

INTOSAI



Anpassung von Prüfungs- verfahren unter Berücksichtigung des erhöhten Betrugs- und Korruptionsrisikos in der Notfallphase nach einer Katastrophe

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Inhalt

Teil 1: Hintergrund, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Hintergrund | 4 |
| 2. | Zielsetzung, Anwendungsbereich und Struktur | 5 |
| 3. | Begriffsbestimmungen | 8 |
| 4. | Rolle der ORKB | 13 |

Teil 2: Prüfung des erhöhten Betrugs- und Korruptionsrisikos

| | | |
|----|------------------------------------|----|
| 5. | Anwendungshinweise für die Prüfung | 21 |
| 6. | Fragen für weitere Überlegungen | 22 |

Teil 3: Risiken und Warnzeichen 27

Teil 4: Anpassung von Prüfungsverfahren

| | | |
|----|-------------------|----|
| 7. | Planung | 52 |
| 8. | Durchführung | 55 |
| 9. | Berichterstattung | 60 |

Anhänge

- 1. Fragen zur Beurteilung des Korruptionsrisikos**
- 2. Abkürzungen**
- 3. Glossar**

Teil 1: Hintergrund, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

1. Hintergrund

1.1. Katastrophen nehmen an Zahl und Ausmaß zu.

- Schätzungen des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen (UN OCHA) zufolge haben sich die pro Jahr verzeichneten Katastrophen in den vergangenen beiden Jahrzehnten verdoppelt¹.
- Die Anzahl der Menschen, die von Katastrophen betroffen sind, hat sich seit 1980 verdreifacht und wird voraussichtlich bis 2015 jährlich im Durchschnitt 375 Millionen erreichen².
- Nach Angaben des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) leben 75 % der Weltbevölkerung in Gebieten, die zwischen 1980 und 2000 mindestens einmal von einem Erdbeben, einem tropischen Wirbelsturm, Überschwemmungen oder Dürre heimgesucht worden sind³.

1.2. Prognosen zufolge, die in Studien zum Klima und zur Demografie enthalten sind, wird die Häufigkeit von Katastrophen aus vielfältigen Gründen weiterhin ansteigen.

- Für die wachsende Weltbevölkerung müssen Unterkünfte geschaffen werden, was Regierungen häufig veranlasst, Gebäude in katastrophenanfälligen Gebieten zu genehmigen, wodurch sich die Auswirkungen von Erdbeben, Vulkanausbrüchen und Tsunamis zusätzlich verschlimmern.
- Der Ansturm auf knappe natürliche Ressourcen und die Folgen der Umweltverschmutzung können lokale oder auch weitreichende Auswirkungen auf das Klima haben und Hangrutschungen, Überschwemmungen sowie Brände verursachen.
- Bewaffnete Konflikte in Weltregionen, die bereits von Hungersnot betroffen sind, haben zunehmend tragische Folgen.
- Nuklearunfälle und Terroranschläge können potenziell zu enormen Verlusten an Menschenleben und Wohlstand führen.

1.3. Die Verwaltung von Katastrophenhilfe – sowohl innerhalb eines Landes als auch zwischen verschiedenen Ländern – stellt Regierungen, Hilfsorganisationen und Prüfer vor spezifische **Anforderungen**, Risiken und Herausforderungen. Steuerzahler, Parlamente und die Zivilgesellschaft sind besorgt angesichts des Betrugs- und Korruptionsrisikos im Bereich der Katastrophenhilfe, das oftmals zur Abzweigung lebensrettender Ressourcen auf Kosten gefährdeter Menschen führt. Die Frage, wie die ORKB mit den Risiken des Betrugs und der

¹ <http://www.emdat.be/natural-disasters-trends>.

² http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_climate_change2, S. 288.

³ <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/lde/Global-Reports/UNDP%20Reducing%20Disaster%20Risk.pdf>.

Korruption umgehen, ist von zunehmender Wichtigkeit. Im Rahmen des Übereinkommens von Uruguay 1998 einigten sich die Mitglieder der INTOSAI darauf, durch die Entwicklung wirksamer Indikatoren für ein erhöhtes Risiko die Prüfungsstrategie vermehrt auf besonders betrugs- und korruptionsanfällige Bereiche und Vorgänge auszurichten und den Erfahrungsaustausch in Bezug auf Betrug und Korruption mit anderen ORKB zu intensivieren⁴. Die Korruptionsbekämpfung ist eine von fünf strategischen Prioritäten der INTOSAI in ihrem strategischen Plan 2011-2016: "Die INTOSAI muss bei der Korruptionsbekämpfung durch Beispiel führen und kommt ihrer Verantwortung, Transparenz und Prävention zu gewährleisten, durch etliche Aktivitäten und Maßnahmen nach"⁵.

2. Zielsetzung, Anwendungsbereich und Struktur

2.1. Bei der Prüfung von Katastrophenhilfe werden die ORKB mit neuen und akuten Risiken in Bezug auf Betrug und Korruption konfrontiert und stehen vor der Aufgabe, ihre Prüfungsverfahren entsprechend anzupassen. Das gilt besonders für die Notfallphase nach einer Katastrophe, wenn die in normalen Situationen gegebene Wirksamkeit der Kontrollen aufgrund der Dringlichkeit der Lage und des zügigen Eintreffens großer Mengen an Hilfen geringer ist. Das Ziel der ISSAI 5530 ist es,

- Begriffe zu bestimmen und die Rolle der ORKB zu definieren (**Teil 1**);
- die Prüfer an die verfügbaren Anwendungshinweise und Herausforderungen heranzuführen, die sich aufgrund des Betrugs- und Korruptionsrisikos bei Katastrophenhilfe ergeben (**Teil 2**);
- einschlägige Risiken und Indikatoren in Bezug auf Betrug und Korruption in der Notfallphase nach Katastrophen zusammenzutragen und zu veranschaulichen (**Teil 3**) und
- aufzuzeigen, wie Prüfer die Verfahren unter Berücksichtigung der erhöhten Risiken anpassen könnten (**Teil 4**).

2.2. In Anbetracht der ungeheuren Menge an Informationen, die zu diesem Thema vorliegen, erhebt die ISSAI 5530 keinen Anspruch auf Endgültigkeit oder Vollständigkeit. Vielmehr soll sie dazu dienen, die Problematik darzulegen und zu veranschaulichen sowie praktische Lösungen so aufzubereiten, dass Prüfer der ORKB davon profitieren können. Die ISSAI 5530 ist für ORKB nicht verpflichtend und ist nicht als einzig gültiger Leitfaden zu betrachten. Sie kann ergänzend zu den ISSAI der Ebene drei und vier verwendet werden, vornehmlich zur ISSAI 1240 "Die Verantwortung des Abschlussprüfers bei dolosen Handlungen". Sie werden von der INTOSAI herausgegeben und sind auf der Website des Komitees für Fachliche Normen abrufbar⁶. Die

⁴ http://9iacc.org/papers/day4/ws2/d4ws2_mborge.html.

⁵ <http://www.intosai.org/uploads/germanintosaistrategicplan20112016j.pdf> S. 9 . Das Thema wird auf allen Ebenen der INTOSAI und bei gemeinsam mit der UNO, der OECD und der Weltbank abgehaltenen Konferenzen behandelt. Die INCOSAI 1998 war der Untersuchung der Rolle der ORKB bei der Korruptionsbekämpfung gewidmet.⁵ Die 20. UN/INTOSAI-Konferenz über die öffentliche Finanzkontrolle 2009 war ganz der Rolle der INTOSAI im internationalen Netzwerk der Korruptionsbekämpfung gewidmet.

⁶ <http://www.issai.org/composite-316.htm>.

zusätzlichen Anwendungshinweise, die in der ISSAI 5530 enthalten sind, sollen die internationalen Prüfungsgrundsätze und Prüfungshandbücher der ORKB nicht ersetzen, sondern ergänzen, und können von den ORKB nach Maßgabe ihres Mandats, ihrer Praktiken und der vorliegenden Katastrophensituation eingesetzt werden.

- 2.3. Teil 3 der ISSAI 5530 enthält Beispiele für die Betrugs- und Korruptionsrisiken und damit verbundene Warnzeichen, sogenannte "Red Flags". Die Auflistungen in diesem Teil der ISSAI können bei der Planung und Durchführung von Prüfungen von praktischem Nutzen sein. Sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und können von den Prüfern je nach Bedarf erweitert werden⁷. Teil 4 befasst sich mit dem Ablauf von Prüfungen der Rechnungsführung und enthält Vorschläge für Anpassungen der Verfahren unter Berücksichtigung des erhöhten Betrugs- und Korruptionsrisikos. Die ISSAI 5530 beschränkt sich jedoch nicht auf die Prüfung der Rechnungsführung. Die zusätzlichen Anwendungshinweise, Beispiele und bewährten Verfahren, die erörtert werden, gelten für Ansätze im Bereich der Prüfung der Rechnungsführung, der Wirtschaftlichkeitsprüfung und der Compliance-Prüfung. In Anbetracht der Tatsache, dass Betrug und Korruption auch solche Handlungen beinhalten können, die nicht auf identifizierbare oder signifikante Weise in Abschlüssen zu Buche schlagen, können Prüfer die Anwendung zweier oder mehrerer Ansätze in Erwägung ziehen, wenn es um die Einbeziehung von Betrugs- und Korruptionsfragen bei der Prüfung von Katastrophenhilfe geht⁸.
- 2.4. Die Betrugsermittlung ist Teil des Mandats einiger ORKB. Diese ORKB verfügen häufig über spezielle Einheiten, die mit entsprechend ausgebildeten Fachleuten versehen sind. In den meisten Fällen führen ORKB allerdings keine Ermittlungen durch, sondern arbeiten mit Ermittlungsbehörden zusammen. In anderen Fällen können die Ermittlungsbehörden die ORKB ersuchen, ihre Prüfungstätigkeit in Bereichen, in denen Verdacht auf Betrug oder Korruption besteht, einzustellen, um die Erkenntnisse des Ermittlungsteams nicht zu gefährden. Betrugs- und Korruptionsermittlungen werden oft von der zuständigen Behörde (z. B. der ORKB) im Auftrag der Justiz durchgeführt, wenn bereits ein Betrugs- oder Korruptionsverdacht besteht. Solche Ermittlungen dienen dazu, Täuschungen ans Licht zu bringen, und werden erst abgeschlossen, wenn ausreichende Nachweise für das Ausmaß des Problems zusammengetragen wurden.
- 2.5. Die 5500er-Serie der ISSAI über Katastrophenhilfe befasst sich in erster Linie mit Naturkatastrophen wie Erdbeben, Tsunamis, Erdbeben und Überschwemmungen, obwohl die genannten Leitfäden und bewährten Verfahren in den meisten Fällen auch auf solche Katastrophen anwendbar sind, die vom Menschen verursacht wurden oder sich aus einer Mischung aus natürlichen und anthropogenen Ursachen ergeben. Zwar ist der Großteil der Katastrophenhilfe humanitäre Hilfe, doch können diese Anwendungshinweise auch bei Prüfungen von nicht humanitärer Katastrophenhilfe herangezogen werden (z. B. Hilfe zur

⁷ Es wäre eine Bereicherung für die ISSAI 5530, wenn im Zuge ihrer Überarbeitung die Listen aktualisiert und neue Beispiele hinzugefügt würden.

⁸ Siehe ISA 320 "Die Wesentlichkeit bei der Planung und Durchführung einer Abschlussprüfung" und ISA 240 "Die Verantwortung des Abschlussprüfers bei dolosen Handlungen".

Milderung der Auswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt nach Umweltkatastrophen). Ebenso gelten die Risiken und Warnzeichen in Teil 3 nicht allein für Betrug und Korruption, sondern sie können auch auf andere Kontrollmängel, wie etwa Verschwendung und Ineffizienz, hindeuten. Die ISSAI 5530 wurde für ORKB erarbeitet, kann aber auch von anderen Prüfern oder interessierten Kreisen eingesetzt werden.

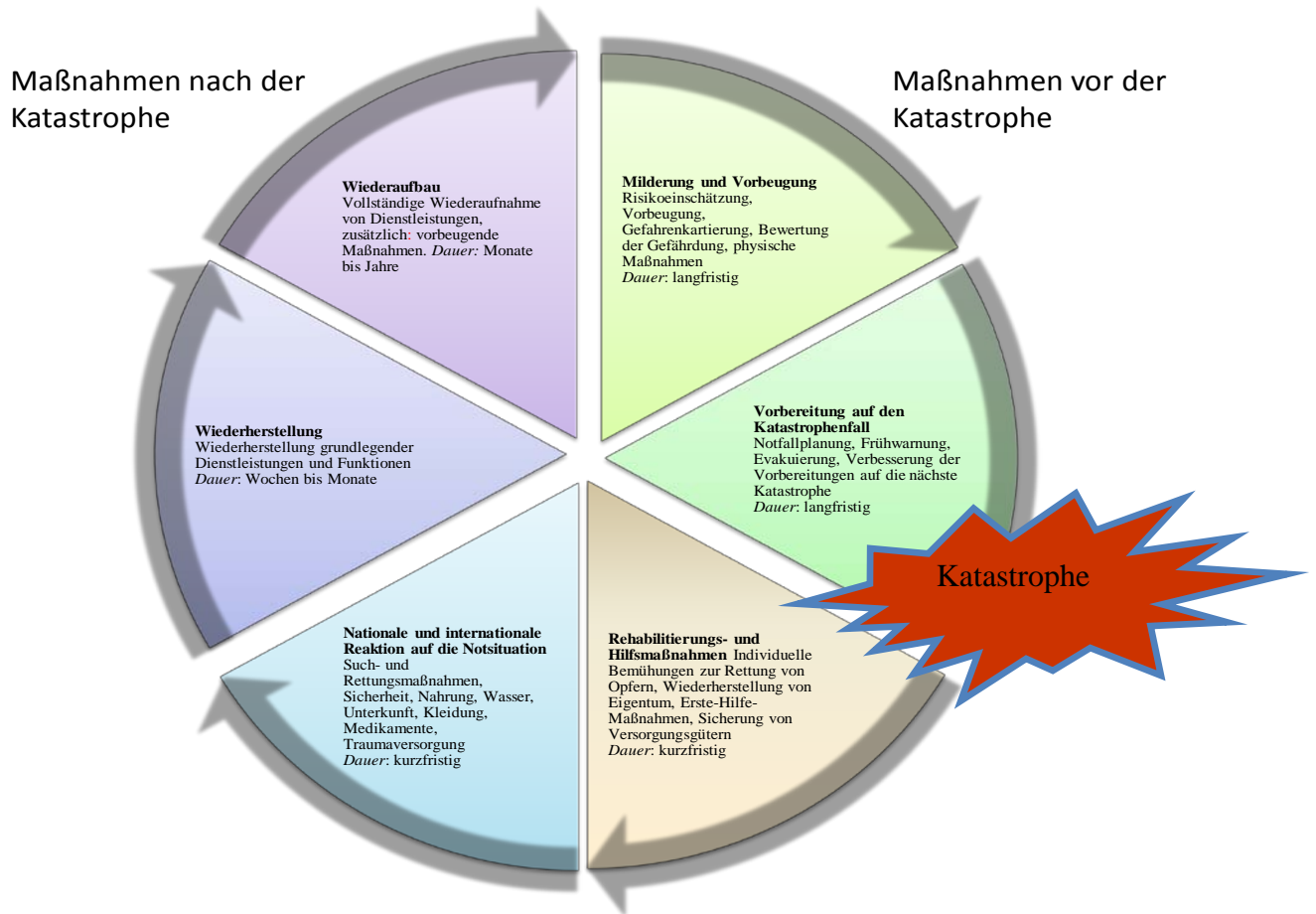
3. Begriffsbestimmungen

- 3.1 Die Vereinten Nationen definieren Katastrophen als schwere Störung der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, die hohe menschliche, materielle, ökonomische und ökologische Verluste und Folgen verursacht und die Fähigkeit der betroffenen Gemeinschaft oder Gesellschaft übersteigt, diese aus eigener Kraft zu bewältigen⁹, und **Katastrophenhilfe** als Hilfeleistung zur Unterstützung von Menschen, die einer Naturkatastrophe oder einem Konflikt zum Opfer gefallen sind, bei der Befriedigung ihrer grundlegenden Bedürfnisse und der Wahrnehmung ihrer Rechte¹⁰.
- 3.2 Das Katastrophenmanagement kann als Zyklus dargestellt werden, der die Maßnahmen vor und nach einer Katastrophe umfasst. Abbildung 1 veranschaulicht die verschiedenen Aktivitäten des Katastrophenmanagements innerhalb des Katastrophenmanagement-Zyklus. Die Notfallphase innerhalb des Zyklus folgt unmittelbar dem Eintreten der Katastrophe. Zu den **Maßnahmen der Notfallphase** zählen "Sofort- und Hilfsmaßnahmen", "nationale und internationale Reaktion auf die Notsituation" und erste, dringliche Maßnahmen der "Wiederherstellung". In jeder Phase des Katastrophenmanagement-Zyklus kann es zu Abzweigungen der Katastrophenhilfe durch Betrug oder Korruption kommen. Die ISSAI 5530 befasst sich jedoch schwerpunktmäßig mit den spezifischen Risiken, die in der Notfallphase auftreten.

⁹ http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf.

¹⁰ http://fts.unocha.org/exception-docs/aboutfts/fts_criteria_for_posting_contributions.pdf.

Abbildung 1: Der Katastrophenmanagement-Zyklus



Quelle: Erstellt für die WG AADA¹¹ (Arbeitsgruppe über die Rechenschaftspflicht und Prüfung von Katastrophenhilfe) von der ORKB Indonesien.

- 3.3 Die **Notfallphase nach einer Katastrophe** zeichnet sich durch die Dringlichkeit der eingeleiteten Maßnahmen aus. Die ersten Maßnahmen, insbesondere im Fall von Naturkatastrophen, werden üblicherweise sowohl von der Regierung (einschließlich des Militärs) als auch von Akteuren der Zivilgesellschaft auf lokaler und nationaler Ebene des betroffenen Landes geleitet. Sind die lokalen und nationalen Kapazitäten überfordert, werden Aufrufe zur internationalen Unterstützung gestartet. Katastrophenhilfe kann aus lokalen,

¹¹ Working Group on Accountability for and the Audit of Disaster-related Aid

regionalen, nationalen und internationalen Quellen stammen und aus privaten und öffentlichen Mitteln sowie durch Unternehmen finanziert werden. Die Hilfe kann von Regierungsstellen, nationalen, regionalen oder lokalen Behörden oder Agenturen sowie NRO jeder Art verwaltet und ausgezahlt werden, die entweder eigens für die Katastrophe eingerichtet wurden oder bereits bestehende Außenstellen nationaler und internationaler NRO sind¹².

3.4 Während der Notfallphase wird Katastrophenhilfe bereitgestellt, um die unmittelbaren Bedürfnisse der Opfer zu decken und die Verluste so gering wie möglich zu halten. Sie ist im Allgemeinen für folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Rettung und Bergung (Soforthilfedienste, Rettungsmannschaften, Suche vermisster Personen, Identifizierung und Behandlung oder Bestattung von Opfern);
- materielle Nothilfe und -dienste (Unterkunft, Wasser, medizinische Versorgung, sanitäre Einrichtungen);
- Nahrungsmittelsoforthilfe (Beschaffung, Transport und Lieferung wesentlicher Nahrungsmittel- und Trinkwasservorräte und Einrichtung zusätzlicher Ernährungsprogramme);
- Koordinierung der Katastrophenhilfe, Schutz- und Hilfsdienste (Wiederherstellung der grundlegenden Logistik, Infrastruktur und Kommunikationsmittel).

3.5 Die Rolle der Regierung ist je nach Natur und Ausmaß der Notsituation unterschiedlich. Die Notsituationen können verschiedene Formen annehmen: Sie reichen von Naturkatastrophen bis zu Kriegen und können entweder eine rasche Wirkung zeigen (etwa Erdbeben) oder langsam einsetzende Folgen haben (etwa Dürren). Bei Kriegen und in anderen komplexen Situationen kann die Regierung eine geringere Rolle spielen. Nach Naturkatastrophen hingegen spielt die Regierung üblicherweise eine stärkere Rolle, sowohl in den von der Katastrophe betroffenen Ländern als auch in Drittländern, wenn es um die Bereitstellung von Hilfe nach der Katastrophe geht. Üblicherweise übernimmt die Regierung des Landes, in dem sich die Katastrophe ereignet, die Führung in den ersten Stunden und Tagen nach der Katastrophe. Andere Regierungen bringen sich ein, indem sie bilaterale und multilaterale Hilfe bereitstellen, sobald das Ausmaß und die Tragweite der Katastrophe deutlich werden. Die Notfallphase kann nur einige Tage oder mehrere Monate andauern, je nach Art und Größenordnung der Katastrophe und abhängig davon, wie sehr die betroffenen Länder darauf vorbereitet sind.

