Kontakt. Zu anderen musste zuerst ein Kontakt hergestellt werden. Alle wurden per E-Mail kontaktiert. Dabei wurde ihnen das Projekt vorgestellt und sie erhielten genaue Informationen bezüglich des Ablaufs des Interviews. Alle Angefragten stellten sich für einstündiges Interview zur Verfügung.

Erstellung des Leitfadens

Die Gespräche wurden, wie in der Literatur empfohlen (vgl. oben), anhand eines Leitfadens (sogenannte „Leitfadeninterviews", in der Methodenliteratur als nichtstandardisierte Interviews beschrieben, vgl. oben), der vorgegebene Themenblöcke und eine Frageliste enthält, geführt. Die Frageliste stellte sicher, dass das Gespräch einem roten Faden folgte und der Gesprächspartner zu allen wichtigsten Aspekten Informationen gab (Gläser & Laudel 2004: 41). In Anlehnung an Gläser und Laudel (2004: 140) wurden für jeden Leitfaden zwischen 10 und 12 Fragen vorformuliert, da eine solche Anzahl von Fragen normalerweise in einem einstündigen Interview behandelt werden kann. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die anhand einer Literaturanalyse und Dokumentenanalyse herauskristallisiert wurden, dienten als Ausgangspunkt für die grobe Strukturierung der Leitfäden. Für Vertreter von NGOs, externe Experten und Vertreter der DEZA wurden je unterschiedliche Leitfäden für die Interviews entwickelt, um die Fragen an das spezifische Wissen und den Hintergrund der Befragten anzupassen (vgl. Anhang 4). Den Einstieg bildete für Vertreter von NGOs und der DEZA folgender Erzählstimulus: „Wie läuft genau die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs?" und für externe Experten die allgemeinen Fragen „Was verstehen Sie unter Korruption?" und „Welche sind aus Ihrer Erfahrung die wichtigsten negativen Folgen in der Entwicklungszusammenarbeit, die mit Korruption verbunden sind?". Darauf wurden ausführlich die wichtigsten Elemente und Herausforderungen der Vergabe von Programmbeiträgen in der Praxis oder die zentralen Aspekte der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit ausgeführt. Dieser erste Teil nahm zirka 10-15 Minuten in Anspruch. Weitere Fragen wurden nach 3 bzw. 4 Themenschwerpunkten gegliedert und in unterschiedlicher Reihenfolge gestellt, um das Gesprächsfluss möglichst wenig zu beeinflussen. Die Themenblöcke für die Vertreter der NGOs und der DEZA umfassten neben Fragen zur Vergabe von Programmbeiträgen in der

Praxis auch Fragen zu Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit und bei Korruption involvierten Akteuren, Qualifikationskriterien der DEZA und Korruptionsprävention und DEZA und Korruptionsprävention. Für externe Experten wurde ein Interviewleitfaden erstellt, der folgende Themenschwerpunkte enthielt: Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit und ihre Akteure, Korruptionsrisiko und NGOs, Qualifikationskriterien der DEZA und Korruptionsprävention und DEZA und Korruptionsprävention. Die Gliederung des Leitfadens führte von eher allgemeinen Fragen zu spezifischen Fragen hin. So wurde auch die zentrale Frage, inwiefern die von der DEZA festgelegten Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs zur Korruptionsbekämpfung und -prävention beitragen, eher in die zweite Hälfte des Leitfadens eingegliedert. Der Leitfaden wurde den Experten mindestens vier Tage im Voraus geschickt, um ihnen genug Zeit für Vorbereitung des Interviews zu lassen. Da nicht alle Experten über vertieftes Wissen zu den Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen verfügten, wurden die Leitfäden während den Interviews jeweils leicht angepasst, sodass eher über Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention als über die spezifischen Qualifikationskriterien gesprochen wurde.

Praktische Durchführung der Datenerhebung

Nach der Vereinbarung des Interviewtermins und der Sendung des Leitfadens wurden die Gespräche durchgeführt. Die Interviews mit den externen Experten und Vertretern der NGOs wurden am Arbeitsplatz der Befragten durchgeführt, während das Interview mit Herrn Noirjean in einem Raum der Universität Bern stattfand. Die Befragung wurde in der Sprache der Interviewten, also auf Deutsch oder Französisch durchgeführt. Die Interviews fanden nach vorheriger Terminvereinbarung alle im Juli 2013 statt. Sechs Interviews wurden mit einzelnen Personen durchgeführt (Einzelinterviews). Ein Interview fand mit zwei Personen gleichzeitig statt, weil dies von diesen Interviewpartnern so gewünscht wurde. Das Treffen für das Interview startete jeweils mit einer Smalltalk-Phase. Ziel war dabei eine angenehme Interviewatmosphäre herzustellen, die durch Vertrauen und Offenheit gekennzeichnet ist. Nach dieser Phase wurde nochmals das Vorhaben der Masterarbeit erklärt und die Erlaubnis zur Aufnahme des Gesprächs eingeholt. Anschliessend wurde das Interview durchgeführt. Die Dauer der Interviews variierte zwischen 45 und 100 Minuten. Alle Interviews wurden mit einem Aufnahmegerät aufgenommen. Die Auswertung des gesammelten Materials setzt die Transkription der mit dem Tonband aufgenommenen Interviews voraus. Die Interviews wurden deshalb in einer zweiten Phase alle vollständig auf gesamthaft über 100 Seiten transkribiert.

3.1.2 Auswertungsmethode

Die Auswertung der durch die Transkription entstandenen Textdokumente erfolgte mittels der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2008). Die qualitative Inhaltsanalyse ist gemäss

Ramsenthaler (2013: 23) eine Familie von Verfahren zur systematischen Textanalyse, die „regelgeleitet und nachvollziehbar Texte auf eine Fragestellung hin interpretieren und auswerten“. Das Grundkonzept dieser Auswertungsmethode besteht darin, die Zusammenfassung eines Textes zu erstellen, die den im Text enthaltenen Sinn in sog. Kategorien und Unterkategorien darstellt und seine Interpretation ermöglicht (Ramsenthaler 2013: 23). In Anlehnung an Mayring (2008: 47) umfasst das Ablaufmodell der qualitativen Inhaltsanalyse neun Schritte, welche im Folgenden dargestellt werden. Da die ersten Schritte bereits bei der Erhebungsmethode erklärt wurden, wird in diesem Fällen nur auf das entsprechende Kapitel verwiesen. Ebenfalls werden die letzten zwei Punkte (8. Analyseschritte mittels Kategoriensystems und 9. Interpretation der Ergebnisse in Richtung der Fragestellung) nicht erklärt, da diese schon Teile der Darstellung und Interpretation der Ergebnisse einbeziehen.

1. Festlegung des Materials

In einem ersten Teil der Inhaltsanalyse soll festgestellt werden, welches Material in die Analyse einbezogen wird (Mayring 2008: 47). Dieses soll ein repräsentatives Sampling darstellen. Für den empirischen Teil der vorliegenden Masterarbeit dienen die Transkriptionen der sieben Interviews mit Experten als Ausgangspunkt der Analyse. Die Stichprobe ist trotz der geringen Anzahl repräsentativ, da sie Experten aus unterschiedlichen Bereichen beinhaltet (vgl. Auswahlverfahren der Experten und Feldzugang).

2. Analyse der Entstehungssituation

Die Analyse der Erhebungssituation beschreibt die konkreten Bedingungen, unter welchen das Material erhoben wurde (Mayring 2008: 47). Diese beinhaltet neben der Angabe der anwesenden Personen und ihren sozio-kulturellen Hintergründen auch die allgemeine Bekanntgabe von Zeit und Ort des Interviews. Die Erhebungssituation wurde bereits im Kapitel „Praktische Durchführung der Datenerhebung“ ausführlich beschrieben.

3. Formale Charakteristika des Materials

Der Schritt „formale Charakteristika des Materials“ beschäftigt sich mit der Beschreibung der Form des erhobenen Materials. Da die Inhaltsanalyse normalerweise als Grundlage einen niedergeschriebenen Text benötigt, muss in diesem Rahmen beschrieben werden, wie das erhobene Material in schriftliche Form gebracht wurde und ob es mit zusätzlichen Informationen ergänzt wurde (Mayring 2008: 47). Die mit dem Tonband aufgenommenen Gespräche wurden im vorliegenden Fall vollständig transkribiert. Die Transkriptionen wurden in einzelnen Word-Dokumenten niedergeschrieben, in welchen die Zeilen nummeriert wurden, um bei Bedarf die genaue Textstelle leicht wiederzufinden.

4. Richtung der Analyse bestimmen

Nach der Bestimmung und Beschreibung des Ausgangsmaterials (erste drei Punkte) folgt in einem zweiten Teil die Herausarbeitung der Fragestellung der Analyse. In diesem Zusammenhang hebt Mayring (2008: 50) hervor, dass „ [ohne] spezifische Fragestellung, ohne Bestimmung der Richtung der Analyse (…) keine Inhaltsanalyse denkbar [ist]".

Die Stufe „Richtung der Analyse" bestimmt, worauf sich der Interpretationsfokus richtet (Ramsenthaler 2013: 27). Die vorliegende Masterarbeit widmet sich der Frage, inwiefern die von der DEZA festgelegten Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs zur Korruptionsbekämpfung und -prävention beitragen. Die Analyse des Materials wurde in dieser Untersuchung klar auf diese Forschungsfrage ausgerichtet. Als Ergänzung dieser Fragestellung wurde im Rahmen der Analyse jedoch der Fokus auch auf die Wahrnehmung der involvierten Akteure und externen Experten hinsichtlich der Korruptionsthematik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit gelegt und die Wirksamkeit der Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention diskutiert. Ausserdem wurde die zwischen DEZA, NGOs und Partnerorganisationen bestehende Beziehung analysiert und dabei die Frage nachgegangen, inwiefern die DEZA von Schweizer NGOs die Einführung spezifischer Anforderungen zur Korruptionsprävention bei ihren Partnerorganisationen verlangen könnte.

5. Theoriegeleitete Differenzierung der Fragestellung

Die Analyse des erhobenen Materials soll aus einer präzisen theoretisch begründeten inhaltsanalytischen Fragestellung folgen (Mayring 2008: 52). Mayring (2008: 52) hebt in diesem Zusammenhang hervor, „[…] dass die Fragestellung der Analyse vorab genau geklärt sein muss, theoretisch an die bisherige Forschung über den Gegenstand angebunden und in aller Regel in Unterfragenstellungen differenziert werden muss". Obwohl das Thema der Korruption im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bis vor kurzem tabuisiert wurde, existieren heutzutage einige Untersuchungen und theoretische Abhandlungen zu dieser Problematik. Diese wurden ausführlich in der Einleitung und im theoretischen Teil der vorliegenden Masterarbeit beschrieben. Die Erkenntnisse der Literatur- und Dokumentenanalyse werden bei der Diskussion der Ergebnisse mit dem empirischen Teil in Verbindung gebracht.

6. Bestimmung der Analysetechniken, Festlegung des konkreten Ablaufmodells

In einem nächsten Schritt geht es darum, die Analysetechnik zu bestimmen und das genaue Ablaufmodell der Analyse aufzustellen (Mayring 2008: 53). An dieser Stelle wird insbesondere festgelegt, welches inhaltsanalytische Verfahren eingesetzt wird. Mayring (2008: 58) unterscheidet dabei zwischen drei Analysetechniken, Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung, die miteinander kombiniert werden können. Durch die zusammenfassende Inhalts-

analyse werden laut Ramsenthaler (2013: 29-30) die Kategorien durch ein induktives Verfahren, innerhalb eines „Bottom-Up"-Prozesses direkt aus dem Material heraus entwickelt. Ziel dieser Analysetechnik ist es, „[…] das Material so zu reduzieren, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben, durch Abstraktion einen überschaubaren Corpus zu schaffen, der immer noch Abbild des Grundmaterials ist" (Mayring 2008: 58). Nach der Strukturierung werden im Gegensatz zur Zusammenfassung bestimmte Aspekte aus dem Material und somit durch einen sog. „Top-Down" Prozess herausgefiltert (Mayring 2008: 58). Ziel ist dabei die Erstellung eines Kategoriessystems, in das jede Textpassage eingeordnet und somit strukturiert wird (Ramsenthaler 2013: 31). Im Fall einer Strukturierung ist von einem deduktiven Vorgehen die Rede, da die Kategorien im Voraus aus der Theorie abgeleitet werden. Schliesslich wird als Explikation jene Interpretationstechnik bezeichnet, die die Klärung unverständlichen Materi- oder diskrepanter Textpassagen als Ziel hat. Für die vorliegende Arbeit wurden die Kategorien in einem induktiven (Technik: Zusammenfassung) und einem deduktiven (Technik: Strukturierung) gebildet.

7. Definition der Analyseeinheiten

In diesem Schritt wird festgelegt, nach welchen Kriterien die Auswahl und Kategorisierung der Textabschnitte erfolgt und somit die Genauigkeit der Inhaltsanalyse bestimmt (Mayring 2008: 53). Die „Kodiereinheit" (Kodes) bestimmt den kleinsten Materialbestandteil, der in eine Kategorie fallen darf (Ramsenthaler 2013: 28). Im Gegensatz dazu legt die Kontexteinheit den grössten Textbestandteil fest, der unter eine Kategorie fallen darf. Schliesslich bestimmt die Auswertungseinheit, welche Textabschnitte nacheinander ausgewertet werden (Mayring 2008: 53; Ramsenthaler 2013: 28). In dieser Untersuchung wurden die gesamten Transkriptionen als Kontexteinheit definiert. Als kleinste Kodiereinheit wurde ein Wort bestimmt, sodass auch „ja" oder „nein" in die Analyse einfliessen konnten.

Wie bereits erwähnt werden die letzten zwei Punkte (8. Analyseschritte mittels Kategoriensystems und 9. Interpretation der Ergebnisse in Richtung der Fragestellung) nicht erklärt, da diese schon Teile der Darstellung und Interpretation der Ergebnisse einbeziehen.

3.2 Darstellung der Ergebnisse

In den Interviews wurden drei Hauptthemen angesprochen: Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit, die Vergabe von Programmbeiträgen in der Praxis und schliesslich angewendete und mögliche Massnahmen der NGOs zur Korruptionsprävention. Nicht alle Interviewpartner verfügten über vertieftes Wissen zu den für die Zulassung notwendigen Qualifikationskriterien der DEZA. So wurden die Leitfäden für die Interviews angepasst und es wurde eher allgemein über Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention in der Entwicklungszusammenarbeit gesprochen. Die Ergebnisse der qualitativen Studie werden nun im

folgenden Abschnitt dargestellt und im nächsten Kapitel anhand der Erkenntnisse aus der Literatur- und Dokumentenanalyse diskutiert.[24]

3.2.1 Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit

In diesem Abschnitt wir zunächst aufgezeigt, welches Verständnis die Interviewpartner von Korruption haben und welche Formen korrupte Praktiken nach ihnen annehmen können. Danach wird dargelegt, welche Bereiche laut den Befragten in der Entwicklungszusammenarbeit am meisten von Korruption betroffen sind und welche Aspekte Korruption fördern.

