GUID 5270

Prüfungsrichtlinien für Korruptionsprävention

INTOSAI Prinzipien sind durch die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, INTOSAI, als Teil der Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen. Weitere Informationen unter www.intosai.org.

INTOSAI

Vorgänger Dokument von IFPP – dieses Dokument wurde vor der Gründung vom INTOSAI Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen (IFPP) 2016 entworfen. In diesem Sinne, können sich formelle Unterschiede zu den letzten INTOSAI Prüfungsrichtlinien ergeben.

INTOSAI

INTOSAI, 2019

1) 2016 als ISSAI 5700 – Prüfung von Korruptionspräventionsmaßnahmen gebilligt
2) Mit der Gründung von Intosai Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen (IFPP) wurden 2019 redaktionelle Änderungen vorgenommen und als GUID 5270 Prüfungsrichtlinien für Korruptionsprävention umbenannt.

GUID 5270 ist in allen offiziellen INTOSAI Sprachen verfügbar: Arabisch, Englisch, Französisch, Deutsch und Spanisch.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG 5

1. DIE NOTWENDIGKEIT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG 7

1.1 Der Begriff der Korruption 7

1.2 Ursachen von Korruption 12

1.3 Kosten der Korruption 14

1.4 Rolle der ORKB bei der Korruptionsbekämpfung 15

1.5 Gesetze und Vorschriften 18

2. BESTANDTEILE VON KORRUPTIONSPRÄVENTIONSSYSTEMEN 19

2.1 Korruptionshemmende Behördenkultur 20

2.2 Ziele/Strategie 21

2.3 Zuständigkeiten 22

2.4 Risikobewertung und -analyse (Risikomanagement) 24

2.5 Antikorruptionsprogramm (Elemente der Korruptionsprävention) 29

2.5.1 Korruptionsprävention 30

2.5.1.1 Vorschriftensammlung 30

2.5.1.2 Verhaltenskodex 31

2.5.1.3 Personalwirtschaft 34

2.5.1.4 Interne Kontrolle 39

2.5.1.5 Nutzung von E-Government 43

2.5.2. Aufdeckung von Korruption 43

2.5.2.1 Verfahren für Hinweisgeber 44

2.5.2.2 Innenrevision 45

2.5.3 Behandlung von festgestellten Korruptionsfällen 46

2.6 Kommunikation – Unterrichtung 49

2.6.1 Unterrichtung von externen Stellen (ORKB, Parlament, Generalinspektion, Staatsanwaltschaft) 49

2.6.2 Sammlung und Weitergabe von internen und externen Hinweisen 50

2.6.3 Kommunikation 51

2.6.4 Plan für die institutionelle Kommunikation 52

2.6.5 Wirksame interne Kommunikation 53

2.6.6 Wirksame externe Kommunikation 55

2.6.7 Berichterstattung 56

2.7 Überwachung und Anpassung 57

2.7.1 Ständiger Überwachungsprozess 57

2.7.2 Auswertung der Erfahrungen 59

3. WEITERE ASPEKTE 61

3.1 Zusammenarbeit mit anderen Korruptionsbekämpfungsstellen 61

3.2 Zusammenarbeit zwischen ORKB 61

3.3 Einrichtung einer besonderen Behörde 62

EINLEITUNG

Der vorliegende Leitfaden dient als Arbeitshilfe für die Vorbereitung und Durchführung der Prüfungen von Korruptionspräventionsmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung. Dabei werden die diesen Maßnahmen zugrundeliegenden Grundsätze, Strukturen und Verfahren eingehend erläutert. Der Leitfaden kann aber auch von den geprüften Stellen (Ministerien, Behörden, u. ä.) zur Umsetzung ihrer eigenen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung genutzt werden. ORKB ohne Befugnis zur Wirtschaftlichkeitsprüfung können den Leitfaden für interne Zwecke nutzen.

Die anzuwendenden allgemeinen und besonderen Prüfungsmethoden und –verfahren, die in ISSAI, ISA, Prüfungshandbüchern und anderen einschlägigen Normen und Anleitungen niedergelegt sind, werden als bekannt vorausgesetzt. Angesichts der zahlreichen Informationen zu diesem Thema ist dieser Leitfaden nicht als umfassend und komplett anzusehen, sondern beleuchtet die Materie aus dem Blickwinkel der externen Finanzkontrolle.

Der Leitfaden deckt die grundlegenden Strukturen und Verfahren zur Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung ab und beschreibt den Aufbau dieser Strukturen, Vorgehensweisen zur Risikoabschätzung und –analyse sowie Kontrollprozesse. Der Schwerpunkt liegt dabei aufwirksamen korruptionspräventiven internen Maßnahmen wie Zuständigkeitsabgrenzung, Personal- und Aufgabenrotation, Fach- und Dienstaufsicht sowie Sensibilisierung und Schulung der Beschäftigten.

Betrugsermittlungen werden ausgeklammert, obwohl einige ORKB entsprechende Organisationseinheiten haben. In der Regel jedoch führen ORKB keine solchen

Ermittlungen durch, da sie nicht über die erforderlichen Kenntnisse oder Mittel verfügen. Ermittlungsbehörden ersuchen ggf. sogar die ORKB, die Prüfungstätigkeit in dem betreffenden Bereich abzubrechen, damit die Ermittlungsergebnisse der Justiz nicht gefährdet werden. Die ORKB kann aber auch um Zusammenarbeit mit den ermittelnden Behörden gebeten werden. Bei Ermittlungen wegen Betruges und Korruption wird aktiv nach Fällen von Täuschung und verschleierten Zahlen gesucht und die Ermittlungen werden erst nach Vorliegen ausreichender Beweise hinsichtlich Umfang und finanzieller Auswirkungen abgeschlossen.

Eine seit vielen Jahren bekannte Kernfrage in Wissenschaft und Verwaltungspraxis ist die des institutionellen Gleichgewichts (Transaktionskostentheorie). Formelle Rechtsakte wie Antikorruptionsgesetze können nicht ohne gleichzeitige Änderung des informellen Unterbaus wirksam werden, und insbesondere dann nicht, wenn Bürgerinnen und Bürger Änderungen zwecks Korruptionsbekämpfung nicht mittragen.

Im vorliegenden Leitfaden wird dies im ersten allgemeinen Teil behandelt. Die Arbeitshilfe enthält nicht nur eine Methodik für die Korruptionsbekämpfung mit Überlegungen zu risikobezogenen Grundsätzen und Verfahren, sondern soll dem Leser auch die Wichtigkeit der Korruptionsbekämpfung vermitteln. Deshalb richtet sich der erste Teil des Leitfadens an Vertreter staatlicher Stellen in allen Teilen der Welt und gibt allgemeine Hinweise zum Auftreten von Korruption, deren Ursachen und Folgen.

1 DIE NOTWENDIGKEIT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

1.1 DER BEGRIFF DER KORRUPTION

Bevor auf die Korruptionsbekämpfung näher eingegangen wird, wird die Bedeutung der Korruption für die öffentliche Verwaltung erläutert. Der Begriff „Governance“ umfasst in seiner allgemeinen Bedeutung alle Aspekte der Führung eines Landes, eines Unternehmens oder einer sonstigen Organisation. Gute Verwaltungsführung („Good Governance“) ist eine Voraussetzung für die nachhaltige Entwicklung von Gesellschaften und Regionen. Sie ist gleichbedeutend mit sachgemäßer öffentlicher Mittelverwaltung und ordnungsgemäßer, transparenter, verantwortlicher und angemessener Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger. „Korruption” ist enger gefasst und wird oft als Missbrauch amtlicher Befugnisse oder des Vertrauens in staatliche Stellen zum privaten Vorteil definiert. Beide Begriffe sind eng miteinander verknüpft. Bei schlechter Governance bestehen stärkere Anreize und ein größerer Spielraum für Korruption. Somit trägt die Förderung von guter Verwaltungsführung zur Korruptionsbekämpfung bei. Sie ergänzt Anstrengungen, die sich unmittelbar gegen Korruption richten, wie die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und die verstärkte Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung. Eine Verknüpfung besteht auch umgekehrt: Korruption untergräbt gute Verwaltungsführung so weit, dass sie politische Entscheidungen und deren Umsetzung verfälscht[1].

Dem Internationalen Währungsfonds (IWF) war Good Governance bei seiner Tätigkeit und seinen Beziehungen zu den Mitgliedstaaten immer ein Anliegen. 1996

1 *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption — A Guide*, International Monetary Fund, Washington D.C. 2005 abgerufen am 2. November 2009.

erweiterte der politische Ausschuss des Gouverneursrates das Mandat des IWF um eine weitere Aufgabe. In seiner Erklärung über die Partnerschaft für ein nachhaltiges Wachstum der Weltwirtschaft betonte der Interimsausschuss u. a. die Bedeutung der umfassenden Förderung von Good Governance, insbesondere durch die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit, die Verbesserung der Rechenschaftspflicht und der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung sowie die Bekämpfung der Korruption als wesentliche Elemente, um eine positive wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen[2]".

In diesem Zusammenhang erarbeitete die Weltbank weltweite Kennzahlen für sechs Kernbereiche der Verwaltungsführung: Mitspracherecht und Rechenschaftspflicht, politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt, Leistungsfähigkeit der Regierung, staatliche Ordnungspolitik, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle[3]. Wegen der Verknüpfung zwischen Korruption und Geldwäsche hat die Financial Action Task Force ein Handbuch erarbeitet, das aufzeigt, wie sich die Empfehlungen für die Bekämpfung der Geldwäsche auch bei der Korruptionsbekämpfung anwenden lassen.[4]

Zweifellos kann Korruption die Wirtschaftsleistung stark beeinträchtigen und zu Investitionsrückgang und geringerem Wirtschaftswachstum führen. Durch Korruption werden öffentliche Mittel für privaten Gewinn abgezweigt, die dann für Bereiche wie Bildung und Gesundheit nicht mehr zur Verfügung stehen. Sie führt tendenziell zu einer Schmälerung der Ausgaben für Wartung und Betrieb und zu einer Erhöhung öffentlicher Investitionen und der Verteidigungsausgaben – beides stark korruptionsgefährdete Bereiche. Korruption kann durch Verringerung der Steuereinnahmen die makroökonomische Steuerung erschweren. Da sie dies tendenziell regressiv bewirkt, kann sie Einkommensungleichheiten verstärken.[5]

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption enthält keine Definition, sondern führt mehrere spezifische Korruptionsarten auf.[6] Es gibt jedoch mehrere „Arbeitsdefinitionen" von Korruption. Transparency International

2 *Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund*, Press Release Number 96/49, 29. September 1996, International Monetary Fund, Washington, D.C.

3 See: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

4 Financial Action Task Force, *Corruption: A Reference Guide and Information Note on the use of FATF recommendations to support the fight against corruption*, 2010.

5 *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption — A Guide*, International Monetary Fund, Washington D.C. 2005 abgerufen am 2. November 2009.

6 UNODC, 2004. *The United Nations Anti-Corruption Tooklit*, 3rd Edition. Zugänglich unter at www.undoc.org/documents/corruption/publications_tooklit_sep04.pdf, S. 10.

beispielsweise definiert Korruption als „Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Vorteil“[7]. Die Definition der Weltbankgruppe ist stärker auf die öffentliche Verwaltung ausgerichtet: „Missbrauch öffentlicher Mittel bzw. Ämter zur Erlangung privater oder politischer Vorteile“[8].

Laut dem Zivilrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats ist Korruption das unmittelbare oder mittelbare Fordern, Anbieten, Gewähren, Annehmen oder Inaussichtstellen von Bestechungsgeldern oder eines anderen ungerechtfertigten Vorteils, das die Erfüllung der dem Begünstigten obliegenden Pflichten beeinträchtigt oder dazu führt, dass er sich nicht wie geboten verhält[9].

Im Hinblick auf die allgemeine Verbreitung von Korruption kann diese eingeteilt werden in individuelle Korruption – unter Beteiligung einer bestimmten Anzahl von Personen – und kollektive Korruption – durch ganze Interessengruppen – wodurch es zu Abhängigkeiten kommt, bei denen der Geber zum Empfänger wird und umgekehrt. Außerdem kann unterschieden werden zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Bereichen, in denen Korruption auftritt: in der Privatwirtschaft, an der Schnittstelle zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung und in der öffentlichen Verwaltung. Die Unterscheidung nach passiver und aktiver Korruption richtet sich nach dem jeweils Handelnden, der in korrupter Weise Vorteile gewährt bzw. annimmt. Passive Korruption beinhaltet vorsätzliches Handeln eines Amtsträgers, der unmittelbar oder durch einen Vermittler Vorteile irgendeiner Art für sich oder einen Dritten fordert oder annimmt oder das Versprechen eines solchen Vorteils annimmt und daraufhin pflichtwidrig eine Diensthandlung unterlässt oder vornimmt. Aktive Korruption beinhaltet vorsätzliches Handeln einer Person, die unmittelbar oder durch einen Vermittler einem Amtsträger diesem oder einem Dritten irgendeinen Vorteil verspricht oder gewährt, damit dieser pflichtwidrig eine Diensthandlung unterlässt oder vornimmt[10].

Laut dem Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates ist die Bestechung (aktive Bestechung) inländischer Amtsträger eine vorsätzliche Straftat. Tatbestand ist das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder

7 Transparency International, Frequently asked questions about corruption. Zugänglich unter at www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq.

8 Zugänglich unter www.u4.no/pdf?file=/document/literature/publications_adb_manyfacesofcorruption.pdf.

9 Siehe Artikel 2, Civil Law Convention on Corruption, verfasst in Strassburg am 4. November 1999, http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm

10 Z. Dobrowolski, Trust, Corruption and Fraud [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, S. 132-136.

Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils an einen Amtsträger dieser Vertragspartei zum Eigennutz oder für den Nutzen von Dritten als Gegenleistung dafür, dass er bei der Aufgabenwahrnehmung eine Handlung vornimmt oder unterlässt.[11]

Der Begriff der Korruption kann sich auch in die zwei Kategorien Korruption im großen und kleinen Stil unterteilen lassen. Bei der Korruption im großen Stil geht es um hohe Beträge und in der Regel um hochrangige Amtsträger. Bei der Korruption im Kleinen geht es um geringere Beträge und in der Regel eher niederrangige Amtsträger.

Korruption ist verbunden mit Vettern- oder Günstlingswirtschaft, Klientelismus, Filz, Patronage, Bestechung, Erpressung, Unterschlagung, Diebstahl und Betrug. Vetternwirtschaft bedeutet die Gewährung von Vorteilen an Verwandte. Günstlingswirtschaft ist die Gewährung von Vorteilen aufgrund informeller Beziehungen oder die Vorzugsbehandlung einer Person oder Gruppe[12]. Klientelismus bezieht sich auf eine komplexe Kette persönlicher Verbindungen zwischen politischen Gönnern oder „Wohltätern“ und deren einzelnen Klienten oder „Gefolgsleuten“. Diese Verbindungen beruhen auf gegenseitigen materiellen Vorteilen: Der Gönner gewährt den von ihm Abhängigen und Komplizen Vorteile wie Geld oder Arbeitsplätze als Gegenleistung für ihre Unterstützung und Kooperation (Stimmen, Teilnahme an Kundgebungen). Der Gönner hat unverhältnismäßig große Macht und damit einen großen Spielraum für die Verteilung von seiner Kontrolle unterliegenden Vermögenswerten[13].