3.6 Aufgrund der massiven Mobilisierung von Ressourcen, der Ausweitung von Maßnahmen und der Notwendigkeit, rasch Hilfe zu leisten, während der Notfallphase stehen die geschwächten oder beschädigten Institutionen und deren Personal stark unter Druck. Katastrophen verdeutlichen und verschärfen bestehende Schwächen innerhalb eines Landes,

¹² Siehe Übersicht über die an der Bereitstellung, Koordination, Lieferung und Berichterstattung von Katastrophenhilfe beteiligten Einzelpersonen und Stellen auf der Website von *Global Humanitarian Assistance*.
<http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/humanitarian-aid-network>.

wie etwa inadäquate interne Kontrollsysteme, schwache oder gefährdete politische Systeme und Rechtssysteme oder große humanitäre Ungleichheiten. Ferner ist es möglich, dass innerhalb des von der Katastrophe betroffenen Landes bereits Korruption herrscht und betrügerische oder korrupte Handlungen dort als "normale Geschäftspraktiken" gelten.

- 3.7 Nimmt die Dringlichkeit der Soforthilfemaßnahmen ab und sind die wichtigsten Grundbedürfnisse der betroffenen Bevölkerung gedeckt, verlagert sich der Schwerpunkt von der Katastrophenhilfe auf den Wiederaufbau der physischen Infrastruktur und die Wiederetablierung von Ärzten, Krankenhaus-, Lehr- und Verwaltungspersonal. In der Phase des "Wiederaufbaus" des Katastrophenmanagement-Zyklus findet die Rückkehr zu normalen Verfahren statt und die standardmäßigen Kontrollen greifen. Viele der spezifischen, mit der Notfallphase verbundenen Risiken in Bezug auf Betrug und Korruption sollten in der Zeit entsprechend zurückgehen. Eine Vielzahl der in der ISSAI 5530 hervorgehobenen Betrugs- und Korruptionsrisiken bestehen während des gesamten Zyklus der Katastrophenhilfe sowie im Allgemeinen bei jeder Art von Entwicklungshilfe¹³. Häufig kommt es zu beträchtlichen Überschneidungen zwischen den verschiedenen Phasen des Katastrophenmanagement-Zyklus bzw. zwischen Katastrophenhilfe und Entwicklungshilfe, besonders wenn Krisen lange andauern.
- 3.8 Unter einer **dolosen Handlung** (Betrug) versteht man eine absichtliche Handlung einer oder mehrerer Personen aus dem Kreis des Managements, der für die Überwachung Verantwortlichen, der Mitarbeiter oder Dritter, wobei durch Täuschung ein ungerechtfertigter oder rechtswidriger Vorteil erlangt werden soll¹⁴. **Korruption** ist der Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen¹⁵. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) enthält zwar keine Definition von Korruption, doch sie kriminalisiert eine Vielzahl von mit Korruption verbundenen Vergehen¹⁶. Die ISSAI 5530 setzt sich mit Fehlverhalten auseinander, das dazu führt, dass Katastrophenhilfe nicht wie vorgesehen die betroffene Zielbevölkerung erreicht. Dieses Fehlverhalten kann finanzieller Art sein (Betrug, Bestechung, Erpressung, Schmiergelder, Veruntreuung usw.) oder auch nicht finanzieller Art (Korruption, Vettern- oder Günstlingswirtschaft, die Manipulation oder Abzweigung von Hilfsmitteln zugunsten nicht anvisierter Gruppen, Missbrauch einer Monopolstellung über natürliche Rohstoffe, Hilfeleistung im Austausch gegen sexuelle Handlungen, Nötigung des Organisationspersonals oder des Begünstigten selbst dazu, Fehlverhalten zu ignorieren, missbräuchliche Einflussnahme, Amtsmissbrauch usw.). In der ISSAI 5530 werden all diese

¹³ Beispielsweise sollten Prüfer bei Beschaffungen, die mit hohen öffentlichen Ausgaben für Wiederaufbauprojekte verbunden sind, die Betrugs- und Korruptionsrisiken im Auge behalten. Ferner bestehen wichtige Fragen im Zusammenhang mit Steuereinnahmen und Versicherungsleistungen, die von den Prüfern sorgfältig untersucht werden müssen. Zur Veranschaulichung sei auf die Erfahrungen Neuseelands im Zuge der Wiederaufbaumaßnahmen nach den Erdbeben von Christchurch verwiesen: <http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>.

¹⁴ ISA 240/11 in ISSAI 1240.

¹⁵ http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq.

¹⁶ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>.

unfairen und unrechtmäßigen Verhaltensweisen unter dem Doppelbegriff "**Betrug und Korruption**" zusammengefasst.

3.9 Zu den **Tätern** im Zusammenhang mit Betrug und Korruption zählen:

- nationale oder lokale Regierungsbeamte;
- internationales oder lokales Personal von NRO (Management und andere Bereiche);
- Lieferanten, Auftragnehmer oder Transportunternehmen;
- lokale ehrenamtliche oder bezahlte Hilfskräfte;
- lokale Eliten oder Mitglieder der Gesellschaft mit guten Verbindungen;
- lokale oder nationale Politiker;
- falsche Begünstigte, die Profit aus der Notsituation zu schlagen versuchen.

3.10 Zu den **Opfern** von Betrug und Korruption zählen:

- die wahren Begünstigten, die von der Katastrophe betroffen sind;
- sozial, wirtschaftlich, politisch und kulturell benachteiligte Gruppen;
- potenzielle Lieferanten, Auftragnehmer oder Transportunternehmen;
- Steuerzahler (national oder international);
- private Geber (Einzelpersonen oder Unternehmen);
- Länder, in denen Betrug und Korruption auftreten, da ihr geschädigter Ruf dazu führen kann, dass bei zukünftigen Katastrophen weniger Hilfsmittel gespendet werden.

4. Rolle der ORKB

4.1. Als externe Prüfer der öffentlichen Finanzen sind die ORKB mit der Herausforderung konfrontiert, bei der Durchführung von Prüfungen das Betrugs- und Korruptionsrisiko einzukalkulieren. Die entsprechende Rolle der ORKB ist vom jeweiligen Mandat abhängig. Wie das folgende Beispiel zeigt, kann die Ausstattung der ORKB mit entsprechenden Befugnissen zu zufriedenstellenden Ergebnissen führen.

Bekämpfung der Korruption in Indonesien¹⁷

2004 zählte Indonesien zu den korruptesten Ländern der Welt und nahm im weltweiten Korruptionsindex von Transparency International Platz 137 ein. Nach der Einführung weitreichender Reformen ab 2003 und der Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption 2006¹⁸ nahm Indonesien 2011 nur noch Platz 100 ein. Die Reformen betrafen großteils die Wiederherstellung der Unabhängigkeit und Autonomie der ORKB von Indonesien (Audit Board of the Republic of Indonesia). Im Einklang mit der Deklaration von Lima der INTOSAI von 1977 genießt die indonesische ORKB Unabhängigkeit in folgender Hinsicht:

- Prüfung des gesamten öffentlichen Sektors;
- Finanzierung direkt durch das Parlament;
- eigenständige Festlegung ihrer Organisation;
- eigenständige Bestimmung ihrer Prüfungsprogramms und
- eigenständige Auswahl ihres Personals.

Seit der Einführung der Reformen stieß die ORKB von Indonesien auf 318 mutmaßliche Betrugs- und Korruptionsfälle, von denen 64 strafrechtlich verfolgt und 13 noch nicht verhandelt wurden. Hunderte Millionen USD werden derzeit für den Staat zurückgewonnen. Schon allein in einem Fall stieß die ORKB auf 100 Millionen USD, die vom Personal einer großen Bank in bar abgehoben worden waren, um Staatsanwälte zu bestechen, damit sie Anklagen gegen ehemalige Bankdirektoren fallenlassen, und um Gesetzgebungsorgane zu bestechen, damit sie Einfluss auf die Besetzung des Bankdirektoriums ausüben.

Quelle: Indonesische ORKB.

- 4.2. Anlässlich der INCOSAI 1998 einigten sich die ORKB darauf, dass die ORKB sich bemühen können und sollten, eine für Betrug und Korruption ungünstige Umgebung zu schaffen. Wie in der Deklaration von Lima, die von der INTOSAI 1977 angenommen wurde, festgehalten ist, sollten die SAI unabhängig sein und über angemessene Prüfungskompetenzen verfügen, um auf wirksame Weise zur Bekämpfung von Betrug und Korruption beizutragen¹⁹. Dies wird zudem in den Allgemeinen Richtlinien der INTOSAI für die staatliche Finanzkontrolle betont. Dort heißt es, dass Prüfer "Sachverhalten (...) gegenüber aufmerksam sein [müssen], die auf Betrug, ungerechtfertigte oder unrechtmäßige Ausgaben (...) hinweisen könnten"²⁰.
- 4.3. Die ORKB können die Problematik im Zusammenhang mit Betrug und Korruption bei der Katastrophenhilfe während des gesamten Katastrophenmanagement-Zyklus angehen. In der Phase vor der Katastrophe können die ORKB die Bereitschaft im Hinblick auf die Notfallphase nach einer Katastrophe bewerten, indem sie das Nationale Integritätssystem (NIS) prüfen und

¹⁷ <http://www.bpk.go.id/web/files/2009/02/corruption2009-vienna-11-13-feb-2009.pdf> und <http://www.thejakartaglobe.com/home/bpk-reflects-on-8-years-of-graft-cases-and-some-eye-popping-numbers/509096>.

¹⁸ Indonesien wurde im ersten Jahr des ersten Zyklus des Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption geprüft. Die Prüfung Indonesiens wurde vom Vereinigten Königreich und von Usbekistan durchgeführt. Die Ergebnisse der Prüfung sind auf der Website <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1187232e.pdf> abrufbar.

¹⁹ http://9iacc.org/papers/day4/ws2/d4ws2_mborge.html.

²⁰ ISSAI 200/2.2.41.

zu einer Betrugs- und Korruptionsbekämpfungsstrategie im Rahmen der Maßnahmen der Vorbereitung auf den Katastrophenfall beitragen. In den Textziffern 4.4 bis 4.12 dieses Leitfadens werden Wege aufgezeigt, wie die ORKB hierbei vorgehen können. Nach einer Katastrophe können die ORKB zeitgerechte, geeignete und gut vorbereitete Prüfungen von Katastrophenhilfe durchführen. Den Beobachtungen der ORKB hinsichtlich mutmaßlicher Betrugs- und Korruptionsfälle sollte gründlich nachgegangen werden, und Empfehlungen in Bezug auf Systeme und Kontrollmängel sollten Verbesserungen der Betrugs- und Korruptionsbekämpfungsstrategie nach sich ziehen.

Nationales Integritätssystem

4.4. Das NIS umfasst die wichtigsten Institutionen in Staat und Gesellschaft (*Governance Institutions*), die für die Betrugs- und Korruptionsbekämpfung zuständig sind²¹. Diese Institutionen werden auch als Pfeiler der NIS bezeichnet und umfassen die Exekutive, Legislative und Judikative, die ORKB, Strafverfolgungsbehörden, Medien, Zivilgesellschaft und Unternehmen. Die ORKB können prüfen, ob das NIS ordnungsgemäß funktioniert, um die Vorbeugung und Abschreckung in Bezug auf Betrug und Korruption sicherzustellen. Da sie selbst zu den Pfeilern der NIS zählen, können die ORKB etwa prüfen, ob die ORKB gesetzlich und in der Praxis

- angemessene Unabhängigkeit genießt und über ausreichend Ressourcen verfügt, um wirksam zu arbeiten;
- über ein angemessenes Mandat und angemessene Verfahren verfügt, um ihre Rolle auszuüben;
- ausreichend Zugang zu Exekutiv- und Legislativorganen hat, um ihr Arbeitsprogramm auszuführen und Bericht über erzielte Ergebnisse zu erstatten;
- sicherstellen kann, dass ihren Bemerkungen und Empfehlungen auf angemessene und zeitgerechte Weise nachgegangen wird.

4.5. Die ORKB können darüber hinaus sicherstellen, dass innerhalb ihrer eigenen Organisationen solide Rahmenbedingungen für die Integrität herrschen. Die Mitarbeiter sollten sich des Risikos bewusst sein, dass auch sie kompromittierenden Situationen ausgesetzt sein können und sollten wissen, wie sie sich diesbezüglich zu verhalten haben. Die ORKB sollten über einen Verhaltenskodex verfügen, der vom Personal zu unterzeichnen ist. Sie können ferner in Erwägung ziehen, ihre eigene Integrität zu prüfen, indem sie das von der INTOSAI entwickelte INTOSAINT-Instrument anwenden²². Bei der Beurteilung der allgemeinen NIS eines Landes können die ORKB die Durchführung von Integritätsbewertungen zur Vorbereitung des Personals auf die Risiken von Betrug und Korruption in Verbindung mit Katastrophensituationen empfehlen.

²¹ http://cism.my/upload/article/201106161156410.NIS_toolkit.pdf.

²² http://www.courtsofaudit.com/english/Publications/Topics/IntoSAINT/Basic_principles_of_IntoSAINT.

- 4.6. Die ORKB können darauf hinweisen, dass der Umfang, in dem Betrug und Korruption auftreten, von der Stärke des NIS abhängig ist. Ein gutes NIS beinhaltet eine gute Governance mit den richtigen Kontrollmechanismen, das Vorliegen einer wirksamen Betrugs- und Korruptionsbekämpfungsstrategie sowie die Einrichtung und Anwendung eines soliden internen Kontrollsystems. Die Governance-Struktur für Katastrophensituationen sollte auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene gut ausgearbeitet sein. Es sollte ein Governance-Rahmen eingerichtet und mitgeteilt werden, der eine Rechenschaftspflicht in Bezug auf Ergebnisse, die Aufgabenteilung, die Weisungskette, Feedbackmechanismen und Informationsfluss zwischen den verschiedenen Akteuren umfassen sollte. Die ORKB sollten die Solidität des Governance-Rahmens und die Wirksamkeit seiner Funktionsweise durch Prüfungen der Katastrophenhilfe überprüfen. Ist das NIS geschwächt, können Einzelpersonen Anreizen unterliegen oder Druck ausgesetzt sein, betrügerische oder korrupte Handlungen zu begehen, oder die Gelegenheit erhalten, derartiges Verhalten zu gestatten, und mit Einstellungen konfrontiert werden, die ein solches Verhalten rechtfertigen. Ein wirksames Strafverfolgungssystem (einschließlich der Möglichkeit, Ermittlungen durchzuführen und Betrug und Korruption zu verfolgen) ist entscheidend.
- 4.7. Noch wichtiger im Zusammenhang mit der Aufdeckung und Vorbeugung von Betrug und Korruption ist der politische Wille der Exekutive, die Empfehlungen und Schlussfolgerungen der ORKB über Betrug und Korruption öffentlich zu machen, weiterzuverfolgen und umzusetzen²³. Mangelt es an Willen, werden die Kapazität und Wirksamkeit sowie der Ruf der ORKB untergraben. Die ORKB sollten besonders darauf achten, dass ihre Bemerkungen und Empfehlungen in Bezug auf Betrug und Korruption angemessen weiterverfolgt werden, damit rasch vorbeugende Maßnahmen eingeleitet werden können. Diese Sichtbarkeit hat eine wichtige **abschreckende Wirkung**. Wie wertvoll Prüfungen zur Abschreckung potenzieller Täter im Bereich Betrug und Korruption sind, veranschaulicht die Schlussfolgerung einer kürzlich durchgeführten Feldstudie in Indonesien, die ergab, dass mit der steigenden Wahrscheinlichkeit von Prüfungen das Versickern von Ausgaben um 8 % zurückging²⁴.
- 4.8. Die ORKB können von der engen Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft profitieren, die dabei helfen können, sicherzustellen, dass die Medien und das nationale Parlament Prüfungsergebnissen und Empfehlungen gebührend Aufmerksamkeit schenken. Die ORKB können die Umsetzung von Artikel 13 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption durch ihre Regierung prüfen. Gemäß dem Artikel sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die aktive Beteiligung der Gesellschaft bei der Vorbeugung und Bekämpfung von

²³ Die Bedeutung des politischen Willens bei der Korruptionsbekämpfung wurde immer wieder von der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption betont. Ferner stimmten sämtliche Vertragsstaaten zu, sich dem Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption zu unterziehen und demonstrierten so ihren Willen, die im Überprüfungsverfahren identifizierten Herausforderungen bei der Umsetzung zu ermitteln und in Angriff zu nehmen.

²⁴ Indonesia KDP evaluation by National Bureau of Economic Research <http://www.mendeley.com/research/monitoring-corruption-evidence-from-a-field-experiment-in-indonesia-1/>.

Korruption zu fördern²⁵.

- 4.9. Ferner sollten wirksame und kulturell angepasste Beschwerdemechanismen für Personal und Begünstigte sowie ein angemessener Hinweisgeberschutz vorliegen. Die meisten Fälle von Betrug und Korruption werden mithilfe von Hinweisen und dank Hotlines aufgedeckt, bei denen Betrugsfälle vertraulich gemeldet werden können. Diese Kanäle haben sich als besonders wichtig erwiesen, wie das folgende Beispiel zeigt.

Anonyme Hinweise an die israelische ORKB

Zwei 2010 von der ORKB Israels gemeldete Fälle verdeutlichen, wie wichtig es ist, dass ORKB eingegangenen Hinweisen Beachtung schenken. Im ersten Fall veranlasste eine anonyme Beschwerde die ORKB dazu, einen Gesundheitsfonds zu prüfen, wobei langfristige Managementfehler auf allen Ebenen der Beaufsichtigung und Überwachung zutage kamen. Die Bemerkungen zogen strafrechtliche Maßnahmen wegen Bestechung, Betrug und Vertrauensbruch nach sich. Im zweiten Fall führten eingegangene anonyme Beschwerden zu Verurteilungen und Gefängnisstrafen für ehemalige hochrangige Beamte der nationalen Arbeitergewerkschaft wegen Diebstahls, Betrugs und Geldwäsche sowie wegen falscher Registrierung von Unternehmensunterlagen.

Quelle: Büro des Comptrollers und Ombudsmannes des Staates Israel

- 4.10. Die ORKB sollten bekannt machen, dass die Öffentlichkeit Verdachtsmeldungen an sie übermitteln kann, etwa über die Website der ORKB. Die ORKB der USA fordert die Öffentlichkeit ausdrücklich dazu auf, mögliche Betrugsfälle zu melden. Sie richtete zu diesem Zweck eine gesicherte Internetverbindung namens FraudNet²⁶ ein. Die ORKB des Vereinigten Königreichs veröffentlichte eine Reihe von Berichten zum Thema Betrug und arbeitet eng mit der Nationalen Betrugsbehörde (*National Fraud Authority*) zusammen. Die Öffentlichkeit ist dazu aufgefordert, ihre Bedenken hinsichtlich des Missbrauchs öffentlicher Gelder über eine Hinweisgeber-Hotline auf der Webseite der britischen Betrugsbehörde zur Sprache zu bringen²⁷. Die norwegische ORKB verwendet einen webbasierten "Hinweis-Kanal", der von anderen ORKB in ihrem Peer-Review 2011 als bewährtes Verfahren bezeichnet wurde, das die anderen ORKB befolgen sollten²⁸. Die ORKB sollten solche Mitteilungen ernst nehmen, und wenn die Mittel oder Mandate zur Untersuchung von Hinweisen nicht vorhanden sind, sollten sie an die zuständige Ermittlungsbehörde weitergegeben werden.

Betrugs- und Korruptionsbekämpfungsstrategie

- 4.11. Im Zusammenhang mit der Vorbereitung auf Katastrophen können die ORKB ferner überprüfen, ob Strategien zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung vorhanden sind und falls

²⁵ Siehe <http://www.ansa-eap.net/resources/thematic/piloting-participatory-audit/>.

²⁶ <http://www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm/>.

