

Leitlinien zur Bekämpfung von Betrug und Korruption in der Projektarbeit von Caritas international

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Caritas international (Ci) erhält private Spenden, Zuwendungen öffentlicher Geber und Beiträge Dritter, um damit Programme der Nothilfe und des Wiederaufbaus und für die Entwicklung sozialer Dienste zu unterstützen. Grundlage für die Arbeit von Ci ist das Vertrauen der Spender und externen Geber, dass die anvertrauten Mittel im Sinne der humanitären und entwicklungspolitischen Ziele von Ci und der vom Spender gesetzten Zweckbindung in bestmöglicher Weise zugunsten der jeweiligen Zielgruppen eingesetzt werden. Ci hat somit eine ethische Verpflichtung, die sich aus der sozialen Zielsetzung ergibt und die nicht nur gegenüber den Mittelgebern, sondern auch gegenüber den Empfängern der Hilfe besteht.

Ci trägt zusammen mit den lokalen Partnerorganisationen Verantwortung für den optimalen Einsatz der anvertrauten Projektgelder. Auch wenn die Zusammenarbeit mit lokalen Partnern auf wechselseitigem Vertrauen beruht, sind in der Projektverwaltung Vorkehrungen zu treffen, die eine zweckentsprechende, effiziente und transparente Verwendung der Projektmittel sicherstellen. Zu diesen Vorkehrungen gehören auch Maßnahmen, die geeignet sind, Korruption zu verhindern und zu bekämpfen.

Korruption kommt in unterschiedlichen Formen in allen Kulturkreisen und Gesellschaften vor. In der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ist Korruption ein ernstzunehmendes Problem. Schwachstellen und Einfallstore für Betrug und Korruption gibt es auch bei kirchlichen Organisationen. Gerade in der humanitären Hilfe, wo große Finanz- und Sachwerte in einem zumeist unsicheren Umfeld und in komplexen Katastrophen zum Einsatz kommen, muss dem Problem der Korruption besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Korruption ist nicht nur ein moralisches, sondern auch ein wirtschaftliches Problem: jeder Euro, der der Korruption zum Opfer fällt, fehlt bei der Erreichung der humanitären, sozialen und entwicklungspolitischen Projektziele. Korruption verletzt Wettbewerbsregeln und begünstigt Entscheidungen, die nicht gemeinwohl- oder sachorientiert sind, sondern denen persönliche Interessen zugrunde liegen.

Deshalb hat Ci diese Leitlinien entwickelt mit dem Ziel, Betrug und Korruption auf allen Ebenen der Arbeit, im In- und im Ausland zu vermeiden und zu bekämpfen. Darüber hinaus sollen sie dazu beitragen, das Problem der Korruption in der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit zu enttabuisieren. Die Leitlinien beschreiben zunächst auf einer allgemeinen Ebene Definition und Erscheinungsformen von Korruption sowie die spezifischen Korruptionsrisiken in der Arbeit von Ci, um die Mitarbeitenden für Schwachstellen und Einfallstore zu sensibilisieren. Im zweiten Teil werden konkrete Maßnahmen und verbindliche Verhaltensregeln beschrieben, die dazu beitragen sollen, Betrug und Korruption in der Arbeit von Ci zu verhindern und zu bekämpfen.

2. Korruption: Definition, Erscheinungsformen

2.1 Definition von Korruption

Korruption im Sinne dieser Leitlinien wird verstanden als Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil¹. Sie kann unterschiedliche Formen annehmen. Unter diesen Begriff fällt nicht nur Bestechung, sondern auch Veruntreuung, Missbrauch anvertrauter Güter, Ämterpatronage und Nepotismus.

Konkret kann sich Korruption äußern im Anbieten, Geben, Verlangen oder Annehmen von Geschenken, Darlehen, Belohnungen, Provisionen oder vergleichbarer Vorteile, mit dem Ziel, die korrumpierte Person zu einem Verhalten zu veranlassen, das unredlich oder illegal ist oder einen Vertrauensbruch darstellt.