Per Definition umfasst Günstlingswirtschaft, Vetternwirtschaft und Klientelismus immer Ermessensmissbrauch, obwohl nicht alle Staaten ein solches Verhalten unter Strafe stellen (Artikel 7 des Übereinkommens der VN gegen Korruption behandelt die Auswahl nach Leistungsfähigkeit ohne Vetternwirtschaft überhaupt zu erwähnen). Solche Missbräuche führen in der Regel nicht zu einem unmittelbaren persönlichen Vorteil für einen Amtsträger, fördern jedoch die Interessen der mit dem Amtsträger durch Verwandtschaft, gleiche Parteizugehörigkeit, Ethnie oder Religionsgemeinschaft Verbundenen. Ein korrupter Amtsträger, der einen Verwandten einstellt (Vetternwirtschaft) handelt nicht im Austausch gegen ein Bestechungsgeld, sondern fördert die Interessen Dritter, die mit ihm verbunden

11 Criminal Law Convention on Corruption, see: http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm

12 *The American Heritage New Dictionary of Cultural Literacy,* Third Edition. Houghton Mifflin Company, 2005. 10. Aug. 2009, http://www.thefreedictionary.com/favouritism.

13 D.W. Brinkerhoff, A.A. Goldsmith, Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming. Prepared for U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance, under Strategic Policy and Institutional Reform, Abt Associates Inc., Bethesda 2002, S. 2.

sind. Die unrechtmäßige Begünstigung – oder Diskriminierung – von Einzelpersonen kann auf einer ganzen Reihe von Gruppenmerkmalen beruhen: Rasse, Religion, geographischen Faktoren, politische oder sonstige Zugehörigkeit, aber auch auf persönlichen oder Organisationsbeziehungen wie Freundschaft oder gemeinsame Mitgliedschaft in Klubs oder Vereinen[14].

Bei der Bezeichnung „Filz" geht es um die Bevorzugung alter Freunde, insbesondere deren Berufung in Ämter unabhängig von ihrer Qualifikation. Bei Patronage handelt es sich um die Hilfe, Förderung, Privilegierung oder finanzielle Unterstützung, die eine juristische oder natürliche Person einer anderen zukommen lässt. In einigen Ländern wird darunter politische Patronage verstanden. Diese besteht in der Nutzung staatlicher Mittel zur Belohnung von Personen für deren Unterstützung bei einer Wahl. Zwar sind in einigen Ländern Systeme der Patronage legal, aber der Ausdruck kann sich auf eine Form von Korruption oder Begünstigung beziehen, bei der eine an der Macht befindliche Partei Gruppen, Familien oder Ethnien für deren Unterstützung bei der Wahl mit unrechtmäßigen Geschenken, Ernennungen oder Vergaben belohnt.

Machtmissbrauch ist eine Form der politischen Korruption, die sich als skrupellose Nutzung der Autorität eines Politikers zur Erlangung persönlicher Vorteile definieren lässt. In den meisten Staaten gibt es Gesetze zur Verhinderung eines solchen Machtmissbrauchs, womit aber politische Korruption nicht immer unterbunden werden kann. Unter Bestechung versteht man die Gewährung eines Vorteils, um eine Handlung oder Entscheidung ungebührlich zu beeinflussen. Sie entsteht durch einen Amtsträger, der ein Bestechungsgeld fordert, oder eine Person, die ein solches anbietet. Bestechung ist wahrscheinlich die am weitesten verbreitete Form der Korruption. Definitionen oder Beschreibungen des Begriffs finden sich in verschiedenen internationalen Verträgen, im nationalen Recht der meisten Länder und in Fachveröffentlichungen. Üblicherweise wird damit eine Zahlung bezeichnet, die ein Amtsträger von einem Bürger erpresst, bevor dieser die Leistung erhält, auf die er Anspruch hat. Genau genommen handelt es sich bei einem solchen Vorgang nicht um eine Bestechung durch einen Korruptionskomplizen, sondern um eine Gelderpressung von einem unwilligen Opfer[15].

Ein durch Bestechung gewährter Vorteil kann verschiedene Formen haben:

14 *United Nations Handbook on Practical Anti- Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, op.cit., S. 28.
15 *United Nations Handbook on Practical Anti- Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, op.cit., S. 24.

Barzahlung, Anteile an einem Unternehmen, Insiderinformationen, sexuelle oder sonstige Gefälligkeiten, Bewirtung, Anstellung oder auch nur das Versprechen eines künftigen Vorteils (wie eine Anstellung im Ruhestand).

Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates definiert Bestechung im Zusammenhang mit dem Phänomen der Korruption als aktive oder passive Bestechung.[16]

Im Zusammenhang mit Korruption beruhen Unterschlagung, Diebstahl und Betrug ausnahmslos auf dem Missbrauch der dienstlichen Stellung einer Person. Im Fall der Unterschlagung eignet sich jemand ihm anvertraute Vermögenswerte an (z. B. ein Kassierer). Tatmerkmal des Betrugs ist die Nutzung falscher oder irreführender Informationen, damit der Eigentümer eines Vermögenswerts diesen freiwillig herausgibt. Diebstahl geht an sich über jede Definition von Korruption hinaus. Unterschlagung jedoch – im Wesentlichen der Diebstahl von Vermögenswerten durch jemanden, dem diese anvertraut wurden – wird überall allgemein unter dem Begriff Korruption eingeordnet, wobei die Verletzung einer Treuepflicht ein Tatmerkmal ist[17].

1.2 URSACHEN VON KORRUPTION

Als Korruptionsursachen werden u. a. menschliche Schwächen genannt. Der Antrieb, sich durch unredliche Mittel zu bereichern, führt dazu, dass diese Erscheinung in jeder Gesellschaft unabhängig von ihrem politischen System vorkommt. Die Toleranz für korruptes Verhalten kann neben kulturellen auch historische Ursachen haben. So kann das Fehlen einer eigenen nationalen Regierung zur Missachtung von Rechtsnormen führen, die als von einer Besatzungsmacht aufgezwungen betrachtet werden. Daraus kann eine allgemeine Missachtung von Rechtsnormen und ethischen Normen entstehen. Außerdem können Fehler in der Wirtschaftspolitik als Korruptionskatalysatoren wirken. So kann in einer Mangelwirtschaft mit fehlendem Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage der Wunsch nach bestimmten Konsumgütern zu korruptem Verhalten führen[18].

16 *The Criminal Law Convention on Corruption*, Strassburg, 27. Januar 1999, Artikel: 2, 3, 7, 8 der Konvention.

17 *United Nations Handbook on Practical Anti- Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, op.cit., S.. 26.

18 Z. Dobrowolski, *Trust, Corruption and Fraud* [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, S. 129-130.

In mehreren Studien wurden drei gemeinsame Merkmale (Betrugsdreieck) herausgestellt, die sich auf das Verhalten einer korrupten oder betrügerischen Person auswirken können[19]:

- Anreiz/Druck zur Befriedigung eines Bedürfnisses durch unlauteres Verhalten,
- Gelegenheit zur Korruption aufgrund der persönlichen Stellung in der Institution,
- Rechtfertigung der Tat vor sich selbst.

In einer Marktwirtschaft können rechtliche und organisatorische Regelungen, die die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung beschränken, Korruption begünstigen. Solche Beschränkungen können zu geheimen Absprachen und zur Bildung informeller Gruppen führen, die die bestehende Gesellschaftsordnung beeinträchtigen können[20]. Dies tritt in unterschiedlichen Gesellschaften mit unterschiedlichen Kulturen auf. Gleichwohl wird ein in einer Gesellschaft als korrupt geltendes Verhalten nicht unbedingt auch in einer anderen Gesellschaft als solches angesehen. Während die Zahlung einer Gratifikation an einen Amtsträger nach Erfüllung einer Aufgabe für manche ein Anzeichen von Korruption ist (Schaffung eines „Klimas" für die erfolgreiche Erledigung künftiger Angelegenheiten) handelt es sich dabei für andere lediglich um einen Ausdruck des Danks, der in der betreffenden Kultur akzeptabel ist[21].

Es gibt folgende Motive für aktive Bestechung:

- Zugang zu knappen Gütern, z. B. Aufträge, Genehmigungen, Zulassungen oder Immobilien in attraktiven zentralen Lagen,
- Zugang zu Informationen, z. B. über Vertragsbedingungen, über Leistungsverzeichnisse mit Preisen, über von Entscheidungsträgern geplante Maßnahmen,
- bevorzugte Behandlung, wodurch Kosten vermieden oder verringert werden können, Benachteiligung anderer[22].

19 Dr. Donald Cressay; *Criminal Organization: Its Elementary Forms*, 1972

20 Z. Dobrowolski, *Trust, Corruption and Fraud* [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, S. 129-130

21 Ibidem.

22 Ibidem.

Nach den bisherigen Ausführungen entsteht Korruption bei eingeschränkter wirtschaftlicher Handlungsfreiheit, bei zu großen Ermessensspielräumen von Entscheidungsträgern, bei keiner oder einer nur geringen Rechenschaftspflicht, bei einem ineffizienten Kontrollsystem oder bei mangelnder Transparenz von Institutionen, die öffentliche Mittel oder Vermögenswerte verwalten[23].

1.3 KOSTEN DER KORRUPTION

Korruption verursacht Kosten. Jedoch stehen – anders als bei anderen Straftaten – die durch Korruption Geschädigten oft in keiner unmittelbaren räumlichen oder zeitlichen Verbindung zu den korrupten Handlungen. Es gibt allerdings einige Schätzungen zur Gesamtsumme der weltweit gezahlten Bestechungsgelder. Korruption allein verursacht in der EU einen jährlichen Schaden von 120 Milliarden Euro, kaum weniger als der jährliche EU-Haushalt[24]. Dabei sind die negativen Auswirkungen von Korruption noch weitreichender und schädlicher und Schätzungen gehen davon aus, dass zwei Drittel der Weltbevölkerung von den Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft betroffen sind[25]. Beispielsweise verlässt das unrechtmäßig erworbene Geld in der Regel das Land und steht infolgedessen für andere Zwecke der Produktion oder Umverteilung nicht mehr zur Verfügung. Die Möglichkeit zur Erpressung von staatlichen Amtsträgern beeinflusst diese bei der Aufgabenwahrnehmung und wirkt sich schädlich auf die Verwaltungsführung insgesamt und damit auf die Qualität und Verfügbarkeit öffentlicher Dienste aus. Die monetären und nicht-monetären Auswirkungen von Günstlingswirtschaft, Vetternwirtschaft und Betrug (z. B. Manipulation oder Verfälschung von Informationen) sind ebenfalls zu berücksichtigen[26].

Korruption schwächt die Produktivität und schreckt Investoren ab. Einer der Gründe dafür ist, dass die Auswirkungen von Korruption einer Steuer auf Investitionen gleichkommen. Ein Unternehmen, das eine Investition tätigen will, muss die Kosten der für die Einrichtung und den laufenden Betrieb eines Geschäfts notwendigen

23 *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, World Bank, Washington D.C. 2000 (reproduced typescript), S. XV-XVII.

24 Report from the Commission to the Council and the European Parliament, EU Anti-Corruption Report, COM (2014) Final

25 Corruption Perceptions index 2015; Transparency International.

26 Quote from the publication: F. Boehm, J. Joerges, Cost of Corruption: Everyone Pays – And the Poor More that Others, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Division State and Democracy Supporting the Implementation of the UN Convention against Corruption, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Eschborn 2008, S. 2.

Bestechungsgelder berücksichtigen.[27]

Korruption hat ebenfalls negative Folgen für die Umwelt, da dadurch die Wirksamkeit umweltpolitischer Maßnahmen untergraben wird. Tatsächlich kann sich die Umweltbelastung erhöhen, weil die Regulierung zum Zweck des Umweltschutzes durch Bestechung umgangen werden kann[28].

Korruption kann auch die Demokratie gefährden. In den meisten Ländern besteht ein sozialer und politischer Konsens dahingehend, dass privater Reichtum einem System der Umverteilung unterliegt, um die Bereitstellung öffentlicher Güter zu gewährleisten und übermäßige soziale Ungleichheit zu verhindern. Deshalb werden Einkünfte besteuert. Durch die Bestechung von Finanzbeamten oder Steuerhinterziehung untergraben korrupte Praktiken die Fähigkeit des Staates, privates Vermögen und private Einkünfte zu besteuern. Die öffentlichen Ausgaben werden im Haushaltsplan festgelegt, der in der Regel vom Parlament verabschiedet und dessen Vollzug von diesem, von den ORKB, der Zivilgesellschaft und den Medien kontrolliert wird. Jedoch, wie bereits erläutert, verschiebt Korruption die Gewichtung des Haushalts hin zu Ausgaben, die die besten Möglichkeiten für Korruption bieten. Damit wird die demokratische Willensbildung über die Mittelverwendung untergraben und die Interessen kleiner Gruppen über das öffentliche Interesse gestellt. Korruption kann auch unmittelbar darauf gerichtet sein, Einfluss auf die Politikgestaltung und den Rechtsrahmen einer Gesellschaft zu nehmen. Somit werden demokratische Prozesse und die Legitimation des Staates beeinträchtigt[29].

1.4 ROLLE DER ORKB BEI DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Eine der wichtigsten Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung der ORKB ist die Stärkung der öffentlichen Verwaltung in ihrer Funktion als nationales Integritätssystem. Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags bildet jede öffentliche Einrichtung eine tragende Säule dieses Integritätssystems. In einem solchen System beruht die Verwaltungsführung auf den Grundsätzen der Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflicht. Da Korruptionsprävention besser ist als Korruptionsaufdeckung, ist es empfehlenswert, zur wirksamen Korruptionsbekämpfung einen breitgefächerten Ansatz zu wählen, der u. a. Folgendes umfasst: (1) Berücksichtigung der Problematik

27 F. Boehm, J. Joerges, *Cost of Corruption*.., op.cit., S. 5-6.

28 H. Welsch, *Corruption, Growth, and the Environment: A Cross-Coutry Analysis. Environment and Development Economics*, 2004, Vol.9: 663-93 cited by F. Boehm, J. Joerges, Cost of Corruption.., op.cit., S. 7.

29 Quote from the publication: F. Boehm, J. Joerges, Cost of Corruption.., op.cit., S. 9-10.

von Korruption und anderen Formen von Fehlverhalten bei der alltäglichen Prüfungstätigkeit der ORKB; (2) Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Korruption und Fehlverhalten durch zeitnahe Veröffentlichung der Prüfungsfeststellungen; (3) Verbesserung der Methoden und Instrumente für die Bekämpfung von Korruption und Fehlverhalten; (4) Schaffung eines Verfahrens, mit dem Hinweisgeber Fehlverhalten melden können; und (5) Zusammenarbeit mit anderen Institutionen bei der Korruptionsbekämpfung[30].

Im Zuge der Prüfungstätigkeit festgestellte Fälle von Korruption sind entsprechend zu analysieren (Erscheinungsformen, Ursachen, Bereiche und Mechanismen). Durch ihre Prüfungen sind die ORKB bestrebt, Möglichkeiten zur Verringerung einer willkürlichen Anwendung einschlägiger Vorschriften, zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren sowie zur Beseitigung des ungleichen Zugangs zu Informationen aufzuzeigen. Auf Grundlage der Analyse festgestellter Unregelmäßigkeiten sowie der gesetzlichen Vorschriften ermittelt die ORKB Mechanismen, die Korruption begünstigen können. Weiterhin sollte sie versuchen, entsprechend Einfluss auf Inhalte von Gesetzen und Vorschriften zu nehmen. Wird erkannt, dass durch eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift Korruption ermöglicht oder gefördert werden kann, sind Änderungen vorzuschlagen. Bei Feststellung von Unregelmäßigkeiten sollte die ORKB Abhilfemaßnahmen empfehlen, auch wenn die meisten ORKB keine Vollzugs- und Rechtsprechungsbefugnisse haben.