²⁷ http://www.nao.org.uk/about_us/contact_us/whistleblowing_concerns.aspx.

²⁸ <http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Publikasjoner/Documents/Peer%20review%202011.pdf>, Ziffer 63.

ja, ob sie sämtliche Risiken abdecken und ob sie angewandt werden. Sind keine vorhanden, können die ORKB zur Entwicklung einer geeigneten Strategie beitragen. Wesentliches Ziel im Hinblick auf eine wirksame Betrugs- und Korruptionsbekämpfungsstrategie ist es, vorbeugende, aufdeckende und reaktive Kontrollen einzurichten und durchzuführen.

- **Vorbeugende** Kontrollen dienen dazu, zunächst das Betrugs- und Korruptionsrisiko zu reduzieren.
- **Aufdeckende** Kontrollen dienen dazu, mögliche Betrugs- und Korruptionsfälle aufzudecken.
- **Reaktive** Kontrollen sollen sicherstellen, dass korrektive Maßnahmen ergriffen und durch betrügerische und korrupte Handlungen entstandene Schäden behoben werden.

Im Folgenden ist ein Beispiel für vorbeugende Kontrollen aufgeführt, die im Anschluss an Bemerkungen einer ORKB verstärkt wurden.

Mutmaßlicher Betrug im Bereich Straßenbau führt zu reaktiven und verbesserten vorbeugenden Kontrollen

Im Zusammenhang mit seiner Prüfung der Rechnungsführung 2007 untersuchte die ORKB der Europäischen Union die Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Hilfgeldern der Europäischen Union, die für die Sanierung einer wichtigen Straße in Madagaskar bereitgestellt worden waren. Die Arbeiten wurden täglich von einer vertraglich beauftragten Ingenieursfirma beaufsichtigt. Als aber die Prüfer selbst die Straße abmaßen, stellte sich heraus, dass die tatsächliche Straßenbreite bedeutend geringer war als die zur Berechnung der Zahlungen an das beauftragte Straßenbauunternehmen herangezogene Breite. Der Fall wurde dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zur ausführlichen Ermittlung zur Kenntnis gebracht. Die Feststellung der ORKB veranlasste die Europäische Kommission dazu, ihre Verfahren abzuändern und regelmäßige technische Prüfungen von Bauaufträgen zu verlangen. In diesem Fall erfüllten die reaktiven Kontrollen ihren Zweck und führten zu einer Verschärfung der vorbeugenden Kontrollmaßnahmen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 4.12. Eine ORKB, die mit der Prüfung von Maßnahmen der Vorbereitung auf den Katastrophenfall befasst ist, kann die Erarbeitung oder Verbesserung einer Betrugs- und Korruptionsbekämpfungsstrategie vorschlagen. Sie kann eine Beurteilung der Art der Betrugs- und Korruptionsrisiken durchführen, die Geeignetheit der bereits vorhandenen Kontrollen untersuchen, um diese Risiken zu mindern und gegebenenfalls Verbesserungen empfehlen. Diese Arbeit kann als Grundlage für die Entwicklung von Kontrollen dienen, die speziell auf die Vorbeugung, Aufdeckung und Bewältigung ermittelter Risiken im Einklang mit dem gesetzlichen und sonstigen regulatorischen Rechtsrahmen ausgerichtet sind. Die rasche Reaktion auf Katastrophenhilfe ist zum Beispiel wesentlich für die Minimierung des Schadens, die Förderung eines wirksamen Einsatzes der Hilfe und die Vermeidung des Betrugs- und Korruptionsrisikos. Damit die betroffene Bevölkerung zügig mit Gütern und

Dienstleistungen versorgt wird, müssen die Auftragsvergabeverfahren gut definiert sein und vorab getestet werden²⁹. Solche Empfehlungen sollten an diejenigen weitergegeben werden, die für die Schaffung der Betrugs- und Korruptionsbekämpfungsstrategie zuständig sind. Die ORKB können anschließend die Ausgestaltung, Umsetzung und operative Wirksamkeit der Kontrollen im Rahmen ihrer Prüfung der Katastrophenvorsorge untersuchen³⁰.

4.13. Die ORKB können die Herausforderung des Betrugs- und Korruptionsrisikos auf verschiedene Weise angehen, unter anderem indem sie:

- prüfen, ob die Katastrophenbereitschaft der Regierungen das erhöhte Betrugs- und Katastrophenrisiko berücksichtigt;
- klare Stellungnahmen über die Geeignetheit interner Kontrollen in Bezug auf die Vorbeugung und Aufdeckung von Betrug und Korruption abgeben;
- die Annahme von Strategien zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung durch die Regierungen und ihre Umsetzung anregen;
- prüfen, ob Geber über Online-Beschwerdemechanismen verfügen³¹;
- eine klare und hinreichend publik gemachte Hinweisgeber- und Beschwerdepolitik verfolgen;
- Prüfungsprogramme unter Einbeziehung umfassender Prüfungsverfahren und Tests anpassen, um die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung von Betrug und Korruption stark zu erhöhen;
- technische Prüfungen und physische Untersuchungen vor Ort durchführen;
- feststellen, ob das Vorliegen von Betrug und Korruption das Prüfungsurteil zum Jahresabschluss beeinflusst;
- testen, ob der Einsatz der betreffenden Gelder mit den anwendbaren Rechtsvorschriften im Einklang steht;
- untersuchen, ob bei der Verwendung der Mittel für die Katastrophenhilfe Fragen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit hinreichend Bedeutung beigemessen wurde;
- Empfehlungen zur Vorbeugung von Betrug und Korruption für die Zukunft formulieren³²;
- ihren Zugang zum Parlament nutzen, um die Angemessenheit der NIS zu kommentieren, und gegebenenfalls Maßnahmen, etwa zur besseren Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, empfehlen³³;

²⁹ Siehe <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/15578738.PDF>.

³⁰ Siehe ISSAI 5510 "Die Prüfung der Katastrophenvorsorge". <http://www.issai.org/composite-280.htm>.

³¹ Solche Mechanismen werden von großen Entwicklungsbanken und anderen Finanzeinrichtungen betrieben, siehe Weltbank <http://www.cao-ombudsman.org/> und Asiatische Entwicklungsbank <http://compliance.adb.org/>

³² Der Leitfaden "*Handbook on Preventing Corruption in Humanitarian Organisations*" (Handbuch zur Korruptionsprävention in humanitären Organisationen) kann in dieser Hinsicht von Nutzen sein. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_of_good_practices_preventing_corruption_in_humanitarian_operations

³³ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>. Dieses Übereinkommen wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen und trat am 14. Dezember 2005 in Kraft. Es stellt ein mächtiges Rechtsinstrument bei der Betrugs- und Korruptionsbekämpfung dar und wurde bislang von 164 Ländern unterzeichnet (Dezember 2012).

- Wege suchen sicherzustellen, dass auf ihre Empfehlungen Maßnahmen folgen, indem enge Verbindungen zum Parlament und zu den Exekutivorganen gestärkt, Berichte auf den Websites der ORKB veröffentlicht und Fälle, in denen den Empfehlungen der ORKB nicht nachgekommen wurde, aktiv weiterverfolgt werden, und
- anderen Bereichen der Regierung mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie die Qualität des eigenen Integritätssystem prüfen und dabei Transparenz über die Ergebnisse der Beurteilung wahren und weiterführende Maßnahmen veröffentlichen³⁴.

4.14. Die ORKB sind in einer guten Position, um eine bedeutende Rolle bei der Abschreckung, Vorbeugung und Aufdeckung von Betrug und Korruption zu spielen. So können ORKB in Mitgliedstaaten der OECD beispielsweise die Umsetzung der Grundsätze der OECD-DAC für geberseitige Aktivitäten im Bereich der Korruptionsbekämpfung überprüfen. Nach Maßgabe dieser Grundsätze sind die Geberländer dazu verpflichtet, die Kapazitäten der Zivilgesellschaft zur Förderung und Überwachung von Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Korruptionsbekämpfung zu unterstützen und zu stärken. Es wird darin ferner hervorgehoben, wie wichtig es ist, dass OECD-Geber in ihrem eigenen Land in Bereichen wie der Wiedererlangung von Vermögenswerten, Geldwäsche und Ratifizierung und Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption aktiv sind³⁵.

4.15. Prüfen ORKB in Ländern, die Katastrophenhilfe empfangen, und ORKB in Ländern, die Katastrophenhilfe leisten, dieselben Mittel oder Mittel, die zur Unterstützung der betroffenen Bevölkerung aufgebracht werden, kann die Koordinierung ihrer Bemühungen zweckdienlich sein. ORKB in Empfängerländern prüfen nationale Mittel sowie solche, die von Geberregierungen, internationalen Agenturen, NRO und privaten Gebern bereitgestellt werden. ORKB in Geberländern prüfen ausländische Hilfszahlungen, die ihre Regierungen bilateral den Regierungen der betroffenen Ländern oder internationalen Organisationen oder NRO bereitstellen. In jedem Fall können die erhöhten Betrugs- und Korruptionsrisiken ermittelt und Informationen ausgetauscht werden. Die ORKB von Empfänger- wie von Geberländern können vom Erfahrungsaustausch profitieren und möglicherweise gemeinsame, koordinierte oder parallele Prüfungen mit Fokus auf Betrugs- und Korruptionsrisiken durchführen. Derartige Maßnahmen werden dadurch erleichtert, dass transparente und harmonisierte Finanzdaten im Zusammenhang mit den Hilfen öffentlich zugänglich gemacht werden (für weitere Informationen hierzu siehe INTOSAI GOV 9250³⁶).

4.16. Die ORKB können außerdem partizipatorische Prüfungen durchführen. So führte etwa die ORKB der Philippinen eine Wirtschaftlichkeitsprüfung von Straßenprojekten in enger Zusammenarbeit mit einem Netzwerk von zivilgesellschaftlichen Organisationen durch, die

³⁴ Die ORKB können auch ihre eigene Vorbereitung auf den Katastrophenfall bewerten, indem sie überprüfen, ob sie über einen Notfallplan (*Business Continuity Plan*) verfügen und ob dieser Plan geeignet ist. Das Komitee für den Ausbau von Sachkompetenzen der INTOSAI hat für diesen Bereich einen Leitfaden erstellt. Siehe <http://cbc.courdescomptes.ma/index.php>.

³⁵ Siehe <http://www.u4.no/publications/uncac-and-the-participation-of-ngos-in-the-fight-against-corruption/>.

³⁶ INTOSAI GOV 9250: "Integrierter Rahmen für finanzielle Rechenschaftspflicht".

sich für die Korruptionsbekämpfung einsetzen³⁷. In einem anderen Beispiel in Uganda wurde im Rahmen einer Studie über Korruptionsbekämpfung empfohlen, dass der Rechnungshof einen regelmäßigen Prozess in Gang setzt, bei dem Prüfungen öffentlicher Infrastrukturprojekte den nationalen und lokalen Gemeinschaften angekündigt werden und Versammlungen auf Gemeinschaftsebene stattfinden, um die Ergebnisse der Prüfung nach Abschluss der Infrastrukturprojekte zu besprechen. Die Ergebnisse der Prüfungen werden in den Medien der jeweiligen Bezirke bekanntgegeben. Der Rechnungshof verpflichtete sich, drei bis vier Prüfungen mit dieser Art der Bürgerpartizipation durchzuführen³⁸.

³⁷ Siehe <http://www.ansa-eap.net/resources/thematic/piloting-participatory-audit/>.

³⁸ Siehe http://www.eprc.or.ug/pdf_files/corruptiontrends2011.pdf.

Teil 2: Prüfung des erhöhten Betrugs- und Korruptionsrisikos

5. Anwendungshinweise für die Prüfung

- 5.1. Der wesentliche Referenzrahmen für ORKB zum Thema Betrug ist die ISSAI 1240 "Die Verantwortung des Abschlussprüfers bei dolosen Handlungen" ³⁹. Dieser Praxisleitfaden der INTOSAI enthält ergänzende Anweisungshinweise für Prüfungen im öffentlichen Sektor zum ISA 240. Die ORKB sollten beide Normen gemeinsam betrachten. Die ISA 240 konzentriert sich auf dolose Handlungen, die zu wesentlichen aus Manipulationen der Rechnungslegung und aus Vermögensschädigungen resultierenden falschen Darstellungen im Abschluss führen, und besagt, dass der Prüfer ein Prüfungsurteil darüber abzugeben hat, ob der Abschluss in allen wesentlichen Belangen in Übereinstimmung mit einem maßgebenden Regelwerk der Rechnungslegung aufgestellt wurde. Wie die ISSAI 1240 ergänzend feststellt, entstehen im Umfeld des öffentlichen Sektors zusätzliche Pflichten für Prüfer, und der Prüfer muss die Risiken doloser Handlungen in Verbindung mit diesen zusätzlichen Pflichten berücksichtigen ⁴⁰.
- 5.2. Die ISSAI 1240 führt zusätzlich den Begriff "Missbrauch" an, definiert als Abweichung vom Konzept der Rechtschaffenheit ⁴¹. Es wird festgehalten, dass wenn Informationen auf einen vorliegenden Missbrauch hindeuten, die Prüfer im öffentlichen Sektor erwägen sollten, ob der Missbrauch quantitative oder qualitative Auswirkungen auf den Abschluss haben könnte ⁴². Die ISSAI 5530 geht davon aus, dass, während dolose Handlungen, außer im Fall geheimer Absprachen, tendenziell Spuren hinterlassen, andere unlautere Handlungen wie Korruption im Abschluss zwar weniger gut zurückverfolgt werden können, aber aus der Sicht der Begünstigten der humanitären Maßnahmen dieselben Folgen haben können. Die ISSAI 1240 und ISA 240 enthalten klare Anleitungen für die Prüfung der beurteilten Risiken wesentlicher falscher Darstellungen aufgrund von dolosen Handlungen. Die ISSAI 5530 befasst sich mit einem breiteren Spektrum an Fehlverhalten, das möglicherweise nicht quantifizierbar ist, aber dennoch vorkommt. Die Berücksichtigung von Korruption und Betrug (und anderer in Textziffer 3.8 dieser ISSAI definierter Arten von Fehlverhalten) in Prüfungsverfahren ist in internationalen Prüfungsstandards weniger gut ausgearbeitet, teilweise, weil diese Frage weniger leicht zu definieren ist. Die nachfolgenden Textziffern 6.1 bis 6.10 untersuchen Fragestellungen, die die Prüfer im Umgang mit Betrugs- und Korruptionsrisiken im Rahmen ihrer Prüfungen berücksichtigen sollten. Der Fokus liegt auf dem Bereich Katastrophenhilfe, aber es können durchaus Parallelen zu Prüfungen in anderen Bereichen gezogen werden.

³⁹ Siehe [http://www.issai.org/media\(966,1033\)/ISSAI_1240_G.pdf](http://www.issai.org/media(966,1033)/ISSAI_1240_G.pdf).

Zu den weiteren Normen der INTOSAI, die sich mit den Pflichten von Prüfern in Bezug auf Betrug und Korruption im öffentlichen Sektor befassen, zählen die ISSAI 1000, 1200, 1210, 4000 und 4200.

⁴⁰ ISSAI 1240/4.

⁴¹ ISSAI 1240/6.

⁴² ISSAI 1240/9.

6. Fragen für weitere Überlegungen

- 6.1. Je früher Prüfer das Katastrophengebiet besuchen können, desto besser wird ihr Verständnis der Sachlage sein⁴³. Es ist für ORKB nicht immer möglich, die Anwesenheit von Prüfern in den **ersten Phasen eines Notfalls** zu gewährleisten. Die Mandate einiger ORKB, beispielsweise des indischen Rechnungshofs (*Office of the Comptroller and Auditor General of India*), schließen dies sogar aus. In anderen Fällen begeben sich die Prüfer vor Ort, sobald sich die Katastrophe ereignet hat. In jedem Fall müssen die Prüfer alle Informationen nutzen, die sie erheben können, und sich dabei auch auf ihre Erfahrung und ihr Urteilsvermögen stützen, um Schlussfolgerungen über das Ausmaß des Risikos zu ziehen, mit dem sie bei der Prüfung konfrontiert sind. Es zählt zu den größten Herausforderungen für Prüfer der ORKB, die verschiedenen Betrugs- und Korruptionsrisiken bei den Maßnahmen in den verschiedenen Phasen nach einer Katastrophe zu erkennen.
- 6.2. Das Ausmaß des Betrugs- und Korruptionsrisikos in Notsituationen ist groß. Es bestehen zahlreiche inhärente **Risikofaktoren** im Zusammenhang mit der äußeren Umgebung, den Planungsprozessen und Systemen, der Bevölkerung und den Organisationen sowie Kontrollen. Die ORKB können hier von der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen profitieren, weil diese wichtige Informationen liefern können, zu denen die ORKB sonst möglicherweise keinen Zugang haben. Die Risikofaktoren können während der Planung oder auch während der Durchführung einer Prüfung angegangen werden. Die Prüfer der ORKB sollten jedoch berücksichtigen, dass trotz des erhöhten Risikos Betrug und Korruption in der Katastrophenhilfe nicht unbedingt öfter auftreten als in anderen Bereichen der Entwicklungshilfe. Jeder vorliegende Missbrauch ist jedoch zu verurteilen, denn er kann dazu führen, dass Hilfe, die zur Rettung von Leben und Linderung von Leiden gespendet wird, ihren ursprünglichen Zweck verfehlt.
- 6.3. Betrug und Korruption werden üblicherweise nicht bei Prüfungen nach Standardprüfungsverfahren aufgedeckt, da der/die Täter, alleine oder **in geheimer Absprache** mit anderen, versucht/versuchen, die verübte betrügerische oder korrupte Handlung durch Manipulation von Unterlagen oder sonstigen Nachweisen zu vertuschen. Zusätzlich erschwert wird die Aufdeckung von Betrug und Korruption, wenn Personal in verantwortungsvollen Positionen (etwa Manager) darin verwickelt ist. Prüfer sollten sich nicht auf Standarddokumente verlassen, sondern wachsam Ereignisse in ihrer Umgebung beobachten und **Spuren weiterverfolgen**, sofern es sinnvoll und machbar ist und wenn Verdachtsmomente bestehen. Diesbezüglich ist die Bedeutung von physischen und Vor-Ort-Kontrollen hervorzuheben.

⁴³ Siehe die Beispiele in Anhängen 6 und 7 der ISSAI 5520 über Katastrophenhilfe. Der ORKB von Peru gelang es, Betrug und Korruption nach dem Erdbeben von Pisco aufzudecken, und konnte sachdienliche Empfehlungen abgeben, weil sie sich schon in einem frühen Stadium an den Ort der Katastrophe begeben hatte. Die ORKB von China leistete einen Beitrag zu einer Betrugs- und Korruptionsbekämpfungsstrategie, indem sie sich nach einem Erdbeben vor Ort in Wiederherstellungs- und Wiederaufbauprojekte einbrachte und dabei von Beginn an bis zu ihrem Abschluss präsent war.

Geheime Absprache bei physischen Kontrollen von Sägewerken in Raipur, Indien

Es waren hohe Rechnungen, für physische Kontrollen von Sägewerken 2003 und 2004 beglichen worden, obwohl die Arbeitsleistung nie erbracht worden war. Der Betrug war vor der Auszahlung nicht aufgedeckt worden, weil die vorhandenen vorbeugenden Kontrollen aufgrund **geheimer Absprache** zwischen vier Gruppen von Einzelpersonen im Kontrollsystem fehlschlagen. Der Conservator of Forests (hoher Beamter des Forstdienstes) hatte die Überprüfungen in Auftrag gegeben. Dabei überschritt das Ressort seine finanziellen Kompetenzen. Die Waldaufseher, die für die Bestätigung der Durchführung der physischen Kontrollen zuständig waren, bereiteten gefälschte Belege vor, die vom Förster genehmigt wurden. Die Auszahlungsanträge wurden an den Divisional Forest Officer (Bereichsforstbeamten) übermittelt und von diesem genehmigt. Später wurde dieser zum Conservator of Forests befördert. Aufdeckende Kontrollen waren zwar vorhanden (Prüfung der Ausgabenerklärungen und Register), wurden aber nur selten durchgeführt, und die Prüfer verfolgten die Hinweise auf Betrug nicht zeitgerecht. Der Betrug wurde schließlich von Prüfern aufgedeckt, die im Begriff waren, die Auszahlung von Beträgen zu überprüfen, die den täglichen Grenzbetrag für Schecks überstiegen.