Korruptionsbegriff

Maillard, Centlivres und Koechlin verstehen Korruption in Anlehnung an Transparency International als Missbrauch einer anvertrauten Machtstellung zu privatem Nutzen. Koechlin unterstützt insbesondere die Anwendung dieser breiten Definition von Korruption, weil sie korrupte Handlungen sowohl im öffentlichen Sektor als auch innerhalb der Privatwirtschaft umfasst und Korruption disziplinübergreifend beschreibt. Veruntreuung wird von den meisten Interviewpartnern (Centlivres; Cremer; Koechlin; Maillard) auch als eine Korruptionsform bezeichnet. Centlives hebt in dieser Hinsicht hervor, dass Veruntreuung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sehr oft vorkommt und ähnliche negative Konsequenzen wie andere Korruptionsformen hat. So werden durch Veruntreuung Spendengelder zweckentfremdet, was letztendlich auch zum Reputationsverlust der betroffenen Organisation führt. Auch Koechlin ist der gleichen Auffassung wie Centlivres und betont, dass für eine umfassende Analyse in Bezug auf die Korruptionsproblematik in der Entwicklungszusammenarbeit Veruntreuung berücksichtigt werden soll, da sonst ein wichtiger Teil der korrupten Praktiken von der Untersuchung ausgeschlossen bleiben würde. In diesem Zusammenhang bringt Koechlin das konkrete Beispiel der Unterschlagungen bei Workshops oder Seminaren. Bei diesen werden den Teilnehmenden sog. „Tagessätze“ ausbezahlt. Dies kann einerseits dazu führen, dass Leute nur wegen diesen Zahlungen kommen und nicht, weil sie an der Veranstaltung teilnehmen wollen. Andererseits kann es dabei vorkommen, dass lokale Mitarbeiter einen Teil dieser Tagessätze selbst einstecken. Eine weitere Form von Veruntreuung ist nach Maillard die Verwendung von Projektressourcen für persönliche Zwecke. Dies kann bspw. auftreten, wenn ein Mitarbeiter ein Auto der Organisation für persönliche Zwecke nutzt. Bei diesen Formen der Veruntreuung sind dann nicht zwei Parteien beteiligt. Dieses Verhalten stellt jedoch auch eine Korruptionsform dar, da eine anvertraute Machstellung zu privatem Nutzen missbraucht wird. Auch Mercier hebt seinerseits hervor, dass Korruption im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit viele subtile Formen annehmen kann, auch wenn sie in der Öffentlichkeit meist

[24] Da für vorliegende qualitative Studie Experteninterviews durchgeführt wurden, werden in der Darstellung der Ergebnisse die befragten Experten jeweils beim Namen genannt.

mit Veruntreuung assoziiert wird. Nach Maillard ist dabei insbesondere Nepotismus zu nennen. Mercier führt weiter aus, dass Bestechung in der Entwicklungszusammenarbeit im Gegensatz zur humanitären Hilfe weniger verbreitet ist, da hier der Zeitdruck niedriger ist.
Verallgemeinernd lässt sich sagen, dass aus der Sicht der Interviewpartner Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit ähnlich verstanden wird, wie sie von Transparency International definiert wird. Dies zeigt, dass diese Definition auch im Anwendungsbereich Eingang gefunden hat. Obschon Veruntreuung keinen Austausch zwischen zwei Parteien voraussetzt und somit dem engeren Verständnis von Korruption nicht entspricht (vgl. 2.1 Korruptionsbegriff), wird sie von den Interviewpartnern auch als Korruptionsform bezeichnet.

Korruptionsanfällige Bereiche und Ursachen

Wenn das Korruptionsrisiko innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit analysiert wird, sollte gemäss Koechlin zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit differenziert werden. So beschreibt sie, dass bei der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit das grösste Korruptionsrisiko durch den sogenannten Ausgabendruck entsteht. Wenn ein Budget für ein Projekt oder Programm bewilligt wird, muss das vorgesehene Geld innerhalb einer begrenzten Zeitspanne ausgegeben werden. Dies kann dazu führen, dass involvierte Akteure Geld für Aktivitäten ausgeben, ohne genau zu überprüfen, wie das Geld verwendet wird. So wird die Korruptionsanfälligkeit drastisch erhöht. Ein weiteres Problem stellt im Rahmen der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit die Entfernung der Organisationen von der Umsetzung der Projekte oder Programme dar. Dies erschwert das Entdecken von Unregelmässigkeiten und korrupten Praktiken. Für die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätigen NGOs entsteht laut Koechlin das grösste Korruptionsrisiko durch die Interaktion mit dem externen Umfeld. Da NGOs und ihre Partnerorganisationen oft in Kontexten operieren, in denen Korruption endemisch ist, sind sie bei der Umsetzung vermehrt mit dieser Problematik konfrontiert. In diesem Zusammenhang hebt Centlivres hervor, dass in vielen Ländern Praktiken, die bei uns als korrupt gelten, dort auch als Sitte oder Austausch verstanden werden können, sodass sie von vielen Akteuren nicht als unmoralisches oder rechtswidriges Verhalten und somit nicht als Korruption wahrgenommen werden. In anderen Fällen haben korrupte Praktiken zwar eine negative Konnotation, werden aber als unvermeidbar bezeichnet und dadurch in einer gewissen Weise legitimiert. Sie führt weiter aus, dass das grösste Korruptionsrisiko im Ausland bei der Umsetzung der Aktivitäten seitens der Partnerorganisationen besteht, da genau in diesem Bereich Mitarbeitende über mehr Handlungsspielraum verfügen und somit die Möglichkeit besteht korrupt zu handeln oder korrumpiert zu werden. Dazu erläutern Centlivres und Cremer, dass in der Schweiz korrupte Praktiken aufgrund der vielen Kontrollmechanismen und der grossen Ächtung sehr riskant sind und somit

viel seltener vorkommen als in anderen Ländern. Die Vertreter der NGOs (Cottier; Mercier; Maillard; Varga) sind ähnlich wie die interviewten externen Experten der Ansicht, dass das grösste Korruptionsrisiko innerhalb der Partnerorganisation selbst oder zwischen dieser und ihrem externen Umfeld besteht. Obwohl Schweizer NGOs vor Korruption nicht gefeit sind, sind laut Varga und Maillard Partnerorganisationen aufgrund ihrer sozialen Eingebundenheit korruptionsanfälliger als andere Organisationen. So sagt Varga:

> „*Man erwartet etwas anderes von einem lokalen Mitarbeitenden [oder] einer lokalen Organisation als von einem internationalen Mitarbeitenden [oder] einer internationalen Organisation.*"

Des Weiteren hebt er hervor:

> *„Partnerorganisationen [sind] in einem sozialen Netz eingebunden, in welchem wir als externe Organisation nicht so eingebunden sind, von dem her können wir zum Teil leichter Massnahmen gegen Korruption ergreifen als sie."*

Darüber hinaus führt er an, dass es wichtig ist, dass sich Organisationen einen Ruf aufbauen, nicht korrupt zu sein. Haben Organisationen den Ruf, korruptionsanfällig zu sein, werden sie nämlich eher mit Korruption konfrontiert. Auch Noirjean vertritt die Auffassung, dass das grösste Korruptionsrisiko bei der Umsetzung der Projekte oder Programme im Ausland liegt. In diesem Zusammenhang erklärt er, dass für die DEZA

> *„(…) la zone plus à risque c'est vraiment dans le moment quand l'argent s'en va dans les pays, ce 85%, (…). C'est vrai que le fait de transférer de l'argent dans des zones où les conditions cadre n'existent pas, des montants quant même importants, il faut s'imaginer que une division comme la notre prends quant même 100 Million CHF de budget par année donc, si vous considérez que de ces 100 Million CHF il y a auprès 15% qui reste en Suisse, donc 85 Million CHF qui s'en va à l'étranger (…)."*

So liegt laut dieser Aussage für die DEZA die grosse Korruptionsgefahr dort, wo auch die grössten Geldflüsse hinfliessen. Koechlin erklärt diesbezüglich ebenfalls, dass die verhältnismässig grossen Geldflüsse, die die Entwicklungszusammenarbeit mit sich bringt, eine potenziell korrumpierende Wirkung in den betroffenen Ländern hat. Weiter ist sie der Meinung, dass die bürokratischen Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit, die oftmals nicht an den lokalen Kontext angepasst sind, das Korruptionsrisiko erhöhen, da sie kontextabhängige Korruptionspraktiken nicht berücksichtigen können.

Aus den Interviews wird deutlich, dass Korruption omnipräsent ist und keine Organisation von dieser Problematik gefeit ist. Gemäss den Interviewpartnern liegt das grösste Korruptionsrisiko im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit im Ausland bei der Realisierung der Projekte oder Programme. So stellt sich weiterführend die Frage, wie die DEZA dem Korruptionsrisiko bei Partnerorganisationen der Schweizer NGOs begegnen kann.

3.2.2 Vergabe von Programmbeiträgen in der Praxis

In diesem Abschnitt wird in einem ersten Schritt dargelegt, aus welchen Gründen die Qualifikationskriterien entwickelt wurden und welchen Funktionen sie dienen. Dabei wird auch der

Frage nachgegangen, inwiefern die DEZA die Arbeitsweise der NGOs bestimmen kann. In einem zweiten Schritt werden die Auswirkungen der Qualifikationskriterien auf die Korruptionsanfälligkeit der betroffenen Organisationen dargestellt.

Entstehung und Funktion

Die Qualifikationskriterien, anhand welcher die DEZA die Zulassung der Schweizer NGOs für Programmbeiträge überprüft, sind gemäss Noirjean aufgrund parlamentarischen Anstosses entwickelt worden. Durch diese Kriterien wollte man ein klares Prozedere für die Zulassung festlegen und dadurch auch die langbestehende Zusammenarbeit mit NGOs besser institutionalisieren. Die Qualifikationskriterien tragen dazu bei, einen Minimalstandard der durch Programmbeiträge unterstützten NGOs zu gewährleisten und dabei auch die Korruptionsanfälligkeit dieser Organisationen zu überprüfen. Diesbezüglich hebt Noirjean hervor:

> *„(…) à travers ces critères là [on va] voir très simplement si le bateau il est assez solide. Mais quand on dit le bateau ça veut dire quoi, ça veut dire tout les paramètres du bateau qui sont les compétences, l'expérience, les gens, donc le curriculum vitae des gens, et également tous les processus qui sont mis en œuvre en Suisse et dans les différents pays pour justement réaliser les activités. Et justement, bien entendu, éviter toutes les risques de corruption."*

Cottier erklärt ebenfalls, dass die DEZA anhand der Qualifikationskriterien in erster Linie sicherstellen will, dass die NGOs über gewisse Massnahmen zur Qualitätssicherung verfügen. Die Umsetzung der Qualifikationskriterien wird von der DEZA jedoch nicht überprüft, da in diesem Bereich die NGOs als selbständige Organisationen frei handeln können. So wird auch das Verhältnis zwischen NGOs und ihren Partnerorganisationen, auf welches das Kriterium 1.3 im Sinne der Stärkung der Partnerorganisationen hinweist, von der DEZA nur angesprochen, ohne dabei genaue Vorgaben festzulegen. Varga erklärt, dass im Rahmen der Verhandlung von Programmbeiträgen (vgl. 2.5 Vergabe von Programmbeiträgen in der Praxis) auch der Frage nachgegangen wird, inwiefern die NGO ihre Systeme auf ihre Partnerorganisationen erstrecken kann und inwiefern sie für ihre Partner garantieren kann. Er ist aber der Meinung, dass die DEZA den NGOs keine Vorgaben zum Partnerassessment machen muss, da die NGOs ja ohnehin in der Pflicht sind und gegenüber der DEZA die Verantwortung für die Projekte ihrer Partnerorganisationen übernehmen. Der gleichen Ansicht ist Cottier, die die Existenzberechtigung der NGOs mit deren Verantwortungsrolle identifiziert. So soll die NGO und nicht die DEZA bestimmen, wie die Partnerorganisationen ausgewählt werden. In Bezug auf die Beziehung zwischen NGOs und ihren Partnerorganisationen drückt sich Noirjean folgendermassen aus:

„C'est-à-dire que nous à ce niveau là [au niveau de la „Zulassungsverfahren"] on va regarder une fois que ça existe et puis après c'est la responsabilité du partenaire. Dans ce cas là il faut s'imaginer que nous, si on perd de l'argent le partenaire il le perd aussi. Ils sont responsables et ils ont 50% de contribution. Donc ça veut dire, qu'ils prennent aussi un risque. Et ce qu'on constate est que le partenaire est très proactive dans la démarche parce qu'il investit ces propres fonds."

Entscheidend erweist sich hier somit das Argument, dass NGOs für die Umsetzung ihrer Programme die ganze Verantwortung übernehmen (2.4.1 Zusammenarbeit mit NGOs), sodass sie sich selbst für das Einhalten gewisser Sicherheitsstandard bei der Zusammenarbeit mit externen Organisationen einsetzen sollten. Auch Cremer bezeichnet den Handlungsspielraum im Bereich des Partnerassessments, der den Schweizer NGOs überlassen wird, als sinnvoll. Diesbezüglich ist er der Meinung, dass es nicht vernünftig wäre, einen global gültigen, dezidierten Katalog festzulegen, da die Auswahlkriterien auch situationsabhängig sein müssten. Jedoch fordert er die Einführung in die Qualifikationskriterien gewisser Mindeststandards für Partnerorganisationen der Schweizer NGOs (vgl. unten).

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Qualifikationskriterien der DEZA erlauben, eine sorgfältige Beurteilung und Auswahl der durch Programmbeiträge unterstützten NGOs zu gewährleisten. Diese Qualifikationskriterien gelten jedoch nur begrenzt für Partnerorganisationen von Schweizer NGOs. So wird von den Interviewpartnern hervorgehoben, dass in den Qualifikationskriterien nur auf die Stärkung der Partnerorganisationen hingewiesen wird. Keine genauen Vorgaben werden von der DEZA hingegen bezüglich des von ihnen eingesetzten Partnerassessments erteilt. Diese Thematik wird nur im Rahmen der Verhandlungen angesprochen. Da nach den Interviewpartnern das grösste Korruptionsrisiko bei der Umsetzung der Projekte oder Programme liegt (vgl. oben), stellt sich die Frage, inwiefern die DEZA von Schweizer NGOs die Einführung spezifischer Anforderungen zur Korruptionsprävention bei ihren Partnerorganisationen verlangen könnte oder ob es genügt, diese Problematik vertiefter bei den Verhandlungen anzusprechen. Auf diese Frage wird im Abschnitt 3.2.3 näher eingegangen.