Im Bewusstsein, dass ein kontinuierlicher Rechenschaftslegungsprozess innerhalb der Verwaltung korruptionsvorbeugende Rahmenbedingungen schafft, trägt die staatliche Finanzkontrolle zur Bekämpfung von Korruption und anderem Fehlverhalten bei. Ein zuverlässiges Haushaltswesen umfasst: zutreffende, vollständige und rechtzeitige Finanzberichterstattung, einschließlich der von der ORKB geprüften Jahresabschlüsse und Berichte zur internen Kontrolle und Einhaltung gesetzlicher und Verwaltungsvorschriften, eine zuverlässige interne Kontrolle sowie eine Kostenrechnung. Ein wirksames Haushaltswesen trägt auch zu einer wirksamen Leistungsmessung bei und liefert die Grundlage dafür. Daneben sollte die ORKB die internen Kontrollvorkehrungen (als wichtige Maßnahmen, um Fehlverhalten vorzubeugen) bewerten und Empfehlungen zur Behebung ggf. festgestellter Mängel geben[31].

30 Z. Dobrowolski, *Corruption and Fraud Prevention* [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, S 181-185.

31 Ibidem

Die Berichterstattung der ORKB spielt eine wichtige Rolle im Hinblick auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Korruption und Fehlverhalten. Durch zeitnahe Veröffentlichung der Prüfungsfeststellungen wird das öffentliche Bewusstsein geschärft und dadurch die Rechenschaftspflicht gefördert. In vielen Ländern verfügen die ORKB über Datenerhebungsinstrumente zur Bekämpfung von Fehlverhalten und können über Korruption in der öffentlichen Verwaltung berichten. In einigen Ländern haben die ORKB keine Befugnisse zur Rechtsdurchsetzung wie Polizei oder Staatsanwaltschaft. Bei begründetem Verdacht auf eine Straftat kann die ORKB die Strafverfolgungsbehörden einschalten. In einigen Fällen können Prüferinnen und Prüfer bei Ermittlungen bzw. Strafverfolgung mitwirken[32].

Die Effizienz der ORKB bei der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten hängt von ihrer Prüfungskonzeption ab. Deshalb empfiehlt sich ein strukturierter Ansatz zur kontinuierlichen Verbesserung ihrer Methodik. Verstärktes Augenmerk sollte zudem auf die Personalschulung gelegt werden, da der Erfolg bei der Bekämpfung von Fehlverhalten nicht nur von Prüfungsverfahren und -instrumenten abhängt, sondern auch von den Fachkenntnissen der Prüferinnen und Prüfer bzw. deren Fähigkeit, etwaige Unregelmäßigkeiten festzustellen und zu bewerten[33].

Die ORKB sollte die Integrität nicht nur intern fördern, sondern kann auch als Institution fungieren, bei der externe Hinweisgeber Fälle von mutmaßlichem oder tatsächlichem Fehlverhalten in ihrem Arbeitsbereich melden können. Bei vielen ORKB besteht hierzu ein System zur Meldung von Beschwerden (z. B. Telefonhotline oder online). Die Wirksamkeit eines solchen Systems hängt aber nicht nur von dessen Verfügbarkeit ab, sondern auch davon, dass die Anonymität der Hinweisgeber geschützt wird und die Öffentlichkeit davon überzeugt ist, dass den Hinweisen entsprechend nachgegangen wird. Alle vom Beschwerdesystem der ORKB gesammelten Informationen sind über eine sichere Verbindung zu übermitteln und gegen unbefugte Weitergabe zu schützen[34].

Im Rahmen der Korruptionsbekämpfung sollten die ORKB die öffentlichen Stellen dazu anhalten, bei Neueinstellungen die Kandidaten sorgfältig auf ihre Qualifikationen, Eignung und Erfahrung zu überprüfen. Dies sollte sich auf Bildungsabschlüsse, berufliche Qualifikationen, den beruflichen Werdegang, eventuelle Vorstrafen und die Kreditwürdigkeit der Bewerberinnen und Bewerber erstrecken. Dabei ist stets

32 Ibidem
33 Ibidem
34 Ibidem

auf die Einhaltung der entsprechenden Rechtsvorschriften zu achten. Mit einer solchen Überprüfung kann die Gefahr verringert werden, dass Personen, die sich schon früher unehrlich oder betrügerisch verhalten haben, eingestellt werden. Daher ist sie ein wichtiges Element der Korruptionsprävention[35].

1.5 GESETZE UND VORSCHRIFTEN

Gesetze und untergesetzliche Vorschriften zur Vorbeugung gegen Korruption, Betrug und Geldwäsche sollten zur Rechtsordnung jeden Landes gehören. Angesichts der hohen Anzahl an Ländern und ORKB sind einschlägige gesetzliche und sonstige Vorschriften nicht in diesem Leitfaden aufgeführt.

Einige Länder haben individuell Initiativen zur Bekämpfung der internationalen Korruption ergriffen. Die internationale Gemeinschaft hat jedoch erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre Rechtsgrundlagen für die verstärke Korruptionsbekämpfung durch internationale Zusammenarbeit geschaffen. Hier sind als wichtigste zu nennen:

- das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption.
- das Interamerikanische Übereinkommen gegen Korruption (ICAC) der Organisation Amerikanische Staaten (OAS).
- zivil- und strafrechtliche Übereinkommen des Europarats gegen Korruption.
- die Konvention der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gegen Bestechung ausländischer Amtsträger.
- das Übereinkommen der Afrikanischen Union über die Verhütung und Bekämpfung der Korruption.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die meisten der in den verschiedenen nationalen und internationalen Foren, die sich mit der Bekämpfung grenzüberschreitender Korruption befassen, erarbeiteten Empfehlungen in den genannten Übereinkommen umgesetzt wurden. Dazu zählen u. a. gegenseitige Rechtshilfe, gemeinsame Ermittlungen und Fahndung nach unrechtmäßig erworbenen Vermögenswerten, Regelungen für deren unmittelbare Einziehung sowie Informationsaustausch[36].

35 *Fraud risk management. A guide to good practice*, Chartered Institute of Management Accountants,2008, S. 35.
36 Statement of Cartagena de Indias “Transparency Against Corruption”.

2 BESTANDTEILE VON KORRUPTIONSPRÄVENTIONSSYSTEMEN

Voraussetzungen für eine wirksame Korruptionsbekämpfung sind gemäß der Antikorruptionsstrategie der Weltbank und dem Korruptionsmodell von Robert Klitgaard die Abschaffung von Monopolen, die Beschränkung von Ermessensspielräumen und die Förderung von Transparenz und Rechtsstaatlichkeit.

Sieben Elemente sind für eine wirksame Korruptionsbekämpfung (und –prävention) festgestellt worden:

Eine korruptionshemmende Behördenkultur, Ziele bzw. Strategie, Zuständigkeiten, Risikomanagement, korruptionspräventive Maßnahmen (Antikorruptionsprogramm), Kommunikation und Information sowie Überwachung und Anpassung.

Dieses Kapitel erläutert Relevanz und Wirkung von Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung und –prävention bei staatlichen Stellen. Daneben wird auf die Rolle der ORKB bei der Korruptionsprävention hingewiesen.

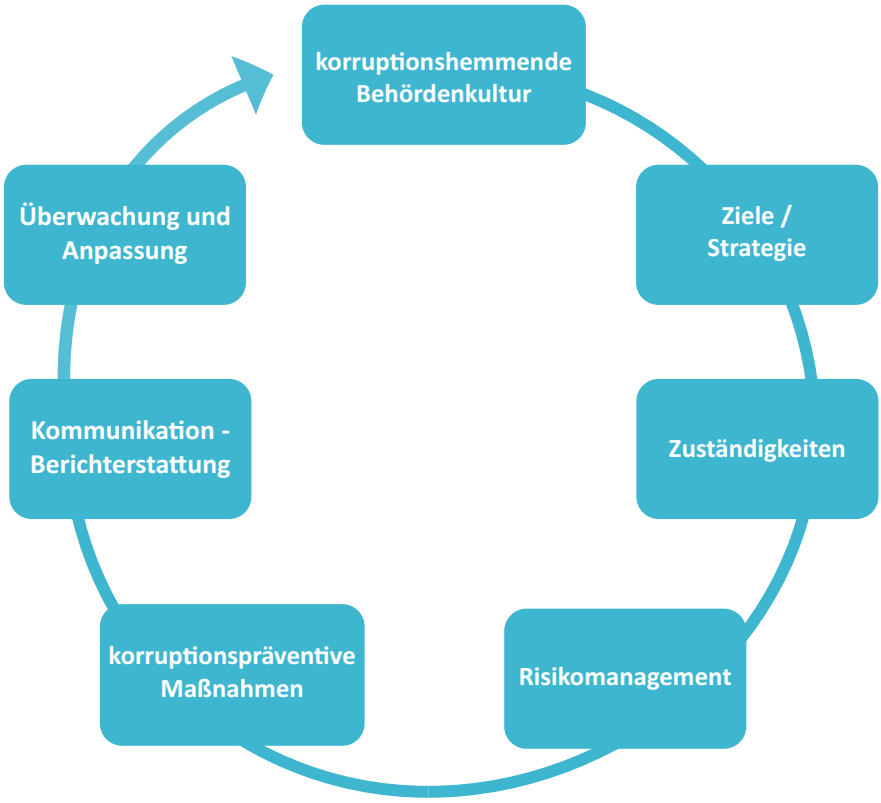


Abb. 1: Bestandteile von Korruptionspräventionssystemen, ORKB von Österreich

2.1 KORRUPTIONSHEMMENDE BEHÖRDENKULTUR

Aufbau und Umsetzung eines wirksamen Korruptionspräventionssystems sind eine Herausforderung für jede Dienststelle und erfordern die aktive Beteiligung und Anwendung des fachlichen Urteilsvermögens aller Beschäftigten. Dementsprechend ist es mehr als eine starre Abfolge von Schritten, um einzelne Richtlinien und Verfahrensregeln einzuhalten.

Dabei ist beispielhaftes Verhalten der Führungskräfte aller Hierarchieebenen wesentliche Voraussetzung. Ohne einen entsprechenden Führungsstil und das klare Bekenntnis der Leitungsebene zur Korruptionsbekämpfung sind präventive Maßnahmen unwirksam.

Die Leitung und die obere Führungsebene nutzen ihre Erfahrung und fachliches Urteilsvermögen, um zu bestimmen, inwieweit Integrität zu kontrollieren ist. Die mittlere Führungsebene und das Verwaltungspersonal wenden ihre Erfahrung und fachliches Urteilsvermögen an, um in ihrem Zuständigkeitsbereich korruptionshemmende Sicherungen auszuwählen, zu entwickeln und umzusetzen.

Ebenso setzen Prüferinnen und Prüfer und andere für die interne Kontrolle Zuständige ihr fachliches Urteilsvermögen ein, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der korruptionspräventiven Maßnahmen zu überwachen und zu bewerten.

Mögliche Indikatoren für eine korruptionshemmende Behördenkultur werden nachfolgend genannt:

1) Die Dienststelle zeigt ihr Engagement für Integrität und ethische Werte.

2) Das Aufsichtsorgan überwacht das interne Kontrollsystem.

3) Unter der Kontrolle des Aufsichtsorgans bestimmt die Leitung Strukturen, Berichtslinien, Befugnisse und Zuständigkeiten im Hinblick auf die Erreichung der festgelegten Ziele.

4) Im Sinne der Zielerreichung zeigt die Dienststelle ein klares Bestreben, kompetente Beschäftigte zu gewinnen, zu binden und deren berufliche Entwicklung zu fördern.

5) Im Sinne der Zielerreichung macht die Dienststelle die einzelnen Beschäftigten für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich der internen Kontrolle verantwortlich.

2.2 ZIELE/STRATEGIE

Für eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung sind zunächst strategische Ziele bzw. Prioritäten festzulegen. Die Schaffung eines korruptionsfreien Raums ist wünschenswert, aber unter Umständen nicht immer realistisch, da in einigen Fällen nur die Beschränkung der Korruption auf ein annehmbares Maß, aber nicht ihre vollständige Ausschaltung möglich ist.

Gestützt auf Leitbild oder Gesamtkonzept legt die Behördenleitung langfristige Ziele bzw. Prioritäten fest nach Maßgabe der übergreifenden Strategie sowie der Rechtsgrundlagen und des Haushaltsrahmens. In der Regel richten sich solche Ziele auf die Stärkung der Integrität der Dienststelle und der korruptionspräventiven Maßnahmen bzw. deren Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit. Eindeutige, umfassende Antikorruptionsziele unterstreichen das Engagement für die Eindämmung von Korruption innerhalb einer Einrichtung.

Auf der Grundlage dieser Prioritäten werden Zielvorgaben für das umfassende Antikorruptionsprogramm festgelegt.

Diese Ziele müssen korruptionspräventiv, realistisch, sachdienlich und messbar sowie mit Terminvorgaben versehen sein.

2.3 ZUSTÄNDIGKEITEN

In einigen Ländern verlangen die Normen für die interne Kontrolle, dass die Führungskräfte eine Organisationsstruktur einrichten, mit der u.a. die jeweiligen Programmziele erreicht werden sollen. Dabei wird oft eine Organisationseinheit mit der Gestaltung und Überwachung dieser Aufgaben betraut[37]. Außerdem sollte, wenn die Ergebnisse von Risikoanalysen oder andere Umstände es erfordern, die organisatorische Zuständigkeit für Korruptionsprävention klar zugewiesen werden. Möglich ist die Schaffung einer internen Einheit, die Benennung eines Korruptionsbeauftragten oder die Beauftragung einer externen Stelle. Die jeweils Zuständigen sind mit dem Antikorruptionsprogramm sowie den jeweiligen Korruptionsrisiken und Sicherungsmaßnahmen vertraut, besitzen klare Zuständigkeiten, sind unabhängig sowie unmittelbar der Leitung unterstellt.

Abhängig von Aufgabe und Größe der Dienststelle ist eine Einheit/Ansprechperson für Korruptionsprävention zu bestellen. Diese kann auch für mehrere Dienststellen zuständig sein.

Ihr können folgende Aufgaben übertragen werden:

37 GAO, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*, GAO-15-593SP (Washington, D.C., 28. Juli 2015).

- Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerin für Beschäftigte und Dienststellenleitung, auch ohne Einhaltung des Dienstweges, sowie für Bürgerinnen und Bürger (die Einheit/Ansprechperson hat unmittelbaren Zugang zur Leitungsebene, z. B. Präsident, und entsprechende Berichtsbefugnis);
- Wissensträger für Korruptionsrisiken und Beratung der Dienststellenleitung;
- Aufklärung der Beschäftigten (z. B. durch regelmäßige Seminare, E-Learning und Präsentationen);
- Mitwirkung bei der Schulung mit Zugang zu allen Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Korruptionsprävention;
- Steuerung der Risikoabschätzung
- Beobachtung und Bewertung von Korruptionsanzeichen;
- Mitwirkung bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über dienst- und strafrechtliche Sanktionen (Präventionsaspekt) unter Beachtung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen.

Werden der Einheit/Ansprechperson Tatsachen bekannt, die den Verdacht einer Korruptionsstraftat begründen, unterrichtet sie unmittelbar die Dienststellenleitung und gibt Empfehlungen:

- zur Durchführung interner Ermittlungen,
- zu Maßnahmen, um die Transparenz zu erhöhen
- zur Mitteilung an die Strafverfolgungsbehörden (die Dienststellenleitung veranlasst die zur Aufklärung des Sachverhalts erforderlichen Schritte)
- zur Berichterstattung über Schwachstellen im bestehenden Korruptionspräventionssystem.

Der Einheit/Ansprechperson werden keine Disziplinarbefugnisse übertragen und in Disziplinarverfahren wegen Korruption wird sie nicht als Ermittlungsführer tätig.