Quelle: Indischer Rechnungshof.

- 6.4. Wie in anderen Prüfungsbereichen sollten die Prüfer von Katastrophenhilfe die **berufsübliche kritische Grundhaltung**⁴⁴ an den Tag legen, was kontinuierliches Hinterfragen von Informationen und Prüfungsnachweisen beinhaltet, die auf Betrug oder Korruption hindeuten könnten. Von der Echtheit der Aufzeichnungen und Unterlagen ist auszugehen, solange das Prüfungsteam nicht Grund hat, das Gegenteil anzunehmen. Wenn aufgrund von im Verlauf der Prüfung ermittelten Umständen Zweifel an der Echtheit oder Genauigkeit von Unterlagen oder Verfahren entstehen, sollte das Prüfungsteam weitere Ermittlungen anstellen.

Misslungene Aufdeckung von Betrug in Depots trotz Bemerkungen von Prüfern in Kerala, Indien

Bei der Wasserbehörde von Kerala führten die Einheit für Bestandsüberprüfung und leitende Ingenieure unzulängliche Prüfungen von Depots durch und verstießen damit gegen das Verfahrenshandbuch. Trotz wiederholter Bemerkungen seitens der Prüfer hinsichtlich der unangemessenen Periodizität der physischen Kontrollen der Lagerbestände wurden vom Management keinerlei Maßnahmen ergriffen und von den Prüfern keine weiteren Arbeiten durchgeführt. Die Situation wurde nicht behoben, die Kontrollmängel blieben, und Betrüger nutzten diesen Umstand über einige Jahre hinweg aus. Der Betrug wurde schließlich aufgedeckt, als 2003 infolge einer Beschwerde einer Gewerkschaft eine ordnungsgemäße Inventur durchgeführt wurde.

Quelle: Indischer Rechnungshof.

- 6.5. Dem Prüfungsteam sollte bewusst sein, dass im Zusammenhang mit Katastrophenhilfe auch vereinzelte betrügerische oder korrupte Handlungen, die nur geringen finanziellen Schaden verursachen (z. B. die Abzweigung einiger Säcke Reis), wesentliche Auswirkungen auf die Prüfungsergebnisse haben können, denn es liegen womöglich viele solcher Handlungen vor, die gemeinsam eine beachtliche Menge betrügerischer Handlungen ergeben. Die Handlung selbst

⁴⁴ <http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/a008-2010-iaasb-handbook-isa-200.pdf> A18-A22.

kann darüber hinaus insofern **aufgrund ihrer Art als wesentlich**⁴⁵ betrachtet werden, als einerseits bedürftige Einzelpersonen deswegen auf lebenswichtige Versorgung verzichten müssen und andererseits die Handlung rechtswidrig ist. Wie wichtig die Aufdeckung und Meldung von Betrugs- und Korruptionsfällen ist, ergibt sich aus dem **Kontext**, zumal den Gebern dadurch vermittelt wird, dass jeglichem Missbrauch ihrer Spende entgegengewirkt wird. Ein zusätzlicher Faktor ist das Reputationsrisiko: Die Meldung von Korruptionsfällen mit geringen Folgen kann Empfängerländer motivieren, die Umsetzung geeigneter Strategien zur Vermeidung von Betrug und Korruption zu verbessern und sicherzustellen. Das folgende Beispiel aus Uganda veranschaulicht die Folgen von Korruptionseuthüllungen (in diesem Fall Handlungen mit erheblichen finanziellen Folgen) für die Reputation einer Empfängerregierung.

*Abzweigung von Hilfsgeldern auf Privatkonten*⁴⁶

Der Rechnungshof von Uganda war aufgrund fehlender Aufzeichnungen nicht in der Lage, eine gesetzliche Wirtschaftlichkeitsprüfung des Einsatzes von Gebermitteln durch das Amt des Premierministers abzuschließen. Er informierte die Regierung darüber, dass sein Recht auf Zugang zu Information beschnitten worden war. Zur selben Zeit kam es in den Medien zu einer negativen Berichterstattung über das Missmanagement von Mitteln in derselben Abteilung. Der Rechnungshof leitete zusätzlich zur laufenden gesetzlichen Prüfung ein spezielles Ermittlungsverfahren ein, das zur Aufdeckung der Veruntreuung führte. Der Sonderermittlungsbericht ergab, dass rund 15 Millionen USD durch betrügerische Überweisungen auf verschiedene private Bankkonten veruntreut worden waren. Als Reaktion auf den Bericht des Rechnungshofs stellten diverse Geberländer in Erwartung der Ergebnisse einer unabhängigen Untersuchung ihre Hilfszahlungen an das Amt des ugandischen Premierministers ein.

Quelle: "Special investigation report on the allegations of financial impropriety in the Office of the Prime Minister" (Sonderermittlungsbericht über die mutmaßlichen finanziellen Unregelmäßigkeiten im Büro des Premierministers), ORKB Uganda, Oktober 2012.

- 6.6. Bei der Planung, Durchführung und Berichterstattung einer Prüfung sollte die ORKB eine klare Unterscheidung zwischen vorsätzlichen betrügerischen bzw. korrupten Handlungen einerseits und **Ineffizienz, Inkompetenz und Verschwendung** andererseits vornehmen. Letztere können die gleichen, wenn nicht noch größere Folgen auf die Wirksamkeit von Katastrophenhilfe haben, weshalb beide Gruppen berücksichtigt werden sollten.
- 6.7. Die **Risikobeurteilung**, die vom Prüfer bei der Planung einer Prüfung durchgeführt wird, gewinnt zusätzlich an Bedeutung, wenn erhöhtes Betrugs- und Korruptionsrisiko besteht. Dementsprechend sollten bei der Risikobeurteilung durch die Prüfer der ORKB, die Prüfungen der Notfallphase nach einer Katastrophe planen, die Natur und Art der Risikofaktoren analysiert und ein Verständnis dafür entwickelt werden, wo die wesentlichen Gefahren in Bezug auf

⁴⁵ Siehe ISA 320 "Die Wesentlichkeit bei der Planung und Durchführung einer Abschlussprüfung und ISA 240 "Die Verantwortung des Abschlussprüfers bei dolosen Handlungen".

⁴⁶ <http://thestory.ie/2012/11/13/that-ugandan-report-on-misappropriation-of-irish-aid/> und <http://www.oag.go.ug/index>.

Betrug und Korruption liegen. Diese Beurteilung ermöglicht es den Prüfern, eine Entscheidung darüber zu treffen, ob die geplanten Prüfungsverfahren zu ändern sind oder nicht.

- 6.8. Ein wichtiges Werkzeug für die Anpassung von Prüfungsverfahren unter Berücksichtigung des erhöhten Betrugs- und Korruptionsrisikos ist der Einsatz von Warnzeichen, sogenannten "**Red Flags**", die auf potenzielle Probleme hindeuten. "Red Flags" sind Hinweise oder eine Reihe von Umständen, die ungewöhnlich sind oder von normalen Tätigkeiten abweichen. Sie deuten darauf hin, dass etwas außergewöhnlich ist und möglicherweise näher untersucht werden sollte. Die folgenden Beispiele zeigen den Nutzen von "Red Flags" für die Prüfer.

Physische Kontrollen durch Prüfer ergeben Warnzeichen für Betrug und Korruption

Im Zuge ihrer Prüfung der Rechnungsführung in Bezug auf die Jahresrechnung 2011 der Europäischen Kommission überprüfte die ORKB der Europäischen Union (EU) routinemäßig eine Maschine, für die eine Finanzierung aus EU-Mitteln beantragt worden war. Die Kaufunterlagen und der Erstattungsantrag ergaben nichts Auffälliges, doch als die Prüfer die Maschine selbst untersuchten, bemerkten sie Folgendes:

- die Produktionsplakette der Maschine war versetzt und
- die dritte Ziffer der Seriennummer war manipuliert worden.

Die Prüfer erkannten diese Zeichen als "Red Flags", die auf die Notwendigkeit weiterer Untersuchungen hindeuteten, kontaktierten den Importeur der Maschine und stellten fest, dass

- die an der Maschine angebrachte Seriennummer nicht existierte;
- die den Prüfern vorgelegte Nummer der Konformitätsbescheinigung nicht existierte;
- die Produktionsplakette nicht so angebracht worden war, wie der Importeur sie angebracht hätte.

Es stellte sich heraus, dass die betreffende Maschine ein altes Produkt war, das der Antragsteller aus zweiter Hand erworben und mit einem weitaus höheren Wert als neu angegeben hatte. Im Einklang mit den EU-Vorschriften wurde der mutmaßliche Betrugsfall an die zuständige Ermittlungsbehörde zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet.

Quelle: *Europäischer Rechnungshof.*

Zahlungen an Auftragnehmer aufgrund gefälschter Abmessungen in Tamil Nadu, Indien

Die Prüfer des indischen Rechnungshofs stellten fest, dass 86 % des vertraglich festgesetzten Betrags ausgezahlt wurde, obwohl nur zwei von sieben für den Stausee von Shenbagathope vertraglich vereinbarten Sperren gebaut worden waren. Die Beträge wurden ausgezahlt, obwohl folgende Warnzeichen vorlagen:

- *Es wurden keine physischen Kontrollen durch den zuständigen Ingenieur durchgeführt.*
- *Die Zahlungen stimmten nicht mit dem erhaltenen Material überein.*
- *Der Ingenieur wurde suspendiert.*
- *Der neue Ingenieur benachrichtigte seinen Vorgesetzten über die Diskrepanzen, die ihm während der Amtszeit seines Vorgängers aufgefallen waren.*

Die leitenden Ingenieure verabsäumten es, vor der Genehmigung der Auszahlung der Rechnungen die Messangaben im Detail zu überprüfen. Auch die Prüfer verabsäumten es, die Messangaben zu überprüfen, und verfolgten die Fehlschläge des Managements beim Abgleich der Zahlungen, Vertragsbedingungen und Arbeitsleistung nicht weiter. Darüber hinaus reagierten die Prüfer nicht auf die Suspendierung des Ingenieurs.

Quelle: *Indischer Rechnungshof, 2006.*

6.9. Die Prüfer der ORKB können "Red Flags" bei der Planung und Durchführung von Prüfungen einsetzen. In vielen Fällen erstellen auch Management und interne Prüfer Listen von Warnzeichen, die auf Betrugs- und Korruptionsrisiken hindeuten. Bei der Beurteilung der Stärke interner Kontrollen können die Prüfer der ORKB die Geeignetheit und den Einsatz von "Red Flags" durch eine Stelle evaluieren. Die Prüfer der ORKB sollten ferner bedenken, dass in Notsituationen voraussichtlich unzählige potenzielle "Red Flags" auftreten, deren Anwesenheit aber nicht automatisch bedeutet, dass tatsächlich Betrug oder Korruption vorliegen. Den Warnzeichen sollte jedoch auf jeden Fall Beachtung geschenkt werden, besonders denen, die in den Berichten anderer Prüfer hervorgehoben werden.

6.10. Als Beispiele für möglichen Betrug bzw. Korruption in der Notfallphase nach einer Katastrophe sind folgende Warnzeichen zu nennen:

- ungerechtfertigte oder übermäßige Umgehung von Kontrollen durch das Personal;
- unregelmäßige oder unzulänglich begründete Überwachungsmaßnahmen;
- Auszahlungen und Verteilungsmuster, die trotz der in einer Notsituation stattfindenden Entwicklungen unverändert bleiben;
- unübliche Transaktionen, Finanzierungsanträge oder Spesenansprüche;
- Verzögerungen bei der Übermittlung angeforderter Informationen;
- bedeutsame oder ungewöhnliche Abänderungen an den Lieferanten- oder Begünstigtenlisten;
- Transaktionen, für die keine entsprechenden Unterlagen oder keine übliche Genehmigung vorliegen;
- Bewerksstellung von Bestellung, Auszahlung und Verteilung durch das Personal;
- Beschwerden von Begünstigten oder Medienberichte über die Abzweigung von Hilfsmitteln oder Bereitstellung von minderwertiger Nahrung, Versorgung oder Unterbringung;
- an der Hilfskette beteiligte Einzelpersonen, die unerklärbare Anzeichen von Wohlstand zur Schau stellen;
- vermehrte Einstellung von Personen einer bestimmten Gruppe oder von Verwandten;
- intransparente Einstellungsprozesse;
- Fehlen eines Verhaltenskodex oder ähnlicher Kontrollen in Bezug auf das Verhalten des Personals;
- Angestellte, die Verfahren und Vorschriften wenig Achtung entgegenbringen;
- Angestellte, die sich weigern, Urlaub zu nehmen oder zuhause zu bleiben, wenn sie krank sind.

Teil 3: Risiken und Warnzeichen

Teil 3 der ISSAI 5530 enthält Beispiele für Risiken und Warnzeichen, die auf diese Risiken in der Notfallphase nach einer Katastrophe hindeuten können. Sofern vorhanden, werden zur Veranschaulichung Beispiele angegeben.

- Der erste Risikofaktor ist die allgemeine Umgebung des betroffenen Landes, über die sich die Prüfer der ORKB von Beginn der Prüfung an informieren sollten.
- Die in den Abschnitten B bis D aufgeführten Risiken beziehen sich auf spezifische Funktionen in der Katastrophenhilfekette.
- Die Risiken in den Abschnitten E bis J folgen den Phasen der Notsituation.
- Die Risiken in den Abschnitten K bis L betreffen zwei wichtige Arten von Hilfe in der Notfallphase nach Katastrophen.

Die Liste von Beispielen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und sollte mit den eigenen Erfahrungen der Prüfer ergänzt werden. Viele der Risiken und Warnzeichen betreffen nicht nur Betrug und Korruption oder die Katastrophenhilfe. Sie können auch für andere Prüfungsbereiche oder für Prüfungen gelten, die nicht konkret auf Betrug und Korruption ausgerichtet sind.



RISIKEN UND WARNZEICHEN

A. Risiken in Bezug auf die allgemeine Umgebung

Betrugs- und Korruptionsfälle nach Katastrophen ereignen sich eher in komplexen Situationen und/oder dann, wenn bereits vor der Katastrophe in hohem Maße Korruption, eine schwache Regierung, keine Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, eine schwache Rechtsstaatlichkeit und keine Kontrolle durch die Medien vorhanden waren⁴⁷. Das Risiko nimmt zu, wenn die Krise sehr plötzlich und ohne Vorzeichen eintritt und wenn Wert und Volumen der Katastrophenhilfe groß sind. Das Betrugs- und Korruptionsrisiko ist ferner in Umgebungen größer, in denen das Image der Hilfsakteure negativ ist (sie gelten als verschwenderisch und die Bedürfnisse missachtend), Transparenz und Rechenschaftspflicht gering sind und die Zielbevölkerung schwach, unorganisiert und ungebildet ist und keinen Zugang zu Informationen über ihre Rechte hat.

⁴⁷ Mehr hierzu siehe Teil 1 dieser ISSAI, Textziffern 4.4 bis 4.12.

Auswirkungen mangelnder Aufklärung über Lebensmittelhilfe, Kenia⁴⁸

In einer Studie zur Integrität der Lebensmittelhilfe in Kenia stellte Transparency International fest, dass Lebensmittelhilfe ohne Vorankündigung und ohne Hinweis darauf, wie die entsprechenden Prioritäten gesetzt werden sollten, im Büro des Gebietsbeauftragten eintraf. Der Informationsmangel führte zu unterschiedlichen Interpretationen und einem Ad-hoc-Ansatz bei der Zuweisung der Hilfe. Er bot darüber hinaus Gelegenheit für Abzweigungen und lokale Verdachtsmomente in Verbindung mit Betrug und Korruption, unabhängig davon, ob sie begründet waren oder nicht.

Quelle: Transparency International Kenia.



Warnzeichen in Bezug auf das allgemeine Umfeld

- Das Land schneidet in den *Worldwide Governance Indicators* der Weltbank, dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International oder den GRECO-Beurteilungen des Europarats schlecht ab (siehe Teil 4, Textziffer 7.2 dieses Leitfadens).
- Das Land hat das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) nicht ratifiziert oder hat zu schwache Durchführungsmechanismen, um die Vorschriften des Übereinkommens vollständig in nationales Recht zu überführen⁴⁹.
- Berichte in den lokalen, nationalen oder internationalem Medien über betrügerisches oder korruptes Verhalten.
- Evaluierungen der Bedürfnisse und entsprechende Finanzierungsanforderungen sind nicht eindeutig und bieten Interpretationsspielraum für betrügerisches oder korruptes Verhalten.
- Starke Personalfluktuaton in der Organisation.
- Beschwerden von anvisierten Empfängern, Interessenvertretungen oder Medienberichte darüber vor, dass die Hilfe nicht am Bestimmungsort eintrifft.
- Hinweise darauf, dass Hilfsgüter und Dienstleistungen teilweise oder gar nicht an die anvisierten Empfänger weitergegeben werden.
- Beschwerden über Missbrauch durch die potenziellen Lieferanten von Soforthilfsgütern.
- Leistungsbezogene Informationen deuten auf ein signifikantes Ausmaß nicht gelieferter Hilfsgüter hin.
- Hinweise darauf, dass lokale Behörden oder einflussreiche Einzelpersonen dem Personal aus lokal eingestellten Helfern unautorisierte Steuern auferlegen.
- Missbrauch einer Monopolstellung über natürliche Ressourcen.
- Den Prüfern wird der Zugang zu Aufzeichnungen, Einrichtungen, bestimmten Angestellten, Begünstigten, Partnern oder sonstigen Personen, von denen Prüfungsnachweise eingeholt werden könnten, verweigert.
- Die Begünstigten der Hilfe wissen nicht, was ihnen zusteht, und kennen die Einzelheiten der Leistungen nicht.

⁴⁸ "Food Assistance Integrity Study" – An analysis of the 2011 drought response in Kenya (Studie über der Integrität der Nahrungsmittelhilfe - Analyse der Hilfsmaßnahmen nach der Dürre in Kenia 2011), Transparency International Kenia.

⁴⁹ Um den aktuellen Status der Vertragsparteien des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption abzufragen, siehe <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>.

- Mangel an Transparenz und Einheitlichkeit in Bezug auf die Kriterien für die Auswahl von Begünstigten.
- Der Zugang zu den Begünstigten ist beschränkt oder begrenzt⁵⁰.
- Mangel an wirksamen Beschwerdemechanismen für Personal, Begünstigte oder NRO.
- Mangel an Unterstützung für lokalen, nationalen und internationalen investigativen Journalismus.

B. Schwache Governance, Risiken in Verbindung mit Überwachung und Beaufsichtigung

Überall dort, wo die Governance auf viele lokale, nationale und internationale Akteure verteilt ist und die Überwachung und Beaufsichtigung nicht zu den Prioritäten zählen, können sich auf allen Ebenen des Hilfsprozesses Gelegenheiten zu Betrug und Korruption bieten. Es kann sein, dass beim Ausbruch einer Notsituation die für Verwaltung und Beaufsichtigung zuständigen Personen ihren Posten sehr kurzfristig antreten und nicht über ausreichende Kenntnisse zur Ausübung der Funktion oder über die vorhandenen oder verlangten internen Kontrollen verfügen. Darüber hinaus stehen sie unter großem Druck, rasch Hilfe zu leisten und Leben zu retten. In einigen Fällen nützen Einzelpersonen die Situation aus, um sich selbst zu bereichern, in dem Wissen, dass ihre Handlungen wahrscheinlich nicht aufgedeckt werden, wie die folgenden Beispiele veranschaulichen:

Unbeaufsichtigtes Personal⁵¹

Das Beaufsichtigungspersonal einer Außenstelle einer NGO hatte kaum Gelegenheit, einen bestimmten Programmstandort zu besuchen, weil die unsichere Lage im Gebiet die Reise unmöglich machte. Mit der Weiterführung des Programms ganz auf sich gestellt, richteten die zwei vor Ort befindlichen Leiter der Außenstelle es ein, dass ihre Partner falsche Bilanzen erstellten und übermittelten. Mehrere Monate lang gaben sie viel höhere Beträge an, als in Wahrheit für die ausgeführte Arbeit ausgegeben worden waren. Schätzungen zufolge beläuft sich der Verlust auf ungefähr 40 000 USD.

Quelle: Preventing Corruption in Humanitarian Assistance (Vorbeugen von Korruption im Bereich der humanitären Hilfe) (Transparency International).