Auswirkungen

Cottier hebt hervor, dass das Zulassungsverfahren der DEZA mittels der Qualifikationskriterien für die NGOs als eine zusätzliche Akkreditierung gilt, die aber grundsätzlich nicht zwingend nötig wäre, da schon weitere Zertifizierungen für die Qualität der NGOs bürgen. Gleichzeitig weist sie aber darauf hin, dass die Anforderungen der DEZA und der ZEWO sowie der verstärkte Ruf nach Wirkungsmessung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. 2.2 Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit) dazu geführt haben, dass sich bspw. Fastenopfer vertieft mit spezifischen Themen wie der Korruptionsprävention auseinandergesetzt hat. So erklären Cottier und Mercier, dass die Anforderungen der DEZA verbunden auch mit

dem Druck der Kirchengemeinde dazu beigetragen haben, dass Fastenopfer momentan klare Anti-Korruptionsrichtlinien für ihre Partnerorganisationen ausarbeitet. Nicht nur die Qualifikationskriterien im engeren Sinne, sondern auch der Meinungsaustausch zwischen DEZA und NGOs spielt bei der Qualitätssteigerung eine wichtige Rolle. In dieser Hinsicht sagt Cottier, dass sie Aspekte innerhalb der NGO thematisiert haben, weil die DEZA diese Bereiche bei gemeinsamen Gesprächen immer wieder angesprochen hat. Noirjean hebt ebenfalls hervor, dass die Zertifizierungen wie bspw. das ZEWO-Gütesiegel zur Qualitätssteigerung der im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätigen NGOs beigetragen haben. Anderseits findet er aber, dass es auch problematisch sein kann, wenn NGOs ein Zertifikat nur erwerben, um akkreditiert zu sein und nicht, weil es wirklich ihr Anliegen ist.

Zertifizierungen dienen der Qualitätssteigerung der NGOs. Solche qualitätssteigernden Massnahmen können dennoch auch zur Erhöhung der Verwaltungskosten dieser Organisationen führen. So stehen NGOs oft vor dem Dilemma, ihre Qualität durch verstärkte Kontrollmechanismen zu gewährleisten, gleichzeitig aber ihre Verwaltungskosten möglichst niedrig zu halten. Das ZEWO-Gütesiegel (vgl. 2.5.2 Die ZEWO-Zertifizierung) erteilt diesbezüglich klare Vorgaben: Die Organisationen, die ZEWO akkreditiert sind, sollen Spendergelder zweckbestimmt, wirksam und wirtschaftlich einsetzen, wobei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit erfüllt ist, sofern der Anteil des administrativen Aufwands am Gesamtaufwand angemessen ist. Die DEZA ist im Vergleich zu privaten Spendern eher bereit, Verwaltungskosten für Qualitätssteigerungen abzudecken. Deshalb wird sie von Cottier als wichtiger Partner bezeichnet. In diesem Zusammenhang sagt sie Folgendes:

> *„(…) die DEZA hat nie versucht und hat auch nie angetönt, dass solche Kosten möglichst niedrig gehalten werden. Im Gegenteil, sie findet eigentlich, dass alles was zur Qualitätssicherung beiträgt, einen hohen Stellenwert hat. Sie sind sich bewusst, dass das Sammeln von Spendengeld für solche Sachen schwierig ist. Also in dem Sinne ist die DEZA wirklich ein wichtiger Partner, weil sie auch Dinge abdeckt, die man durch die Öffentlichkeit mit Schwierigkeiten abdecken kann, auch wenn die Öffentlichkeit sehr stark nach Kontrollen ruft.“*

Dass Spender und Spenderinnen gute Qualität bei der Arbeit der NGOs verlangen, aber nicht bereit sind, die daraus resultierenden Verwaltungskosten zu übernehmen, wird auch von Varga und Cremer hervorgehoben. Diesbezüglich sagt Cremer:

> *„Man kann ja schlecht Spender gewinnen, um die Verwaltungskosten öffentlich geförderter Projekte aufzubringen. Das ist ja für Spender nicht so fürchterlich attraktiv: ‚Bitte zahlen sie uns unsere Verwaltungskosten´. Das ist sicher nicht das, was humanitär motivierte Spender eigentlich attraktiv finden.“*

Hier wird deutlich, dass heutzutage die Arbeit der NGOs sehr stark von Zertifizierungen beeinflusst wird. So haben auch die Qualifikationskriterien der DEZA und die ZEWO-Zertifizierung dazu beigetragen, die Arbeitsweise der NGOs qualitativ zu steigern. Die NGO Fastenopfer entwickelt bspw. aufgrund der Anforderungen der DEZA und des Drucks von

Kirchengemeinden momentan spezifische Richtlinien, die der Korruptionsprävention dienen sollen. Gleichzeitig wird von den Interviewpartnern jedoch hervorgehoben, dass die gestiegenen Anforderungen in Bezug auf interne Kontrollmechanismen Kosten generieren, die von den Spendern und Spenderinnen nicht abgedeckt werden. In diesem Zusammenhang nimmt die DEZA eine wichtige Rolle ein, da sie bereit ist, einen Teil dieser Kosten mitzufinanzieren.

3.2.3 Massnahmen zur Korruptionsprävention

Im diesem Abschnitt der Arbeit wird zuerst aufgezeigt, inwiefern und auf welche Weise die Korruptionsthematik mit Partnerorganisationen angesprochen werden kann. Danach werden die möglichen Massnahmen der NGOs zur Korruptionsprävention beschrieben. Schliesslich wird der Frage nachgegangen, inwiefern die DEZA von Schweizer NGOs die Einführung spezifischer Anforderungen zur Korruptionsprävention bei deren Partnerorganisationen verlangen könnte oder ob es genügt, diese Problematik vertiefter bei den Verhandlungen anzusprechen.

Partnerschaftlicher Ansatz und Thematisierung von Korruption

Noirjean erläutert, dass bei der Vergabe von Programmbeiträgen die Korruptionsthematik mit den NGOs offen und direkt angesprochen wird. Varga und Cottier hingegen erklären ihrerseits, dass bei ihnen während der Verhandlungen über die Programmbeiträge das Thema der Korruption nicht prominent war.

In der Entwicklungszusammenarbeit kooperieren NGOs für die Umsetzung ihrer Projekte oder Programme oft mit Partnerorganisationen. Diese Beziehung basiert wie jene zwischen der DEZA und Schweizer NGOs auf ganz klaren Regeln und Absprachen, wobei sich die Thematisierung von Korruption innerhalb der partnerschaftlichen Beziehung zwischen den NGOs und ihren Partnern als schwierig erweisen kann. So ist Cremer der Meinung, dass der Dialog zwischen Partnerorganisationen und NGOs nicht vorrangig unter den Korruptionsaspekt gestellt werden soll. Wenn der Schwerpunkt des Dialoges mit Partnerorganisationen auf die Korruptionskontrolle gelegt wird, dann kann die Gefahr entstehen, dass die Vertreter der Organisationen dies als Vorwurf wahrnehmen. In dieser Hinsicht sollen NGOs vielmehr den Akzent auf die Leistungsfähigkeit der Partnerorganisation setzten, was letztendlich auch mit ihrer Korruptionsanfälligkeit verbunden ist. In diesem Zusammenhang erklärt Cremer, dass er in seiner Arbeit nur selten über Korruption gesprochen hat. Viel öfter hat er aber über die interne Struktur der Organisation, über die Transparenz und Wirkungsmessung der Projekte – alles Aspekte, die der Vorbeugung von Korruption dienen – geredet. Koechlin hebt ihrerseits ebenfalls hervor, dass die Thematisierung von Korruption eine sehr grosse Herausforderung für NGOs darstellt, vor allem, weil dies nicht zum Kerngeschäft der NGOs gehört. Gespräche und Anforderungen hin zu mehr Korruptionskontrolle erweisen sich insbesondere als diffizil,

wenn NGOs mit ihren Partnerorganisationen eine langjährige Beziehung pflegen. Maillard erklärt diesbezüglich, dass seine NGO bei der Auswahl von Partnerorganisationen den Akzent nicht auf die Korruptionskontrolle setzt und diese Thematik nur im Rahmen der Finanzkontrolle anspricht. Für Varga ist die Korruptionsbekämpfung ein zentrales Thema, dem im Dialog mit Partnerorganisationen viel Gewicht beigemessen werden muss. Es erweise sich aber oft als schwierig, dieses direkt anzugehen. In diesem Zusammenhang hebt er Folgendes hervor:

> *„Natürlich kann man von Korruption sprechen, aber das ist ein langer Prozess und es ist oftmals viel zielbringender, wenn man über Gouvernanz oder über Projektmanagement spricht, als wenn man über Korruption als das grosse Böse spricht. Man spricht von demselben, aber man kommt von der anderen Seite her. Man fragt ‚hei, wie könnt ihr machen, damit eure Organisation transparenter wird, damit sie für andere Donors attraktiver wird? Wie könnt ihr sicherstellen, dass eure Abläufe möglichst geschmeidig, gut und klar sind? Wie könnt ihr sicherstellen, dass in der Beschaffung von Gütern alles sauber läuft´. Es ist etwas anderes, als wenn man sagt ‚ok, heute wird über Korruption gesprochen´. Es ist sicher wichtig, ab und zu Sachen beim Namen zu nennen, aber manchmal ist es auch wichtig, aus einer positiven und unterstützenden Logik nachzudenken."*

Obschon sich die Thematisierung von Korruption zwischen Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit als schwierig erweisen kann, sind die Interviewpartner der Meinung, dass dieses Thema auch ausserhalb der Organisationen und dabei auch mit den Partnerorganisationen angesprochen werden muss. Es ist jedoch zielführender, wenn diese Problematik indirekt und im Zusammenhang mit weiteren Themen diskutiert wird. Cottier und Mercier heben hierbei hervor, dass die DEZA bei den Verhandlungen zu den Programmbeiträgen mit den NGOs der Frage nachgehen könnte, welche Vorkehrungen sie gegen Korruption bei den Partnerorganisationen übernommen haben.

Massnahmen zur Korruptionsprävention

Noirjean ist der Ansicht, dass durch die Dezentralisierung und die Übertragung der Verantwortung an Schweizer NGOs für die Realisierung von Projekten bzw. Programmen das Korruptionsrisiko eingegrenzt wird. So vertritt er die Auffassung, dass kleine NGOs im Gegensatz zu grossen Organisationen die lokalen Umstände und die damit verbundenen Problematiken besser kennen und somit eine wirksamere Kontrolle über die Projekte ausüben können. Da die Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen diesen Dezentralisierungsprozess fördern und Verantwortungsübertragung an Schweizer NGOs ermöglichen, soll diese Form der Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden. Cottier erläutert in Bezug auf den Beitrag der Qualifikationskriterien zur Korruptionsbekämpfung und -prävention, dass viele der in diesen Anforderungen festgelegten Kontrollmechanismen (bzw. IKS, Monitoring der Projekte usw.) das Korruptionsrisiko eingrenzen können. Sie führt weiter aus, dass sich alle diese Massnahmen gegenseitig ergänzen und somit zusammen eingesetzt werden müssen, um Korruption wirksam vorzubeugen. Auch Varga vertritt die Meinung, dass mittels der in den

Qualifikationskriterien geforderten Kontrollsysteme die Korruptionsgefahr minimiert wird. Er betont jedoch, dass diese Massnahmen keine hundertprozentige Sicherheit gewährleisten können, dass korrupte Praktiken nicht auftreten. Dass mittels interner Kontrollmechanismen, die in den Qualifikationskriterien und in den ZEWO-Anforderungen enthalten sind, korrupte Praktiken nicht immer aufgedeckt werden, oder dass Korruption dadurch nicht mit hundertprozentiger Sicherheit eingegrenzt wird, wird auch von anderen Interviewpartnern (Maillard; Noirjean; Cremer; Koechlin) hervorgehoben. So beschreibt bspw. Maillard, dass je nach der Form, die Korruption annimmt, die eine oder die andere Massnahme dagegen wirksamer ist. In dieser Hinsicht erläutert er, dass Nepotismus oder Zweckentfremdung eher mittels einer Meldestelle entdeckt werden können und Veruntreuung eher durch ein gut etabliertes internes Kontrollsystem ans Licht gebracht wird. Noirjean ist einer ähnlichen Meinung wie Maillard, wobei er hervorhebt, dass in manchen Ländern für das finanzielle Audit gefälschte Rechnungen oder weitere Belege gekauft werden können, sodass sich diese Art von Kontrolle als unwirksam erweist. Damit die Korruptionsprävention wirksam sei, soll sie laut Maillard deshalb drei Ebenen umfassen: eine umfassende Finanzkontrolle, eine klare Gouvernanzstruktur und schliesslich ein Anti-Korruptionsdispositiv im engeren Sinne. Die Finanzkontrolle soll laut Maillard im Idealfall anhand der Mango-Checkliste[25] durchgeführt werden und dabei auch die transparente Rechenschaftslegung der Organisation gewährleisten. Auf der Ebene der Gouvernanzstruktur soll hingegen darauf geachtet werden, dass eine klare Trennung zwischen strategischem und operativem Organ sichergestellt ist, d.h. keine familiäre Beziehung zwischen den Mitgliedern des Vorstandes besteht und eine unabhängige Kontrollinstanz existiert. Das Anti-Korruptionsdispositiv soll schliesslich eine Meldestelle für Hinweisgeber garantieren, einen Code of Conduct für Mitarbeitende festlegen, einen Anti-Korruptionsverantwortlichen innerhalb der NGO bestimmen, aber auch die Sensibilisierung und Weiterbildungen zur Korruptionsthematik umfassen.

Auf eine unabhängige Aufsichtsstruktur und eine klare Trennung zwischen strategischem und operativem Organ weist auch Cremer hin. Daneben werden von ihm als zentrale Massnahmen zur Vorbeugung von Korruption auch die Entwicklung eines klaren Verfahrens bei der Beschaffung von Gütern, die Bestimmung klarer Zielvorgaben für die Organisation und, wie Centlivres und Varga ebenfalls hervorheben, die Anwendung des sog. „Vieraugenprinzips" bei wichtigen Entscheidungen genannt. Obschon die von Cremer genannte „berichtbasierte Kontrolle"[26] für die Aufdeckung korrupter Praktiken wichtig ist, soll diese durch weitere In-

[25] Vgl. http://www.mango.org.uk/Guide/InternalAuditChecklist (13.09.2013).