Die Dienststellen stellen den Einheiten/Ansprechpersonen rechtzeitig und umfassend alle Informationen bereit, die sie zur Ausübung ihrer Funktion benötigen, insbesondere im Hinblick auf korruptionsverdächtige Vorfälle. Die Dienststelle unterstützt die Einheit/Ansprechperson bei der Aufgabenwahrnehmung (z. B.

Einrichtung gesonderter elektronischer Postfächer, Bereitstellung geeigneter Ressourcen).

Die Einheit/Ansprechperson hat über ihr bekannt gewordene persönliche Verhältnisse von Beschäftigten, auch nach Beendigung ihrer Amtszeit, Stillschweigen zu bewahren; dies gilt nicht gegenüber der Dienststellenleitung und der Personalverwaltung bei Verdacht auf eine Korruptionsstraftat. Personenbezogene Daten sind nach den Grundsätzen der Personalaktenführung zu behandeln.

Die Einheit/Ansprechperson wird förmlich bestellt und in ihrem Zuständigkeitsbereich bekannt gemacht. Soll die Einheit/Ansprechperson auch für die Umsetzung der Antikorruptionsrichtlinie zuständig sein, insbesondere für die Leitung der unabhängigen Organisationseinheit, kann diese förmlich durch die Dienststelle zum Beamten ernannt werden.

Beschäftigte, die Sicherheitsüberprüfungen von Personal durchführen, können nicht als Korruptionsbeauftragte bestellt werden.

Die Einheit/Ansprechperson arbeitet bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit der Innenrevision und den für die Korruptionsprävention zuständigen Beschäftigten zusammen.

2.4 RISIKOBEWERTUNG UND -ANALYSE (RISIKOMANAGEMENT)

In allen Dienststellen sind in regelmäßigen Abständen sowie aus gegebenem Anlass Maßnahmen zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete durchzuführen. Diese Aufgabe kann von einer externen oder internen Stelle wahrgenommen werden, ggf. sind Risikoanalysen angebracht.

Risikoanalysen sind von staatlichen Behörden regelmäßig oder nach Auftreten entsprechender Bedrohungen durchzuführen, um korruptionsgefährdete Bereiche der Aufbau- oder Ablauforganisation festzustellen. Bei Risikobewertungen sind spezifische Risiken für die Dienststelle bzw. das Programm zu berücksichtigen, die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Korruption und deren Wirkungen zu analysieren, die Risiken zu priorisieren und diese Entscheidungen zu dokumentieren. Außerdem kann die Risikobewertung genutzt werden, um zu bestimmen, inwieweit

Sicherungsmaßnahmen nicht mehr relevant oder wirtschaftlich sind. Es gibt keinen allgemein anerkannten Ansatz für die Risikobewertung. Im Allgemeinen umfasst der Vorgang die folgenden fünf Schritte: (1) Risikoerkennung, (2) Abschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit und der Auswirkung inhärenter Risiken[38], (3) Bestimmung der Risikotoleranz der Dienststelle (z. B. Bereitschaft, ein bestimmtes Maß an Korruptionsrisiko zu dulden je nach dem einzelnen Programm und sonstigen Zielen); (4) Prüfung der Eignung vorhandener Sicherungen und Priorisierung der Risiken sowie (5) Dokumentation des Risikoprofils des Programms (z. B. Zusammenfassung und Dokumentation wesentlicher Feststellungen und Schlussfolgerungen aus den vorangegangenen Schritten).

Risikobewertungen können folgende konkrete Schritte umfassen:

- Evaluierung einzelner Elemente der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Geschäftsprozesse im Hinblick auf das Korruptionsrisiko;
- Auswertung von Prüfungsunterlagen;
- auf dieser Grundlage Feststellung etwaiger Risiken (insbesondere von Finanzbetrug, z. B. in den Jahresabschlüssen);
- Bewertung möglicher finanzieller Verluste und der Rufschädigung;
- Einschätzung der Wahrscheinlichkeit des Eintritts der Risiken und ihrer Auswirkungen;
- Evaluierung der internen Kontrollsysteme (z. B. Sicherheitssysteme).

Anhand der Ergebnisse der Risikobewertung sind alle zur Beseitigung der festgestellten Mängel notwendigen Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Personalzuweisung zu bestimmen.

Die Erkennung und Analyse besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsbereiche ist eine wichtige Aufgabe der Behörden.

Korruptionsgefährdet ist ein Arbeitsgebiet bei Vorliegen folgender (personenbezogen, gewohnheitsbedingt oder entscheidungsbezogen verursachter) Umstände:

- Dritte (Einzelpersonen, Unternehmen, Verbände, sonstige Institutionen)

38 Hier ist ggf. auch die Art der Risiken zu analysieren. Auch wenn ein Risiko als eher gering eingestuft wird und der Eintritt unwahrscheinlich ist, so kann es von der Art her für die Dienststelle doch bedeutsam sein und ist entsprechend zu berücksichtigen.

erhalten materielle oder immaterielle Vorteile oder werden vor Nachteilen geschützt und

- Dritte sind in der Lage, Beschäftigten Vorteile zu gewähren, auf welche diese keinen gesetzlichen oder tariflichen Anspruch haben.

Außerdem ist ein Arbeitsgebiet bei Vorliegen folgender Umstände besonders korruptionsgefährdet:

- häufige Außenkontakte – auch bei der Wahrnehmung von Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten;
- Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln im größeren Umfang;
- Vergabe öffentlicher Aufträge oder Subventionen, einschließlich der Gewährung von Zuwendungen und sonstigen Finanzhilfen;
- Erteilung von Auflagen, Vergabe von Konzessionen, Genehmigungen, Erlaubnissen u. ä., Festsetzung und Erhebung von Gebühren;
- Bearbeitung von Vorgängen mit Behördeninterna.

Dies gilt nur sofern:

- der mögliche Vorteil einen bedeutenden materiellen oder immateriellen Wert für Dritte hat oder
- der mögliche Nachteil für Dritte zu Sanktionen, einer Bedrohung ihres Geschäfts oder des Bestands der betroffenen Institution führen würde.

Risikoanalysen in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereichen werden grundsätzlich häufig und regelmäßig vorgenommen, wenn besondere Umstände dies erfordern (z. B. alle ein bis fünf Jahre oder nach Änderungen der Aufbau- oder Ablauforganisation oder der übertragenen Aufgaben). Die Behörde führt zur Erkennung korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete folgendes zweistufiges Verfahren durch:

- eine kurze Prüfung der Korruptionsgefährdung und der Wirksamkeit der bestehenden Sicherungen (z. B. durch Prüfung der Organigramme).
- falls eine Risikoanalyse erforderlich ist: Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Abläufe sowie bestehender Sicherungen (z. B. durch mündliche und schriftliche Befragungen).

Bei festgestelltem Handlungsbedarf schließt die Risikoanalyse mit einer Empfehlung bzw. der Anordnung zusätzlicher Präventions-, Erkennungs- oder Korrekturmaßnahmen ab.

Daneben kann im Zuge einer Selbsteinschätzung die Leitungsebene, der/die Korruptionsbeauftragte bzw. die entsprechende Organisationseinheit und Bedienstete die untenstehenden Fragen bearbeiten. Diese eignen sich auch für externe Prüfungen eines Tätigkeitsbereiches auf Korruptionsanfälligkeit:

- Gibt oder gab es in dem Arbeitsgebiet Fälle von Korruption?
- Haben Dritte versucht, die Entscheidung eines Beschäftigten in diesem Bereich zu beeinflussen?
- Werden in dem Bereich Haushaltsmittel oder Vermögenswerte verwaltet?
- Ist der Bereich für die Vergabe von Aufträgen, Zuwendungen bzw. Finanzierungen zuständig?
- Erteilt der Bereich Auflagen, Konzessionen oder Genehmigungen?
- Erhebt der Bereich Gebühren?
- Wurden in vergleichbaren Arbeitsgebieten anderer Behörden Korruptionsfälle bekannt?
- Wird in dem Bereich nach speziell definierten Verfahrensregeln gearbeitet?
- Hat der Stelleninhaber besonderen Handlungs- und Ermessensspielraum?
- Hängt der Umfang der Entscheidungsbefugnisse von der Größe des Auftragsvolumens oder anderen Maßstäben ab?
- Hat das Arbeitsgebiet das letzte Wort bei der Bearbeitung und dem Entscheidungsverfahren?
- Ist die Dienst- und Fachaufsicht ausreichend?
- Ist persönliche Integrität das einzige Korruptionshindernis im Arbeitsbereich?
- Welche hausinternen Kontrollmechanismen bestehen?
- Ist beim Entscheidungsprozess das Mehr-Augen-Prinzip vorgesehen?
- Müssen andere Organisationseinheiten Entscheidungen mitzeichnen?

- Ist das Entscheidungsverfahren transparent, z. B. durch Kontrolle von Vorgängen, Berichterstattung, ausdrückliche Zuständigkeitsregelungen oder genaue, vollständige Dokumentation (Protokolle, Vermerke, Berichte, ordnungsgemäße Aktenführung)?
- Ist die Transparenz des Entscheidungsverfahrens auch dann vorgeschrieben, wenn keine Zustimmung eines Vorgesetzten oder einer zu beteiligenden anderen Organisationseinheit erforderlich ist?
- Ist die Führung eines transparenten Protokolls des Entscheidungsverfahrens vorgeschrieben, sodass es für eine Prüfungsbehörde nachvollziehbar ist?
- Sind Verstöße gegen Vorschriften bekannt (z. B. Haushaltsrecht, Vergaberecht)?
- Liegen Beanstandungen durch die ORKB oder eine andere Kontrollbehörde vor, z. B. die unabhängige Organisationseinheit für die Überwachung der Korruptionsprävention?

Folgende Faktoren erhöhen die Anfälligkeit: Komplexität, organisatorische Veränderungen/Organisationsdynamik, Führungsstil, Arbeitsumfeld und frühere Integritätsverstöße[39].

Mit Hilfe einheitlicher Leistungskennzahlen kann auf der Grundlage von Transparenz, Offenlegung und wirksamer Berichterstattung das Korruptionsniveau auf nationaler Ebene festgestellt werden.

Öffentliche Stellen können regelmäßig Selbsteinschätzungen durchführen, um Schwachstellen zu erkennen.

IntoSAINT beispielsweise ist ein Instrument, das von ORKB bzw. öffentlichen Stellen genutzt wird, um ihre Anfälligkeit für Integritätsverstöße einzuschätzen.

IntoSAINT dient der Korruptionsprävention und Erarbeitung von Empfehlungen zur Förderung der Integrität innerhalb der Dienststelle. Es handelt sich um ein „qualitatives Instrument“ zur Erarbeitung bedarfsgerechter Integritätsnormen. Gleichzeitig fördert es das Integritätsbewusstsein der Beschäftigten.

Grundlage von IntoSAINT ist die Selbsteinschätzung mit den Zielen Prävention,

39 Handbook for Self - assesment Integrity IntoSAINT, 2011. SAI von den Niederlanden.

Erhöhung des allgemeinen Integritätsbewusstseins, Bewusstmachung der Risikoanfälligkeit und Erstellung eines konkreten Aktionsplans mit Regelungen für Meldungen an die Leitungsebene.

2.5 ANTIKORRUPTIONSPROGRAMM (ELEMENTE DER KORRUPTIONSPRÄVENTION)

Gestützt auf die Ergebnisse der Risikobewertung bzw. eines Risikoprofils sollte jede Dienststelle eine Strategie zur Korruptionsbekämpfung mit konkreten Kontrollzielen sowie geeigneten Maßnahmen und Kontrolltätigkeiten erarbeiten und dokumentieren.

Ein umfassendes und wirksames Antikorruptionsprogramm ist Teil der internen Aufbau- und Ablauforganisation und hat drei Schwerpunkte: Prävention – Aufdeckung – Reaktion.

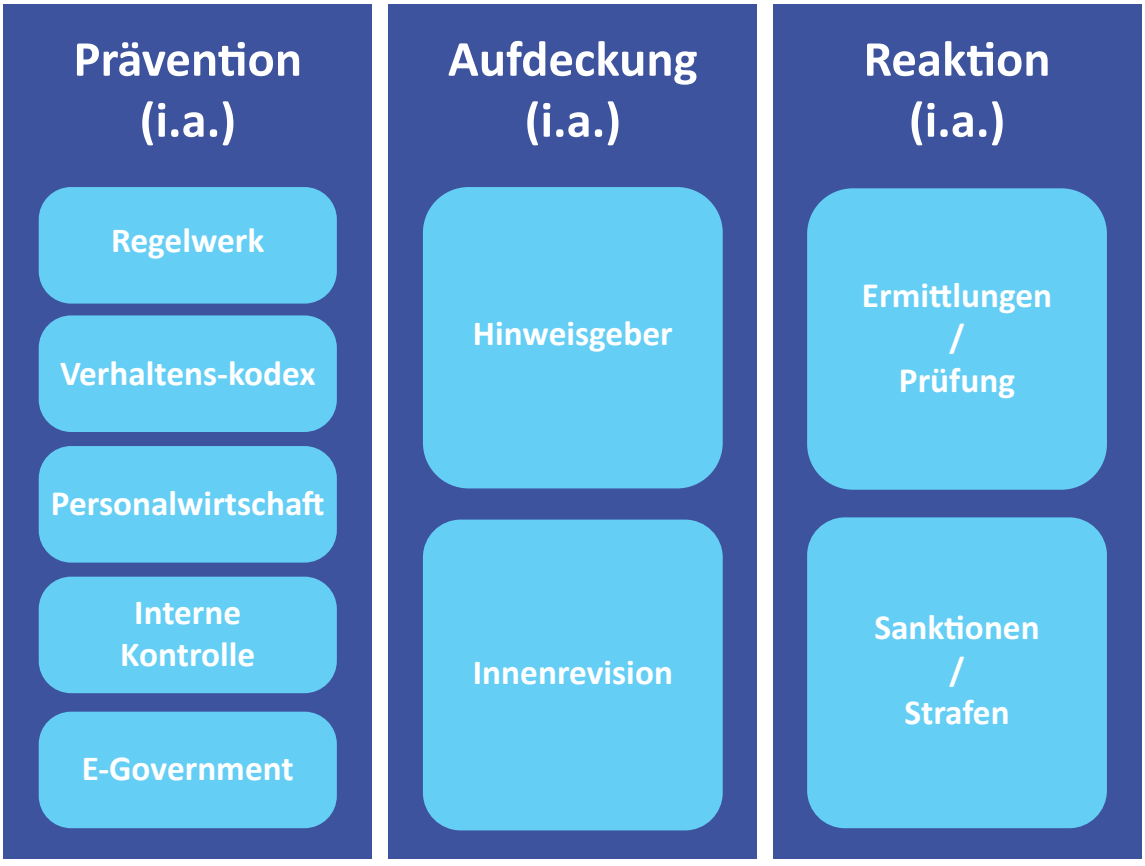


Abb. 2: Elemente der Korruptionsprävention, ORKB von Österreich

2.5.1 KORRUPTIONSPRÄVENTION

Die öffentliche Verwaltung ist bestrebt, Fehler oder Unregelmäßigkeiten in Folge von Korruption oder anderem Fehlverhalten auszuschließen.