⁵⁰ Das kann Fälle betreffen, in denen das Personal Begünstigte aufgrund sicherheitstechnischer, kontextueller oder geografischer Einschränkungen nicht erreichen kann. In solchen Fällen werden Programme aus der Entfernung verwaltet, und die Durchführungspartner tragen eine größere Verantwortung. Der Zugang kann durch die Regierung oder andere Behörden oder Pförtner beschränkt werden. Ferner kommt es vor, dass die Prüfer unter falschen Vorwänden davon abgehalten oder abgeschreckt werden, mit den Begünstigten zu sprechen (wobei als Vorwand am häufigsten Sicherheitsfragen angegeben werden).

⁵¹ <http://www.scribd.com/doc/4595581/Preventing-Corruption-in-Humanitarian-Assistance>.

Unzulängliche Überwachung und Prüfung⁵²

In West Pokot, Kenia, wurde ein Bezirksvorsteher im September 2011 verhaftet, weil er beschuldigt wurde, 280 Säcke Mais gestohlen zu haben, die als Lebensmittelhilfe verteilt werden sollten. Zeitgleich wurde gegen Angestellte des National Cereals and Produce Board ermittelt, die in weiterer Folge wegen Verkaufs von Lebensmittelhilfe angeklagt wurden. Daraufhin ordnete der Provinzbeauftragte eine Prüfung des Bezirks Pokot South an. Es scheint allerdings die einzige Prüfung von Lebensmittelhilfe der Regierung während der Dürre in Kenia 2011 gewesen zu sein.

Quelle: Transparency International Kenia.



Warnzeichen in Bezug auf schwache Governance, Überwachung und Beaufsichtigung

- Unzulängliche Koordination der Vielzahl an Durchführungsorganisationen für Hilfsleistungen, was die Doppelfinanzierung von Programmen und Überschneidungen oder Lücken bei der Dienstleistungserbringung begünstigt.
- Geringe Transparenz bei der Planung, Budgetierung und Programmumsetzung von Hilfsorganisationen.
- Schwierigkeiten beim Zugang zu Standorten zur Überwachung vor Ort.
- Verwaltung eines lokalen Büros vorrangig durch eine Person (oder eine kleine Gruppe) ohne wirksame Aufsicht oder ausgleichende Kontrollen.
- Hinweise darauf, dass die Verwaltung eines lokalen Büros die vom Hauptquartier oder der Regierung eingerichteten Kontrollen mit dem Argument der Notsituation umgeht.
- Schwierigkeiten, zu bestimmen, wer zuständig ist und wie Kontrolllinien verlaufen.
- Vorliegen ungewöhnlicher oder komplexer Organisations- oder Autoritätsstrukturen.
- Hinweise darauf, dass bekannte Schwächen nicht zeitgerecht oder weiterhin nicht behoben wurden.
- Unterlagen, die Ausgaben belegen, die für unangebracht erklärt werden und nicht entsprechend überprüft oder weiterverfolgt wurden.
- Unangemessene Überwachung von Kontrollen auf lokaler Ebene, einschließlich automatisierter Kontrollen und Kontrollen von Finanzberichterstattung.
- Unangemessene Ausbildung des Personals in Bezug auf standardmäßigen administrativen Maßnahmen, Prozesse, Verfahren und Kontrollen.
- Ineffektive Kommunikation, Durchführung, Unterstützung oder Durchsetzung von Werten oder ethischen Grundsätzen gegenüber dem Personal, insbesondere gegenüber Mitarbeitern, die speziell für die Notsituation eingestellt wurden.

⁵²

"Food Assistance Integrity Study" – An analysis of the 2011 drought response in Kenya (Studie über der Integrität der Nahrungsmittelhilfe - eine Analyse der Hilfsmaßnahmen nach der Dürre in Kenia 2011), Transparency International Kenia.

- Versäumnis, Überwachungs- und Beurteilungsberichte ordnungsgemäß zu untersuchen oder weiterzuverfolgen und ihre Empfehlungen umzusetzen.

C. Personalwirtschaftliche Risiken

Die Dringlichkeit, Hilfe zu erhalten, kann dazu führen, dass es bei der Einstellung von Personal zu Bestechung, Nötigung oder Günstlings- bzw. Vetternwirtschaft kommt, wie das folgende Beispiel zeigt.

Befangenheit im Einstellungsverfahren⁵³

Wie sich herausstellte, war, entweder aufgrund politischer Intervention oder wegen intern ausgeübten Drucks, mehr Personal von einer bestimmten ethnischen Gruppe einzustellen, das Phänomen der Befangenheit bei der Personaleinstellung in Kenia weit verbreitet. In Turkana tätige Organisationen deckten auf, dass oft viel Druck ausgeübt wird, damit Einwohner von Turkana eingestellt werden, auch in Positionen, für die sie nicht ausreichend qualifiziert sind. In Ostkenia ging kürzlich bei einer Organisation eine Morddrohung von einer bestimmten ethnischen Gruppe der Region ein, die die Einstellung eines Mitglieds der betreffenden Gemeinschaft als Wassertechniker erzwingen wollte.

Quelle: Transparency International Kenia.

Eine unzulängliche Beaufsichtigung und Kontrolle kann zur Inflation von Löhnen, Betrug mit Lohnzetteln (inexistente Angestellte, ehemalige Angestellte, Lohn laut Lohnzettel höher als autorisierter Lohn) oder unautorisierten Besteuerung von Löhnen des lokalen Personals durch lokale Behörden oder einflussreiche Einzelpersonen führen. Das Personal, das Soforthilfemaßnahmen nach Katastrophen ausführt, kommt oft aus dem Ausland und wird rasch mit befristeten Arbeitsverträgen eingestellt. Die Mitarbeiter sind nicht ausreichend mit den lokalen Gegebenheiten vertraut, was möglicherweise für sie ein Hindernis für das Erkennen und Bekämpfen von Korruption darstellt. Es kommt vor, dass lokale Mitarbeiter, die angestellt und bezahlt werden, um bedürftige Mitglieder der Bevölkerung zu registrieren und bei der Verteilung mitzuhelfen, es als ihr Recht empfinden, betrügerisches und korruptes Verhalten an den Tag zu legen, wie im folgenden Beispiel aus Uganda deutlich wird:

Arbeitskräfte mit geringem Einkommen sehen Korruption als berechtigte Nebeneinnahme⁵⁴

Hilfsorganisationen in Uganda stützten sich regelmäßig auf lokale Hilfskräfte, um den Zustrom von Flüchtlingen aus Konflikten im Norden des Landes in die Flüchtlingslager zu bewältigen. Die betreffenden Personen erhielten eine geringe Entlohnung (4-7 USD pro Tag). Sie erhielten oft eine große Anzahl an Lebensmittelkarten, die sie während der Registrierung der Flüchtlinge

⁵³ "Food Assistance Integrity Study" – An analysis of the 2011 drought response in Kenya (Studie über der Integrität der Nahrungsmittelhilfe - eine Analyse der Hilfsmaßnahmen nach der Dürre in Kenia 2011), von Transparency International Kenia.

⁵⁴ http://www.cashlearning.org/downloads/resources/documents/transparency_international_uganda_august-2008.pdf.

verteilen sollten. Wie sich später herausstellte, sahen sich viele dieser Hilfskräfte dazu befugt, aus ihrer Position Profit zu schlagen, zum Beispiel durch: Registrierung von Freunden, Familienmitgliedern oder fiktiven Begünstigten (entweder eigenmächtig oder in Zusammenarbeit mit lokalen Anführern) durch Hinzufügen von Namen bei der Registrierung, wobei sie vorgaben, die Lebensmittelkarten an die Flüchtlinge zu verteilen, während sie sie in Wahrheit an Menschen außerhalb des Lagers verkauften, die Daten zur Vergrößerung oder Verringerung der Ration einer Person manipulierten oder Nahrungsmittel abzweigten, um sie, üblicherweise gegen Bezahlung, an Nichtbegünstigte zu verteilen.

Quelle: Perceptions of Corruption in Humanitarian Assistance among Internally Displaced Persons in Northern Uganda (Wahrnehmung von Korruption im Bereich humanitärer Hilfe bei Binnenvertriebenen in Norduganda) (HPG Working Paper).



Warnzeichen in Bezug auf personalwirtschaftliche Risiken

- Große Anzahl temporärer Mitarbeiter, die ohne vorherige Prüfung eingestellt werden.
- Das Personal wird rasch eingestellt, wobei der Prüfung ihres Unbescholtenheitszeugnisses, potenziellen Interessenkonflikten oder persönlichen Umständen (z. B. Verschuldung, Sucht), die sie für eine Vertrauensposition ungeeignet machen würden, wenig Beachtung geschenkt wird.
- Personalentscheidungen werden von einer Person getroffen.
- Ungewöhnlich hohe Fluktuation bzw. Stabilität bei Finanz- oder Beschaffungspersonal.
- Amtsmissbrauch durch Manager oder Personal aus dem Ausland, die lokales Personal dazu verleiten, betrügerische und korrupte Handlungen zu begehen.
- Geringe Arbeitsmoral des Personals und lasche Haltung in Bezug auf Kontrollen und Verfahren.
- Nichteinhaltung der Voraussetzung, inkompatible Funktionen zu trennen.
- Finanzielle, personalwirtschaftliche oder beschaffungstechnische Entscheidungen, die nach Ermessen einer einzelnen Person oder Stelle ohne Kontrollen getroffen werden.
- Mehr Angestellte auf den Gehaltslisten, als vernünftigerweise für die Ausführung der Aufgaben notwendig wären.
- Überschüssiges Personal, das nach Abklingen der Notlage weiterhin angestellt bleibt.
- Unzureichende Informationen über Angestellte.
- Es fehlt die Identität eines Mitarbeiters im Personalregister.
- Angestellte mit doppelter Sozialversicherungsnummer, Adresse und Namen.
- Personal, das keinen Urlaub nimmt oder im Krankheitsfall nicht zu Hause bleibt.
- Zurschaustellung von Wohlstand durch das Personal.
- Das Personal gibt unzulängliche Antworten auf Fragen der Prüfer oder zeigt sich dadurch verärgert.
- Gerüchte über "Phantomarbeitskräfte": Löhne, die an verstorbenes, pensioniertes oder inexistentes Personal ausgezahlt werden.
- Keine Politik im Zusammenhang mit Vetternwirtschaft, Interessenkonflikten, Geschenken oder Gastfreundschaft.
- Mangelnder oder begrenzter Einsatz von Ausbildungs- oder Kapazitätsbildungsprogrammen für das Personal.
- Fehlen eines Verhaltenskodex für das Personal, der Betrug, Korruption und Missbrauch (einschließlich sexuellen Missbrauchs) untersagt.

D. Finanz- und Verwaltungsrisiken

Es kann sein, dass interne Kontrollen entweder nicht vorgesehen sind oder aufgrund der Notlage nicht wie vorgesehen ablaufen. Vor diesem Hintergrund können skrupellose Mitarbeiter in jedem Bereich der Hilfskette in Versuchung geraten, betrügerische oder korrupte Handlungen zu begehen. Zu den Beispielen für bestehende Risiken zählen Bestechungsgelder, die zur unberechtigten Auszahlung von Beträgen, Abzweigung von Geldern durch öffentliche Beamte, Personal von Organisationen oder Banken oder Diebstahl von Bargeldbeträgen anstiften. Bei einer Prüfung wurde der folgende Fall aufgedeckt.

Gefälschte Bargeldzählformulare⁵⁵

2008 entsandte das Hauptquartier des Norwegischen Flüchtlingsrats einen Prüfer nach Liberia mit dem Auftrag, die Bargeldbestände einer Außenstelle zu überprüfen. Er entdeckte, dass 60 000 Dollar fehlten. Der Mitarbeiter verständigte die Polizei, die im Zuge ihrer Ermittlungen auf einen lokal angestellten Finanzbeamten stieß, der die Zählformulare nach der Unterzeichnung durch den Manager gefälscht hatte. Der Betrüger hatte keinen Versuch unternommen, den Diebstahl durch Rechnungsfälschung zu vertuschen, und das Management hatte seine Arbeit nicht kontrolliert. Dieser Fall zeigt, wie wichtig Managementkontrollen und ordnungsgemäß funktionierende Finanzkontrollen sind.

Quelle: Preventing Corruption in Humanitarian Operations (Vorbeugung von Korruption in humanitären Operationen) (Transparency International).

Warnzeichen in Bezug auf Finanz- und Verwaltungsrisiken

- Unzulängliche Umsetzung von Artikel 9 der UNCAC⁵⁶.
- Lokale Behörden oder Partner, die angeben, keine Mittel erhalten zu haben.
- Unklare Buchhaltung über erhaltene Mittel.
- Nicht nachvollziehbare Beantragung zusätzlicher Mittel.
- Mängel bei der Ausgestaltung, Durchführung und Wirksamkeit der Buchhaltungs- und/oder internen Kontrollsysteme nach Artikel 9(2)(c) und (d) der UNCAC.⁵⁷
- Keine Stärkung der Buchhaltungs- und Informationssysteme trotz auftretender Fehler.
- Widersprüchliche, vage oder unplausible Antworten des Managements oder von Angestellten bei Befragungen oder analytischen Verfahren.
- Übermäßige Beteiligung oder Interesse von Nicht-Finanzpersonal an Belangen der Buchhaltung und Berichterstattung.
- Transaktionen, die nicht vollständig oder zeitgerecht vermerkt werden oder die in Bezug auf Betrag, Rechnungsperiode, Einordnung oder Politik der Einrichtung unzulänglich festgehalten werden.

⁵⁵ http://www.transparency.org/publications/publications/humanitarian_handbook_feb_2010 Seite 62.

⁵⁶ http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf Seite 12.

⁵⁷ Ebenda.

- Ungerechtfertigte Beantragung von Barauszahlungen an die Begünstigten anstelle von Hilfsgütern.
- Empfangsbestätigungen für Bargeldzahlungen oder Unterschriftenblätter mit ähnlichen Unterschriften oder überwiegend Fingerabdrücken.
- Regelmäßige Zahlungen ohne Hinweis auf einen bestehenden Vertrag.
- Große Ausgabenüberschüsse oder Nichtausschöpfung von Mitteln.
- Signifikante Budgetanpassungen.
- Ungewöhnlich große Transaktionen.
- Nicht unterstützte oder unautorisierte Bilanzen oder Transaktionen.
- Fehlende oder unvollständige Unterlagen.
- Versäumnis, Unterlagen mit durchlaufender Nummer zu verwenden.
- Unterlagen, die offenbar verändert wurden, verdächtig einheitlich sind oder gefälscht zu sein scheinen.
- Elektronische Aufzeichnungen, die oft "abstürzen" und manuell wieder eingegeben werden müssen.
- Dokumente, die im Original vorliegen sollten, sind nur als Fotokopie oder in elektronisch übertragener Form verfügbar.
- Signifikante Rechnungsposten in Verbindung mit Schlichtungen.
- Ungewöhnliche Abänderungen von Bilanzen oder veränderte Trends oder wichtige Finanzkennzahlen oder Beziehungen.
- Ungewöhnliche Diskrepanzen zwischen den Aufzeichnungen der Einrichtung und bestätigenden Antworten.
- Unerklärliche Hinweise auf die Verwendung mehrerer Bankkonten.
- Rechnungen, in denen die Überweisung auf persönliche oder ausländische Bankkonten gefordert wird.
- Rechnungen ohne Dokumentation der erhaltenen Güter.
- Geldwechseltransaktionen ohne offizielle Bankdokumentation.
- Unzureichende Pflichtenteilung unter den Mitarbeitern.
- Hinweise darauf, dass der Zugang von Angestellten zu Systemen und Aufzeichnungen nicht ihren autorisierten Aufgaben entspricht.
- Hohe Fluktuations- oder Einstellungsraten in der Buchhaltung, Innenrevision oder IT-Abteilung.
- Gehaltsvorschüsse werden nicht aufgezeichnet.
- Unverhältnismäßig hohe Abfindungsbeträge an aktuelles oder ehemaliges Personal.
- Nicht beanspruchte Löhne werden nicht an die Kasse retourniert.
- Anträge auf Rückvergütung persönlicher Spesen stimmen nicht mit den Reiseunterlagen überein.

E. Risiken in Bezug auf die Bedarfsbewertung und Ausrichtung auf Zielgruppen

Bevor Versorgungsgüter gekauft und verteilt werden, muss eine Bedarfsbewertung durchgeführt werden. Ein potenzielles Risiko ist die Ausübung von Druck auf das bewertende Personal, um es zu verleiten, Bedürfnisse aufzublähen oder spezifische Gruppen zu begünstigen, die nicht zu den bedürftigsten der von der Katastrophe betroffenen Bevölkerung zählen. Berater, die zur Durchführung der Bewertung angestellt werden, können die Notlage ausnützen, um Zeit oder

Kosten aufzublähen. Nationale, regionale oder lokale Behörden der betroffenen Gebiete können mit Einschränkungen oder Hindernissen drohen oder Schmiergelder anbieten, damit ihre Forderungen erfüllt werden. Personen, die mit der Bewertung der Lage und der Bedürfnisse beauftragt werden, können die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung zu hoch ansetzen oder falsch darstellen, wie der folgende Fall zeigt:

Fälschung einer Bedarfsbewertung⁵⁸

Ein Kriegskorrespondent berichtete von der Inszenierung einer norwegische Hilfsorganisation, um Gebern Mittel abzugewinnen: Die Organisation versammelte einige sudanesishe Kinder auf einem Feld, warb ein paar arabisch aussehende Männer an, um als Sklavenhändler zu posieren, und dokumentierte die Szene als Sklavenhandel, um Lösegeld für die angeblichen Sklaven aufzubringen, und eine halbe Stunde gingen diese "Sklaven" als freie Menschen zurück an die Arbeit auf ihre Felder.

Quelle: Corruption in Emergencies: What role for media? (Korruption in Notlagen: Welche Rolle spielen die Medien?) (U4).

Die Komplexität und Dringlichkeit der Lage und der Mangel an Wissen über lokale Gegebenheiten können dazu führen, dass lokale Regierungsbeamte oder lokale Eliten ohne geeignete Überwachung mit Aufgaben der Entscheidungsfindung und Verwaltung betraut werden, wie das folgende Beispiel zeigt.

Befangenheit bei der Ausrichtung auf Zielgruppen und der Bedarfsbewertung⁵⁹

In Andhra Pradesh wurde aufgedeckt, dass 2001-2002 ein von lokalen Eliten verwaltetes und zur Reaktion auf die Bedürfnisse von Dürreopfern eingerichtetes "Food-for-Work"-Programm in korrupte Handlungen verwickelt war, mit dem Ergebnis, dass die ärmsten und bedürftigsten Mitglieder der Bevölkerung nicht die Hilfe empfangen, die ihnen zustand. Lokale Eliten sorgten dafür, dass die besten Posten mit Dorfchefs besetzt wurden und dass Aufträge gegen Schmiergelder an skrupellose Firmen vergeben wurden. Diese Auftragnehmer erhielten von der Regierung Reis zu günstigen Bedingungen, zahlten Arbeitskräften den entsprechenden Betrag bar aus und verkauften dann den Reis auf dem offenen Markt. Um die betrügerischen und korrupten Handlungen zu vertuschen, wurden gefälschte Anwesenheitslisten und Unterlagen verwendet. Ausschlaggebend für diese Vorkommnisse war der Beschluss, die Entscheidungsfindung in Bezug auf Empfänger, Zahlungen und Arbeiten den Kommunen zu übertragen, wobei die Entscheidung auf mangelnden oder falschen Informationen beruhte, die während einer ersten Bewertung der lokalen Machtstrukturen erhoben worden waren. Nachdem das Programm eingerichtet war, wurde es zudem versäumt, die aufgezoene Struktur zu überwachen.

Quelle: State Transfers to the Poor and Back: The Case of the Food For Work Programme in Andhra Pradesh (Staatliche Zuschüsse an die Armen und wieder zurück: Der Fall des "Food-for-Work"-Programms in Andhra Pradesh) (ODI Working Paper August 2003).