[26] Darunter wird nach Cremer eine Kontrolle verstanden, die sich auf interne Berichte und Finanzausweise bezieht.

strumente ergänzt werden. In diesem Rahmen erwähnt er die unabhängige Preiserhebung[27] und die Wirkungsmessung umgesetzter Projekte. Auch die Befragung von Zielgruppen erweist sich dabei als eine sehr gute Methode, um bei der Realisierung von Projekten Unregelmässigkeiten aufzudecken. Die Wichtigkeit der Einbindung der Zielgruppe in die Korruptionskontrolle wird auch von weiteren Interviewpartnern (Cottier; Mercier; Centlivres) hervorgehoben. So sind die Befragten der Meinung, dass das sog. „Audit from below" ein zentrales Instrument zur Ergänzung von Evaluationen, Audits und Jahresrechnungen darstellt. Dies wird auf die Tatsache zurückgeführt, dass die Begünstigten den lokalen Kontext gut kennen und als Begünstigte am meisten an einem erfolgreichen Projekt interessiert sind und Unregelmässigkeiten somit gut aufdecken können. Koechlin erläutert ebenfalls, dass sich Organisationen nicht nur auf Berichte und Abrechnungen verlassen sollten. Zur Aufdeckung korrupter Praktiken erweist sich ihrer Meinung nach eine umfassende Analyse des Kontexts, in welchem die Projekte umgesetzt wurden, als viel wirksamer. So berücksichtigen bspw. Evaluationsberichte und Jahresrechnungen oft kontextabhängige Aspekte nicht, die langfristig zum Misserfolg eines Projekts führen, und nur durch Besuche vor Ort erkennbar sind.

Grosse Bedeutung wird von Koechlin dazu der Thematisierung von Korruption innerhalb der Organisationen (sog. interne Kommunikation, vgl. 2.2.2 Massnahmen zur Korruptionsprävention in der Entwicklungszusammenarbeit) beigemessen. Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, sollen sich mit dieser Problematik auseinandersetzen und dabei auch den Erfahrungsaustausch zwischen Mitarbeitenden fördern, damit diese Handlungsanleitungen im Umgang mit Korruption erhalten. In diesem Zusammenhang hebt sie hervor, dass klare Regeln zur Korruption von einer ständigen Diskussion begleitet werden müssen, um wirksamer zu sein. Auch Cremer, Varga, Centlivres, Cottier und Maillard sind der Meinung, dass die Unterzeichnung von Verhaltensrichtlinien und Anti-Korruptionsklauseln alleine keine Wirkung hat und somit durch Schulungen, Trainings und Workshops ergänzt werden muss. In diesem Zusammenhang weist bspw. Varga darauf hin, dass Caritas Schweiz gerade beschlossen hat, für ihre Mitarbeiter intensive Trainings, in welchen Simulationsübungen durchgeführt und Handlungsanleitungen im Zusammenhang mit Korruption angeboten werden, zu organisieren. Maillard hebt ebenfalls die Wichtigkeit von Schulungen hervor. So ist er der Meinung, dass Mitarbeitende zuerst in der Wahrnehmung von Korruption ausgebildet werden müssen, damit sie sich auch aktiv für die Korruptionsbekämpfung und -prävention einsetzen und Korruptionsfälle melden.

[27] Damit meint Cremer, dass überprüft werden soll, dass Preise für eingekauftes Material und erbrachte Dienstleistungen ortsüblich sind.

In diesem Rahmen ist nach Centlivres auch entscheidend, dass sich die Geschäftsleitung ausdrücklich gegen Korruption einsetzt und eine Organisationskultur fördert, die Integrität und Ehrlichkeit als zentrale Werte propagiert. Gleichzeitig hebt sie aber hervor, dass den Mitarbeitenden garantiert werden soll, dass sie bei Meldungen von vermuteten oder entdeckten Korruptionsfällen keine negativen Konsequenzen zu befürchten haben. So wird auch eine strikte Nulltoleranzstrategie in Bezug auf Korruption von den meisten Befragten (Cremer; Cottier; Mercier; Maillard; Varga) als nicht zielführend bezeichnet. Wenn eine Organisation keine Situationen vorsieht, in welchen sie auf strikte Sanktionen wie den Projektabbruch verzichtet, dann werden Mitarbeitende Angst haben Korruptionsfälle zu melden oder über diese Thematik offen zu sprechen, was letztendlich zu einer weiteren Tabuisierung von Korruption führt. Das heisst nicht, dass Korruption in manchen Fällen ignoriert würde, ein Korruptionsfall bei einer Partnerorganisation muss jedoch nicht immer zu einer Auflösung der Zusammenarbeit führen. Eine Meldestelle für Hinweisgeber wird schliesslich von den Interviewpartnern (Cremer; Maillard; Mercier; Koechlin) als ergänzendes Instrument bezeichnet, welches jedoch nur in Verbindung mit weiteren Massnahmen oder Instrumenten wirksam ist. Als ergänzende Massnahme ist es jedoch gemäss Cottier und Maillard wichtig, ein solches System einzurichten und darauf hinzuweisen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass laut den Interviewpartnern vielfältige Massnahmen der Vorbeugung und Aufdeckung von Korruption dienen. So werden bspw. eine umfassende Finanzkontrolle oder eine klare Gouvernanzstruktur mit entsprechender unabhängiger Aufsichtsstruktur als wichtige Massnahmen zur Korruptionsprävention genannt. Daneben wird aber auch auf die Wichtigkeit der Anwendung des sog. „Vieraugenprinzips“ bei grösseren Entscheidungen oder auf die Entwicklung klarer Verfahren bei der Beschaffung von Gütern hingewiesen. Zur Aufdeckung korrupter Praktiken wird als Ergänzung zu Evaluationen, Audits und Jahresrechnungen die Einbindung der Zielgruppe in die Korruptionskontrolle genannt und die unabhängige Preiserhebung und Wirkungsmessung realisierter Projekte erwähnt. Grosse Bedeutung wird schliesslich Trainings und Schulungen von Mitarbeitenden zur Korruptionsproblematik beigemessen. In diesem Zusammenhang wird hervorgehoben, dass gewisse Anti-Korruptionsmassnahmen nur wirksam sind, wenn sie durch die Sensibilisierung der Mitarbeitenden für die Korruptionsthematik ergänzt werden. Dies ist z.B. bei einer Meldestelle für Hinweisgeber oder bei Verhaltensrichtlinien und Anti-Korruptionsklauseln der Fall.

Einführung weiterer Anforderungen für Partnerorganisationen

Obwohl den Schweizer NGOs von der DEZA ein breiter Handlungsspielraum im Bereich des Partnerassessments gewährt wird, erläutert Noirjean, dass die DEZA bei der Vergabe von Programmbeiträgen schon berücksichtigt, dass Schweizer NGOs für die Beurteilung und

Auswahl von Partnerorganisationen gewissen Anforderungen entsprechen. Er erklärt hierzu jedoch, dass die Festlegung spezifischer Kriterien für das Partnerassessment der Schweizer NGOs nicht vernünftig wäre, da die Auswahlkriterien sehr kontextabhängig sind. Wie Noirjean ist auch Cremer der Ansicht, dass es nicht sinnvoll wäre, innerhalb der Qualifikationskriterien einen global gültigen, dezidierten Katalog für Partnerorganisationen festzulegen, da die Auswahlkriterien situationsabhängig sind. Er fordert jedoch die Einführung gewisser Mindeststandards für Partnerorganisationen der Schweizer NGOs in den Qualifikationskriterien. Diese sollen gewährleisten, dass Organisationen mindestens über eine realistische Projektplanung und Wirtschaftsprüfung verfügen, eine transparente Rechnungslegung sicherstellen können, ein unabhängiges Aufsichtsgremium garantieren, eine Form von Wirkungsmessung nachweisen können und über klare Regeln zur Beschaffung von Gütern disponieren sowie eine Projektdokumentation mit entsprechenden Preisen vorlegen können. Dazu soll im Rahmen dieser Minimalstandards sichergestellt werden, dass Partnerorganisationen auch klare Informationen über ihre Begünstigten vorlegen und diese in die Korruptionskontrolle einbinden. Die DEZA sollen dabei den NGOs aber auch eine gewisse Toleranz gewähren und diejenigen Partnerorganisationen, die noch nicht über diese Massnahmen verfügen, nicht vom Auswahlverfahren ausschliessen, sondern diese, unter der Voraussetzung einer ständigen Verbesserung durch einen Dialog, vorläufig akzeptieren. So ist Cremer der Meinung, dass die DEZA im Rahmen klarer Angaben festlegen bzw. mit NGOs vereinbaren soll, in welcher Richtung von ihr unterstützte NGOs ihre Partnerorganisationen fördern sollen, wenn diese die vorgegebenen Minimalstandards noch nicht erfüllen. Maillard und Centlivres heben ebenfalls hervor, dass die DEZA die Einführung gewisser Anforderungen zur Korruptionsprävention bei Partnerorganisationen der Schweizer NGOs fordern könnte. In diesem Zusammengang ist Maillard der Ansicht, dass Mindestkriterien zur Finanzkontrolle und Gouvernanzstruktur festgelegt werden könnten. Gleichzeitig sagt er aber auch, dass zu strenge Bestimmungen hinsichtlich der Partnerorganisationen nicht vernünftig wären. Zu strenge Anforderungen würden in der Praxis dazu führen, dass Schweizer NGOs keine Partnerorganisationen mehr finden würden, welche diesen Anforderungen entsprechen. Dieser Aspekt wird auch von Varga hervorgehoben. In dieser Hinsicht drückt er sich folgendermassen aus:

> *„Wenn wir uns nur noch auf die starken Organisationen verlassen, die sowieso alles schon gut machen, dann können wir nicht mehr arbeiten. Und es besteht wirklich die Problematik, dass wir in ein Dilemma kommen. Wir sind zum Teil vor die Wahl gestellt, gar nicht zu arbeiten oder mit Organisationen zu arbeiten, mit denen sowieso alle schon arbeiten, weil diese halt gut sind. Oder mit kleinen Organisationen zu arbeiten, die noch zum Teil Risiken ausgesetzt sind.“*

So würden strengere Kriterien hinsichtlich der Partnerorganisationen zur Folge haben, dass NGOs in gewissen Situationen keine angemessenen Partnerorganisationen finden würden.

Wie bereits erläutert, identifiziert Cottier die Existenzberechtigung der NGOs mit deren Verantwortungsrolle. Da NGOs für die Umsetzung ihrer Projekte die Verantwortung übernehmen, ist sie der Meinung, dass die DEZA die Thematik der Korruptionskontrolle bei der Vergabe von Programmbeiträgen ansprechen soll, ohne jedoch spezifische Anforderungen zur Korruptionsprävention für Partnerorganisationen zu bestimmen. Varga vertritt eine ähnliche Ansicht wie Cottier und ergänzt des Weiteren, dass Caritas bereits vielfältige Massnahmen zur Vorbeugung von Korruption bei den Partnerorganisationen einsetzt. Er hebt jedoch hervor, dass der Informationsaustausch zwischen NGOs und DEZA hinsichtlich der Qualität der Partnerorganisationen und auch von den Audit-Firmen in den jeweiligen Ländern verbesserungswürdig ist.

Die Meinungen der Interviewpartner in Bezug auf die Einführung von spezifischen Anforderungen zur Korruptionsprävention bei Partnerorganisationen divergieren. Während externe Experte eher die Auffassung vertreten, dass die DEZA in diesem Bereich Minimalstandards beanspruchen könnte, sind die Vertreter der NGO eher der Ansicht, dass dies nicht nötig sei, da NGOs selber über angepasste Kriterien für die Wahl ihrer Partnerorganisationen verfügen und auch die Verantwortung für ihre Projekte übernehmen. In diesem Zusammenhang sind sie deshalb der Meinung, dass es genügt, diese Problematik vertiefter bei den Verhandlungen anzusprechen.

3.3 Diskussion der Ergebnisse

Korruption wird aus der Sicht der Interviewpartner als Missbrauch einer anvertrauten Machtstellung zu privatem Nutzen verstanden. Dies zeigt, dass die Definition von Transparency International Schweiz sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch im Anwendungsbereich Eingang gefunden hat. Obschon korrupte Praktiken in der Entwicklungszusammenarbeit viele subtile Formen annehmen können, zeigt die qualitative Studie, dass in diesem Bereich Veruntreuung am meisten vorkommt. Dabei werden von den Interviewpartnern insbesondere die Unterschlagung bei Workshops oder Seminaren oder die Verwendung von Projektressourcen für persönliche Zwecke genannt.

Das grösste Korruptionsrisiko liegt gemäss den Befragten im Ausland bei der Umsetzung der Projekte, also dort, wo auch die grössten Geldflüsse der Entwicklungszusammenarbeit hinfliessen. Obschon Schweizer NGOs vor Korruption nicht gefeit sind, sind deren Partnerorganisationen aus kontextabhängigen oder situationsspezifischen Gründen korruptionsanfälliger. So wird bspw. hervorgehoben, dass im Ausland bei der Realisierung von Aktivitäten Mitarbeitende über mehr Handlungsspielraum verfügen und somit dort eine grössere Möglichkeit besteht, korrupt zu handeln oder korrumpiert zu werden. Dieses Risiko erhöht sich dazu drastisch, wenn Organisationen in einem Land operieren, in welchem Korruption stark verbreitet

ist. Auch die unterschiedliche Wahrnehmung von Korruption kann dazu führen, dass gewisse Handlungen, die bei uns als korrupt gelten, anderswo eher als Austausch oder Sitte verstanden werden, sodass sie von dortigen Akteuren unhinterfragt getätigt werden. Nicht zuletzt wurde hervorgehoben, dass Partnerorganisationen aufgrund ihrer sozialen Eingebundenheit korruptionsanfälliger sind als internationale Organisationen, da es für sie schwieriger ist, vorbeugende Massnahmen gegen interne Korruption zu ergreifen oder sich gegen externe korrupte Praktiken zu wehren.

Wie im theoretischen Teil bereits erläutert wurde, überprüft die DEZA durch die Qualifikationskriterien die Zulassung von Schweizer NGOs für die Programmbeiträge aufgrund ihrer Identität und ihres Engagements zugunsten der Entwicklungspolitik, ihrer Gouvernanz und Strategie sowie ihrer Management- und Leistungssysteme. Diese Kriterien erlauben der DEZA in Übereinstimmung mit den Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung aus dem Jahr 1998 eine sorgfältige Beurteilung und Auswahl der durch Programmbeiträge unterstützten NGOs zu gewährleisten und deren Korruptionsanfälligkeit zu überprüfen. In diesem Zusammenhang zeigt die qualitative Studie, dass die für die Zulassung erforderlichen Qualifikationskriterien und die ZEWO-Anforderungen auch dazu beigetragen haben, die Qualität von Schweizer NGOs zu steigern, da sie sich aufgrund dieser Anforderungen mit spezifischen Themen (unter anderem mit der Korruptionsprävention) auseinandergesetzt haben. Neben den Qualifikationskriterien im engeren Sinne haben, wie die qualitative Studie ergeben hat, insbesondere die Diskussionen, die die DEZA im Rahmen der Programmbeiträge mit den NGOs führt, zur Steigerung der Qualität der Schweizer NGOs beigetragen.