Zur wirksamen Prävention dient Folgendes:

- Vorschriftensammlung
- Pflichten- und Verhaltenskodex
- Personalwirtschaft
- internes Kontrollsystem
- Nutzung von E-Government

2.5.1.1 VORSCHRIFTENSAMMLUNG

In den beiden letzten Jahrzehnten ist es zu weitreichenden Veränderungen in der Verwaltung gekommen. Trotz Unterschieden in der Problemstellung ist für Industriestaaten und Entwicklungsländer die Stärkung der Rechenschaftspflicht ein gemeinsames Anliegen. Interessengruppen wie die Öffentlichkeit und das Parlament hinterfragen zunehmend die öffentliche Mittelzuweisung und Verausgabung bzw. den Umgang mit der moralischen Versuchung (dem Risiko, dass verantwortungslos gehandelt wird, weil das Risiko nicht selbst getragen wird) und der negativen Selektion (eine Situation, in der ein unterschiedlicher Informationsstand zu Schäden bei Dritten führt).

Diese Probleme versucht man mit ergebnisorientierter Verwaltung zu lösen. Staaten in der ganzen Welt sollten zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um zu erreichen, dass öffentliche Aufgaben wirksam erfüllt werden, womit auch ein Beitrag zur Korruptionsbekämpfung geleistet wird. Ergebnisorientierte Verwaltung ist u. a. in den Vereinigten Staaten, Neuseeland, Schweden und dem Vereinigten Königreich als erfolgreicher Reformansatz anerkannt.

Der Anti-Korruptionsleitfaden der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2003 weist

auch auf die Bedeutung der ergebnisorientierten Verwaltung hin[40]. Als zuverlässiger Rahmen für die Rechenschaftslegung wurde vielerorts die ergebnisorientierte Verwaltung bzw. Leistungsmanagement eingeführt.

Eine wirksame Steuerung des Korruptionsrisikos und anderer Risiken beruht auf einem dokumentierten Konzept zum Ablauf von Risikobewertungen. Eine Sammlung von Handreichungen, Leitlinien, Vorschriften und weiteren Instrumenten ist wesentlicher Bestandteil der Korruptionsprävention. Diese Dokumente behandeln alle korruptionsanfälligen Bereiche, die im Idealfall durch eine Risikoanalyse erkannt wurden und führen die ethischen Werte einer Dienststelle auf.

Inhalte sind u. a.:

- Nebentätigkeiten
- Interessenkonflikte
- Annahme von Geschenken oder Einladungen
- Umgang mit Hinweisgebern
- Umgang mit vertraulichen Informationen
- Tätigkeiten nach dem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst

Außerdem ermöglicht der freie Informationszugang zu Dokumenten und Protokollen der Regierung bzw. Verwaltung eine wirksame öffentliche Kontrolle und schreckt von Korruption ab. Informationsersuchen von Seiten der Bürgerschaft sind in vielen Ländern durch Informationsfreiheitsgesetze geregelt.

2.5.1.2 VERHALTENSKODEX

Jede öffentliche Stelle besitzt einen Verhaltenskodex.

Ein Verhaltenskodex enthält Grundsätze, die für Beschäftigte auf allen Hierarchieebenen verbindlich sind und angemessenes Verhalten gemäß den Erwartungen der Interessenträger gewährleisten sollen[41].

40 United Nations Guide for Anti-corruption Policies. www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf
41 ISSAI 130, Verhaltenskodex,

Der Verhaltenskodex ist eine moralische Richtschnur, an die sich alle Beschäftigten zu halten haben, um die persönliche Glaubwürdigkeit und die der Dienststelle zu wahren. Ein Verhaltenskodex deckt mindestens Folgendes ab:

- Grundwerte der jeweiligen Stelle, d. h. Integrität, Unabhängigkeit, Objektivität, Unparteilichkeit, Verschwiegenheit und Fachkompetenz.
- Verpflichtung der Führungskräfte und des übrigen Personals zur Achtung der Grundwerte.

Als Teil der Maßnahmen zur Korruptionsprävention macht die öffentliche Stelle den Verhaltenskodex bekannt.

Eine wirksame Korruptionsprävention lässt sich erreichen, wenn alle Führungskräfte und sonstigen Beschäftigten über die Inhalte des Pflichten- und Verhaltenskodex ausreichend unterrichtet sind. Zu diesem Zweck findet in regelmäßigen Abständen eine interne Unterrichtung über die Inhalte des Kodexes statt.

Neue Beschäftigte erhalten i. d. R. einen vollständigen Satz aller in der Institution geltenden Richtlinien einschließlich des Pflichten- und Verhaltenskodexes sowie eine entsprechende Unterweisung zur sachgemäßen Anwendung des Kodexes bei der täglichen Arbeit.

Jede öffentliche Stelle verfügt über ein geeignetes Verfahren zur Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodexes.

Zur Überwachung der Anwendung des Verhaltenskodexes und zur Ahndung von Verstößen wird eine gesonderte Organisationseinheit oder ein Ausschuss eingesetzt.

In dem Ausschuss sind die Leitungsebene, das Justiziariat und die Innenrevision vertreten sowie unabhängige Mitglieder.

Jede öffentliche Stelle überprüft den Verhaltenskodex in regelmäßigen Abständen.

Der Verhaltenskodex ist verbindlich und wird bei Bedarf an geänderte Verwaltungspraxis und geltende Vorschriften angepasst. Dazu wird er regelmäßig (beispielsweise alle fünf Jahre) bzw. nach Bedarf überprüft, je nach Amtszeit der Leitung.

Nachstehend sind Prüfungsfragen zum Verhaltenskodex aufgeführt:

- Verfügt die Stelle über einen Verhaltenskodex?
- Welche Regelungen enthält dieser?
- Sind darin Grundwerte wie Integrität, Unabhängigkeit, Objektivität, Unparteilichkeit, Verschwiegenheit und Fachkompetenz niedergelegt?
- Legt der Kodex im Hinblick auf die Einhaltung dieser Werte der Leitungsebene und dem übrigen Personal entsprechende Pflichten auf?

Beispiele für Grundwerte sind Objektivität, Integrität und Professionalität. Daher sieht der Kodex Folgendes vor:

- Erfüllung der durch Diensteid eingegangenen Verpflichtungen
- neutrales und unparteiliches Handeln
- Vermeidung von Interessenskonflikten
- entschlossene Umsetzung von Grundsätzen, Normen und Entscheidungen
- entschlossenes Auftreten bei der Durchführung von Diensthandlungen und/oder Abgabe von Stellungnahmen
- Handeln nach Treu und Glauben unter Wahrung der Vertraulichkeit
- Unterlassung unzulässiger Vorteilsnahme
- Unterlassung der Nutzung vertraulicher Informationen – die aufgrund von Stellung oder Funktion erlangt werden – für persönliche, Gruppen- oder Parteiinteressen
- Unterlassung von Handlungen, die außerhalb der Aufgaben und Befugnisse liegen

2.5.1.3 PERSONALWIRTSCHAFT

Neben einer Vorschriftensammlung spielt die Personalwirtschaft eine wesentliche Rolle bei der Korruptionsprävention.

Dies betrifft Folgendes:

- leistungsorientierte Personalwirtschaft
- Sensibilisierung und Schulung
- Personal- und Aufgabenrotation

» LEISTUNGSORIENTIERTE PERSONALWIRTSCHAFT

Auch eine leistungsorientierte Personalwirtschaft dient der Korruptionsbekämpfung. Zum Ausschluss unzulässiger Einflussnahme auf die Personalwirtschaft bedarf es fairer, geregelter und dokumentierter Auswahl- und Beförderungsmaßstäbe sowie Verfahren, die nur geringe Ermessensspielräume und keine willkürliche Entscheidungen zulassen. Daneben sind Regelungen für das Einlegen von Rechtsbehelfen erforderlich. Eine wirksame Personalwirtschaft kann Risiken und Schwächen im Kontrollsystem durch Ernennung kompetenter Bediensteter für die Durchführung von Verfahren und Kontrollvorgängen verringern. Zur Verringerung der Korruptionsanfälligkeit erhält das entsprechende Personal eine angemessene und leistungsgerechte Vergütung.

Personal für besonders korruptionsanfällige Bereiche wird mit besonderer Sorgfalt ausgewählt. Bei der Besetzung von Führungspositionen sind Schulungen im Bereich Korruptionsbekämpfung unabdingbar für die Ernennung, Beförderung und Nachfolge.

» SCHULUNG

Jede öffentliche Stelle führt ein Schulungsprogramm zur internen Aufklärung über Korruptionsgefahren durch. Das Schulungsprogramm dient dazu, das Bewusstsein für die Korruptionsgefahr zu erhöhen und somit die Korruptionsprävention zu

stärken. Es wird in regelmäßigen Abständen abgehalten und umfasst alle Ebenen und Dienstgrade.

» AUFGABENROTATION

Die Personalrotation sieht einen systematischen Wechsel von Beschäftigten zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen und Organisationseinheiten innerhalb weniger Jahre vor. Dadurch sollen die Kenntnisse der Bediensteten erweitert, ihre Zufriedenheit am Arbeitsplatz erhöht und sie auf unterschiedlichen Arbeitsgebieten geschult werden. Außer als Lernmechanismus kann die Aufgabenrotation auch zur Korruptionsvorbeugung eingesetzt werden. Sie hat neben Vorteilen aber auch Nachteile, die bei der Entscheidung über die Anwendung dieses Verfahrens zu berücksichtigen sind.

Vorteile der Aufgabenrotation:

Aufgabenrotation ist ein von Arbeitgebern oft unbeachteter Aspekt eines erfolgsfördernden Arbeitsumfelds, der aber für beide Seiten große Vorteile bringen kann, z. B.:

Horizonterweiterung: Durch Rotation können sich Beschäftigte mit verschiedenen Aufgaben vertraut machen, ihre Kenntnisse erweitern und ihre Arbeit optimieren. Dies kann ihre Möglichkeiten zur Beförderung verbessern, sie zu größerem Engagement motivieren und ihre Selbstwirksamkeit fördern. Daneben kann es vorteilhaft sein, wenn mehrere Beschäftigte mit verschiedenen Aufgaben vertraut sind. Entscheidet sich ein Beschäftigter für den Weggang, kann er so leichter ersetzt werden.

Fach- und Führungskräfte: Geeignete Fach- und Führungskräfte sind schwer zu finden. Eine Lösung ist die Aufgabenrotation, wodurch gut qualifizierte Beschäftigte für die Besetzung anderer als ihrer bisherigen Stellen zur Verfügung stehen. Damit kann die Dienststelle ihre Aufgaben wirtschaftlicher und wirksamer erfüllen.

Kostenersparnis: Aufgabenrotation erscheint kostenintensiv, aber vielmehr verursacht die Einstellung neuer Beschäftigter ohne entsprechende Erfahrungen höhere Einarbeitungs- und Schulungskosten.

Personalentwicklung: Aufgrund des Einsatzes von Beschäftigten in verschiedenen

Arbeitsgebieten kann Aufgabenrotation als Mittel der Personalentwicklung betrachtet werden. Jede Umsetzung kann als Beförderung oder Aufstieg in eine neue Position gesehen werden, die weitere Kenntnisse in verschiedenen Organisationseinheiten oder Tätigkeitsbereichen erfordert.

Minimierung von Korruption: Anstatt einer kleinen Anzahl von Beschäftigten, die Aufgaben mit einem hohen Korruptionsrisiko wahrnehmen, kann mehr Personal für die Wahrnehmung dieser Aufgaben ausgebildet werden. Eine größere Anzahl von Personen kann das Korruptionsrisiko verringern, insbesondere bei ständiger Zuweisung anderer Aufgaben.

Nachteile der Aufgabenrotation:

Die Aufgabenrotation birgt auch Nachteile. Einige interne Stellen eignen sich möglicherweise nicht für die Rotation, da besondere Fachkenntnisse benötigt werden. Grund dafür sind Qualifikationsvoraussetzungen und Fortbildungskosten. Zudem kann es durch die Aufgabenrotation zu Entgeltunterschieden kommen. Beschäftigten ist dann ein finanzieller Nachteil auszugleichen. Aufgabenrotation kann wegen der damit verbundenen vielseitigen Weiterbildung zu Arbeitsplatzverlusten führen, da die Einstellung externer Bewerber zur Besetzung von Stellen nicht erforderlich ist und es sogar zur Streichung von als überflüssig angesehenen Stellen kommen kann. Außerdem kann die Aufgabenrotation sogar Fehlverhalten und Korruption begünstigen, sofern ein Bediensteter auf diesem Weg die Rotation vermeiden will.

Aufgabenrotation als Instrument der Korruptionsbekämpfung:

Vor der Entscheidung für Aufgabenrotation sind die Vor- und Nachteile dieses Verfahrens zu überdenken. Noch wichtiger ist die Bewertung des mit der jeweiligen Aufgabe verbundenen Korruptionsrisikos. Zwar mag die Leitung eine Vorstellung davon haben, was als Korruption anzusehen ist, jedoch kann diese bei verschiedenen Führungskräften unterschiedlich – sogar stark unterschiedlich – aussehen. Voraussetzung für die Einführung von Aufgabenrotation zur Korruptionsbekämpfung ist eine umfassende Abschätzung des Korruptionsrisikos in den einzelnen Arbeitsbereichen. Nur so ist es möglich, ein internes Kontrollsystem für die Aufgabenrotation auf die besonderen Risiken abzustimmen. Selbst dann kann Korruption nie völlig ausgeschlossen werden, aber es besteht die begründete Aussicht, dass nicht nur Korruption, sondern auch Verschwendung und allgemein der Missbrauch von Mitteln verringert werden kann.

Es gibt frühe Anzeichen dafür, dass das Korruptionsrisiko in einem bestimmten Bereich entweder höher als normalerweise hinnehmbar ist oder sich im Zeitablauf verstärkt hat.

Tätigkeiten und Arbeitsplätze mit besonders hohem Korruptionsrisiko sind entsprechend festzustellen. Die Notwendigkeit von Aufgabenrotation sollte erwogen werden, wenn bei Beschäftigten eines der folgenden Verhaltensmuster bemerkt wird:

- sehr enge Beziehungen zu Lieferanten oder Kunden
- Beherrschung und Steuerung eines bestimmten Geschäftsprozesses
- Ablehnung einer Beförderung
- Weigerung, Urlaub zu nehmen
- Leistung unnötiger Überstunden
- gesunkene Produktivität und zunehmende Anzeichen von Arbeitsunzufriedenheit
- zunehmende Stimmungswechsel und Reizbarkeit
- Geldleihe von Kollegen
- Neuschreibung von Akten, damit diese ordentlicher aussehen
- sichtlich plötzlich zunehmender materieller Besitz
- sichtlich zunehmende Fehlzeiten
- Widerwillen gegen Überprüfung der eigenen Arbeit
- Vernichtung arbeitsbezogener Unterlagen

Umsetzung der Aufgabenrotation:

Das Konzept für die Aufgabenrotation ist bei verschiedenen Organisationen unterschiedlich. So gilt die Aufgabenrotation beispielsweise in einem INTOSAI-Mitgliedsland für die Leiter der Außenstellen von Bundesbehörden und ihrer Stellvertreter, die Leitungs- und Aufsichtsfunktionen haben. Im April 2010 beschloss die Regierung Maßnahmen für die Umsetzung der Aufgabenrotation für öffentlich Beschäftigte. Auch für den öffentlichen Dienst des Bundes ist Aufgabenrotation als

Maßnahme zur Korruptionsprävention gesetzlich vorgeschrieben. Die Leiter von Außenstellen und ihre Stellvertreter bleiben drei bis fünf Jahre in ihrer jeweiligen Position. Alle Entscheidungen über ihre Aufgabenrotation werden vom Präsidenten oder der Regierung getroffen. In dem 2003 verabschiedeten Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) wird die Aufgabenrotation für öffentlich Beschäftigte ebenfalls genannt. Das eben erwähnte Mitgliedsland hatte vorher dieses rechtsverbindliche internationale Übereinkommen ratifiziert, das die Unterzeichner verpflichtet, eine Reihe von Antikorruptionsmaßnahmen umzusetzen, die sich auf die Gesetzgebung des Staates, seine Einrichtungen und seine Verwaltungspraxis auswirken.