Dabei ist zu unterscheiden zwischen der kleinen Korruption (petty corruption), die ihre Ursachen in der Armut hat, und der großen Korruption (grand corruption), bei der die Triebfeder die Erlangung oder den Erhalt von Macht, Besitz und Einfluss ist.

Eine besondere Herausforderung für den Umgang mit Korruption stellt die so genannte „Grauzone“ dar, wo also die Frage, ob es sich bei einer gegebenen Handlung oder Praxis in einem bestimmten sozio-kulturellen Kontext um Korruption handelt oder nicht, nicht eindeutig zu beantworten ist.

2.2 Erscheinungsformen von Korruption

Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe hat vielfältige Erscheinungsformen. Zu den häufigsten zählen:

Veruntreuung von Projektmitteln, d.h. private Nutzung von Projektgeldern oder Nutzung der Gelder für einen anderen als den vereinbarten Zweck, Zahlung von fiktiven Gehältern, Zahlung von Reisespesen für nicht angetretene Dienstreisen, private Nutzung von Dienstfahrzeugen, Kommunikationsmitteln und anderen Einrichtungen, die für Projektzwecke beschafft wurden. Private Veräußerung von Projektgütern oder Umtausch gegen weniger wertvolle Güter. Abzweigung von Hilfsgütern oder Lieferung von Hilfsgütern schlechter Qualität.

Eine besonders häufige Form der Veruntreuung ist der so genannte „kickback“, d.h. mit Lieferanten werden überhöhte Rechnungen vereinbart, die Differenz teilen sich Auftraggeber und Auftragnehmer.

Weiter gehört die Fälschung von Belegen zu den häufigsten Praktiken der Veruntreuung.

Finanzgewinne: z.B. durch die Verzögerung von Projektausgaben zur zins- oder gewinnbringenden Geldanlage, die dann nicht als zusätzliche Projekteinnahmen ausgewiesen werden. Bei großen Wechselkursschwankungen oder Devisenschwarzmärkten werden Umtauschgewinne durch Schwarzmarktkurse erzielt, ohne dass diese ausgewiesen und für Projektziele verwendet werden.

¹ Definition nach: Transparency International, Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit – ein Problem auch für kirchliche Organisationen, 2007, S. 6. Vgl. zu diesem Thema auch: Cremer, Georg, Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik, Freiburg/Br. 2008

Nepotismus, Ämterhandel, bevorzugte Behandlung: Bevorzugung von verwandten oder befreundeten Personen bei der Vergabe von Ämtern und Aufträgen.

Beschleunigungsbestechung: Zahlungen werden getätigt, um die Zollabfertigung, die Erteilung staatlicher Genehmigungen, die Zuteilung eines Telefonanschlusses, etc zu beschleunigen.

Bestechung und / oder Bedrohung von Mitwissern: damit soll erreicht werden, dass Dritte, die Kenntnis von korrupten Praktiken haben, darüber Stillschweigen bewahren und das Verhalten decken.

3. Korruptionsrisiken in der Arbeit von Ci

Die vorgenannten allgemeinen Erscheinungsformen von Korruption können auch bei der Projektarbeit von Ci auftreten. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von besonderen Risiken, die sich aus der Charakteristik der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ergeben:

- Verfälschung von Bedarfsanalysen, falsche Informationen über die Zahl der Bedürftigen, Manipulation von Empfängerlisten, Aufblähung der tatsächlichen Notsituation
- Veränderung der Rationen und Zuweisungen von Hilfsgütern bei der Verteilung, Verteilung an Phantom-Empfänger; Abzweigung von Hilfsgütern für die Verteilung an nicht bedürftige Personen
- Manipulation von Angeboten im Rahmen von Ausschreibungsverfahren
- Verkauf von Hilfsgütern auf dem lokalen Markt
- Bei Baumaßnahmen Verwendung minderwertiger Baumaterialien
- Rechnungen über Lieferungen und Leistungen werden mehrfach zur Erstattung verwendet
- Zahlung fiktiver Gehälter oder überhöhter Gehälter an Projektpersonal
- Verbuchung von Steuern, Sozialabgaben und anderen Leistungen als Projektausgaben, die aber tatsächlich nicht an die entsprechenden Behörden abgeführt wurden