Die genaue Umsetzung der Qualifikationskriterien wird von der DEZA jedoch nicht überprüft, da NGOs in diesem Bereich als selbstständige Organisationen frei handeln können. So wird auch das Verhältnis zwischen NGOs und ihren Partnerorganisationen nur angesprochen, ohne dass dabei genaue Vorgaben festgelegt werden. Wie die Erkenntnisse der qualitativen Studie zeigen, liegt genau in diesem Bereich aber das grösste Korruptionsrisiko. Die befragten externen Experten sind deshalb der Meinung, dass die DEZA spezifische Anforderungen zur Korruptionsprävention bei Partnerorganisationen der Schweizer NGOs in Form von Minimalstandards in die Qualifikationskriterien integrieren könnte. Auch nach ihnen wäre es aber nicht sinnvoll, einen global gültigen und dezidierten Katalog für das Auswahlverfahren der Partnerorganisationen festzulegen, da die Auswahlkriterien auch kontextabhängig sein müssen. Die Vertreter der NGOs sind tendenziell eher gegen die Einführung von Minimalstandards für Partnerorganisationen. Sie sind diesbezüglich der Meinung, dass die NGOs und nicht die DEZA für die Umsetzung der Programme die Verantwortung übernehmen. Dazu würden zu strenge Anforderungen in Bezug auf das Auswahlverfahren von Partnerorganisati-

onen in der Praxis dazu führen, dass NGOs in gewissen Situationen keine Partnerorganisationen mehr finden würden, die diesen Kriterien entsprechen. Ein transparenterer Informationsaustausch zwischen DEZA und NGOs zur Qualität der verschiedenen Partnerorganisationen in den jeweiligen Ländern wäre seitens der NGOs willkommen.

Wie die Erkenntnisse der Literatur- und Dokumentenanalyse zeigen, beinhalten die Qualifikationskriterien und die ZEWO-Anforderungen auch Aspekte, die zur Korruptionsbekämpfung und -prävention beitragen. Wie im Kapitel 2.5.3 „Qualifikationskriterien und Korruptionsprävention" beschrieben wurde, gibt es Qualifikationskriterien, die sich explizit auf die Korruptionsbekämpfung und -prävention beziehen, während andere Aspekte enthalten, die nach der Literatur der Korruptionsprävention dienen, auch wenn dies nicht explizit in diesen Kriterien genannt wird. Dies ist z.B. bei Kriterien der Fall, die Aspekte zur Organisationskultur, zur Gouvernanzstruktur, zum internen Kontrollsystem oder zur externen und internen Kommunikation der Organisation beinhalten. Trainings von Mitarbeitenden zur Korruptionsproblematik und die Einrichtung einer Meldestelle, die in der Literatur als wichtige Massnahmen zur Korruptionsprävention bezeichnet werden, werden von der DEZA im Rahmen der Qualifikationskriterien nicht angesprochen und auch für das ZEWO-Gütesiegel nicht angefordert. Da die meisten Interviewpartner über keine vertieften Kenntnisse zu den Qualifikationskriterien der DEZA verfügten, wurde während der Interviews der Leitfaden so angepasst, dass eher im Allgemeinen über Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention in der Entwicklungszusammenarbeit gesprochen wurde. Dabei sind Massnahmen erwähnt worden, welche den nach Transparency International Schweiz (2010) und Transparency International Österreich (2012) genannten „organisatorischen Massnahmen", „Verhaltensrichtlinien" und „Kommunikation" entsprechen. So werden bspw. eine umfassende Finanzkontrolle oder eine klare Gouvernanzstruktur mit entsprechender unabhängiger Aufsichtsstruktur als wichtige Massnahmen zur Korruptionsprävention genannt. Daneben wird aber auch auf die Wichtigkeit der Anwendung des sog. „Vieraugenprinzips" bei grösseren Entscheidungen und auf die Festlegung eines klaren Verfahrens bei der Beschaffung von Gütern hingewiesen. Zur Aufdeckung korrupter Praktiken wird als Ergänzung zu Evaluationen, Audits und Jahresrechnungen die Einbindung der Zielgruppe in die Korruptionskontrolle (sog. „Audit from below") genannt. Dieses Instrument erweist sich insbesondere als wirksam, da die Begünstigten den lokalen Kontext gut kennen und als Zielgruppe am meisten an einem erfolgreichen Projekt interessiert sind. Auch die unabhängige Preiserhebung und eine verstärkte Wirkungsmessung der realisierten Projekte werden schliesslich als sehr gute Methoden bezeichnet, um eventuelle Unregelmässigkeiten aufzudecken. Grosse Wichtigkeit wird der Thematisierung von Korruption innerhalb der Organisation beigemessen. So wird hervorgehoben, dass sich NGOs mit

dieser Problematik offen auseinandersetzen müssen und den Erfahrungsaustausch zwischen Mitarbeitenden fördern sollen. Wie die Literatur- und Dokumentenanalyse gezeigt hat, erweisen sich auch laut den Interviewpartnern Schulungen, Trainings und Workshops, in welchen die Mitarbeitenden Handlungsanleitungen im Umgang mit Korruption erhalten, als zentrale Instrumente zur Korruptionsbekämpfung und -prävention. In diesem Zusammenhang wird hervorgehoben, dass die Unterzeichnung von Verhaltensrichtlinien und Anti-Korruptionsklauseln alleine keine Wirkung hat, wenn sie nicht durch Schulungen, Trainings und Workshops ergänzt wird. Auch eine Meldestelle für Hinweisgeber, die gemäss Huber-Grabenwarter (2011: 104) bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen sehr wirksam ist, setzt laut den Interviewpartnern die Sensibilisierungsarbeit voraus und wird somit eher als ergänzendes Instrument bezeichnet.

4. Schlussfolgerungen und Grenzen der Arbeit

NGOs und zivilgesellschaftliche Initiativen haben einen wesentlichen Beitrag zur Gestaltung und Evolution der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit geleistet. Zum Erreichen der Entwicklungsziele arbeitet die DEZA deshalb auch heute noch eng mit NGOs und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen. In der vorliegenden Arbeit wurde die Zusammenarbeit der DEZA mit NGOs durch sog. Programmbeiträge analysiert. Durch Programmbeiträge unterstützt die DEZA durch mehrjährige finanzielle Beiträge Aktivitäten von Schweizer NGOs in verschiedenen Aktionsfeldern. Deren methodisches und thematisches Wissen sowie ihre operationellen Erfahrungen mit lokalen Partnerorganisationen machen Schweizer NGOs zu essenziellen Partnern für die Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA. Wie andere Akteure, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, sind auch Schweizer NGOs und deren Partner einem hohen Korruptionsrisiko ausgesetzt. Korruption wird in dieser Arbeit in Anlehnung an Transparency International als Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Nutzen verstanden. Diese weite und umfassende Definition schliesst sowohl korrupte Handlungen im privaten wie auch im öffentlichen Sektor mit ein. Auch Veruntreuung wird als eine Form von Korruption verstanden.

Korruption stellt im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ein grosses Problem dar. Sie wird als eines der grössten sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungshemmnissen anerkannt, welches auch die Armut verschärft. Zudem können durch korrupte Praktiken Ressourcen, die für die Entwicklungszusammenarbeit bestimmt sind, fehlgeleitet werden, was deren Wirksamkeit beeinträchtigt. Korruption ist des Weiteren rechtswidrig und kann somit die Reputation und Glaubwürdigkeit der betroffenen Organisation schädigen, was auch deren Zielerreichung in der Entwicklungszusammenarbeit erschwert.

Bei der Vergabe von Programmbeiträgen stützt sich die DEZA auf spezifische Qualifikationskriterien, um die Zulassung von Schweizer NGOs bezüglich ihrer Identität und ihres Engagements für die Entwicklungspolitik, ihrer Gouvernanz und Strategie sowie ihrer Management- und Leistungssysteme zu überprüfen. Diese Kriterien erlauben der DEZA in Übereinstimmung mit den Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung aus dem Jahr 1998 eine sorgfältige Beurteilung und Auswahl der durch Programmbeiträge unterstützten NGOs zu gewährleisten und dabei auch deren Korruptionsanfälligkeit zu kontrollieren. Die vorliegende Masterarbeit hat sich der Frage gewidmet, inwiefern die von der DEZA festgelegten Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs zur Korruptionsbekämpfung und -prävention beitragen. Die Fragestellung machte den Einsatz zweier Forschungsmethoden der qualitativen Sozialforschung notwendig. Neben einer vertieften Literatur- und Dokumentenanalyse zur theoretischen Untersuchung des Beitrags der von der DEZA angewendeten

Qualifikationskriterien für die Korruptionsbekämpfung und -prävention wurden sieben Experteninterviews durchgeführt. Ziel war es dabei, einen praktischen Einblick ins Problemfeld zu gewinnen und zu analysieren, wie die Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen aus der Sicht der betroffenen Akteure und externer Experten in der Praxis helfen, Korruption vorzubeugen und diese zu bekämpfen.

Die Literatur- und Dokumentenanalyse hat gezeigt, dass es Qualifikationskriterien gibt, die sich explizit auf die Korruptionsbekämpfung und -prävention beziehen, während andere Aspekte enthalten, die der Korruptionsprävention dienen, auch wenn diese nicht explizit in diesen Kriterien genannt wird. Drei Aspekte, die in der Literatur als wichtige Massnahmen zur Korruptionsprävention bezeichnet werden, werden bei den Qualifikationskriterien der DEZA nicht angesprochen und kommen auch beim ZEWO-Gütesiegel, das als Voraussetzung für die Zulassung für Programmbeiträge gilt, nicht vor. Erstens gibt es kein Kriterium, das Trainings im Umgang mit der Korruptionsproblematik für die Mitarbeitenden fordert. Zweitens wird nirgendwo die Einrichtung einer Meldestelle für Hinweisgeber als Anforderung für die Zulassung von Schweizer NGOs für Programmbeiträge festgelegt. Drittens wird im Rahmen der Qualifikationskriterien nicht auf das von den NGOs eingesetzte Partnerassessment eingegangen, obschon gerade die Partnerorganisationen einem hohen Korruptionsrisiko ausgesetzt sind. So hat die Literatur- und Dokumentenanalyse ergeben, dass diese drei Bereiche bei der Vergabe von Programmbeiträgen zusätzlich beachtet werden sollten.

Die Aussagen aus der qualitativen Studie haben hervorgehoben, dass keine Massnahme eingesetzt werden kann, die das Auftreten von Korruption gänzlich verhindert. So wird im Rahmen der Interviews hervorgehoben, dass je nachdem, welche Form Korruption annimmt, die eine oder die andere Massnahme wirksamer dagegen ist. Von den Interviewpartnern wird der Thematisierung von Korruption innerhalb der Organisation grosse Wichtigkeit beigemessen. So wird von den betroffenen Akteuren und den externen Experten betont, dass sich NGOs mit dieser Problematik offen auseinandersetzen müssen und den Erfahrungsaustausch im Umgang mit Korruption zwischen Mitarbeitenden fördern sollen. In dieser Hinsicht wird ebenfalls hervorgehoben, dass Massnahmen wie die Unterzeichnung von Verhaltensrichtlinien und Anti-Korruptionsklauseln alleine keine Wirkung zeigen, wenn sie nicht durch Schulungen, Trainings oder Workshops, in welchen die Mitarbeitenden für die Korruptionsthematik sensibilisiert werden, ergänzt werden. Auch eine Meldestelle für Hinweisgeber, die sich gemäss der Erkenntnisse aus der Literatur- und Dokumentenanalyse als sehr wirksam bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen erweist, setzt laut den Interviewpartnern die Sensibilisierungsarbeit voraus und wird deshalb als ergänzendes Instrument bezeichnet. Zur Einführung von spezifischen Anforderungen für Partnerorganisationen der Schweizer NGOs zur Korruptionsbe-

kämpfung und -prävention sind die Interviewpartner unterschiedlicher Meinung. Die externen Experten vertreten eher die Auffassung, dass die DEZA in diesem Bereich Minimalstandards einfordern sollte. Die Vertreter der NGOs hingegen sind eher der Ansicht, dass dies nicht nötig sei, da NGOs selber über angepasste Kriterien für die Wahl ihrer Partnerorganisationen verfügen und auch die Verantwortung für ihre Projekte übernehmen.

So lässt sich sagen, dass die Qualifikationskriterien für die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs bereits helfen, deren Korruptionsrisiko zu senken. Es gibt jedoch Aspekte, die von den Qualifikationskriterien nicht angesprochen werden und für eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung und -prävention wichtig wären. Dies ist zum Beispiel bei Trainings über die Korruptionsproblematik oder den von den NGOs eingesetzten Kriterien zur Beurteilung und Auswahl von Partnerorganisationen der Fall. Dabei stellt sich jedoch die Frage, inwiefern diese fehlenden Aspekte bei den Qualifikationskriterien integriert werden sollten oder, ob es sinnvoller wäre, diese Aspekte in Form von offenen Gesprächen und Diskussionen zwischen der DEZA und den Schweizerischen NGOs zu thematisieren, wie die Interviewpartner angesprochen haben. Somit konnte mit dieser Arbeit auch aufgezeigt werden, dass neben den Qualifikationskriterien im engeren Sinne auch die Gespräche zwischen der DEZA und den NGOs einen wesentlichen Bestandteil zur Korruptionsbekämpfung und -prävention darstellt. Auch wenn die DEZA eine wichtige Rolle in der Korruptionsbekämpfung und -prävention einnimmt, ist sie für diese schwierige Aufgabe nicht alleine verantwortlich. Es sollte deshalb weiter analysiert werden, welche Rolle die NGOs und andere Akteure in diesem Bereich einnehmen müssen, um das Korruptionsrisiko besser einzudämmen. Dies liegt jedoch ausserhalb der Grenzen dieser Masterarbeit, die sich hauptsächlich auf die Rolle der DEZA beschränkt. Schliesslich lässt sich sagen, dass diese Arbeit dazu beitragen kann, Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit weiter einzugrenzen, es wird aber dennoch niemals möglich sein, sie gänzlich auszumerzen.

Literaturverzeichnis

Atteslander, Peter (2010). *Methoden der empirischen Sozialforschung* (13. Aufl.). Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Bayer, Kurt (2011). Korruptionsbekämpfung in internationalem Finanzinstitutionen- Die Rolle der Resident Boards. Ein Essay. In: Lukas, Achathaler (Hrsg.), *Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung* (S. 111-126). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bättig, Christoph; Egger, Marcel; Andereggen, Céline (2009). *Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen. Synthesebericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates.* Bern: Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Parlamentsdienst.