Zur Feststellung, ob die interne Kontrolle hinsichtlich der Aufgabenrotation ausreichend und wirksam ist, vergewissert die Prüferin bzw. der Prüfer sich über das Vorhandensein entsprechender Kontrollmechanismen.

Bei der Planung und Umsetzung der Aufgabenrotation sind folgende Prüfungsfragen zu stellen:

- Hat die Stelle ein Konzept für die Aufgabenrotation?
- Richtet sich das Konzept nach der Risikoanalyse?
- Wird das Konzept umgesetzt? Wenn nicht, warum nicht?
- Wer entscheidet über die Aufgabenrotation?
- Hat der Entscheider die Befugnis dafür?
- Wer kommt für die Aufgabenrotation in Betracht? Warum?
- Welche Maßnahmen sind für die Befolgung des Konzepts ergriffen worden?
- Wird das Konzept überprüft?
- Wie, wann und warum soll die Rotation erfolgen?
- Wie lange dauert die Suche nach dem geeigneten Kandidaten?
- Werden die richtigen Personen in Kenntnis gesetzt?

2.5.1.4 INTERNE KONTROLLE

Allgemein bedeutet interne Kontrolle ein Verfahren zur Überprüfung der Zielerreichung in folgenden Bereichen: Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung, Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung und Einhaltung der geltenden gesetzlichen und sonstigen Vorschriften.

Die interne Kontrolle dient auch dazu, das öffentliche Vermögen vor Diebstahl und unrechtmäßiger Nutzung, rechtswidriger Aneignung oder Verwertung zu schützen[42].

Daneben umfasst die interne Kontrolle auch Schulungen zur Auswertung und Erstellung von Berichten für die verschiedenen Verwaltungsebenen, mittels derer die Führungskräfte die interne Kontrolle verschiedener Tätigkeiten insbesondere in größeren Stellen wahrnehmen können.

Beispiele für interne Kontrollmechanismen:

- Aufgabentrennung
- Mehr-Augen-Prinzip
- Dienst- und Fachaufsicht
- transparente Entscheidungsprozesse
- Abzeichnung durch den Fachvorgesetzten
- Kontrolle im Bereich der Informationstechnik

„Es gibt mehrere Schlüsselinstrumente für eine wirksame Korruptionsprävention, aber starke interne Kontrollmechanismen sind davon eines der wichtigsten“[43]. Schwerpunkt dieses Abschnitts ist die Stärkung der internen Kontrolle als Instrument der Korruptionsprävention.

Die nachfolgenden Fallstudien verdeutlichen einige Schwachstellen interner Kontrollmechanismen:

42 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) 2013.

43 Fraud prevention: Improving internal controls, By Daniel Draz, M.S., CFE, März2011. www.csoonline.com http://www.csoonline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls-

» FALLSTUDIE 1:

2010 gab ein Unternehmer ein Angebot für ein von einem Bundesministerium ausgeschriebenes Straßenbauvorhaben ab. Am Tag vor dem Termin für die Bekanntgabe der Zuschlagserteilung erhielt der Bieter eine E-Mail von einem unbekannten E-Mail-Account, in dem ein Bestechungsgeld in Höhe eines Prozentsatzes des Auftragswerts verlangt wurde, damit ihm der Zuschlag erteilt würde. Der Bieter reagierte nicht und ein Dritter erhielt den Zuschlag.

Auf die Beschwerde des Bauunternehmers hin wurde nach Beweisen gesucht und die Ermittlungsergebnisse dem zuständigen Ministerium zugeleitet. Im folgenden Untersuchungsverfahren ergaben sich einige Faktoren, die zu diesem Vorfall beigetragen hatten, der sich als Manipulation des Vergabeverfahrens durch einen Ministeriumsbeschäftigten herausstellte. Dieser wurde daraufhin gerichtlich verurteilt. Diese Faktoren hätten als Warnzeichen für Korruption erkannt werden müssen. Der Täter war im Ministerium für mehrere Aufgaben zuständig. Diese mangelnde Aufgabentrennung ermöglichte das Delikt.

» FALLSTUDIE 2:

Der Leiter einer Dienststelle erhielt einen Hinweis darauf, dass zwei für die Werkstatt zuständige Beschäftigte Bestechungsgelder von einem Transportunternehmer erhielten. Die Ermittlungen bestätigten den Hinweis. Außerdem wurde festgestellt, dass der Unternehmer der Dienststelle überhöhte Rechnungen stellte und dass die beiden Beschäftigten eine Vielzahl weiterer Delikte zulasten ihres Dienstherrn begangen hatten. Einer der beiden Täter vergab Aufträge an den Unternehmer. Er tätigte Materialbestellungen, die von den Projektmanagern mit Haushaltsverantwortung abzuzeichnen waren, und zeichnete oft auch Ladescheine ab.

Dies zeigt, dass es in dieser Dienststelle keine Aufgabentrennung gab.

» FALLSTUDIE 3:

Eine Organisation erhielt häufig Hinweise darauf, dass Auftragnehmer überhöhte Preise berechneten. Im Falle eines externen Dienstleisters wurde wegen dieses

Verdachts ermittelt. Begonnen wurde dabei mit einer Datenüberprüfung auf doppelte Zahlungen. Nachdem mehrere Fälle aufgedeckt worden waren, wurde die Untersuchung ausgeweitet. Es wurden weitere Unregelmäßigkeiten festgestellt. Dazu gehörten unzureichend begründete Abschlagszahlungen bzw. Abschlagszahlungen, die geleistet wurden, obwohl der als Voraussetzung für die Abschlagszahlung vereinbarte Meilenstein noch nicht erreicht war. Es wurden auch Zahlungen oder Rechnungen festgestellt, die keiner bestimmten Leistung zugeordnet werden konnten. Eine Überprüfung der Geschäftsverbindung mit dem Auftragnehmer ergab einen starken Anstieg des Auftragsvolumens drei Jahre zuvor. Es stellte sich heraus, dass Ausschreibungsunterlagen von den Personen, die den erfolgreichen Bieter empfohlen hatten, zu dessen Gunsten abgefasst waren. Diese Unregelmäßigkeiten sind auf fehlende Aufgabentrennung innerhalb der Organisation zurückzuführen.

Ein wichtiger Ausgangspunkt für die Steuerung von Korruptionsrisiken ist das Wissen, wo nach welchen Anzeichen zu suchen ist. Dann können Maßnahmen für die Korruptionsprävention festgelegt werden. Dazu können die Erstellung eines individuellen Risikoprofils sowie gezielte Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen gehören, außerdem eine wirksame Aufgabentrennung und gezielte unangekündigte Prüfungen zur Aufdeckung von Korruption.

Folgende Fallstudien veranschaulichen einige der Anzeichen für Schwächen der Dienst- und Fachaufsicht:

» FALLSTUDIE 1:

Bei einer Behörde wurde gemeldet, dass ein Beamter bei einer Stelle für Regionalentwicklung sich korrupt verhalten hatte. Er hatte sich öffentliche Mittel unrechtmäßig angeeignet und zum eigenen Vorteil und dem seiner Familie verwendet.

Es handelte sich um einen Beamten mit mittlerer Besoldungsgruppe, der seit langem in einer Außenstelle beschäftigt war. Die Berichtswege waren nicht klar geregelt bzw. die Regelungen wurden von den zuständigen Führungskräften nicht richtig verstanden bzw. angewendet. Der Beamte berichtete anlassbezogen und meist mündlich an ein Regionalbüro, ohne dass eine korrekte Erfassung in den Akten erfolgte. Infolge der dadurch fehlenden Aufsicht hatte er breite Ermessensspielräume.

Ein weiterer im Zuge der Untersuchung aufgedeckter Risikofaktor war das anscheinende Fehlen von Weisungen des höheren Managements sowie eines Performance-Managements. Von Beschäftigten an abgelegenen Standorten wurde erwartet, dass sie bei minimalem Kontakt mit der Zentrale und geringer oder keiner Aufsicht ihr eigenes Arbeitsprogramm festlegen und umsetzen.

Es wurde empfohlen:

- eine angemessene Aufsicht und Kontrolle über kleine, abgelegene Dienststellen sowie entsprechende Berichtspflichten und Performance-Management einzuführen und den Schwerpunkt der Innenrevision auf das Programmmanagement dieser Stellen und ihre Bewirtschaftung der Ausgaben zu legen
- den Beschäftigten der Regionalbüros und der Außenstellen an entlegenen Standorten in angemessenem Umfang die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen u. a. zu ethischen Normen und Verhaltensregeln zu ermöglichen.

» FALLSTUDIE 2:

Von einer Schulungseinrichtung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Jugend und Sport wurde ein Auftrag für die Lieferung verschiedener Sachmittel für die Schulungsprogramme der Einrichtung erteilt. Die Prüfung ergab große Unterschiede bei den vom Lieferanten bei verschiedenen Aufträgen gebotenen Preisen sowie zwischen diesen und denjenigen der von anderen Auftragnehmern an die Einrichtung gelieferten Sachmittel. Im vorliegenden Fall wurden für Geräte, Digitalkameras und sonstige Gegenstände exorbitante Preise berechnet.

Dies wurde auf fehlende Aufsicht durch den Leiter der Schulungseinrichtung zurückgeführt. Bei Beschaffungen ist eine angemessene Aufsicht unerlässlich. Es wurde festgestellt, dass die Kontrolle der Einhaltung der Lieferverträge durch die Auftragnehmer hinsichtlich Preis, Standard und Lieferung Voraussetzung für die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen ist.

» FALLSTUDIE 3:

Das Amt für Korruptionsbekämpfung verhaftete einen bei einer Stadtverwaltung tätigen Ingenieur sowie einen Auftragnehmer wegen des Verdachts der Bestechung in Höhe von 47.100 Dollar. Dem Auftragnehmer wurde vorgeworfen, für den Bau einer Stützmauer einen überhöhten Betrag in Rechnung gestellt zu haben. Dem Ingenieur wurde vorgeworfen, dem Auftragnehmer Beihilfe geleistet zu haben. Es wurde festgestellt, dass der Auftragnehmer 88.100 Dollar als Kosten für den Bau der Stützmauer berechnet hatte, während die tatsächlichen Kosten nur 41.000 Dollar betrugen. Gegen beide wurde Anklage erhoben.

Der Auftragnehmer hatte Änderungen vorgenommen ohne entsprechende Dokumentation und Überprüfung durch Vorgesetzte. Die Prüfer stellten fehlende Schulung und Überwachung als Schwachstellen der internen Kontrollmaßnahmen fest.

2.5.1.5 NUTZUNG VON E-GOVERNMENT

E-Government eignet sich ebenfalls zur Prävention, da durch die IT-Anwendung Dienstleistungen und Verfahren entpersonalisiert und standardisiert werden und es möglich ist, Entscheidungen und Handlungen zurückzuverfolgen. Dies hat abschreckende Wirkung.

2.5.2. AUFDECKUNG VON KORRUPTION

Führungskräfte haben die Aufgabe, die Vorgänge in ihrem Zuständigkeitsbereich kontinuierlich zu überwachen und bei festgestellten Unregelmäßigkeiten, Verstößen gegen die Gebote der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bzw. im Falle ihrer Unwirksamkeit unverzüglich Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Die Überwachung der Vorgänge ist sehr wichtig, um sicherzustellen, dass die Kontrollmechanismen auch wirksam sind. Oft wurde festgestellt, dass ohne das notwendige Verständnis und bei fehlender Überwachung die Nichtbeachtung festgelegter Kontrollverfahren der bequemere Weg ist. In einigen Fällen werden Schwachstellen bei den internen Kontrollvorkehrungen erkannt und gemeldet und die Leitungsebene ergreift

geeignete Abhilfemaßnahmen. Zur Korruptionsaufdeckung sind folgende Instrumente geeignet:

2.5.2.1 VERFAHREN FÜR HINWEISGEBER

Es handelt sich um ein von der Dienststelle eingerichtetes formelles Verfahren, mit dem Bedienstete und Dritte frühere und aktuelle Verdachtsfälle von Korruption und Verstößen melden können.

Die Meldung kann über Briefkasten, Hotline, E-Mail oder Websites erfolgen.

Verfahren für Hinweisgeber sind ein grundlegendes Mittel zur Verhinderung und Aufdeckung von Korruption sowie Abschreckung gegen korrupte Handlungen, Integritätsverstöße und unlauteres Verhalten.

Studien haben nachgewiesen, dass Meldeverfahren für Hinweisgeber traditionell bei weitem das wirksamste Mittel zur Aufdeckung von Korruption, Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten sind gegenüber sonstigen korruptionshemmenden Instrumenten wie externe und interne Prüfungen bzw. Dienstaufsicht.

Diese Mechanismen entfalten auch eine abschreckende Wirkung, da Integritätsverstöße leicht gemeldet und abgestellt werden können.

Ist ein entsprechendes Verfahren auf die Belange der Dienststelle zugeschnitten und eingeführt, verringern sich durch frühe Aufdeckung sowohl das Ausmaß an Korruption als auch die damit verbundenen Schäden.

Die Anwendung eines Meldeverfahrens für Hinweisgeber setzt u. a. voraus, dass das zugrunde

liegende Konzept auf allen Ebenen intern sowie nach außen kommuniziert wird. Darunter fällt auch, dass Hinweisgeber ihre Meldungen anonym, vertraulich und ohne nachteilige Folgen für die eigene Person abgeben können.

Neben der Registrierung der Meldungen sieht das Konzept auch ein System zur entsprechenden Nachverfolgung der Hinweise vor. Die zuständige Organisationseinheit bzw. Ansprechperson für Korruption überwacht die wirksame

Anwendung des Verfahrens.

Die Leitungsebene wirkt regelmäßig darauf hin, dass verdächtiges Verhalten zeitnah unter Wahrung der Anonymität der Hinweisgeber und Ausschluss von Repressalien gemeldet wird.

Der internationale Fachverband der Innenrevision hat ein weltweit anwendbares Regelwerk für die Innenrevision erstellt, das bei der Prüfung der Korruptionsprävention mit herangezogen werden kann[44].

2.5.2.2 INNENREVISION

Die Innenrevision spielt bei der Aufdeckung korrupter Handlungen eine wichtige Rolle und hat folgende Aufgaben:

a) Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation:

- Bewertung und Überprüfung der Verwaltungsvorgänge und -ergebnisse
- Bewertung und Überprüfung der Ablauforganisation
- Bewertung der Effizienz des Einsatzes der Personal- und Sachmittel und Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen

b) Prüfung der Rechnungsführung, um festzustellen, inwieweit die Rechnungslegungsgrundsätze[45] beachtet werden, mit folgenden Prüfungshandlungen:

- Nachvollzug von Buchungen durch Beleg- und rechnerische Prüfung
- Überprüfung der Integrität und Kompatibilität der Systeme, Vorschriften und allgemein anerkannten Rechnungslegungsgrundsätze
- Prüfung des Vorhandenseins von Schutzvorkehrungen für Vermögensgegenstände gegen Unterschlagung, Betrug und Missbrauch
- Überprüfung und Bewertung der Zweckdienlichkeit, Zuverlässigkeit und Effizienz der internen Kontrollmechanismen.

Folgende Fragen sind zur Aufgabenwahrnehmung der Innenrevision zu stellen:

44 https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx
45 ISSAI 200 –Grundsätze der Prüfung der Rechnungsführung.