Warnzeichen in Bezug auf die Bedarfsbewertung und Ausrichtung auf Zielgruppen

- Bestehen sozialer, politischer oder kultureller Unterschiede in der betroffenen Bevölkerung, die zu einer verzerrten Ausrichtung auf Zielgruppen führen können.
- Unklare, unsachgemäß komplexe oder eng gefasste Zielgruppenkriterien, die physisch nicht nachweisbar sind.
- Auswahl von Zielgruppen durch nationale oder lokale Behörden und Eliten mit minimalen Kontrollen durch Personal vor Ort oder Organisationsmitarbeiter.
- Personal vor Ort und Organisationsmitarbeiter mit geringem Wissen über lokale Begebenheiten.
- Von den Begünstigten wurde nicht verlangt, den Empfang der Hilfe zu bestätigen.
- Begünstigtenlisten sind nicht vorhanden oder wurden mehrmals auf unerklärliche Weise verändert.
- Hinweise darauf, dass Begünstigte vorwiegend einer sozialen Gruppe oder einem Dorf oder Stamm angehören, während andere, die ebenso hilfsbedürftig sind, ausgeschlossen werden.
- Produkte oder Dienstleistungen, die erworben werden sollen, sind nicht in der Bedarfsbewertung vorgesehen oder in der Notsituation von geringem oder gar keinem Nutzen.
- Hinweise darauf, dass Versorgungsgüter und Dienstleistungen in Gebiete geleitet werden, die nicht zu den bedürftigsten zählen.

⁵⁹ <http://www.odi.org.uk/resources/docs/80.pdf>.

F. Risiken in Bezug auf Durchführungspartner

Mit Fortschreiten der Notlage müssen Geber und internationale Durchführungsorganisationen Partner finden, mit denen sie vor Ort zusammenarbeiten können, die jedoch auch ein erhöhtes Betrugs- oder Korruptionsrisiko darstellen. Potenzielle Partner können Bestechungs- oder Schmiergelder einsetzen, um ausgewählt zu werden, möglicherweise in Absprache mit dem Organisationspersonal oder auf dessen Geheiß. Es kommt sogar vor, dass Organisationspersonal Partner erfindet, um sich zu persönlich bereichern. Das folgende Beispiel zeigt auf, wie das Gebot der Dringlichkeit zur Auswahl korrupter Partner führen kann.

Abzweigung aufgrund geheimer Absprache zwischen Transportunternehmen und Partnern⁶⁰

Das World Food Programme (WFP) versorgt Somalia mit großen Mengen an Nahrungsmittelhilfe. Nach Aussagen von WFP-Spediteuren und anderen an der Verteilung von Nahrungsmittelhilfe beteiligten Quellen, die von der Überwachungsgruppe der Vereinten Nationen befragt wurden, bietet das System in allen Bereichen der Lieferkette zahlreiche Gelegenheiten zur Abzweigung. Abzweigungen aufgrund geheimer Absprachen zwischen Transportunternehmen und Durchführungspartnern sind eine gängige Betrugsform, insbesondere in Fällen, in denen Transportunternehmen und Durchführungspartner im Besitz oder unter der Kontrolle derselben Personen stehen. Das WFP verlangt von den Durchführungspartnern die Bescheinigung der Lieferung von Nahrungsmitteln, um nachzuweisen, dass Transportunternehmen ihre vertraglichen Verpflichtungen erfüllt haben. Es kann daher sein, dass Durchführungspartner und Transportunternehmen sowie andere beteiligte Parteien sich auf die Abzweigung von Nahrungsmittelhilfe einigen und anschließend den Gewinn untereinander aufteilen. Die Prozentsätze sind unterschiedlich, aber Quellen berichten von einer ungefähren Verteilung von 30 % für den Durchführungspartner und lokales WFP-Personal, 10 % für das Transportunternehmen und 5-10 % für die bewaffnete Gruppe, die das Gebiet kontrolliert. Was von der Sendung übrig bleibt, wird unter der Empfängerbevölkerung verteilt.

Infolge des Berichts der Vereinten Nationen und nach Medienberichten veröffentlichten externe Prüfer des WFP und andere Stellen Berichte, in denen Schwächen bei der Kontrolle des WFP über die eigenen Programme in Somalia aufgezeigt wurden.⁶¹ Als Reaktion darauf ergriff das WFP Maßnahmen zur Verschärfung der Kontrollen. Eine darauf folgende Prüfung des United States Government Accountability Office (Rechnungshofs der US-Regierung) ergab unter anderem, dass das WFP-Personal nicht ausreichend Anleitungen erhalten hatte, um Überwachungspläne für die Gebiete zu erarbeiten, die besonders anfällig für Verschwendung, Betrug und Missbrauch sind. Der US-Rechnungshof stellte ferner fest, dass das WFP nicht über zuverlässige Daten über die Verteilung bzw. den Verlust von Nahrungsmittelhilfe verfügt und dass die Überwachung durch den Vorstand der WFP begrenzt ist⁶². Das WFP stimmte mit den allgemeinen Schlussfolgerungen des Berichts überein.

Quelle: Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853 (2008) (Bericht der Überwachungsgruppe für Somalia nach der Resolution 1853 des Sicherheitsrates) (2008).

⁶⁰ http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/467A5CB05AD7E446492576EA0004325D-Full_Report.pdf, Seite 60.

⁶¹ ORKB von Indien, *Extern Audit Report: World Food Program's Somalia Operations*, WFP/EB.1/2011/5-B/1 (2011). Siehe <http://one.wfp.org/eb/docs/2011/wfp229200~1.pdf>.

⁶² GAO, *World Food Program: Stronger Controls Needed in High-Risk Areas* (Die Notwendigkeit von strengeren Kontrollen in Gebieten mit hohem Risiko) (GAO-12-790 : 13. September 2012). Siehe <http://www.gao.gov/assets/650/648243.pdf>.



Warnzeichen in Bezug auf Durchführungspartner

- Potenzielle Partner, die keine physischen Büroräume, keine klaren Governance-Strukturen oder adäquaten Referenzen vorweisen können.
- Berichte potenzieller Partner, lokaler Beamter oder Medienberichte darüber, dass die Auswahl der Partner auf Vettern- oder Günstlingswirtschaft, Bestechung oder Erpressung beruht.
- Anzeichen dafür, dass Kosten durch eine übermäßige Anzahl an Partnern oder unverhältnismäßig große Organisationsstrukturen aufgebläht werden.
- Kein klares und vereinbartes Partnerschaftsübereinkommen mit vertraglichen Verpflichtungen in Bezug auf die Art der Hilfsmittel und deren Verteilung.
- Die Partner leisten Widerstand gegen Überwachung und Bewertung durch die Führungsorganisation.
- Unvermögen der Partner, angeforderte Dienstleistungen zu erbringen.

G. Erlangung von Versorgungsgütern: Risiken in Bezug auf Kauf und Beschaffung

Die Beschaffung gilt allgemein im Rahmen der Programmförderung als der Bereich, der die höchsten Betrugs- und Korruptionsrisiken birgt. Oberste Priorität nach einer Katastrophe ist es, die dringlichsten Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung zu ermitteln und durch den Kauf und die Verteilung der notwendigen Güter und Dienstleistungen zu decken. Es kommt vor, dass lokale Einrichtungen und öffentliche Dienstleistungen nach der Katastrophe nicht so gut wie sonst oder überhaupt nicht funktionieren. Es ist damit zu rechnen, dass die Bedeutung von Preis und Qualität häufig zunächst zweitrangig gegenüber dringlichen Fragen der Lieferung ist und dass bei der Beschaffung Ineffizienzen auftreten. Dieses Risiko ist jedoch deutlich geringer, wenn angemessene Maßnahmen der Vorbereitung auf den Katastrophenfall ergriffen wurden. Die Prüfer der ORKB sollten die für die Soforthilfebeschaffung nach Katastrophen vorgesehenen Verfahren prüfen, die von normalen Ausschreibungsverfahren abweichen können. So kann internationale Beschaffung zu langwierig oder unverhältnismäßig teuer sein und das Risiko bergen, dass lokale Märkte verzerrt werden. Zudem kann es in Anbetracht der Zerstörung der lokalen Wirtschaft schwer sein, die erforderliche Mindestanzahl an Angeboten zu erhalten. Die Prüfer der ORKB sollten daher die zusätzlichen unter diesen Umständen vorliegenden Risiken in Bezug auf Betrug und Korruption berücksichtigen. Das folgende Beispiel verdeutlicht die Folgen misslungener Soforthilfebeschaffung.

Mislungene Soforthilfebeschaffung⁶³

Wie die Medien in Sri Lanka berichteten, ergab die Befolgung von Verfahren für die Soforthilfebeschaffung eine ungenügende Bewertung. Als die Arbeiten im Rahmen eines

⁶³ <http://www.u4.no/publications/corruption-in-aid-funded-emergency-procurement/>.

Wohnbauvorhabens in Hungama nach dem Tsunami 2005 aufgenommen wurden, war geplant, 100 Häuser für Opfer zu bauen, die ihr Zuhause verloren hatten. Ein Jahr später waren nur drei Häuser bewohnt und in nur einem Fall von einem Tsunamiopfer. Am Standort Siribopura, Hambantota, 260 km von Colombo, der Hauptstadt Sri Lankas, entfernt, waren nur 70 Häuser errichtet worden, von denen die meisten im Verfall begriffen sind. Die Gründer des weitreichenden Projekts und die Auftragnehmer sind sich darin einig, dass die Häuser unter Einsatz von minderwertigem Material errichtet wurden, und werfen sich gegenseitig Veruntreuung vor.

Quelle: Corruption in Emergency Procurement (Korruption bei der Soforthilfebeschaffung) (U4).

Überstürzte Entscheidungen und unerfahrenes Personal können zu einer Überteuerung von dringend benötigten Gütern führen, wie das folgende Beispiel zeigt.

Überteuerung dringend benötigter Güter⁶⁴

Wie aus einem Bericht der UNHCR über die Bewältigung der Folgen des Tsunamis von 2004 in Sri Lanka hervorgeht, kostete die Versorgung mit Dachdeckmaterial aus Zink, das international beschafft wurde, 950 000 USD, während der lokale Preis etwas höher gelegen hätte als die von der UNHCR festgelegte 15-%-Schwelle. Die Dringlichkeit der Beschaffung und das ursprüngliche Ziel, die Übergangsunterkünfte bis 30. Juni 2005 fertigzustellen, wurden nicht vollständig berücksichtigt. Bevor die international beschafften Zinkbleche eintrafen, wurden weitere 10 000 Stück lokal für 98 000 USD beschafft. Dadurch wurde der Großteil der durch die internationale Beschaffung erreichten Einsparungen verbraucht und das Programm verzeichnete einen Überschuss an Wellblechen – genug für fast 4 000 zusätzliche Wohnungen.

Quelle: Corruption in Emergency Procurement (Korruption bei der Soforthilfebeschaffung) (U4).

Wenn Beschaffungsverfahren für die Soforthilfe angewandt werden, sollten Abweichungen transparent, klar dokumentiert, entsprechend begründet und zeitlich befristet sein. Das betrifft auch direkte Beschaffung ohne Ausschreibung, wie sie in den frühen Phasen der Notfallphase häufig erfolgt. Viele der folgenden Warnzeichen in Bezug auf die Beschaffung treten auf, wenn Beschaffungsverfahren für die Soforthilfe angewandt werden. Sie sollten dennoch von den Prüfern der ORKB überprüft werden, da entsprechende Gelegenheiten für Betrug und Korruption vorhanden sind. Für Güter, die direkt angeschafft werden, gelten die gleichen Warnzeichen wie weiter unten für die Phase nach der Auftragsvergabe.



Warnzeichen in Bezug auf allgemeine Beschaffung

- Unzulängliche Umsetzung von Artikel 9 Absatz 1 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption⁶⁵.

⁶⁴ <http://www.u4.no/publications/corruption-in-aid-funded-emergency-procurement/>.

⁶⁵ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>.

- Anhaltende Anwendung von Beschaffungsverfahren für die Soforthilfe, die das Umgehen normaler Beschaffungsvorschriften ermöglichen, obwohl diese Verfahren nicht länger gerechtfertigt sind (z. B. Engagieren von Auftragnehmern für den Wiederaufbau von lokalen Regierungsräumlichkeiten nach einer Katastrophe).
- Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, die korruptionsanfällig sein können, wie etwa Nahrungsmittelhilfe, Baustoffe und medizinische Versorgung.
- Der Umfang des Vertrags⁶⁶.
- Verringerte Finanzkontrollen⁶⁷.
- Unzureichende Bedingungen des freien Wettbewerbs (Monopole über essenzielle Versorgungsgüter).
- Komplexe, unklare oder widersprüchliche Beschaffungsvorschriften.
- Vorliegen von Gerichtsverfahren oder Ermittlungen seitens der Regulierungsbehörden.
- Beschwerden potenzieller Lieferanten oder Medienberichte über unfaire Praktiken bei der Auftragsvergabe.
- Berichte von Begünstigten oder Medienberichte über nicht erfolgte Versorgung oder Versorgung mit minderwertigen Gütern, Dienstleistungen oder Bauten.
- Fehlende Einsichtnahme in Listen bedenklicher Unternehmen, z. B. das "World Bank Listing of Ineligible Firms"⁶⁸.
- Gespendete Hilfsgüter stehen in lokalen Geschäften oder Märkten zum Verkauf.
- Güter mit bevorstehendem oder vergangenem Ablaufdatum.
- Den für die Beschaffung zuständigen Bediensteten eingeräumter übermäßiger Ermessensspielraum bei der Ermittlung von Nachfrage und Präferenzen, was es erleichtert, missbräuchlichen Einfluss über deren Entscheidungen zu kaschieren.
- Ehemalige Regierungsbeamte oder Familienmitglieder von ihnen, die als Leiter von Unternehmen auftreten, an die ein Auftrag vergeben wurde.
- Einsatz von Zwischenhändlern ohne klare operative Rechtfertigung.
- Fehlen einer vorab genehmigten Liste potenzieller Lieferanten in Notsituationen.

⁶⁶ Die umfangreichsten Aufträge werden oft in Absprache mit dem Personal des Hauptquartiers erteilt. Mittelgroße Aufträge werden üblicherweise von einem Regionalbüro oder einem Büro in der Hauptstadt des Landes, in dem die Operation durchgeführt wird, bearbeitet. Kleine Aufträge werden üblicherweise von Soforthelfern verhandelt, die sich im Gebiet, in dem die Operation durchgeführt wird, befinden. Die "Vor-Ort"-Beschaffung scheint ein besonders guter Nährboden für Korruption zu sein. Dafür besteht jedoch auch ein Gegenargument: Schmiergelder entsprechen häufig einem Prozentanteil des gesamten Vertragsbetrags. Je größer der in Aussicht gestellte Zuschlag, desto bereitwilliger geht ein Unternehmen Risiken in Form von Korruption ein. Geber und Hilfsorganisationen stehen unter großem Druck, hohe Summen in kurzer Zeit auszugeben, und bevorzugen daher tendenziell umfangreichere Verträge mit wenigen Lieferanten gegenüber zahlreichen kleinen Verträgen, die schwer zu verwalten sind.

⁶⁷ In Notsituationen wird bei Finanzkontrollen oft "ein Gang zugelegt", damit das Personal rasch und flexibel auf Bedürfnisse reagieren kann, sobald sie aufkommen. Ferner werden Ad-hoc-Anschaffungen rascher genehmigt, selbst wenn Rahmenverträge bestehen.

⁶⁸ <http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=84266&contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984>.



Warnzeichen in Bezug auf die Phase vor der Auftragsvergabe

- Bemühungen, Waren zu kaufen, die in der Bedarfsbewertung nicht angeführt sind.
- Manipulation von Beschaffungsschwellen, um Vorabprüfungen zu vermeiden.
- Nicht nachvollziehbare Präqualifikationsanforderungen (im Kontext einer Notsituation).
- Zweideutige, unvollständige oder irreführende Ausschreibungsangaben.
- Ausschreibungsangaben, die zu allgemein oder zu eng gefasst sind, um einen besonderen Lieferanten, ein Produkt/eine Marke oder eine nationale, politische, soziale, wirtschaftliche oder ethnische Gruppe zu begünstigen bzw. zu benachteiligen.
- Unzulängliche Kriterien oder Verfahren für Bewertung von Angeboten.
- Vertragsbeträge, die knapp unter der Mindestschwelle für Auswahlverfahren oder eine Überprüfung durch die Geschäftsleitung liegen.



Warnzeichen in Bezug auf die Ausschreibungs- und Entscheidungsfindungsphase

- Versäumnis, allen Kandidaten, die potenziell die in der Notlage erforderlichen Güter und Dienstleistungen erbringen könnten, die Ausschreibungsunterlagen zur Verfügung zu stellen.
- Kurzfristige oder unzulängliche Mitteilung an Bewerber (im Kontext des Notfalls).
- Missbrauch von vertraulichen Informationen.
- Politischer und diplomatischer Druck.
- Ungewöhnliche Ausschreibungsmuster.
- Offensichtliche Verbindungen zwischen Bewerbern (Name, Adresse, E-Mail-Adresse, Telefonnummer oder Zugehörigkeit zur selben politischen, sozialen, wirtschaftlichen oder ethnischen Gruppe).
- Es ist keine physische Adresse oder Festnetznummer angegeben (nur Postfach und Mobilfunknummern).
- Gemeinsame Muster bei konkurrierenden Angeboten: gleiche Berechnungen, Fehler, Sprache, Rechtschreibung, Druckstil oder Schriftart unter unterschiedlichem Briefkopf.
- Vergabe mehrere Aufträge an ein und dieselbe Firma.
- Häufige oder unzureichend begründete Lieferungen durch einen einzigen Anbieter, direkte Käufe oder verhandelte Verträge.
- Unverhältnismäßig hohe oder niedrige Angebote.
- Angebote, die nicht sicher aufbewahrt oder vor dem geplanten Datum geöffnet werden.
- Angebote, die nicht versiegelt sind, oder nicht transparente Verfahren bei der Öffnung der Angebote.
- Auftragsvergabe an einen anderen als den günstigsten qualifizierten Bewerber.
- Disqualifizierungen, die unzureichend dokumentiert oder begründet werden.
- Hinweise darauf, dass Druck ausgeübt wird, die Auswahl eines bestimmten Bewerbers, Subunternehmers oder Vertreters zu erreichen.
- Aufträge, die an Freunde, Familienangehörige des Organisationspersonals oder an Unternehmen vergeben werden, mit denen das Personal finanzielle Interessen verknüpft.
- Das ausgewählte Angebot reicht nahe an das Budget oder den Budgetplan heran.

- Beim ausgewählten Angebot handelt es sich stets um das zuletzt eingereichte, ein in letzter Minute geändertes oder ein nur knapp unter dem nächstniedrigeren Angebot liegendes (Hinweis auf mögliche Insiderinformationen).



Warnzeichen in Bezug auf die Phase nach der Auftragsvergabe/direkten Beschaffung

- Häufige und unzureichend begründete Lieferungen durch einen einzigen Anbieter/direkte Beschaffung.
- Einsatz von Vertretern oder Subunternehmern mit zweifelhafter Integrität oder von Anbietern aus einer einzigen politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder ethnischen Gruppe.
- Überhöhte Rechnungen und Minderlieferungen durch Anbieter.
- Lieferanten ohne physische Adresse.
- Beschwerden von Begünstigten über die schlechte Qualität von Gütern, Arbeiten oder Dienstleistungen.
- Erbringung von Gütern, Arbeiten oder Dienstleistungen, die eine unzulängliche Qualität aufweisen oder nicht den Vertragsbestimmungen entsprechen.
- Anhaltendes Hinnehmen von minderwertigen Gütern, Arbeiten oder Dienstleistungen wider das Wissen, dass die Anforderungen nicht erfüllt werden.
- Häufige oder im Kontext des unterzeichneten Vertrags nicht nachvollziehbar scheinende Vertragsänderungen (Auftragsänderungen).
- Fragwürdige Rechnungen, die die Klärung durch Quellen außerhalb der geprüften Stelle erforderlich machen.
- Rechnungen ohne dazugehörige Aufträge.
- Unverlangte Rechnungen.
- Zahlungen erfolgten ohne dazugehörige Rechnungen.
- Ausgaben liegen ohne guten Grund deutlich höher als die Marktpreise für Güter und Dienstleistungen.
- Fehlende, fragwürdige oder unzulängliche Dokumentation.
- Wiederholte Verzögerungen bei der Zollabfertigung.