Böckmann, Alexander (2011). Antikorruption- Wandel in Diskurs und Praxis. In: Lukas, Achathaler (Hrsg.), *Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung* (S. 150-164). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang (2002). Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld. In: Bogner, Alexander & Littig, Beate (Hrsg.), *Das Experteninterviews* (S. 7-29). Opladen: Leske und Budrich Verlag.

Bundesrat (2012). *Botschaft über internationale Zusammenarbeit 2013-2016 vom 15.02.2012,* BBI 2012 2485.

Brüsenmeister, Thomas (2008). *Qualitative Forschung. Ein Überblick* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Chene, Marie (2013). *Key features of NGO accountability systems. U4 Issue, 2013*(358), 1-11.

Cremer, Georg (2004). *Entwicklungszusammenarbeit. Begrenzung der Korruption durch Abbau von Informationssperren.* Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 2004(73), 318-329.

Cremer, Georg (2008). *Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik* (2. Aufl.). Freiburg im Breisgau: Lampertus Verlag.

De Nève, Dorothée (2011). Korruption und Demokratie – Perspektiven der Politikwissenschaft. In: Lukas, Achathaler (Hrsg.), *Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung* (S. 129-147). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Diekmann, Andreas (2009). *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen* (5. Aufl.). Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (1998). *Korruptionsbekämpfung. Leitlinien.* Bern: Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2006). *Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie.* Bern: Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2007). *NGO Politik. Zusammenarbeit mit privaten Schweizerischen und internationalen Entwicklungsorganisationen.* Bern: Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2011). *Fragen und Antworten zur Entwicklungspolitik.* Bern: Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).

Flick, Uwe (1995). *Qualitative Forschung, Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften.* Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Flick, Uwe (2011). *Triangulation. Eine Einführung* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gläser, Jochen & Laudel Grit (2004). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gunnar, Myrdal (1968). *Asian Drama. An Inquiry into the poverty of nations.* New York: Pantheon Books.

Heidenheimer, Arnold Joseph (1970). *Political Corruption. Readings on comparative analyses.* New York: Holt, Rinehard and Winston.

Hirschi, Barbara & Hürlimann, Evelyn (Hrsg.) (2011). *IKS. Das Interne Kontrollsystem. Verstehen, Einführen, Umsetzen.* Muri bei Bern: Cosmos Verlag.

Holenstein, René (2010). *Wer langsam geht, kommt weit. Ein halbes Jahrhundert Schweizer Entwicklungshilfe*. Zürich: Chronos Verlag.

Hubert-Grabenwarter, Georg (2011). Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit-Ansätze, Chancen und Herausforderungen. In: Lukas, Achathaler (Hrsg.), *Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung* (S. 83-110). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lachmann, Werner (2010). *Entwicklungshilfe. Motive, Möglichkeiten und Grenzen, Problemfelder* (2. Aufl.). München: Oldenbourg Verlag.

Mayring, Philipp (2008). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (10. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.

Mauro, Paolo (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, *110*(3), 681-712.

Moyo, Dambisa (2011). *Dead aid. Warum die Entwicklungshilfe nicht funktioniert und was Afrika besser machen kann.* Berlin: Haffmanns & Tolkemitt.

Oltenau, Tina (2012). *Korruption und Demokratie? Diskurs und Wahrnehmung in Österreich und Rumänien im Vergleich.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ramsenthaler, Christina (2013). Was ist „Qualitative Inhaltsanalyse". In: Schnell, Martin & Schulz, Christian (Hrsg.), *Der Patient am Lebensende. Eine Qualitative Inhaltsanalyse* (S. 23-42). Wiesbaden: Springer Verlag.

Six, Clemens (2008). Die Pariser Erklärung und ihre Umsetzung. *Die Volkswirtschaft, 2012*(5), 24-27.

Speck, Bruno (2004). *Korruptionskontrolle. Eine Herausforderung der Aussen- und Entwicklungs-politik.* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Trivunovic, Marijana; Johnson, Jesper; Mathisen, Harald (2011). Developing an NGO corruption risk management system. Considerations for donors. *U4 Issue, 2011*(9), 1-26.

Transparency International Österreich (2012). *Korruptionsvermeidung in der Entwicklungszusammenarbeit. Ratgeber für Nichtregierungsorganisationen.* Wien: Transparency International Österreich.

Transparency International Schweiz (2010). *Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit. Ratgeber für Nichtregierungsorganisationen.* Bern: Transparency International Schweiz.

Koechlin, Lucy (2008). Poverty and Corruption. About Poorer and Richer Ways of Life. *Basel Institute on Governance, Working Paper Series 2008*(5), 1-21.

Kevenhörster, Paul & van den Boom, Dirk (2009). Entwicklungspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rechtliche Quellen:

BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*, SR 101.

Bundesgesetzt über internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, SR 974.0.

Verordnung über internationale Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977, SR 974.01.

FHG. *Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 1. Mai 2011*, SR 611.0.

Online-Quellen:

Bundesrat (2010). *Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen. Bericht vom 21. August 2009 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Stellungnahme des Bundesrates.* URL: http://www.deza.admin.ch/de/Home/Die_DEZA/DEZA_als_Auftraggeber/Auftragsvergaben_der_DEZA_2011/Zusammenarbeit_mit_Nichtregierungsorganisationen, 09.05.2013.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ (2012). *Anti-korruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik. Konzept*. URL: http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier318_4_2012.pdf, 31.07.2013.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2013a). *Partner: Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGO).* URL: http://www.deza.admin.ch/de/Home/Aktivitaeten/Entwicklungszusammenarbeit_im_Sueden/Partner, 09.05.2013.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2013b). *Beiträge für Schweizerische Nichtregierungsorganisationen.* URL: http://www.deza.admin.ch/de/Home/Die_DEZA/DEZA_als_Auftraggeber/Beitraege_fuer_NGO, 18.05.2013.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2013a). *Korruption (OECD-Konvention).* URL: http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/kriminalitaet/ref_gesetzgebung/ref_abgeschlossene_projekte/ref_korruption_oecd.html, 06.08.2013.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2013b). *Korruption (UNO-Konvention).* URL: http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/kriminalitaet/ref_gesetzgebung/ref_abgeschlossene_projekte/ref_korruption_uno.html, 06.08.2013.

European Commission development and cooperation (2013). *Voices and Views. New Tools for EuropeAid Staff to Fight Corruption.* URL: http://capacity4dev.ec.europa.eu/article/new-tools-europeaid-staff-fight-corruption, 18.05.2013.

Europarat (2013). *Strafrechtsübereinkommen über Korruption. SEV-Nr: 173.* URL: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=173&CM=8&DF=&CL=GER, 06.08.2013.

Mathisen, Harald (2003). *Fighting the bug within- Anti-corruption measures of the Utstein development agencies.* URL: http://www.u4.no/recommended-reading/fighting-the-bug-within-and-8211-anti-corruption-measures-of-the-utstein-development-agencies/, 19.07.2013.

Multilateral Investment Guarantee Agency (2013). *Institutional Integrity.* URL: http://www.miga.org/projects/index.cfm?stid=1824, 19.07.2013.

OECD (2008). *Aktionsplan von Accra.* URL: http://www.oecd.org/development/effectiveness/42564567.pdf, 12.07.2013.

Transparency International (2013). *Who we are. History.* URL: http://www.transparency.org/whoweare/history, 09.09.2013.

Trivunovic, Marijana (2011). *Countering NGO corruption: Rethinking the conventional approaches.* URL: http://www.cmi.no/publications/publication/?3969=countering-ngo-corruption, 10.05.2013.

Weltbank (2013). *People and development.* URL: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPRESIDENT/EXTPASTPRESIDENTS/PRESIDENTEXTERNAL/0,,contentMDK:20025269~menuPK:232083~pagePK:159837~piPK:159808~theSitePK:227585,00.html, 17.07.2013.

ZEWO (2011). *Merkblatt. Die wichtigsten ZEWO-Anforderungen für Unterorganisationen.* URL: http://www.zewo.ch/Dokumente/Publikationen/UO_Merkblatt_D_2011.pdf, 15.08.2013.

ZEWO (2013). *Reglement über das Zewo-Gütesiegel für gemeinnützige Organisationen.* URL: http://www.zewo.ch/Dokumente/Publikationen/Reglemente_Zert/Guetesiegelreglement_2013.pdf, 12.08.2013.

Weitere Quellen:

Abteilung „Institutionelle Partnerschaften“ der DEZA (15.08.2011). *Referenzdokument für die Verhandlung der Programm- und Fokusbeiträge an Schweizer NGO für die Periode 2013-2016.*

Abteilung „Institutionelle Partnerschaften“ der DEZA (18.10.2012). *PowerPoint Präsentation. „Contributions programmes aux ONG Suisses 2013-16. Propositions de crédit 2013-14“.*

Anhang

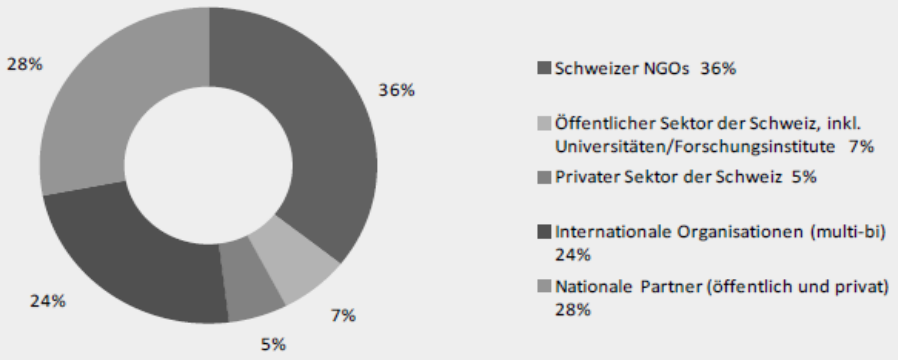
Anhang 1: Bilaterale Verpflichtungen nach Vertragspartnern

Rahmenkredit Süd DEZA – Verpflichtungen

D.2.3. RK Süd 11: Bilaterale Verpflichtungen nach Vertragspartnern 1.1.2009 - 30.6.2011 (Mio. Fr.)

	Verpflichtungen per 30.06.2011 (kumuliert)	
	Mio. Fr.	%
Schweizer NGOs	491.2	36%
Öffentlicher Sektor der Schweiz, inkl. Universitäten und Forschungsinstitute	92.6	7%
Privater Sektor der Schweiz	77.7	5%
Internationale Organisationen (multi-bi)	328.8	24%
Nationale Partner (öffentlich und privat)	386.1	28%
Verpflichtungen Partner	**1'376.4**	**100%**
Direkte Aktionen, nicht nach Partnern zuteilbare Betriebskosten	306.6	
Total der Verpflichtungen RK Süd 11	**1'683.0**	

D.2.4. RK Süd 11: Bilaterale Verpflichtungen nach Vertragspartnern 1.1.2009 - 30.6.2011



Quelle: Bundesrat (2012). *Botschaft über internationale Zusammenarbeit 2013-2016 vom 15.02.2012*, BBI 2012 2485. S. 296.

Anhang 2: Zusammenarbeit mit Schweizer NGOs

Rahmenkredit Süd DEZA – Auszahlungen

D.2.13. Alle DEZA-Rahmenkredite - Zusammenarbeit mit Schweizer NGOs 2010 (Mio. Fr.)

	NGO Progr. Beiträge [a]	Spezifische Mandate			Total DEZA [b]
		Hum. Hilfe	EZA	OZA	
Schweizer NGOs	**74.2**	**19.2**	**85.6**	**21.2**	**200.1**
Intercooperation	-	1.0	26.7	6.8	34.5
Helvetas	10.7	-	20.6	3.1	34.4
Swisscontact	4.5	-	8.0	2.1	14.6
Caritas Schweiz	5.5	5.1	0.3	0.1	11.0
Schweizerisches Rotes Kreuz	3.8	3.2	-	1.6	8.6
Terre des Hommes, Lausanne	6.1	0.2	0.8	0.3	7.4
Swissaid	5.6	0.1	-	-	5.8
Brot für alle (BFA)	5.4	-	-	-	5.4
Schweizerisches Arbeiterhilfswerk (SAH)	3.0	0.4	1.9	-	5.3
Hilfswerk der Evang. Kirchen der Schweiz	4.4	0.2	-	0.2	4.8
Fastenopfer	3.6	-	-	-	3.6
Fédération Genevoise de Coopération	3.5	-	-	-	3.5
Interteam	2.5	-	-	-	2.5
Stiftung Kinderdorf Pestalozzi (SKP)	2.5	-	-	-	2.5
Ärzte ohne Grenzen (MSF)	1.8	0.7	-	-	2.5
SolidarMed	1.0	0.4	0.9	-	2.3
Medair	1.6	0.4	-	-	2.0
E-Changer	1.6	-	-	-	1.6
Missionhaus Bethlehem	1.4	-	-	-	1.4
Enfants du Monde	1.1	-	0.3	-	1.4
Fédération vaudoise de coopération	1.1	-	-	-	1.1
Brücke Cecotret (ZH)	0.9	-	-	-	0.9
Terres des Hommes Schweiz	0.9	-	-	-	0.9
IAMANEH Suisse	-	-	0.5	0.3	0.8
Vétérinaires sans Frontières Suisse	-	0.5	-	-	0.6
Heilsarmee	-	0.5	-	-	0.5
Christlicher Friedendienst	-	0.1	-	0.3	0.4
Association Morija	-	0.4	-	-	0.4
Fondation Vivamos Mejor	-	-	0.3	-	0.3
Centre Ecologique A. Schweitzer	-	-	0.3	-	0.3
Fed. delle ONG della Svizzera Italiana	0.3	-	-	-	0.3
Mission 21	-	0.2	-	-	0.2
Green Cross International	-	-	0.1	-	0.2
STEP	-	-	0.1	-	0.1
Féd. Interjurassienne de Cooperation	0.1	-	-	-	0.1
REHASWISS	-	-	0.1	-	0.1
Solidarité Tiers-Monde	-	0.1	-	-	0.1
Andere Schweizer NGOs	1.4	5.7	24.0	6.4	37.5

[a] Beiträge an NGOs für Entwicklungs- und Nothilfeprogramme in Süd- und Ostländern.

[b] Exkl. EU-Erweiterungsbeitrag der DEZA (18.5 Mio. Fr. im Jahr 2010).

Quelle: Bundesrat (2012). *Botschaft über internationale Zusammenarbeit 2013-2016 vom 15.02.2012*, BBI 2012 2485. S. 296.