- Nimmt die Innenrevision ihre Aufgaben vertrauenswürdig, engagiert und verantwortungsbewusst wahr?
- Prüft sie die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zum Haushalts- und Rechnungswesen und rechnet sie damit Verstöße vorzufinden?
- Werden die rechtlichen und ethischen Ziele der Beschäftigungsbehörde respektiert und gefördert?
- Wirkt die Innenrevision an Aktivitäten mit, die die Unabhängigkeit ihres Urteils beeinträchtigen könnten?
- Nehmen die Innenrevisoren materielle Vorteile an, die ihr fachliches Urteilsvermögen untergraben könnten?
- Werden alle im Zuge ihrer Arbeit getroffenen wesentlichen Feststellungen offengelegt?
- Beachten sie die Verschwiegenheitspflicht bei im Zuge ihrer Tätigkeit erlangten Informationen?
- Werden die prüferischen Pflichten mit angemessener Sorgfalt wahrgenommen?
- Wird das Fachwissen kontinuierlich erweitert?

2.5.3 BEHANDLUNG VON FESTGESTELLTEN KORRUPTIONSFÄLLEN

Es obliegt jeder Dienststelle selbst, geeignete Maßnahmen wie straf-, disziplinar- und arbeits- bzw. privatrechtliche Schritte gegen Korruption oder Betrug vorzusehen. Fälle von Korruption sind zu analysieren und ggf. die Korruptionspräventionsmaßnahmen entsprechend anzupassen.

Bei festgestellten Korruptionsfällen wird planmäßig vorgegangen. Dabei sind auch die Zuständigkeiten für die einzelnen Schritte festzulegen:

- Untersuchung von Korruptionsfällen und entsprechende Nachverfolgung,
- Beweissicherung für disziplinar- bzw. strafrechtliche Maßnahmen,
- Verhinderung weiterer Schäden,

- Schadenswiedergutmachung,
- Kontaktaufnahme mit den Strafverfolgungsbehörden,
- Überprüfung der internen Kontrollmechanismen nach einem Korruptionsfall,
- Regelung für die Meldung von Korruption.

Wurde ein Korruptionsverdacht gemeldet oder aufgedeckt, wird der Sachverhalt bewertet unter Berücksichtigung folgender Faktoren:

- die Quellen, die zur Aufdeckung des Korruptionsverdachts geführt haben,
- die Richtigkeit der erhaltenen Erstinformationen;
- die Erstbewertung des Sachverhalts durch die Dienstvorgesetzten.

Dadurch wird eine Entscheidungsgrundlage für den geeigneten Umgang damit geschaffen:

- ob der Fall den zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu melden ist,
- ob die ORKB oder eine andere externe Stelle zu unterrichten ist,
- ob eine förmliche Untersuchung erforderlich ist,
- wer eine interne Untersuchung durchführen soll,
- ob Maßnahmen zum Schutz der Vermögenswerte, Mittel oder Informationen der Organisation erforderlich sind.

Fälle von Korruptionsverdacht sind den zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu melden, sofern von einer Straftat auszugehen ist. Wird der Korruptions- oder Betrugsverdacht als strafrechtlich relevant angesehen und den zuständigen Strafverfolgungsbehörden gemeldet, dürfen von Seiten der Dienststelle keine Befragungen der betreffenden Bediensteten oder Dritten vorgenommen werden, da sich dies auf künftige Ermittlungen und Anklagen durch die Strafverfolgungsbehörden nachteilig auswirken könnte.

Bei den Ermittlungen können Bedienstete der Organisation selbst, wie Innenrevisoren oder Mittelbewirtschafter mitwirken; andernfalls können Ermittlungen auch an Externe vergeben werden, die dafür besonders qualifiziert sind.

Die Entscheidung hängt von den Umständen und dem benötigten Fachwissen ab. Die ausgewählte Person muss jedenfalls die einschlägigen Qualifikationen und Erfahrungen besitzen.

Es kann es notwendig sein, Vermögenswerte und Informationen zu schützen, z. B. durch:

- Weisung an den Leiter der Personalwirtschaft, den bzw. die Verdächtigen bis zum Vorliegen des Ergebnisses einer Ermittlung zu beurlauben oder zu suspendieren,
- Sicherstellung des Arbeitsplatzcomputers und der Dokumentation des Verdächtigen, so dass jeder Zugang durch den Verdächtigen und sonstige nicht befugten Bedienstete ausgeschlossen ist,
- Weisung an den IT-Leiter, den Zugriff auf die auf PCs, Laptops oder im Intranet der Dienststelle gespeicherten Daten sowie deren Vernichtung oder Veränderung zu verhindern,
- Weisung an den Leiter des Kassen- und Rechnungswesens, alle fälligen Zahlungen einzustellen, in Fällen, in denen ein externer Auftragnehmer/ Lieferant/Berater verdächtig ist,
- Sicherung von Barmitteln, Vermögensgegenständen oder anderen gefährdeten Gegenständen.

Bei der Untersuchung ist möglichst der entstandene Schaden zu beziffern. In allen Fällen von Korruption, Betrug oder pflichtwidrigen Handlungen ist ein Schadenausgleich anzustreben. Dabei sind Kosten und Nutzen gegeneinander abzuwägen. Ist der Schaden hoch, sollte anwaltlicher Rat zur Möglichkeit des Einfrierens von Vermögenswerten des Verdächtigen durch Gerichtsbeschluss bis zum Abschluss der Ermittlungen eingeholt werden. Ebenso sollte rechtlicher Rat zur möglichen Erlangung von Schadenausgleich durch ein zivilgerichtliches Verfahren erfolgen, falls der Betreffende eine Rückzahlung verweigert.

Ein entscheidendes Ergebnis von Korruptionsermittlungen kann die Feststellung des Versagens von Kontrollmechanismen sein, aufgrund dessen die Korruption erst möglich wurde. Bei jeder Aufdeckung von Korruption werden die Sicherungen überprüft und ggf. über Abhilfemaßnahmen entschieden.

Sämtliche Untersuchungen sind ordnungsgemäß zu dokumentieren. Dies gilt für die eigentliche Untersuchung und alle daraus folgenden Disziplinarverfahren und Anpassungen der internen Kontrollmechanismen.

Nach Abschluss einer Untersuchung sind das Aufsichtsorgan oder der Prüfungsausschuss sowie die Leitung der Innenrevision darüber zu unterrichten. Es kann auch ein jährlicher Korruptionsbericht vorgelegt werden, der Folgendes beinhaltet:

- alle Korruptionsfälle zum Nachteil der Dienststelle,
- das Ergebnis interner Ermittlungen wegen Korruption,
- der Sachstand bei Korruptionsfällen, mit deren Untersuchung Dritte betraut wurden,
- die Ergebnisse abgeschlossener Strafverfolgungsmaßnahmen oder verwaltungsrechtlicher,
- Anpassung der internen Kontrollmechanismen im Nachgang zu aufgetretener Korruption.

2.6 KOMMUNIKATION – UNTERRICHTUNG

2.6.1 UNTERRICHTUNG VON EXTERNEN STELLEN (ORKB, PARLAMENT, GENERALINSPEKTION, STAATSANWALTSCHAFT)

Jede Dienststelle benötigt Informationen, um ihre Pflichten im Bereich der Korruptionsprävention zu erfüllen und ihre Aufgaben in einem transparenten Umfeld wirksam und zielorientiert wahrzunehmen.

Ebenso liefert der interne und externe Kommunikationsfluss die notwendigen Informationen für die kontinuierliche Umsetzung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen, beschreibt die Zuständigkeitsverteilung zur Erreichung der Integritätsziele und ermöglicht die Erfüllung gesetzlicher Pflichten sowie die Vermeidung von Mittelmissbrauch oder Verschwendung.



Abb. 3: Interne und externe Kommunikationsflüsse in der ORKB von Mexiko

2.6.2 SAMMLUNG UND WEITERGABE VON INTERNEN UND EXTERNEN HINWEISEN

Neben der normalen Aufgabenerfüllung der Dienststellen obliegt es diesen, im Rahmen eines kontinuierlichen Prozesses interne und externe Hinweise zu sammeln und auszuwerten.

Hierzu sind geeignete Mechanismen erforderlich zur Erkennung und ordnungsgemäßen internen Behandlung von Hinweisen, die den Schutz der Integrität betreffen.

Der Organisationseinheit für Korruption bzw. deren Äquivalent obliegt die zeitnahe

Unterrichtung der Leitung der ORKB über intern erstellte Informationen.

Ergänzend dazu recherchiert diese Stelle nach externen Informationen, die für die Erreichung der Integritätsziele relevant sind und leitet sie der Leitungsebene zu: Diese umfassen Prüfungsfeststellungen, Rechtsänderungen, welche sich auf die Tätigkeit der Institution oder neue Richtlinien, Verfahrensregeln oder allgemeine Programme auswirken.

Die Dienststelle kann die integritätsbezogenen Aufgaben wirksamer und wirtschaftlicher wahrnehmen, wenn die relevanten Informationen erkannt, gesammelt und den Zuständigen rechtzeitig übermittelt werden.

Die mittlere Führungsebene benötigt Auswertungen, um den konkreten Handlungsbedarf zur Förderung von Integrität und Verhütung von Korruption im jeweiligen Zuständigkeitsbereich festzustellen. Wie detailliert diese Daten sein sollen, hängt von der Leitungsebene ab.

Die übermittelten Daten haben eindeutig, kurz und knapp zu sein und für eine wirksame Nachverfolgung risikobehafteter Ereignisse, Tätigkeiten und Vorgänge zur Verfügung zu stehen, um unverzügliche Reaktionen zu ermöglichen.

Insgesamt werden allen Bediensteten entsprechend ihren Befugnissen und dem Maß ihrer Verantwortung hinsichtlich der Integrität Informationen zur Verfügung gestellt, auf deren Grundlage sie feststellen können, ob die strategischen Ziele der Korruptionsbekämpfung erreicht, die jährlichen Entwicklungspläne umgesetzt und die institutionellen Ziele zur Transparenz, Rechtmäßigkeit und Rechenschaftspflicht erreicht werden.

2.6.3 KOMMUNIKATION

Kommunikation ist die fortlaufende Bereitstellung, der Austausch und der Erhalt von Informationen, die eine Dienststelle vor Korruption schützen und zur Wahrung ihrer Integrität beitragen. Interne Kommunikation dient der internen Weiterleitung und Verbreitung von Informationen.

Mittels solcher Informationen kann den Bediensteten von der Leitung und der oberen

Führungsebene die Wichtigkeit von Korruptionsprävention, interner Kontrolle und der Verantwortung für die Wahrung der Integrität klar vermittelt werden.

Externe Kommunikation fließt in beiden Richtungen: zum einen liefert sie externe Informationen mit Bezug zu Werten und Grundsätzen, zum anderen ist sie der Kanal, durch den die Dienststelle Außenstehende über ihre auf die Integrität bezogenen Bedürfnisse, Erwartungen und Maßstäbe unterrichtet.

Auf diese Weise ermöglicht die Kommunikation mit anderen staatlichen Stellen, Anbietern, Medien, Bürgerschaft und anderen Interessengruppen die Sammlung und Bereitstellung von Informationen, mittels derer sie ihre Aufgaben besser erfüllen, ihre Ziele besser erreichen und die sie betreffenden Risiken besser steuern kann.

Obwohl der öffentlichen Verwaltung viele Wege und Mittel zur Verfügung stehen, legt jede Dienststelle diese nach Maßgabe ihres Auftrags und ihrer Aufgaben individuell selbst fest.

2.6.4 PLAN FÜR DIE INSTITUTIONELLE KOMMUNIKATION

Kommunikationsmittel der Verwaltung umfassen u. a. Handreichungen, Leitlinien, Anweisungen, Grundsätze, Verfahren, Berichte, Aktenvermerke, Statistiken, Mitteilungen, “Schwarze Bretter”, Websites, das Intranet, Ton- und Bildaufzeichnungen, E-Mails und Reden.

Auf diesem Weg sollte die Qualität der Informationen hinsichtlich Integrität, Zuverlässigkeit, Vollständigkeit, Genauigkeit und Relevanz gewährleistet werden; die Herausgabe unzuverlässiger oder falscher Informationen ist für die Dienststelle rufschädigend und erhöht die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Korruption.

Deshalb sind die internen Informationssysteme entsprechend aufzubauen, zu verwalten und zu testen und ein Plan für ihre kontinuierliche Verbesserung aufzustellen, um die Wirksamkeit und Zuverlässigkeit der übermittelten Informationen zu gewährleisten.

Die Ziele dieses Plans sind am strategischen Plan der Dienststelle auszurichten. Es ist sicherzustellen, dass entsprechende Mechanismen neu auftretende

Informationsbedürfnisse erkennen.

Als Teil des Informationsmanagementprozesses sollte die Dienststelle auch ihre technologische Infrastruktur kontrollieren, analysieren, bewerten und verbessern, um besser auf die Belange der Nutzer eingehen zu können.

Die Leitung der Dienststelle und die obere Führungsebene überprüfen regelmäßig die Qualität der erstellten und weitergeleiteten Informationen gemäß den Vorgaben des Plans zur kontinuierlichen Verbesserung des Informationssystems unter Berücksichtigung der Genauigkeit und Richtigkeit der Inhalte sowie der Sachdienlichkeit und Zugänglichkeit.

Es ist zu beachten, dass die nach außen übermittelten Informationen in der Regel rechtlichen Vorgaben hinsichtlich Transparenz, Rechenschaftslegung und Informationszugang unterliegen. Damit sind die von staatlichen Stellen gesammelten Daten öffentlich; Beamte haben keine Exklusivrechte an den Informationen und diese haben Antragstellern zugänglich zu sein.

Jede Dienststelle hat die Aufgabe, ihre Pflichten hinsichtlich der Freigabe von Informationen zu analysieren und Kommunikationswege einzurichten, über die Daten im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften verbreitet und übermittelt werden.

2.6.5 WIRKSAME INTERNE KOMMUNIKATION

Wirksame interne Kommunikation ist ein zentrales Element, um zu gewährleisten, dass die Integritätsregeln und –vorschriften richtig angewendet werden. Die Botschaft der Leitung im Hinblick auf die Wichtigkeit der Korruptionsprävention ist entsprechend zu verbreiten. Dementsprechend haben staatliche Stellen Mechanismen einzurichten, die einen internen vertikalen, horizontalen und querschnittlichen Informationsfluss ermöglichen, damit eine dynamische, einfache und schnelle Kommunikation zwischen den Hierarchieebenen und Fachbereichen gefördert wird.

Die einzelnen Amtsträger werden durch formelle Verfahren über ihre konkreten Aufgaben unterrichtet, damit sie ihre Zuständigkeiten für den Integritätsschutz und die Verknüpfung ihrer Arbeit mit derjenigen anderer öffentlich Bediensteter und

Dritter kennen. Dies fördertnKorruptionsprävention und hat abschreckende Wirkung.

Die Bediensteten sind ebenso darüber in Kenntnis zu setzen, dass sie, wenn sie feststellen, dass Kontrollmechanismen nicht umgesetzt werden, sie nicht nur den Vorfall, sondern auch dessen Ursachen analysieren und registrieren, um die Behebung der strukturellen Schwächen der Sicherungen zu ermöglichen.

In manchen Fällen sind einzelne Bereiche der Dienststelle vorübergehend oder periodisch an voneinander entfernten Standorten untergebracht. Hier ist eine ständige Kommunikation zwischen der Leitungsebene und den vor Ort tätigen Bediensteten sowie den regionalen Programmen zu gewährleisten.

Eine solche wechselseitige Kommunikation sollte zu Synergien führen, damit alle Bediensteten auf die Erreichung derselben Ziele hinarbeiten und jeder Bereich die Integritätsindikatoren und die Vorgaben zur Korruptionsprävention der anderen Bereiche kennt.