H. Risiken in Bezug auf die Verwaltung von Gütern und Vermögenswerten

Schwache Kontrollen und fehlende Inventare können zu Diebstahl oder zum unautorisierten Einsatz von Vermögenswerten gegen Geld oder Gefälligkeiten führen. Zu den Risiken im Zusammenhang mit der Lagerung von Gütern gehören Angriffe, Brandschätzungen und Plünderungen von Depots, möglicherweise in Absprache mit dem lokalen Personal. Der im Folgenden beschriebene "Doughnut-Schwindel" ist ein Beispiel dafür, wie Diebstahl in einem Depot vertuscht werden kann.

Der "Doughnut-Schwindel"⁶⁹

Der von zwei Organisationen gemeldete "Doughnut-Schwindel" veranschaulicht einige der Herausforderungen bei der Lagerung von Gütern. Bei dieser Art von Betrug werden Verbrauchsgüter so gestapelt, dass, wenn man um die Stapel herumgeht, nichts zu fehlen scheint. Betrachtet man die Stapel jedoch von oben, stellt sich heraus, dass sie in ihrem Inneren hohl sind (der Stapel hat somit in etwa die Form eines Doughnuts), da die Waren, die sich in der Mitte des Stapels befinden sollten, entfernt wurden.

Quelle: Preventing Corruption in Humanitarian Assistance (Vorbeugen von Korruption im Bereich der humanitären Hilfe) (Transparency International).



Warnzeichen in Bezug auf die Verwaltung von Gütern und Vermögenswerten

- Zu hoher Lagerbestand oder Fehlkäufe.
- Lagerbestände werden so aufbewahrt, dass Diebstahl verborgen bleibt.
- Hinweise darauf, dass das Personal das Depot zu unüblichen Zeiten betritt.
- Versorgungsgüter stehen auf lokalen Märkten zum Verkauf.
- Fehlende oder unvollständige Inventare oder Vermögenswerte, die im Inventar aufgeführt, aber physisch auf unerklärliche Weise nicht vorhanden sind.
- Mangelhafte Kontrollen von physischen Vermögenswerten oder Ausrüstung, die leicht missbräuchlich verwendet werden können (z. B. Mobiltelefone, Digitalkameras, Computer, Fahrzeuge, Treibstoff, Werkzeuge usw.).
- Ausrüstung für eine Überprüfung nicht verfügbar.
- Unbefugte Nutzung von Vermögenswerten.
- Nicht dokumentierter Abgang von Vermögenswerten.
- Vermögenswerte, die unter dem Marktwert verkauft werden.
- Verlust von für vertrauliche amtliche Zwecke bestimmtem Material wie Ausweisdokumente und Reisepässe.
- Zahlreiche Reparaturen und häufiger Kauf von Ersatzteilen in Bezug auf Vermögenswerte.
- Hohe Wartungskosten.
- Fahrzeuge, die zu ungewöhnlichen Zeiten genutzt werden.
- Unerwartet hoher Treibstoffverbrauch.

I. Risiken in Bezug auf die Beförderung von Gütern

Der Transport von Gütern und Versorgungsmitteln ist mit Risiken wie Angriffen, Plünderungen, Güterverlust durch Erpressung, geheime Absprachen, Bestechung oder Abzweigung verbunden. Es kann sein, dass lokales Personal bestochen wird, um den Abgleich zwischen versandten und

⁶⁹ <http://www.scribd.com/doc/4595581/Preventing-Corruption-in-Humanitarian-Assistance>.

empfangenen Gütern zu fälschen oder gar nicht durchzuführen und damit Verluste zu vertuschen. Illegale Gebühren können für den Gütertransit erhoben werden, etwa in Verbindung mit Straßensperren oder Visumsbeschränkungen. Die Abzweigung von Versorgungsgütern erfolgt generell mit dem Ziel des anschließenden Verkaufs auf dem offenen Markt, wie das folgende Beispiel zeigt.

Abzweigung von Versorgungsgütern während der Verteilung⁷⁰

Ein Busfahrer, der bei der Versorgung mit humanitären Hilfsgütern in Afghanistan mithalf, berichtete, dass es bei Verteilungen ein oder zwei Lageranführer ("block leaders") gab, die einmal wöchentlich seinen Lastwagen mieteten und diesen vollständig mit Hilfsgütern füllten, um sie dann auf dem Markt zu verkaufen. Diese Produkte wurden den Menschen gewaltsam entrisen oder erreichten sie gar nicht.

Quelle: Corruption perceptions and Risks in Humanitarian Assistance: an Afghanistan Case Study (Wahrnehmung und Risiken in Bezug auf Korruption bei humanitärer Hilfe: Eine Fallstudie über Afghanistan) (HPG).



Warnzeichen in Bezug auf die Beförderung von Gütern

- Wiederholte Verzögerungen bei der Zollabfertigung von Gütern.
- Checkpoints, die Hilfs- und Versorgungsgüter passieren müssen, an denen lokale Behörden oder lokale Milizen Schmiergelder verlangen können.
- Keine Durchführung von Prüfungen der Menge und Qualität von Nahrungs- und Versorgungsmitteln nach dem Transport, aber vor der Verteilung, um sicherzustellen, dass zwischen dem Depot und dem Verteilungsort keine Abzweigungen stattgefunden haben.
- Es werden mehr Fahrzeuge gekauft oder vertraglich vereinbart, als für den Transport der Güter erforderlich sind.
- Transporte nehmen unerwartet viel Zeit in Anspruch.
- Die in Transportfahrzeugen verzeichnete Kilometerzahl oder der Treibstoffverbrauch sind wesentlich höher als es bei vergleichbaren Strecken/Fahrzeugen üblich ist.
- Häufige Berichte über den Verlust oder die Beschädigung von Gütern während des Transports.
- Handgeschriebene, manuell veränderte oder fotokopierte Transportdokumente.
- Berichte und Gerüchte darüber, dass Hilfsgüter auf lokalen Märkten zum Verkauf stehen.
- Die Verpackung von Nahrungsmittellieferungen erweist sich bei der Ankunft am Verteilungsort als beschädigt.
- Beschwerden über Nichtempfang oder teilweisen Empfang zustehender Hilfe.

J. Risiken in Bezug auf die Registrierung von Begünstigten und die Verteilung von Hilfsmitteln

Die Registrierung von Personen, die Anspruch auf Unterstützung nach einer Notlage haben, bietet viele Gelegenheiten für Betrug und Korruption. Die Opfer wissen oft nicht, was ihnen zusteht, oder sind zu macht- bzw. kraftlos, Maßnahmen zu ergreifen. Eine weitverbreitete Form der Korruption, die von Medien und Begünstigten aufgezeigt wurde, ist die Forderung von Zahlungen (in bar oder in Naturalien) von Hilfsbegünstigten für ihnen zustehende Hilfe, wie im folgenden Fall.

Begünstigte werden gezwungen, für ihnen zustehende Hilfe zu zahlen⁷¹

Berichten zufolge wurden in Liberia Binnenvertriebene und Flüchtlinge in Flüchtlingslagern dazu gezwungen, 100-500 Liberianische Dollar zu zahlen, um im Lager registriert zu werden. In manchen Fällen mussten Frauen auch mit Sex bezahlen. Einige Personen gaben an, dass Lageranführer lokale Einwohner, die nicht vertrieben worden waren, zur Registrierung in die Lager brachten, um überzählige Registrierungen vorzunehmen, zusätzliche Registrierungskarten auszustellen und so die Lebensmittelhilfe leichter abzweigen zu können.

Quelle: Corruption Perceptions and Risks in Humanitarian Assistance: a Liberia case study (Wahrnehmung und Risiken in Bezug auf Korruption bei humanitärer Hilfe: Eine Fallstudie über Liberia) (HPG).

Zu den weiteren berichteten Risiken zählt die Bestechung derjenigen, die die Listen von Soforthilfebegünstigten erstellen, durch falsche Begünstigte (oder ihre Anführer). Es kommt vor, dass lokale Behörden, Politiker oder Eliten aufgrund sozialer oder politischer Zugehörigkeit Einzelne bevorzugen und die Bedürftigsten ignorieren. Andererseits kann es sein, dass Begünstigte, die Anspruch auf Hilfe haben, einen Weg finden, sich mehr als einmal registrieren zu lassen oder falsche Forderungen zu stellen.

Verteilungsprobleme⁷²

Ehemalige Helfer aus Maslakh, Afghanistan, berichteten, dass kurz vor einer Verteilung Bestechungsgelder an Führungskräfte und Überwachungspersonal gezahlt wurden, um an Weizen oder Mehl zu gelangen, der dann auf dem Markt verkauft wird. Die Nahrungsmittel wurden durch Stellvertreter der Lageranführer ("block leaders") verteilt und erreichten die Zielbevölkerung gar nicht. Den Berichten zufolge war die Qualität der übrigen verteilten Hilfsgüter minderwertiger als vorgesehen, so wurden etwa einlagige Decken anstatt zweilagiger verteilt.

Ein befragter Begünstigter berichtete davon, wie bei der Verteilung systematisch Personen übersprungen wurden, damit die Verteiler Nahrungsmittel beiseiteschaffen konnten.

Quelle: Corruption perceptions and Risks in Humanitarian Assistance: an Afghanistan Case Study (Wahrnehmung und Risiken in Bezug auf Korruption bei humanitärer Hilfe: Eine Fallstudie über

⁷¹ <http://www.odi.org.uk/resources/docs/379.pdf>.

⁷² <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4162.pdf>.

Afghanistan) (HPG).

Der folgende Fall zeigt auf, dass bei Fehlen geeigneter vorbeugender und aufdeckender Kontrollmaßnahmen enorme Summen an betrügerische Begünstigte ausgezahlt werden können.

Zahlungen aufgrund von gefälschten Angaben bei der Registrierung⁷³

Die ORKB der Vereinigten Staaten, das Government Accountability Office, ermittelte signifikante Schwächen bei der internen Kontrolle des Individuals and Households Programms, die dazu führten, dass die Federal Emergency Management Agency (nationale Koordinationsstelle der Vereinigten Staaten für Katastrophenhilfe) Zehntausende Zahlungen basierend auf gefälschten Registrierungsangaben durchführte. Die folgenden Beispiele beziehen sich auf die Wiederaufbauarbeiten nach den Hurrikanen Rita und Katrina.

- Auszahlung von Millionen von Dollar an Einzelpersonen mit gefälschter Adresse von angeblich beschädigtem Wohnbesitz, ungültiger Sozialversicherungsnummer oder doppelter Registrierung.
- Auszahlung von Millionen von Dollar an Tausende registrierte Personen, die Sozialversicherungsnummern angegeben hatten, die niemals ausgestellt wurden oder Verstorbenen gehörten.
- Auszahlung von Millionen von Dollar für über eintausend Registrierungen, die Namen und Sozialversicherungsnummer von Personen enthielten, die während der Hurrikane in Bundes- oder Staatsgefängnissen inhaftiert waren.
- Die FEMA unterstützte Tausende Einzelpersonen durch Mietbeihilfen und stellte gleichzeitig kostenlose Unterbringung in Hotels, Wohnungen und Wohnwägen der FEMA bereit.
- Die FEMA stellte rund 20 Millionen Dollar für potenzielle doppelte Zahlungen an Einzelpersonen bereit, die sich sowohl nach dem Hurrikan Katrina als auch nach dem Hurrikan Rita unter Angabe derselben Sozialversicherungsnummer und Adresse des angeblich beschädigten Wohnhauses registriert und zweimal Unterstützung erhalten hatten.
- Mehrere Millionen Dollar wurden an nicht empfangsberechtigte, nicht qualifizierte Ausländer ausgezahlt.

Quelle: Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief (Katastrophenhilfe nach den Hurrikanen Katrina und Rita) (GAO 29. Januar 2007).

Warnzeichen in Bezug auf die Registrierung von Begünstigten und auf die Verteilung von Hilfsmitteln

- Von den Begünstigten wurde nicht verlangt, den Empfang der Hilfe zu bestätigen.

⁷³ <http://www.gao.gov/assets/120/115223.pdf>
Report number GAO-07-418T.

- Begünstigtenlisten fehlen oder wurden auf unerklärliche Weise verändert.
- Begünstigte mit identischen Eigenschaften oder mehrfaches Auftreten ähnlicher Namen.
- Viele abwesende Begünstigte, die nicht in der Lage sind, sich physisch für die Hilfe zu registrieren oder diese entgegenzunehmen.
- Straßensperren oder andere Maßnahmen seitens lokaler Behörden oder Milizen, um den Zugang zu den Begünstigten zu verhindern.
- Registrierungslisten, in denen nur Fingerabdrücke enthalten sind, oder in denen Unterschriften einander ähneln.
- Identische oder "perfekte" Anwesenheitslisten bei jeder Verteilung.
- Registrierungsstellen sind immer von denselben Mitarbeitern besetzt.
- Für die Registrierung oder Verteilung zuständiges Personal, das plötzlichen Wohlstand zur Schau stellt oder plötzlich eine wichtige Rolle in der lokalen Gemeinschaft spielt oder sich weigert, einen Tag frei zu nehmen.
- Registrierungen, Lebensmittelkarten oder Gutscheine, bei denen eine Identifizierung des Begünstigten unmöglich ist.
- Veränderte oder gefälschte Registrierungen oder Lebensmittelkarten.
- Berichte über Personen, die ihre Bedürfnisse aufblähen oder mehr abhängige Personen angeben.
- Berichte über Absprachen unter Begünstigten, um die Verteiler von Hilfsgütern zu bestechen.
- Berichte über sexuelle Gefälligkeiten, die von Helfern gegen Nahrung oder Versorgungsgüter eingefordert werden.
- Berichte über inoffizielle "Besteuerung" von Hilfsmitteln nach der Verteilung zulasten der Begünstigten.
- Große Mengen an Hilfsgütern, die in lokalen Märkten oder Geschäften zum Verkauf stehen.
- Hilfsgüter im Besitz lokaler Eliten oder Milizen.
- Begünstigte, die nach der Verteilung weiterhin unterernährt sind oder nicht über ausreichend Versorgungsgüter verfügen.

K. Risiken in Bezug auf die Verteilung von Nahrungsmittelhilfe und Wasser

Die Nahrungsmittelhilfe ist besonders gefährdet durch betrügerische und korrupte Abzweigung durch Angestellte oder einflussreiche Einzelpersonen in Gemeinschaften, entweder bei der Aufteilung von Sendungen, während des Transports und beim Ausladen oder aufgrund von Umverteilung oder "Besteuerung" durch lokale Eliten oder Behörden. Begünstigte können sich anderen Begünstigten zustehende Nahrungsmittelhilfe oder Wasser aneignen oder vom verteilenden Personal gezwungen werden, Schmiergelder zu zahlen oder andere Dienste, etwa sexuelle Gefälligkeiten, zu erbringen, um zu erhalten, was ihnen zusteht. Nahrungsmittelhilfe und Wasser können zudem in geringeren Mengen als vorgesehen oder in schlechterer Qualität vorliegen. Die folgenden Fälle veranschaulichen einige dieser Risiken.

"Abschöpfung" von Rationen⁷⁴

Transparency International gab eine Studie über Korruption im Bereich der humanitären Hilfe in Auftrag, im Rahmen derer Personal von NRO befragt wurde. Eine der befragten Personen schilderte einen Fall, in dem bei der Verteilung von Nahrungsmittelhilfe zur Bemessung der Rationen ursprünglich eine Waage verwendet wurde. Weil dies zu viel Zeit in Anspruch nahm, gingen stattdessen die Helfer mit der Genehmigung des Spenders dazu über, die Rationen mithilfe von Schöpfern nach Volumen anstatt nach Gewicht zu verteilen. Auf diese Weise entstand ein Überschuss an Reis, und anstatt ihn zurückzugeben, wurde er zur persönlichen Bereicherung auf lokalen Märkten verkauft.

Quelle: Preventing Corruption in Humanitarian Assistance (Vorbeugen von Korruption im Bereich der humanitären Hilfe) (Transparency International).

Sexuelle Belästigung und Bier im Tausch gegen Nahrungsmittelhilfe in Burundi⁷⁵

In diesem Beispiel arbeitete Organisationspersonal bei der Erstellung der Begünstigtenlisten für Nahrungsmittelrationen mit lokal angesiedelten Verteilungsausschüssen und lokalen Behörden zusammen. Bei Befragungen gaben Begünstigte an, dass die Personen, die die Listen erstellten, erst sich selbst und dann Familienangehörige und Freunde auf die Liste setzten und anschließend diejenigen, die in der Lage waren, sie zu bestechen, etwa durch Bier. Frauen gaben an, gezwungen worden zu sein, sexuelle Beziehungen mit dem Dorfchef oder anderen Mitgliedern des Verteilungsausschusses, in manchen Fällen auch mit Organisationspersonal zu unterhalten, um nicht von der Begünstigtenliste gestrichen zu werden.

Quelle: Preventing Corruption in Humanitarian Assistance (Vorbeugen von Korruption im Bereich der humanitären Hilfe) (Transparency International).

Wasser, das die anvisierten Begünstigten nicht erreicht⁷⁶

Während der Dürre in Kenia 2011 stellte Transparency International fest, dass trotz der hohen Risiken in Verbindung mit der Verteilung von Nahrungsmittelhilfe in zahlreichen Fällen die Wasserverteilung korruptionsanfälliger war. Dieser Umstand beruht darauf, dass die Quantifizierung schwer ist und Wasser leicht weiterverkauft werden kann. In Wajir dürften 30 % der Wasserlieferungen die Begünstigten nie erreichen.

Quelle: Transparency International Kenia.

Warnzeichen in Bezug auf die Verteilung von Nahrungsmittelhilfe und Wasser

- Keine Anforderungen hinsichtlich unabhängiger Kontrollen der Begünstigten, um sicherzustellen, dass sie die Hilfe in der ihnen zustehenden Menge und Qualität erhalten.

⁷⁴ <http://www.scribd.com/doc/4595581/Preventing-Corruption-in-Humanitarian-Assistance>.

⁷⁵ <http://www.odi.org.uk/resources/docs/874.pdf> S. 47.

⁷⁶ "Food Assistance Integrity Study" – An analysis of the 2011 drought response in Kenya (Studie über der Integrität der Nahrungsmittelhilfe – eine Analyse der Hilfsmaßnahmen nach der Dürre in Kenia 2011) von Transparency International Kenia.

- Berichte von Begünstigten, Helfern, zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Medienberichte darüber, dass Begünstigte Leistungen, auf die sie rechtmäßig Anspruch haben, nur gegen Bestechung (z. B. Aushändigung eines Teils der empfangenen Güter oder sexuelle Gefälligkeiten) erhalten.
- Verteilungsstellen sind immer von denselben Mitarbeitern besetzt.
- Medienberichte über die Abzweigung von Nahrung und Versorgungsgütern.
- Lokale Milizen oder einflussreiche Eliten, die die Begünstigten zwingen, ihnen einen Teil oder die Gesamtheit der empfangenen, ihnen zustehenden Nahrungsmittelhilfe auszuhändigen.
- Messvorrichtungen für Nahrungsmittel, die manuell in ihrer Größe verändert oder unterfüllt werden können.
- Gependete Nahrung, die in lokalen Märkten oder Geschäften zum Verkauf steht.
- Von einer Katastrophe betroffene Einzelpersonen, die nicht wissen, dass sie Anspruch auf Hilfe haben.

L. Risiken im Zusammenhang mit Notunterkünften

Das Eintreffen von Katastrophenhilfe kann bereits bestehenden Betrug und Korruption weiter verschlimmern, insbesondere was die Zuweisung, Verteilung und Errichtung von Notunterkünften betrifft. Nicht betroffene Personen können durch Bestechung an Land oder Unterkünfte gelangen, oder lokale, regionale oder nationale Behörden können Bestechungsgelder verlangen, um die Zuweisung von für die Errichtung von Notunterkünften erforderlichen Flächen sicherzustellen oder zu beschleunigen. Darüber hinaus kommt es vor, dass Auftragnehmer lokale Behörden bestechen, damit diese nicht ordnungsgemäße Tätigkeiten oder minderwertige Materialien oder Baustoffe akzeptieren. Der folgende Fall zeigt auf, wer profitieren kann, wenn ein Überangebot besteht.

Häuser, die gegen Bestechung falschen Begünstigten bereitgestellt werden⁷⁷

Nach den Statistiken des Bezirks Hambantota in Sri Lanka wurden 6.028 neue Häuser errichtet, obwohl durch den Tsunami nur 3.393 Häuser zerstört worden waren. Die lokalen Medien berichteten, dass die überzähligen Häuser an lokale Gemeinderäte oder Gemeinderatsmitglieder, ihre Freunde und Verwandten, an Anhänger von Politikern und Angestellte sowie an einflussreiche, wohlhabende Personen gingen. Die Häuser wurden anschließend oft weiterverkauft, und die neuen Hauseigentümer mussten Schmiergelder zahlen, um die Streichung des ursprünglichen Eigentümers von der Begünstigtenliste zu erreichen und ihn durch ihren eigenen Namen ersetzen zu lassen.