Anhang 3: Qualifikationskriterien der DEZA

DDC - CATEGORIE 1 PROGRAMBEITRAG

Kategorie	Beschreibung	Spezifische Kriterien	Indikatoren	Beispiele von Quellen
1. Identität und Engagement zugunsten der Entwicklungspolitiken	1.1 Identität	1.1.1 Es handelt sich um eine Non-Profit-Organisation.	1.1.1.1 Die Organisation ist laut Statuten eine Non-Profit-Organisation.	Statuten der Organisation
	1.1 Eine in der Schweizer Gesellschaft verwurzelte Non-Profit-Organisation, die bedeutende Geldmittel mobilisieren kann.		1.1.1.2 Im Allgemeinen können die Spenden an diese Organisation von den Steuern abgezogen werden.	Liste der Kantone, die die Spenden anerkennen.
			1.1.2.1 Der Hauptsitz der Organisation ist in der Schweiz.	Adresse gemäss Handelsregister/Jahresbericht oder
		1.1.2 Die Organisation ist in der Schweizer Gesellschaft verankert.	1.1.2.2 Die Mehrheit der Mitglieder des Führungsorgans haben ihren Wohnsitz in der Schweiz, wo sie ihre hauptsächliche berufliche Tätigkeit ausüben.	Jahresbericht/Website
			1.1.2.3 Die Organisation verfügt in der Schweiz über eine nachweisbare Basis. Diese unterhält sie über ihre Beziehungen zum Beispiel zu Gewerkschaften, zur Wirtschaft, zu Kirchen, zu Freiwilligen, Spendern, Mitgliedern oder anderen, ihrer Zugehörigkeit zu Vereinen, über Netzwerke.	Spenderdatenbank, Jahresbericht oder weitere Nachweise für eine starke Verankerung in der Schweiz
		1.1.3 Sie kann in der Schweiz Geldmittel in der Höhe von mindestens zwei Millionen Franken pro Jahr mobilisieren (ohne Bundesbeiträge).	1.1.3.1 Die Organisation hat in der Schweiz und in Liechtenstein in den letzten drei Jahren Gelder in der Höhe von mindestens zwei Millionen Franken pro Jahr (ausgenommen Bundesbeiträge) gesammelt.	Jahresbericht oder Finanzbericht
	1.2 Entwicklungspolitisches Engagement	1.2.1 Die internationale Entwicklungszusammenarbeit (Süden/Osten/humanitäre Hilfe) ist eine der Hauptaktivitäten in der Organisation.	1.2.1.1 Die Mittel, die für die Aktivitäten im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (Süden/Osten/humanitäre Hilfe) reserviert sind, machen mindestens einen Drittel des Jahresbudgets der Organisation aus oder belaufen sich auf jährlich mindestens zehn Millionen Franken.	Jahresbericht oder Finanzbericht
	1.2 Es handelt sich um eine Organisation, die über solide Erfahrungen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (Süden/Osten/humanitäre Hilfe) verfügt, die sich in der Schweiz für die Sensibilisierung der Bevölkerung zu diesen Fragen einsetzt, und die ein aktives Engagement zu Entwicklungsfragen nachweisen kann.	1.2.2 Die Organisation verfügt nachweislich über mindestens zehn Jahre Erfahrung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und/oder in der humanitären Hilfe.	1.2.2.1 Die Organisation erhielt in den letzten zehn Jahren verschiedene institutionelle Geldmittel und führte Entwicklungsprogramme in Partnerschaft mit institutionellen Gebern wie der DEZA, der Glückskette, ECHO usw. durch.	Website, Jahresbericht oder weitere Nachweise für eine zehnjährige Erfahrung auf diesem Gebiet
			1.2.2.2 Die Organisation kann anhand ihrer Jahresberichte ihr zehnjähriges Engagement im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und/oder der humanitären Hilfe nachweisen.	Jahresbericht
		1.2.3 Die Organisation nimmt aktiv an der Sensibilisierung der schweizerischen Bevölkerung bezüglich Entwicklungsfragen teil, basierend auf ihrer Informations- und Bildungspolitik.	1.2.3.1 Die Organisation hat in ihren Statuten und/oder in ihrer Strategie die Aktivitäten im Bereich Bildung und Sensibilisierung zu einer ihrer Hauptaufgaben erklärt.	Statuten, Strategie oder weitere Beispiele
			1.2.3.2 Die Organisation verfügt über Dokumente oder Artikel (auf ihrer Website oder in Papierform), die zu einer Sensibilisierung der Bevölkerung für Entwicklungsfragen beitragen.	Website, Veröffentlichungen, Artikel usw.
			1.2.3.3 Die Organisation kann nachweisen, dass sie Sensibilisierungsarbeit leistet, indem sie Entwicklungsfragen aufgreift und relevante Herausforderungen thematisiert (Aktionen, die nicht hauptsächlich auf die Spendensammlung ausgerichtet sind).	Tätigkeitsberichte, Beispiele für Sensibilisierungskampagnen

DDC - CATEGORIE 1 PROGRAMBEITRAG

	Kategorie	Beschreibung	Spezifische Kriterien	Indikatoren	Beispiele von Quellen
			1.2.4 Aktives Engagement im Bereich Entwicklungsfragen: Nutzung der operationellen Erfahrungen zur gemeinsamen Ausarbeitung von Rahmenbedingungen, die für die Entwicklung in der Schweiz und im Ausland günstig sind, dies in Zusammenarbeit mit den lokalen Partnern.	1.2.4.1 Die Organisation kann nachweisen, dass sie sich für Entwicklungsfragen in der Schweiz und/oder im Ausland einsetzt.	Tätigkeitsbericht, Zeitungsartikel, Zeitschriften usw.
	1.3 Ansatz bezüglich Entwicklungs-zusammenarbeit und Partnerschaft	1.3 Eine Organisation, die aktiv mit den anderen Entwicklungsakteuren zusammenarbeitet und einen Beitrag an die Stärkung der Kapazitäten ihrer Partner im Feld leistet.	1.3.1 Aktive Mitwirkung in Allianzen und Netzwerken mit anderen nationalen und internationalen Entwicklungsakteuren, um Erfahrungen, Fach- und Programmkompetenzen gegenseitig auszutauschen, sowie aktive Förderung von Allianzen.	1.3.1.1 Mitgliedschaft in einer oder mehreren schweizerischen oder ausländischen Allianzen/Netzwerken im Entwicklungsbereich.	Nachweis der Mitgliedschaft in solchen Allianzen/Netzwerken
			1.3.2 Stärkung der Partner im Bereich Methodenwissen (Ansätze/Instrumente und Fachkompetenzen), Organisation, Vernetzung, Erfahrungsaufbereitung, Fürsprache und Selbstfinanzierungskapazitäten (Kapazitätsentwicklung).	1.3.2.1 Die Organisation verfügt über ein Evaluationssystem, das es ihr erlaubt, ihre Partner, Pilotphasen von Projekten und die Bereiche, in denen sie die Kapazitäten ihrer Partner verbessern kann, einfach und rasch zu evaluieren.	Beispiel eines Berichts einer Partnerevaluation
				1.3.2.2 Die Organisation hat mit ihren Partnern Abkommen (zum Beispiel Memorandum of Understanding, Zusammenarbeitsvertrag) abgeschlossen, die den Rahmen der gemeinsamen Zusammenarbeit sowie die Aktivitäten zur nachhaltigen Stärkung der Kapazitäten der Partner definieren, falls dies nötig ist.	Beispiel eines Partnerschaftsabkommen, Beispiele von Zusammenarbeitsabkommen
				1.3.2.3 Die Stärkung der Partner ist als Ziel festgehalten und gehört zu den Schlüsselaufgaben der Mitarbeitenden, die sich in der Schweiz oder im Ausland mit diesen Aufgaben beschäftigen, oder es ist in Planungsdokumenten oder in den Zusammenarbeitsabkommen ausführlich beschrieben.	Pflichtenheft/Stellenbeschreibung der verantwortlichen Mitarbeitenden oder Planungsdokumente (verschiedene Dokumente)
	2.1 Gouvernanzstruktur	2.1 Eine Organisation mit einer klaren Gouvernanzstruktur, welche die Unabhängigkeit ihrer strategischen Ausrichtung und ihrer verschiedenen Organe garantiert.	2.1.1 Trennung zwischen freiwilligen Organen mit strategischen Führungsaufgaben und den ausführenden und professionellen Organen.	2.1.1.1 Die Statuten der Organisation definieren klar die Zusammensetzung und die Rolle der strategischen und der ausführenden Organe.	Statuten der Organisation, Jahresbericht mit der Liste der Mitglieder der strategische und der ausführenden Organe
			2.1.2 Das strategische Führungsorgan umfasst mindestens fünf unabhängige Mitglieder.	2.1.2.1 Das strategische Führungsorgan umfasst mindestens fünf Mitglieder, die nicht miteinander verwandt sind und die keine familiäre Bindung zu den Mitgliedern des ausführenden Organs der Organisation haben.	Statuten der Organisation, Jahresbericht mit der Liste der Mitglieder der stragetischen und der ausführenden Organe
			2.1.3 Die Organisation ist unabhängig bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihrer Strategie und bei der Überwachung der Mittelverwendung.	2.1.3.1 Die Organisation verfügt über eine Strategie, die sich an den Prioritäten orientiert, die vom strategischen Organ in der Schweiz definiert wurden.	Strategie
	2.2 Strategie und Kapazität zur Umsetzung	2.2 Eine Organisation, die über eine klare und kohärente Strategie und über die notwendigen Ressourcen für deren Umsetzung verfügt.	2.2.1 Die Organisation verfügt über eine kohärente Strategie, die auf einem soliden Entwicklungsmodell beruht und die den Auftrag und das Profil der Organisation klar definiert.	2.2.1.1 Die Strategie weist nach, dass ein Verständnis für die Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit vorhanden ist und schliesst transversale Themen wie Umwelt, Bildung, Menschenrechte oder Genderaspekte mit ein.	Strategie
				2.2.1.2 Nachweis für eine Übereinstimmung (strategische Übereinstimmung) zwischen den strategischen Zielen, den Programmen und den Aktivitäten.	Beispiele wie Strategien, Aktionspläne
			2.2.2 Die Institution muss über hoch qualifiziertes Personal und breite Erfahrungen im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (Süden/Osten/humanitäre Hilfe) verfügen.	2.2.2.1 Eine Anzahl Mitarbeitende, die vorwiegend in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, und ihre Rolle in der Organisation werden vorgestellt.	Entsprechende Stellenbeschreibung (Name, Funktion, Ausbildung, relevante Erfahrungen)

DDC - CATEGORIE 1 PROGRAMBEITRAG

	Kategorie	Beschreibung	Spezifische Kriterien	Indikatoren	Beispiele von Quellen
2. Gouvernanz und Strategie			2.2.3 Die Organisation stellt genügend Ressourcen (Finanzen und Personal) zur Verfügung für eine realistische, effiziente und wirkungsorientierte Umsetzung der Strategie mit nachhaltigen Resultaten.	2.2.3.1 Die Strategie wird in einer operativen Planung konkretisiert. Dieser enthält Zahlenmaterial bezüglich erforderlicher finanzieller Mittel und Personal.	Operativen Planung
			2.2.4 Es gibt eine operative Planung zur Strategie, die ein kohärentes, relevantes Programm mit einem klaren Fokus definiert, die die vorhandenen Synergien im Programm nutzt und sich an Wirkungshypothesen orientiert.	2.2.4.1 In der operativen Planung (auf Programmebene) sind die Ziele und Indikatoren mit den entsprechenden finanziellen Informationen und festgelegten Fristen definiert.	Operativen Planung
				2.2.4.2 Die Organisation definiert ehrgeizige und genaue Wirkungshypothesen. Diese Hypothesen müssen das Umfeld und die Besonderheiten des Einsatzortes gebührend berücksichtigen.	Verschiedene Beispiele wie Strategien, Programme
			2.2.5 Die Organisation verfügt über ein Globalprogramm, das mindestens zwei Kontinente umfasst, aber gleichzeitig einen geografischen und einen thematischen Fokus hat.	2.2.5.1 Anzahl Kontinente und Länder, die von den Programmen der Organisation abgedeckt werden. Thematische Gruppierung der Einsatzländer.	Operativen Planung, Jahresbericht, Website usw.
	2.3 Transparenz und Rechenschaftslegung	2.3 Eine Organisation, welche die rechtlichen Vorgaben ihrer Statuten erfüllt und transparent über ihre Jahresrechnung und ihre Aktivitäten kommuniziert.	2.3.1 Veröffentlichung eines Jahresberichts mit revidierter Jahresrechnung (OR) gemäss Swiss GAAP FER 21	2.3.1.1 Die Jahresrechnung - die von einem anerkannten Revisor unterzeichnet ist - wurde von Swiss GAAP FER 21 genehmigt. Darin wird auch den vertraglich geregelten Anforderungen der DEZA Rechnung getragen.	Jahresbericht, Finanzberichte, Finanzbericht des Programmbeitrags
			2.3.2 Transparenz bezüglich Lohnpolitik für strategtische Organe	2.3.2.1 Entschädigungen an die Mitglieder der strategische Organe werden in der im Jahresbericht veröffentlichten Jahresrechnung separat aufgeführt (gemäss FER 21 Ziffer 36).	Jahresbericht oder Finanzbericht
			2.3.3 Gerechte, ethische und optimale Verwendung der Spendengelder	2.3.3.1 Die Aktivitäten der Organisation entsprechen dem Image, das die Organisation in ihrer Kommunikation und in ihren Sammelaktionen vermittelt.	ZEWO-Zertifizierung
				2.3.3.2 In der Kommunikation wird darauf geachtet, dass die Würde der Menschen und Gruppen, für die sich die Organisation einsetzt, gewahrt wird.	Kommunikationsmaterial, Website
				2.3.3.3 Die Organisation verfügt über einen Verhaltenskodex oder ein entsprechendes Dokument (z.B. Personalreglement), das die für sie und ihr Personal gültigen ethischen Grundsätze hinsichtlich Korruption, Professionalismus oder Vielfalt im Rahmen der Spendensammlung definiert.	Verhaltenskodex, Konzept bezüglich Spendensammlung oder andere Unterlagen
			2.3.4 Die Organisation muss mindestens über das ZEWO-Gütesiegel verfügen.	2.3.4.1 Die Organisation verfügt über eine gültige und aktualisierte ZEWO-Zertifizierung.	ZEWO-Zertifizierung
			2.3.5 Transparenz und Rückverfolgbarkeit der in den verschiedenen Projekten verwendeten Gelder	2.3.5.1 Der Jahresbericht enthält die Jahresrechnung und steht auf der Website der Organisation zur Verfügung.	Website
				2.3.5.2 Die für den Finanzbericht bereit gestellte Jahresrechnung enthält eine Zuordnung der Mittel nach Projekten und Ausgabenkategorien. Die Mittelzuteilung kann leicht nachvollzogen werden.	Jahresbericht und revidierte Finanzberichte
				2.3.5.3 Mit dem Buchhaltungssystem der Organisation lassen sich die Ausgaben nach Kategorien, Projekten und Herkunft der Gelder zuordnen. Das System wird systematisch genutzt.	Jahresbericht, Finanzbericht, Besuch bei der Organisation
			3.1.1 Solide Finanzsituation	3.1.1.1 Die Organisation hat im Zusammenhang mit den Risiken ihrer Tätigkeit eine Reservepolitik festgelegt und setzt diese um. Diese Politik definiert ebenfalls die Politik bezüglich Reserveinvestitionen.	Jahresbericht Finanzberichte Reservepolitik Finanzreglement