Darüber hinaus sollten interne Verfahren bestehen, mittels derer die Bediensteten die Leitungsebene über relevante Vorgänge und Sachverhalte unterrichten können, ohne sich an ihre unmittelbaren Vorgesetzten zu wenden. Dies erfordert den entsprechenden Handlungswillen der Leitungsebene.

Üblich ist die Bereitstellung von Websites oder E-Mail-Kontakten, Telefonnummern oder Briefkästen. Alle gemeldeten Fälle werden registriert und es wird ihnen nach Maßgabe klarer Zuständigkeitsregelungen angemessen und unverzüglich nachgegangen.

Die Bediensteten müssen sicher sein können, dass sie keine Repressalien zu befürchten haben, wenn sie einen Verdacht auf korrupte Handlungen oder Verstöße melden. Anderenfalls wird die Wirksamkeit des Verfahrens für die Meldung von Unregelmäßigkeiten beeinträchtigt.

Ergänzend zu den Meldeverfahren für Hinweisgeber wird ein Verfahren für Verbesserungsvorschläge für Bedienstete und Dritte eingerichtet in Form von Briefkästen, E- Mail-Adressen oder Hotlines.

Abschließend spielt der Pflichten- und Verhaltenskodex eine wichtige Rolle bei der internen Kommunikation darüber, welche Verhaltensweisen akzeptabel und was die

Konsequenzen unangemessenen Verhaltens sind.

2.6.6 WIRKSAME EXTERNE KOMMUNIKATION

Um mögliche Korruption von Seiten Externer einzudämmen, ist die Pflege wirksamer Kommunikation mit allen Stellen, die einen Einfluss auf die Integrität der Aktivitäten, Programme, Projekte, Vorgänge usw. der eigenen Dienststelle haben könnten, wichtig.

Deshalb sind formelle Kommunikationskanäle mit anderen öffentlichen Stellen, Anbietern, Auftragnehmern, Beratern, der Bürgerschaft und weiteren Interessengruppen einzurichten, die zur Qualität und Gestaltung der Funktionen, Produkte und Dienstleistungen der Dienststelle beitragen können.

Die immer stärkere Nutzung sozialer Netzwerke und technische Neuerungen eröffnen zusätzliche Kommunikationswege. Unabhängig davon, mit welchen Mitteln Informationen aus externen Quellen gewonnen werden, sollten diese bearbeitet, förmlich dokumentiert und fortlaufend so überprüft werden, dass ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit gewährleistet sind.

Ebenso wichtig ist, dass die Dienststelle alle externen Personen oder Stellen, mit denen sie kommuniziert, über die Ethikregeln informiert, nach denen sich ihre Handlungen richten und dass klar vermittelt wird, dass Verstöße wie das Stellen unrichtiger Rechnungen oder der Versuch einer Beamtenbestechung aufgedeckt und geahndet werden.

Die Kommunikationsinfrastruktur ist bei den Dienststellen je nach Art, Größe und Aufgabenstellung unterschiedlich. Jedoch sollte durch klare Grundsätze und Programme, die auch dem Wirtschaftlichkeitsgebot genügen, sichergestellt sein, dass die Kommunikation hohe Standards erfüllt.

2.6.7 BERICHTERSTATTUNG

Zur Kommunikation gehört die Herausgabe von Berichten (z. B. über Haushalt und Finanzen, Tätigkeiten und Programmvollzug), die von Qualität, Inhalt und Umfang her angemessen sind und unter Aufsicht der Leitung, höherer Führungskräfte und sonstiger damit betrauter Personen erstellt werden.

Damit die Berichte die Werte der Institution unterstützen, sind geeignete Verfahren einzurichten, mittels derer wesentliche Grundsätze wie die Zuverlässigkeit von Daten eingehalten werden, um die Vorlage unrichtiger Daten und die Herausgabe von Berichten niedriger Qualität (z. B. infolge unzureichenden Umfangs oder übermäßig komplexer Darstellung) zu verhindern.

Genauso wenig sollten in Berichten Vorgänge und Zahlen über die Situation einer Dienststelle überhöht oder zu niedrig angegeben werden. Deshalb ist eine förmliche Richtlinie für die Berichterstattung zu erlassen und zu dokumentieren, die konkrete Verfahrensregeln für jeden einzelnen Schritt enthält: Sammlung von Informationen, Überprüfung ihrer Sachdienlichkeit und Integrität, abschließende Bestätigung durch die zuständigen Stellen und abschließende Freigabe des Dokuments.

Da die Erstellung der Berichte auf Grundlage nachvollziehbarer und angemessener Verfahren erfolgt, legen Leitung und obere Führungsebene in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich alle Daten über Mitteleinsatz, Haushalt und Jahresabschlüsse offen, die notwendig sind, um sich ein zutreffendes Bild von der Lage der jeweiligen Dienststelle zu machen. Dadurch wird die Transparenz und Rechenschaftslegung gemäß den einschlägigen Rechtsnormen gefördert.

Weil es so wichtig ist, dass die herausgegebenen Berichte den Stand der Aufgabenerfüllung und den Fortschritt bei der Zielerreichung genau wiedergeben, ist es notwendig, dass klare Regelungen zur internen Zuständigkeitsverteilung getroffen werden. Damit kann die Zuständigkeit für die Informationen und die Genehmigungsverfahren auf Bedienstete verschiedener Verantwortungsebenen wirksam verteilt werden.

In der Richtlinie für die Berichterstattung ist festzulegen, dass die Informationen der Leitungsebene zur Verfügung stehen. Für die ordnungsgemäße

Aufgabenwahrnehmung werden die Informationsanforderungen konkretisiert und die sich daraus ergebenden Pflichten der Beteiligten genau definiert.

Die bei der Erarbeitung und Herausgabe von Berichten mitwirkenden Bediensteten sollten den Berichterstattungsprozess einschließlich der Delegation von Zuständigkeiten und der Überprüfungsebenen verstehen, um Doppelarbeit, widersprüchliche Anweisungen und Verwirrung unter den Bediensteten zu vermeiden.

Im Verlauf der Berichterstellung treten gewöhnlich Risiken auf, die sich auf den fehlenden Zusammenhang zwischen operativen und Managementtätigkeiten zurückführen lassen. In der Richtlinie sollte jedoch eine Beziehungsstruktur festgelegt sein, mit der die wirksame Kommunikation zwischen den Führungsebenen gefördert wird.

2.7 ÜBERWACHUNG UND ANPASSUNG

2.7.1 STÄNDIGER ÜBERWACHUNGSPROZESS

Selbst wenn das Korruptionspräventionssystem angemessen ist und keine schwerwiegenden Korruptionshandlungen oder Integritätsverstöße auftreten, haben die Dienststellen wachsam zu bleiben und eine ständige Überwachung einzurichten.

Leitung und obere Führungsebene legen ein Konzept fest, mit dem eine kontinuierliche und wirksame Überwachung gewährleistet wird und das bei Auftreten von Mängeln einer unabhängigen Bewertung unterzogen werden kann. Die Überwachung und Bewertung sollte sich auf die Messung von Ergebnissen und des Fortschritts bei der Zielerreichung konzentrieren, nicht nur auf die Ergebnisse und Fortschritte bei der Umsetzung von Kontrollaktivitäten.

Es können verschiedene Bewertungen für konkrete Aspekte vorgenommen werden, z. B. die Gestaltung und Umsetzung des Konzepts sowie die Bewertung von dessen Wirkungen.

Die Bewertung der Gestaltung des Konzepts trägt zur Bestimmung der Umsetzbarkeit des Korruptionspräventionssystems und seiner Wirksamkeit bei. Sie wird vor Umsetzung der Kontrollmechanismen durchgeführt und beinhaltet die Analyse der Messmethoden nach Maßgabe des konkreten zu lösenden Problems und der Mittel, die zur Verfügung stehen.

Die Bewertung der Umsetzung ist wichtig für die Bestimmung, ob das Programm so gut wie möglich umgesetzt wird. Diese Bewertung wird bei Einführung der korruptionshemmenden Kontrollmechanismen durchgeführt und beinhaltet die Prüfung, ob die Bediensteten richtig handeln.

Die Evaluierung der Wirkung bezweckt die Messung der Wirkung des Systems im Hinblick auf Qualität und Umfang. Sie wird nach Umsetzung des Programms vorgenommen und sieht eine Prüfung vor, ob sich durch Anwendung des Programms die bisherige Situation verbessert hat.

Eine regelmäßige unabhängige Überprüfung bezieht sich auf einzelne Teile des Systems der internen Kontrolle.

Bei der Festlegung von Umfang und Häufigkeit der unabhängigen Bewertungen sind die Ergebnisse der Abschätzung der Korruptionsrisiken zu berücksichtigen. Dies geschieht in der Regel intern und trägt zum Erkennen gefährdeter Bereiche bei.

Außerdem sollten unabhängige Evaluierungen durchgeführt werden, wenn maßgebliche Änderungen in der strategischen Planung vorgenommen wurden, der Personalbestand oder die institutionellen Kapazitäten erhöht oder verringert worden sind oder wenn es zu tiefgreifenden Änderungen der haushaltswirtschaftlichen Informationssysteme gekommen ist.

Selbst wenn es keine Änderungen der die öffentlichen Mittel betreffenden Tätigkeiten gegeben hat,empfehlen sich häufige unabhängige Evaluierungen dieser und anderer korruptionsanfälliger Aktivitäten.

Im Übrigen ist das Konzept für die kontinuierliche Überwachung und die unabhängigen Evaluierungen zu dokumentieren und den Bediensteten zu vermitteln. Dabei ist sicherzustellen, dass die entsprechenden Überwachungsaufgaben von Bediensteten mit entsprechenden fachlichen und ethischen Kompetenzen wahrgenommen

werden.

Die Schlussfolgerungen und Ergebnisse der Evaluierung werden den betreffenden Bediensteten zugänglich gemacht, damit sie ihre Leistung verbessern können und noch effektiver zum Schutz der Integrität beitragen.

2.7.2 AUSWERTUNG DER ERFAHRUNGEN

Die Ergebnisse der Überwachung und Bewertungen sollten zur Verbesserung der Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen zur Steuerung des Korruptionsrisikos genutzt werden. Die Umsetzung eines Korruptionspräventionssystems verhindert die Korruption nicht völlig. Da kein System perfekt ist, können Kontrollmechanismen manchmal umgangen und strukturelle Schwächen nicht immer rechtzeitig erkannt werden.

Deshalb werden im Zuge der Überwachung aufgetretene Korruptionsfälle ausgewertet und die Ergebnisse für dauerhafte Verbesserungen genutzt.

Zwischen Leitungsebene, Antikorruptionsstelle und Innenrevision findet ein Erfahrungsaustausch statt, um spezifische Probleme anzugehen. Diese Rückmeldungsverfahren dienen dazu, strukturelle Mängel aufzudecken, die Korruption ermöglichen und dementsprechend den Integritätsschutz zu verbessern, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen und das erneute Auftreten in Zukunft zu verhindern.

Die unten aufgeführten Fragen dienen dazu, Hinweise zur Korruptionsbekämpfung und zum gezielteren, sparsameren, wirtschaftlicheren und wirksameren Mitteleinsatz einzuholen[46]:

- Wie ist es zu der korrupten oder gegen die Integrität verstoßenden Handlung gekommen?
- Welche Kontrollmechanismen haben versagt? Warum?
- Welche Kontrollmechanismen wurden umgangen? Von wem?
- Warum wurde die Unregelmäßigkeit nicht schon früher entdeckt?

46 Institute of Internal Auditors, Practice Guide “Internal Auditing and Fraud”.

- Welche Anhaltspunkte wurden von den Aufsichtsorganen, der Leitung, der oberen Führungsebene und den mit Kontrollaufgaben befassten Organisationseinheiten übersehen? Warum?
- Wie können künftige Verstöße verhindert bzw. leichter aufgedeckt werden?
- Welche Kontrollmechanismen müssen abgeändert werden?
- Welche Prozesse für den Integritätsschutz müssen verbessert werden?
- Was ist an Fortbildung erforderlich?

3 WEITERE ASPEKTE

3.1 ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN KORRUPTIONSBEKÄMPFUNGSSTELLEN

Die Korruptionsbekämpfung erfordert die Einrichtung von Institutionen mit einschlägigen Kompetenzen[47]. Deshalb ist die Zusammenarbeit zwischen mit Korruptionsbekämpfung befassten Stellen wie ORKB, Sonderinstitutionen oder entsprechenden Kommissionen unabdingbar[48]. Hier ist die Kooperation zu verstärken.

3.2 ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN ORKB

Da Korruption unabhängig von der Regierungsform ein weltweites Phänomen ist, erfordert ihre Bekämpfung das umfassende Engagement aller Länder und die aktive Beteiligung der Bevölkerung, um eine Kultur der öffentlichen Ethik aufzubauen.

In diesem Sinne haben ORKB eine bedeutende Rolle bei der Korruptionsbekämpfung und die Wahrnehmung ihrer entsprechenden Aufgaben kann durch den Erfahrungs- und Wissensaustausch untereinander gefördert werden, wie dies bereits die INTOSAI P-1 Deklaration von Lima feststellt[49]. Gestützt auf ihre Erfahrungen mit

47 Siehe Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption

48 Laut Artikel 38 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption trifft jeder Vertragsstaat die erforderlichen Maßnahmen trifft, um die Zusammenarbeit zwischen seinen Behörden und Amtsträgern auf der einen Seite sowie seinen für die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten zuständigen Behörden auf der anderen Seite zu fördern.

49 Deklaration von Lima, Artikel 15

Prävention, Aufdeckung und Sanktionierung korrupten Verhaltens können ORKB im Rahmen der für sie geltenden Rechtsgrundlagen gemeinsame Ansätze für die Korruptionsbekämpfung erarbeiten, sich über Good Practices austauschen und gemeinsam vorgehen[50].

Zu diesem Zweck kann jede ORKB z. B. Vereinbarungen schließen, um Korruptionshandlungen bei internationalen öffentlichen Beschaffungen aufzudecken bzw. entsprechende Informationen auszutauschen. Außerdem können ORKB, soweit die für sie geltenden Rechtsgrundlagen es zulassen, eine Prüfungszusammenarbeit vereinbaren[51].

3.3 EINRICHTUNG EINER BESONDEREN BEHÖRDE

Es kommt auch die Einrichtung einer Behörde zur Förderung von guter Verwaltungsführung und Korruptionsbekämpfung in Betracht, die auch Korruptionsfälle bearbeitet. Diese könnte auch für die Schulung der Wirtschaft und der Finanzinstitutionen in Sachen Transparenz, Integrität u. ä. zuständig sein. Im Falle internationaler Korruption kann sie auch Verbindungsstelle zu internationalen Institutionen sein.

50 Artikel 43, Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption „...Soweit dies angemessen und mit ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung vereinbar ist, erwägen die Vertragsstaaten die gegenseitige Unterstützung bei Ermittlungen und Verfahren in zivil- und verwaltungsrechtlichen Sachen in Zusammenhang mit Korruption. ..."

51 Im Januar 2011 haben das Oberste Kontrollamt der Tschechischen Republik (NKÚ) und der Bundesrechnungshof (BRH) eine parallele Prüfung zur EU-weiten Vergabe von Bauleistungen im Hochbau und im Straßenbau bzw. der Verkehrsinfrastruktur sowie zur Korruptionsvorbeugung vereinbart. Geprüft im Hinblick auf Korruption wurde auch die Vergabe bei Auftragswerten unterhalb der EU-Schwellenwerte. Vgl auch: http://www.nku.cz/assets/publikace/spolecna-zprava-nku-a-brh-2013_1.pdf