4. Maßnahmen zur Korruptionsprävention in der Projektverwaltung von Ci

Größtmögliche Transparenz in allen Belangen der Projektarbeit ist die beste Vorbeugung gegen Korruption. Daneben ist Kontrolle der eigenen Projektadministration und die der Projektpartner ein weiteres Element, um Korruption zu erschweren. Grundsätzlich ist anzustreben, die Maßnahmen der Korruptionsprävention, Transparenz und Kontrolle mit den Partnerorganisationen abzustimmen und eine gemeinsame Strategie zur Korruptionsprävention zu entwickeln.

Risikoeinschätzung der Projektkooperation

Vorbedingung jeder internen Projektbewilligung ist eine standardmäßige Einschätzung der bestehenden und möglichen Risiken bezüglich einer konkreten Projektkooperation. Die Risikoeinschätzung umfasst allgemeine Rahmenbedingungen wie Kor-

ruptionindex des Landes, Handlungsdruck in akuten Notsituationen, aber insbesondere auch Risiken hinsichtlich der Administration des Projektpartners oder seiner professionellen Kompetenz². Dabei geht es darum, die bekannten Risiken offen zu legen und eventuelle Maßnahmen zum Risikomanagement zu benennen. Nehmen die Risiken im Projektverlauf erheblich zu, so ist die Risikoeinschätzung nachzuführen.

Neben der projektbezogenen Risikoeinschätzung gibt es ein zentrales Risikomanagement in der Zentrale des DCV, das eine quartalsmäßige formalisierte Risikoeinschätzung zu allen Arbeitsbereichen vorsieht, die wirtschaftliche Risiken bergen.

Prüfung Partnerorganisationen

Lokale Partnerorganisationen, mit denen Ci eine Projektkooperation eingeht, werden zu Beginn einer Zusammenarbeit hinsichtlich ihrer Organisationsführung, Managementfähigkeiten, wirtschaftlichen Betriebsführung, Rechnungslegung und Transparenz sorgfältig geprüft und bewertet. Insbesondere muss überprüft werden, ob der Partner zu geregelter Buchführung und zu Finanzmonitoring willens und in der Lage ist. Nähere Einzelheiten dazu sind in den Mindeststandards für das Projekt- und Finanzmanagement von Caritas Internationalis von 1998 geregelt³. Weitere Standards sind im Kapitel 3 (Betriebsführung) des VENRO-Verhaltenskodex Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle definiert⁴. Für die Prüfung wird ein detaillierter Fragenkatalog zugrunde gelegt⁵. Eine Zusammenarbeit mit Projektpartnern, die die Mindeststandards hinsichtlich der genannten Prinzipien nicht erfüllen, darf nur in besonders begründeten Ausnahmefällen eingegangen werden und erfordert eine enge Projektbegleitung durch Ci.

Projektbewilligungen

Projektbewilligungen erfolgen im Rahmen eines festgelegten internen Verfahrens. Grundlage ist eine vom Vorstand des DCV genehmigte Jahresplanung (Projekthaushalt) und eine monatliche Berichterstattung über die Bewirtschaftung des bewilligten Gesamtbudgets. Vorschläge für Projektbewilligungen werden vom jeweiligen Projektreferat diskutiert und zur Bewilligung freigegeben. Der zuständige Projektreferent erstellt eine Projektvorlage mit Risikoeinschätzung. Diese wird von der Referatsleitung unterzeichnet. Die Abteilungsleitung überprüft die Einhaltung der inhaltlichen und zahlenmäßigen Vorgaben und entscheidet über die Freigabe der Bewilligung.