DDC - CATEGORIE 1 PROGRAMBEITRAG

Kategorie	Beschreibung	Spezifische Kriterien	Indikatoren	Beispiele von Quellen
			3.1.5.1 Die Organisation regelt die Berechtigungen für den Zugang zum Informatiksystem und für Änderungen am System.	Unterlagen zur Regelung der Berechtigungen oder entsprechendes Dokument und/oder Besuch durch die
		3.1.5 Die Organisation verfügt über Informatiksysteme, welche ein effizientes Arbeiten garantiert, und die Vollständigkeit der Finanz- und Projektdokumente sowie der entsprechenden Informationen sicherstellt.	3.1.5.2 Die Organisation verfügt über eine angemessene Software, die eine transparente und zeitgleiche Verwaltung der Finanzflüsse ermöglicht. Zudem verfügt sie über die erforderlichen Instrumente im Bereich Kommunikation, Vorbereitung und Monitoring von Projekten.	Kurze Beschreibung des Informatiksystems und/oder Besuch durch die DEZA
			3.1.5.3 Die Organisation sichert regelmässig ihre elektronischen Daten und verfügt über sichere Back-ups.	Kurze Beschreibung des Sicherungssystems und/oder Besuch durch die DEZA
3.2 Methoden im Bereich des Projektmanagements	3.2 Eine Organisation, die über eine Methode im Bereich Projekt- / Programm-Management verfügt, die sich an den Kriterien der Wirksamkeit, der Rechenschaftslegung und der optimalen Ressourcenverwendung orientiert.	3.2.1 Die Organisation verfügt über Entscheidungsprozesse und -instrumente und setzt diese um.	3.2.1.1 In den Statuten sind die Entscheidungsbefugnisse auf den verschiedenen Hierarchiestufen der Organisation geregelt, namentlich in Bezug auf die Programm- und Projektdurchführung.	Handbuch oder Kompetenzregelung
			3.2.1.2 Die Entscheide der strategischen oder ausführenden Führungsorgane werden schriftlich festgehalten und archiviert. Es gilt der Grundsatz der Transparenz.	Handbuch, Reglement bezüglich Entscheidungsbefugnis oder kurze Beschreibung des Datenmanagementsystems
		3.2.2 Die Organisation verfügt über ein Projektzyklusmanagement und setzt dieses effizient um.	3.2.2.1 Die Organisation verfügt über ein Handbuch bezüglich Projektdurchführung oder über ein ähnliches Dokument, das den branchenüblichen Standards entspricht.	Handbuch bezüglich Projektmanagement (PCM) oder ähnliches Dokument
			3.2.2.2 Die Organisation verfügt über ein Monitoring- und Evaluationssystem, das auf ihre Aktivitäten abgestimmt ist.	Handbuch bezüglich Projektmanagement (PCM) oher ähnliches Dokument
		3.2.3 Die Organisation verfügt über Instrumente im Bereich Monitoring, Evaluation und Erfahrungsaufbereitung und setzt diese um.	3.2.3.1 Die Organisation legt zusammen mit ihren Partnern klare Ziele und Möglichkeiten zu deren Überprüfung fest.	Handbuch bezüglich Projektmanagement (PCM) oder ähnliches Dokument
			3.2.3.2 Die Organisation evaluiert regelmässig die Projekte und Programme, die sie finanziert.	Handbuch bezüglich Projektmanagement (PCM) oder ähnliches Dokument oder Liste mit den Evaluationen des Vorjahrs
			3.2.3.3 Die Organisation kann nachweisen, dass sie die Ergebnisse ihrer Evaluationen in die Praxis einbezieht.	Handbuch bezüglich Projektmanagement (PCM) oder ähnliches Dokument oder Prozessbeschreibung
3.3 Qualitätskontrolle	3.3 Eine Organisation, die über ein System im Bereich Qualitäts- und Risikomanagement verfügt, das es ihr erlaubt, das Risikopotenzial und die Folgen von Risiken zu vermindern.	3.3.1 Die Organisation verfügt über ein System der Qualitätskontrolle.	3.3.1.1 Die Organisation verfügt über Methoden oder Leitlinien, die es ihr erlauben, angemessene Qualitätsstandards zu definieren.	Beispiel der Instrumente zur Qualitätskontrolle: Methoden, Leitlinien usw.
		3.3.2 Die Organisation kontrolliert die Verwendung der Ressourcen auf Effizienz und Wirksamkeit.	3.3.2.1 Die Organisation verfügt über einen Prozess der nachweisen kann, dass die Mittel effizient und wirksam verwendet werden.	Prozessbeschreibung

Quelle: Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2013). *Beiträge für Schweizerische Nichtregierungsorganisationen*. URL: http://www.deza.admin.ch/de/Home/Die_DEZA/DEZA_als_Auftraggeber/Beitraege_fuer_NGO, 18.05.2013.

Anhang 4: Interviewleitfäden

Interviewleitfaden für externe Experten

I Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit

1) Was versteht Transparency International unter Korruption?

2) Welche sind, aus Ihrer Erfahrung die wichtigsten negativen Folgen in der Entwicklungszusammenarbeit, die mit Korruption verbunden sind?

II Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit und Akteure

Die DEZA erteilt im Rahmen von Programmbeiträgen Gelder an Schweizer NGOs, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Diese NGOs arbeiten im Rahmen ihrer Zielsetzungen in den betroffenen Ländern mit Partnerorganisationen zusammen. Auf allen diesen Ebenen (Zwischen DEZA und der NGO in der Schweiz/ innerhalb der NGO in der Schweiz/ zwischen NGO in der Schweiz und Partnerorganisation im Ausland/ innerhalb der Partnerorganisation im Ausland/ zwischen der Partnerorganisation im Ausland und ihrem externen Umfeld) können korrupte Praktiken auftreten.

3) Wo liegt gemäss Ihnen das grösste Korruptionsrisiko und weshalb?

4) In welchen Bereichen findet Korruption statt und in welche Formen kann diese auftreten?

III Korruptionsrisiko und NGOs

5) Wie könnte man im Allgemeinen das Korruptionsrisiko am besten einschränken und welches sind die Massnahmen, die gemäss eine NGO einführen soll, um das Korruptionsrisiko besser einzudämmen?

6) Wäre ein Zertifikat, das auf die Überprüfung von Anti-Korruptionsprogrammen von NGOs fokussiert ist, ein gutes Instrument zur Korruptionsprävention?

IV Qualifikationskriterien der DEZA und Korruptionsprävention

Die Qualifikationskriterien der DEZA, nach welchen sie NGOs auswählt, die sie durch Programmbeiträge unterstützt, beinhalten Aspekte zur Organisation (Identität und gesellschaftliche Verankerung, Kompetenz und Leistungsausweis, Vernetzung, Sensibilisierungs- und Informationstätigkeit, Eigenmittel), Gouvernanz und Strategie (Organisations- Führungsstrukturen, strategische Kohärenz, Transparenz und Rechenschaftslegung, u. a. ZEWO- Zertifizierung) und Management (Finanz-Managementsystem, Programm/Projektzyklus-Management und Evaluation, Qualitäts- und Risikomanagement).

7) Inwiefern kann Ihrer Meinung nach die DEZA durch diese Qualifikationskriterien die Zweckentfremdung der erteilten Gelder bei den NGOs und den Partnerorganisationen minimieren und das Korruptionsrisiko (insbesondere bei Partnerorganisationen) reduzieren?

8) Welche Kriterien erachten Sie als besonders wichtig, welche weniger?

9) Inwiefern kann man im Allgemeinen durch solche Kontrollmechanismen das Korruptionsrisiko einschränken?

Interviewleitfaden für Vertreter NGOs

I Vergabe von Programmbeiträgen in der Praxis

1) Wie läuft genau die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs?

a) Welche Rolle spielen die Qualifikationskriterien bei der Vergabe von Programmbeiträgen in der Praxis?

2) Inwiefern ist die Korruption ein Thema bei der Vergabe von Programmbeiträgen?

3) Inwiefern sind die Qualifikationskriterien auch für Partnerorganisationen von Schweizer NGOs, die durch Programmbeiträge unterstützt werden, von Relevanz?

II Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit und Akteure

Die DEZA erteilt im Rahmen von Programmbeiträgen Gelder an Schweizer NGOs, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Einige NGOs arbeiten im Rahmen ihrer Zielsetzungen in den betroffenen Ländern mit Partnerorganisationen zusammen. Auf allen diesen Ebenen (Zwischen DEZA und der NGO in der Schweiz/ innerhalb der NGO in der Schweiz/ zwischen NGO in der Schweiz und Partnerorganisation im Ausland/ innerhalb der Partnerorganisation im Ausland/ zwischen der Partnerorganisation im Ausland und ihrem externen Umfeld) können korrupte Praktiken auftreten.

4) Wo liegt gemäss Ihren Erfahrungen das grösste Korruptionsrisiko und weshalb?

5) In welchen Bereichen findet Korruption statt und in welche Formen kann diese auftreten?

III Qualifikationskriterien der DEZA und Korruptionsprävention

Die Qualifikationskriterien der DEZA, nach welchen sie NGOs auswählt, die sie durch Programmbeiträge unterstützt, beinhalten Aspekte zur Organisation (Identität und gesellschaftliche Verankerung, Kompetenz und Leistungsausweis, Vernetzung, Sensibilisierungs- und Informationstätigkeit, Eigenmittel), Gouvernanz und Strategie (Organisations- Führungsstrukturen, strategische Kohärenz, Transparenz und Rechenschaftslegung, u. a. ZEWO- Zertifizierung) und Management (Finanz-Managementsystem, Programm/Projektzyklus-Management und Evaluation, Qualitäts- und Risikomanagement).

6) Inwiefern können aus Ihrer Erfahrung die oben erwähnten Qualifikationskriterien und die ZEWO-Zertifizierung der DEZA garantieren, dass bei den, durch Programmbeiträge, unterstützten NGOs und deren Partner das Korruptionsrisiko (und somit auch die Zweckentfremdung der erteilten Gelder) minimiert wird?

7) Welche Kriterien erachten Sie als besonders wichtig, welche weniger?

8) Inwiefern kann man im Allgemeinen durch solche Kontrollmechanismen das Korruptionsrisiko einschränken?

9) Inwiefern würden Sie es als sinnvoll erachten, wenn die DEZA von den unterstützen NGOs verlangen würde, dass sie im Rahmen der Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen vermehrt Massnahmen zur Korruptionsprävention einführt?

a) Welche Massnahmen wären aus ihrer Erfahrung sinnvoll?

b) Weshalb?

10) Inwiefern könnt Ihr als NGO von einer Partnerorganisation die Einführung solcher Anti-Korruptionsmassnahmen verlangen?

a) Wo ergeben sich dabei Schwierigkeiten?

11) Worauf soll die DEZA bei der Vergabe von Programmbeiträgen noch achten, wenn sie das Korruptionsrisiko eingrenzen will?

IV DEZA und Korruptionsbekämpfung

12) Inwiefern kann die DEZA im Allgemeinen dazu beitragen, das Korruptionsrisiko einzudämmen?

Interviewleitfaden für Vertreter DEZA

I Contributions de programme dans les faits

1) Comment l'attribution des contributions de programme aux ONGs suisses fonctionne-t-elle exactement?

a) Quel rôle les critères de qualification pour l'attribution des contributions financières aux ONGs jouent-ils concrètement ?

2) Dans quelle mesure la DDC thématise la problématique de la corruption pour l'attribution des contributions de programme aux ONGs ?

3) Dans quelle mesure les critères de qualification sont-ils importants pour les organisations partenaires des ONGs suisses?

II Corruption et aide au développement

La DDC verse dans le cadre de contributions de programme, des contributions financières aux ONGs qui travaillent dans l'aide au développement et la coopération internationale. Celles-ci collaborent pour la réalisation des activités et programmes dans les pays concernés avec des organisations partenaires locales. Sur tous ces niveaux (au sien de l'ONG en Suisse/entre l'ONG suisse et l'organisation partenaire/ au sein de l'organisation partenaire/ entre l'organisation partenaire et son environnement) il a un certain risque de corruption.

4) À quel niveau il y a selon votre expérience le plus grand risque de corruption ? Pourquoi ?

5) Dans quel domaine a lieu la corruption et dans quelle façon est-ce qu'elle se présente ?

III Critères de qualification de la DDC et corruption

Les critères de qualification de la DDC, selon lesquelles celle-ci se prononce au regard de l'admission des organisations aux contributions de programme, comprennent des aspects concernant l'organisation (identité et ancrage dans la société, attestation des compétences et des prestations, réseau, activités de sensibilisation et d'information, moyens propres), la gouvernance et la stratégie (structures de l'organisation et de la direction, cohérence stratégique, transparence et reddition des comptes, label de qualité ZEWO) et la gestion (système de gestion financière, gestion et évaluation des cycles de programmes/projets, gestion de la qualité et des risques).

6) Selon votre avis dans quelle mesure la DDC peut réduire l'utilisation détournée des contributions financières et le risque de corruption au niveau des ONGs suisses et en particulier chez leurs organisations partenaires par l'utilisation des critères de qualification et du label de qualité ZEWO ?

7) Quelles critères sont les plus importantes pour combattre la corruption et quels sont les moins importants ?

8) Dans quelle mesure la DDC peut exiger de la part des ONGs soutenues, qu'elles introduisent au sein des organisations partenaires des mesures qui visent la prévention de la corruption ?

9) Quels sont les aspects que la DDC devrait prendre plus en considération dans le futur pour l'attribution des contributions de programme, afin de limiter le risque de corruption au sein des ONGs et de leurs organisations partenaires?

10) À votre avis,une certification qui se base sur une révision des mesures contre la corruption au sein des ONGs, pourrait-elle être un bon instrument pour prévenir ce problème ?

IV) DDC et lutte contre la corruption

11) Dans quelle mesure la DDC, peut-elle combattre le risque de corruption ?

Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Basel, 30.09.2013 Zaira Esposito

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher im Bibliothekskatalog IDS Basel Bern, in der Fachbibliothek des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) sowie auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich

Basel, 30.09.2013 Zaira Esposito