Projektvereinbarungen und Verwaltungsrichtlinien

Der Projektvertrag mit dem Projektpartner legt die Ziele des Projekts, die Zweckbestimmung der Mittel und die Höhe des bewilligten Budgets sowie die anzuwendenden Verwaltungsrichtlinien fest. Dabei werden angemessen hohe Verwaltungsstandards unabhängig vom Projektvolumen oder vom Finanzgeber eingefordert. Die kontinuierliche Projektbegleitung durch Ci umfasst eine Kontrolle der einzuhaltenden Vorgaben und Fristen durch den Projektpartner. Dabei ist die Prüfung der Unterlagen zu den Einnahmen, Ausgaben und Beschaffungen zeitnah zu verfolgen (Vorprüfung). Eine

² Siehe: Risikoeinschätzungsbogen für die Projektkooperation (DCVFR 343951)

³ Caritas Internationalis, Common Financial Standards for Project Management, Rome 1998 (DCVFR-312528)

⁴ <http://www.venro.org/venro-kodizes.html>

⁵ Siehe Checkliste für Partnerprüfungen

Überprüfung der Unterlagen schließt eine Einschätzung, ob die Unterlagen der Realität entsprechen und ob die in den Unterlagen angegebenen Preise unter den gegebenen örtlichen Verhältnissen realistisch sind, ein.

Buchführung

Eine ordnungsgemäße, transparente und nachvollziehbare Buchführung ist eine entscheidende Voraussetzung, um Korruption zu verhindern. Projektausgaben dürfen nur für die vereinbarten Zwecke und im Rahmen des bewilligten Budgets vorgenommen werden, entweder durch Ci direkt im Falle von Beschaffungen und sonstigen Ausgaben für das Projekt oder durch die Partnerorganisationen. Für die Ausgaben durch die Partnerorganisationen überweist Ci Tranchen je nach Mittelbedarf und Projektfortschritt. Zusätzliche Einnahmen für das Projekt (z.B. Zinsgewinne) sind vom Partner gesondert auszuweisen. Nicht verbrauchte Projektmittel müssen an Ci zurückgezahlt werden. Einzelheiten hierzu sind in der jeweiligen Projektvereinbarung geregelt.

Vieraugenprinzip

Für projektrelevante Entscheidungen wie Bewilligungen, Finanzierungszusagen, Zahlungsanweisungen, Projektvereinbarungen oder Projektabschlüsse gilt grundsätzlich das Vieraugen-Prinzip. Näheres regelt die jeweils gültige Fassung der Unterschriftenregelung von Ci.

Geld- und Sachleistungen im Rahmen eines Projektes (z.B. Reisekosten- und Sachkostenerstattungen, Honorare für Beratungsaufträge), dürfen nicht von Ci-Mitarbeitenden angeordnet werden, wenn diese gleichzeitig Empfänger der Leistungen sind.

Interne Prüfungen und Qualitätssicherung

Die Prüfung der Projektbuchhaltung des Partners vor Ort und der vorgelegten Verwendungsnachweise erfolgt intern durch Ci-Mitarbeiter/innen im Rechnungswesen, die mit den besonderen und landesspezifischen Anforderungen der Projektbuchhaltung vertraut sind.

Die internen Abläufe werden durch die Ci-Qualitätssicherung hinsichtlich der Vorgaben überprüft. Insbesondere beim Projektabschluss wird nochmals der Gesamtverwendungsnachweis einer Prüfung unterzogen. Berichte nach außen an externe Zuwendungsgeber werden ebenfalls durch die Qualitätssicherung geprüft.

Externe Prüfung

Auf der Grundlage der Projektverträge und der von Ci zu leistenden Projektbegleitung (Vorprüfung) können Projekte öffentlicher Zuwendungsgeber nach Vorgabe oder nach interner Entscheidung durch eine externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft werden. Für die Vergabe von Prüfungsaufträgen an Chartered Accountants gibt es ein standardisiertes Verfahren⁶.

⁶ Siehe dazu: Externe Prüfungen (DCVFR 442049)

Schulung und Beratung von Mitarbeitern und Partnerorganisationen

Für eine transparente Mittelverwaltung sind grundlegende administrative Fachkenntnisse und besondere Kenntnisse im Umgang mit Verwaltungsrichtlinien erforderlich. Ci schult die eigenen Mitarbeiter in den internen Abläufen und in der Projektverwaltung. Ci-Auslandsbüros haben eine wichtige unterstützende und beratende Funktion für die Projektpartner in der Projektdurchführung und -verwaltung. Eigene Fachberater der Organisationsentwicklung werden in der Projektbegleitung mit eingeschaltet, um schwache Partnerstrukturen in der Organisationsentwicklung zu unterstützen oder Entscheidungshilfe bei Managementproblemen zu leisten.

Anreize des Missbrauchs vor Ort in der Projektplanung ausschalten

Neben der Wichtigkeit, den lokalen Projektpartner zu kennen, können bestimmte Risiken des Missbrauchs und Missmanagements in der Projektplanung präventiv durch Ci in der Diskussion mit dem Partner angegangen werden. Mitteldruck in Großkatastrophen darf nicht zu einer Überforderung der lokalen Ressourcen führen oder zu Doppelfinanzierungen verleiten. Ci setzt sich bei den lokalen Kooperationspartnern dafür ein, dass die Vergütung der verantwortlichen Projektmitarbeiter der tatsächlich übernommenen finanziellen und fachlichen Verantwortung angemessen ist.

Social Auditing

Der Einbezug der Zielgruppen und lokaler Akteure in der Projektplanung und Budgetierung erlaubt ein späteres „Social Auditing“. Dabei übernehmen die organisierten Zielgruppen beim späteren Mittelnachweis eine kontrollierende Rolle. Sie stellen vor Ort mit fest, ob die Mittel tatsächlich ihren Zweck erreicht und entsprechend wirtschaftlich eingesetzt worden sind. Der lokale Kooperationspartner sollte für eine Partizipation von Basisorganisationen in diesem Sinne die nötigen organisatorischen Maßnahmen einräumen.

Die Zielgruppen von Hilfsmaßnahmen werden von den Projektverantwortlichen ausdrücklich ermutigt, sich bei tatsächlichem oder vermutetem Missbrauch von Projektmitteln und / oder Hilfsgütern an eine übergeordnete Stelle zu wenden. In der Regel ist dies die der durchführenden Organisation übergeordnete Instanz bzw. die für das Projekt zuständige Person bei Ci. Für eine solches Beschwerdeverfahren (beneficiary complaint mechanism) sind entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

Vergabe von Aufträgen und Leistungen; Kontrolle im Beschaffungswesen

Bei Beschaffungen von Sachgütern sind die in den Beschaffungsrichtlinien⁷ von Ci festgelegten Verfahren und Verhaltensregeln einzuhalten. Danach ist bei allen Beschaffungsvorgängen mit einem Volumen von über 25.000 € eine Autorisierung durch Ci einzuholen.

⁷ Siehe DCVFR 358222

Für die Vergabe von Aufträgen an freiberufliche Berater und Gutachter gelten spezifische Festlegungen und Regeln⁸.

⁸ Siehe DCVFR 409687

5. Verhaltensregeln für Mitarbeitende und Partnerorganisationen

5.1 Geltungsbereich

Die folgenden Vorgaben gelten für:

- Mitarbeitende von Ci im Inland, in den Auslandsbüros und in von Ci verantworteten Auslandsprojekten sowie deren Angehörige
- Lokale Mitarbeitende in den Auslandsbüros und -projekten
- Mitglieder von Gremien, Mitarbeitende von Partnerorganisationen im Ausland, die durch Ci finanziell oder ideell unterstützt werden
- Freiberufliche Gutachter und Berater, die im Rahmen von Werk- oder Honorarverträgen für Ci tätig werden
- Für Ci ehrenamtlich tätige Personen

5.2 Verhaltensregeln

Die unter 5.1 genannten Personenkreise sind verpflichtet, die folgenden Richtlinien einzuhalten:

- Persönliche Beziehungen oder persönliche Vorteile dürfen nicht die Entscheidungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Ci und ihrer Partner beeinflussen.
- Korruption in jeder Form, ob direkt oder indirekt, ist verboten. Dazu zählen auch der Rückfluss von Teilen einer vertraglichen Zahlung („kickback“), das Nutzen anderer Wege oder Kanäle für unzulässige Leistungen an Auftragnehmer, Lieferanten, Partner, deren Beschäftigte oder an öffentliche Amtsträger sowie die Annahme von Bestechungsgeldern oder kickbacks durch oder zugunsten von Angehörigen.
- Die Zahlung von Schmiergeldern oder anderen Zuwendungen mit dem Ziel, einen behördlichen Vorgang, auf den ein Anspruch besteht, sicherzustellen oder zu beschleunigen, ist zu unterlassen. Soweit solche Zahlungen unvermeidbar sind bzw. Mitarbeitende von Ci dazu gezwungen werden (z.B. bei Grenzübertritten), sind die Ci-Zentrale und, im Rahmen Möglichkeiten, die übergeordneten Dienststellen im Gastland davon zu unterrichten.
- Das Anbieten oder Annehmen von Geschenken, von Bewirtungen oder von Spesenvergütung ist verboten, soweit diese das Zustandekommen von Geschäften oder Projektbewilligungen beeinflussen können und den Rahmen vernünftiger und angemessener Aufwendungen überschreiten.

Bei einem Verstoß gegen diese Richtlinien und insbesondere gegen die vorgenannten Verhaltensregeln sind disziplinarische oder vertragsrechtliche Sanktionen (Abmahnung, Kündigung, Beendigung der Projektkooperation etc.) vorgesehen. Bei Vorliegen eines Straftatbestandes werden die entsprechenden juristischen Schritte eingeleitet.

Ci behält sich vor, im Falle von Korruption bei Partnerorganisationen den Sachverhalt im Caritasnetzwerk öffentlich zu machen und vor einer Zusammenarbeit mit der betreffenden Organisation zu warnen.

6. Meldeverfahren / Ombudsperson

Ci-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ernstzunehmende Hinweise oder einen begründeten Verdacht auf Korruption und betrügerische Handlungen haben, sind verpflichtet, diese Beobachtungen an ihre Vorgesetzten oder an eine neutrale Stelle (Ombudsperson) zu melden.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden dazu ermutigt, Zuwiderhandlungen gegen diese Antikorruptionsleitlinien und Bedenken so früh wie möglich anzuzeigen. Zu diesem Zweck werden sichere, leicht zugängliche und vertrauliche Informationskanäle eingerichtet. Niemand darf wegen der Weitergabe von Informationen, die sich auf Zuwiderhandlungen gegen diese Richtlinien beziehen, benachteiligt werden. Zum Schutz von Hinweisgebern wird Ci ein Meldeverfahren etablieren, das die Anonymität des Hinweisgebers gewährleistet. Die Benennung der Ombudsperson sowie das Meldeverfahren sind in der Anlage 2 dieser Leitlinien geregelt.

Die Abteilungsleitung ist grundsätzlich über alle Korruptionsfälle, auch im Falle eines Verdachtes, zu informieren.

Umsetzung der Leitlinien in die Praxis

Diese Leitlinien treten zum 1. Mai 2009 in Kraft. In der Projektkooperation werden sie zu einem verbindlichen Bestandteil der Projektvereinbarungen mit lokalen Partnerorganisationen.

Weiterführende Durchführungsbestimmungen, die konkrete Anleitungen für die Umsetzung einzelner Aspekte der Leitlinien enthalten, werden gemeinsam mit den Projektreferaten entwickelt.

Die Mitarbeitenden von Ci werden im Rahmen betriebsinterner Schulungen über diese Leitlinien und die Verhaltensregeln ausführlich informiert.

Die Verhaltensregeln sind jeweils verbindlicher Bestandteil der Arbeits-, Honorar-, Werk- und Partnerverträge. Verstöße führen zur fristlosen Kündigung der Verträge bzw. zur Beendigung der Zusammenarbeit.

Eine Überprüfung und ggf. Anpassung der Leitlinien ist nach einer Erprobungsphase von zwei Jahren vorgesehen.

Freiburg, 20. April 2009

Prälat Dr. Peter Neher
Präsident