Quelle: Corruption in Emergency Procurement (Korruption bei der Soforthilfebeschaffung) (U4).

⁷⁷ <http://www.u4.no/publications/corruption-in-emergency-procurement/>.



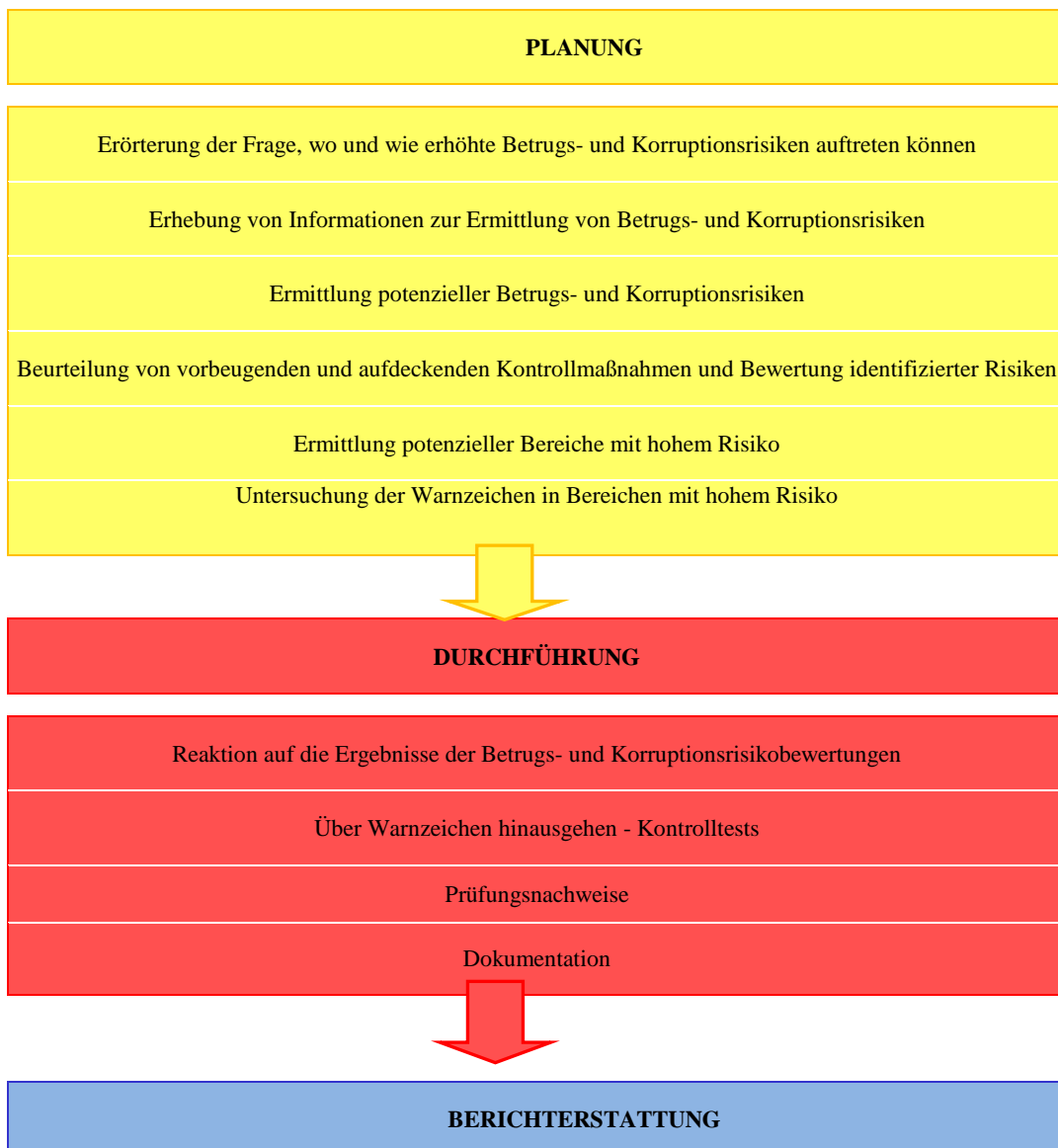
Warnzeichen in Bezug auf Notunterkünfte

- Beschwerden von Einzelpersonen oder Medienberichte darüber, dass Notunterkünfte, Häuser oder Land nicht bedarfsgemäß, sondern gegen Bestechung oder an lokal einflussreiche Personen oder ihre Familien, Freunde oder Unternehmen und politische Verbündete verteilt wurden.
- Beschwerden oder Hinweise dahin gehend, dass eingesetzte Materialien überteuert oder minderwertig sind und dass Gebäude rasch verfallen oder nicht den Mindestanforderungen an die Bausicherheit genügen.
- Hinweise darauf, dass Gebermittel verwendet wurden, um für mehr Arbeit zu zahlen, als eigentlich ausgeführt wurde.

Teil 4: Anpassung von Prüfungsverfahren

Die ORKB sollten die Prüfungsverfahren anpassen und dabei die Risiken und die in Teil 3 dieses Leitfadens aufgeführten Risikoindikatoren berücksichtigen. Abbildung 2 bietet einen Überblick über die Bereiche des Prüfungsprozesses, in denen die Prüfungsverfahren angepasst werden können. Zwar beziehen sich das Diagramm und die folgenden Textziffern auf den Prozess der Prüfung der Rechnungsführung, doch auch Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen können auf ähnliche Weise angepasst werden.

Abbildung 2: Anpassung von Prüfungsverfahren unter Berücksichtigung des erhöhten Betrugs- und Korruptionsrisikos bei der Prüfung der Notfallphase nach Katastrophen



7. Planung

7.1. Erörterung der Frage, wo und wie erhöhte Betrugs- und Korruptionsrisiken auftreten können

Bevor die Prüfung besprochen wird, sollten die Mitglieder des Prüfungsteams der ORKB sich einen Überblick über die betroffenen Organisationen (anhand vorangegangener Prüfungen), Tatsachen rund um die Katastrophe und die Entwicklung der Notlage verschaffen. Berichte von Prüfern oder anderen zuverlässigen Beamten, die das Katastrophengebiet kurz nach der Katastrophe (und während der Notfallphase) besucht haben, sind eine wichtige Informationsquelle. Auch Berichte von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Medienberichte können Hintergrundinformationen liefern. Das Prüfungsteam sollte anschließend zusammentreten, um den Hintergrund der Prüfung zu besprechen, das allgemeine Umfeld der zu prüfenden Organisationen und Einzelpersonen zu bewerten und Gedanken über potenzielle Täter im Bereich Betrug und Korruption sowie deren Gewinne auszutauschen. In diesem Stadium der Prüfung ist für das Prüfungsteam Teil 2 dieses Leitfadens hilfreich.

7.2. Erhebung von Informationen zur Ermittlung von Betrugs- und Korruptionsrisiken

Zu Beginn des Prüfungsauftrags muss das Prüfungsteam aktuelle Informationen über die Entwicklung der Notlage, die Mittelflüsse, den Ausgang der Katastrophe und die derzeitige Situation vor Ort erheben. Das Prüfungsteam sollte Personal in verantwortungsvollen Positionen über tatsächliche oder mutmaßliche Betrugs- und Korruptionsfälle sowie über Beschwerden befragen, die über Hotlines oder Hinweisgeber eingegangen sind. Das Team muss die eingerichteten vorbeugenden und aufdeckenden Kontrollmaßnahmen dokumentieren und angeben, wie sie während der Notfallphase überwacht wurden und wie Versorgungsgüter gekauft, gelagert, transportiert und verteilt wurden. Das Prüfungsteam sollte Personal in verantwortungsvollen Positionen über ihre Einstellung und ihr Verständnis in Bezug auf Betrug und Korruption befragen sowie darüber, was sie anderen Mitarbeitern hinsichtlich der Tolerierung solcher Verhaltensweisen vermittelt haben. Sind Antworten auf Fragen mehrdeutig, sollten sie mit anderen Prüfungsnachweisen untermauert werden. Wenn trotz der Notlage Zahlen vorliegen, um analytische Prüfungsverfahren anzuwenden, sollte ebenso nach Erklärungen für unerwartete Beziehungen gesucht werden sollte.

Vor Beginn der Prüfung sollten die ORKB sich mit den internationalen Korruptions- und Governance-Indikatoren des Landes, in dem die Prüfung stattfinden soll, befassen. ORKB in Ländern, die Katastrophenhilfe empfangen, können über die Qualität der Governance in ihrem eigenen Land oder die Korruptionstendenzen gut informiert sein. ORKB von Ländern, die Katastrophenhilfe leisten, sollten regelmäßig aktualisierte Dokumente wie die "*Governance*

Indicators" der Weltbank⁷⁸, den Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International⁷⁹, die Evaluierungsberichte der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarats⁸⁰ und die ausführlichen Zusammenfassungen der Länderberichte im Rahmen des Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung der UNCAC heranziehen⁸¹.

In Anhang 1 sind einige Fragen zur Beurteilung des Korruptionsrisikos angeführt, die von Transparency International und dem U4 Anti-Corruption Centre erarbeitet wurden. Sie sind Beispiele für Fragen, die Prüfer von ORKB stellen können, um im Rahmen der Prüfung Informationen über das Ausmaß des Betrugs- und Korruptionsrisikos zu erhalten.

7.3. Ermittlung potenzieller Betrugs- und Korruptionsrisiken

Auf der Grundlage der gesammelten Informationen und gegebenenfalls mit der berufüblichen kritischen Grundhaltung sollte das Prüfungsteam in der Lage sein, zu einem Urteil darüber zu gelangen, in welchem Umfang Anreize/Druck, Gelegenheiten oder Einstellung/innere Rechtfertigung in Bezug auf Betrug und Korruption vorhanden sind. Die Prüfer sollten Listen über die Art der ermittelten Betrugs- und Korruptionsrisiken, ihre potenzielle Bedeutung, die **Wahrscheinlichkeit** ihres Eintretens und den Umfang der Wahrnehmung des Problems erstellen. Ferner sollte das Prüfungsteam beachten, dass es in Notsituationen für Personal in verantwortungs- und vertrauensvollen Positionen oft leichter ist, Kontrollen zu umgehen. Für dieses Risiko sollten gegebenenfalls gesonderte Überlegungen angestellt und zusätzliche Untersuchungen durchgeführt werden.

7.4. Beurteilung von vorbeugenden und aufdeckenden Kontrollmaßnahmen und Bewertung identifizierter Risiken

Zusätzlich zur Kontrolle der üblichen internen Kontrollmechanismen, über die Informationen gemäß Textziffer 7.2 zusammengetragen wurden, sollten die Prüfer der ORKB untersuchen, ob folgende Maßnahmen bestehen und/oder wirksam funktionieren:

- **Kontrollen zur Vorbeugung** von Betrug und Korruption (z. B. Sicherstellen, dass zusammenarbeitendes Personal in Schlüsselpositionen, wie Beschaffung oder Buchhaltung, aus verschiedenen sozialen, ethnischen und politischen Gruppen stammt oder dass das Personal regelmäßig den Standort wechselt);
- **Kontrollen zur Aufdeckung** von Betrug und Korruption (z. B. Quantitäts- und Qualitätskontrollen durch Abgleich der gelieferten Versorgungsgüter mit dem

⁷⁸ <http://info.worldbankgovernance/wgi/index.asp>.

⁷⁹ <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results>.

⁸⁰ <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3en.asp>.

⁸¹ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>.

ursprünglichen Bestellschein oder Kontrollen von in Verteilungsstellen eingegangenen Gütern anhand der Aufzeichnungen über vom Depot aus versandte Waren);

- etablierte und gut verbreitete **Bewältigungsmechanismen** für mutmaßliche Betrugs- und Korruptionsfälle (klare Anweisungen, wie das Personal sich zu verhalten hat, wenn es mutmaßliche Fälle aufdeckt oder darüber in Kenntnis gesetzt wird);
- Lösungen für die Entgegennahme von Beschwerden und den Umgang mit Hinweisgebern.

Liegt kein ordnungsgemäß funktionierendes internes Kontrollsystem vor (was nach einer Katastrophe relativ wahrscheinlich ist), sollten die Prüfer der ORKB Schlussfolgerungen über die Einstellung von Personal in verantwortungsvollen Positionen gegenüber Betrug und Korruption hinsichtlich seiner Zuverlässigkeit ziehen. Dementsprechend sollte das Prüfungsteam auch die folgenden Aspekte berücksichtigen:

- Verpflichtung der Führungskräfte zur Förderung einer betrugs- und korruptionsfeindlichen Umgebung und Ausbildung einer "Null-Toleranz"-Einstellung;
- das Vorliegen und die Mitteilung eines Ethik- oder Verhaltenskodex usw.;
- die bestehenden Verfahren für die Meldung mutmaßlicher Betrugs- und Korruptionsfälle und für den Schutz von Hinweisgebern;
- die bestehenden Verfahren für den Umgang mit mutmaßlichen Betrugs- oder Korruptionsfällen;
- das Bestehen anwendbarer Sanktionen;
- in der Vergangenheit erstellte Listen mutmaßlicher Betrugs- oder Korruptionsfälle und deren Ausgang;
- ein sichtbares Engagement der für die Überwachung verantwortlichen Personen gegenüber der Betrugs- und Korruptionsbekämpfung.

Das Prüfungsteam sollte anschließend die Betrugs- und Korruptionsrisiken nach Textziffer 7.3 im Hinblick auf die Durchführung der ermittelten internen Kontrollen und die Qualität der betrugsfeindlichen Umgebung bewerten. Diese Bewertung sollte es ihnen ermöglichen, zu bestimmen, welchen Risiken durch die bestehenden Kontrollen entgegengewirkt wird und welche bzw. in welchem Umfang andere Risiken weiterhin unbehandelt sind.

7.5. Ermittlung potenzieller Bereiche mit hohem Risiko

In Notlagen nach einer Katastrophe liegen die höchsten Betrugs- und Korruptionsrisiken bei der Verteilung von Nahrungsmittelhilfe und medizinischer Versorgung sowie bei der Errichtung von Notunterkünften und grundlegender Infrastruktur (z. B. Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen) und im Umgang mit Bargeld⁸². Auch der Beschaffungsprozess birgt Gelegenheiten und Risiken in Bezug auf Korruption, weil bei der Beschaffung von Gütern,

⁸² Das Risikoausmaß ist je nach Umgebung unterschiedlich: Eine kürzlich in Kenia durchgeführte Studie ergab, dass der Einsatz von Bargeld mit geringerem Risiko verbunden war als die Verteilung von Sachspenden, obwohl Ersterer als Bereich mit erhöhtem Risiko gilt. <http://reliefweb.int/node/484473>.

Arbeiten und Dienstleistungen hohe Geldbeträge im Umlauf sind. Darüber hinaus sind auch die nichtfinanziellen Aspekte der Planung wie die Ausrichtung auf Zielgruppen und die Registrierung von Begünstigten von korrupten Manipulationen betroffen und müssen daher sorgfältig untersucht werden. Die Prüfer der ORKB müssen sich bei ihren Schlussfolgerungen im Rahmen der Ermittlung jener Bereiche, die als "Bereiche mit hohem Risiko" zu betrachten sind, auf ihre eigenen Erfahrungen und ihr Urteilsvermögen stützen. Im Verlauf der Prüfung sollten sie stets bedenken, dass die Umstände und der Wissensstand in Bezug auf die aktuelle Lage sich verändern können und dass die Risikoeinstufung möglicherweise angepasst werden muss.

7.6. Untersuchung der Warnzeichen in Bereichen mit hohem Risiko

Teil 3 des vorliegenden Leitfadens enthält Beispiele für Warnzeichen, die auf ein erhöhtes Betrugs- und Korruptionsrisiko hindeuten. Das Prüfungsteam sollte eine Liste der Warnzeichen erstellen, die sowohl während der Planung als auch während der Ausführung zu nutzen ist, und sollte diese Liste regelmäßig entsprechend den im Prüfungsprozess gewonnenen Erkenntnissen aktualisieren. Am Ende der Planungsphase sollte das Prüfungsteam untersuchen, ob die Warnzeichen in den ermittelten Bereichen mit hohem Risiko gültige Risikoindikatoren für die Prüfung sind, oder ob sie nur aufgrund des Notfallcharakters der Situation bestehen. Außerdem sollten sie bewerten, ob die durchgeführten vorbeugenden und aufdeckenden Kontrollmaßnahmen den ermittelten Risiken entgegenwirken. Im Zweifelsfall wird das Risiko weiterhin als hoch eingestuft und Prüfungsverfahren sind entsprechend anzupassen.

8. Durchführung

8.1. Reaktion auf die Ergebnisse der Betrugs- und Korruptionsrisikobewertungen

Durch die Ermittlung von Bereichen mit hohem Risiko und dazugehörigen Warnzeichen im Planungsstadium kann die ORKB die Prüfungsziele entwickeln und entsprechende Prüfungsverfahren erarbeiten. Die Entscheidungen, die in diesem Stadium zu treffen sind, beziehen sich auf den Prüfungsansatz, Art, Zeitplanung und Umfang der anzuwendenden Prüfungsverfahren sowie die Zusammensetzung des Prüfungsteams. Wird etwa die zu prüfende Katastrophenhilfe auf lokaler Ebene von ausländischem Personal mit befristeten Verträgen bei minimaler Kontrolle erbracht und werden die Beschaffung von Gütern und die Auswahl von Auftragnehmern unter Anwendung unzureichend dokumentierter Notfallverfahren vorgenommen, kann das Prüfungsteam beschließen, sich ausschließlich auf direkte **vertiefte Prüfungen** zu stützen. Es mag notwendig sein, ein relativ großes Prüfungsteam zu entsenden, um vor Ort eine ausreichend große Stichprobe von Vorgängen zu prüfen, wobei das Prüfungsteam klare Anleitungen dazu erhält, wie es in mutmaßlichen Betrugs- und Korruptionsfällen zu reagieren hat. Wenn andererseits das Prüfungsteam Berichte von Begünstigten, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Hinweisgebern oder den Medien dahin gehend erhalten hat, dass die anvisierten Begünstigten die ihnen zustehende Hilfe nicht erhalten, mag es notwendig sein, Mitglieder der lokalen Bevölkerung im Rahmen einer **Umfrage** zu befragen.

Wer Mitglied des Prüfungsteams ist, hängt von den anzuwendenden Prüfungsverfahren ab. Liegen zum Beispiel mutmaßliche Betrugs- und Korruptionsfälle bereits vor, können die Prüfer (wenn im Mandat der ORKB vorgesehen) von Ermittlungsexperten begleitet werden, und bestehen Zweifel über die Bauqualität von Notunterkünften oder Infrastruktur, kann die Anwesenheit von technischen Experten oder Ingenieuren erforderlich sein. Die Mitglieder des Prüfungsteams sollten klare Anweisungen erhalten, wie sie sich zu verhalten haben, wenn sie mit mutmaßlichen Betrugs- oder Korruptionsfällen in Berührung kommen.

8.2. Über Warnzeichen hinausgehen - Kontrolltests

Das Prüfungsteam sollte Kontrolltests durchführen, um weitere Hinweise zu erlangen, die die Schlussfolgerungen der Planungsphase in Bezug auf die Betrugs- und Korruptionsrisiken untermauern können. Strenge Kontrollen sollten zusätzlich wie in Textziffer 7.4 oben beschrieben getestet werden, um ihren ordnungsgemäßen Ablauf während der gesamten Notfallphase sicherzustellen. In Bereichen, für die beschlossen wurde, sich nicht auf interne Kontrollen zu verlassen, können Stichproben von Vorgängen zur vertieften Prüfung genommen werden. Es folgen Beispiele für die Arten von Tests, auf die Prüfer der ORKB zurückgreifen können, um den Betrugs- und Korruptionsrisiken entgegenzuwirken. Die Aufzählung erhebt keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit.

- Durchführung vertiefter analytischer Verfahren in Bezug auf an lokale Stellen und Organisationen ausgezahlte Mittel, zum Beispiel Abgleichung der pro Monat oder in Bezug auf eine bestimmte Maßnahme gemeldeten Daten mit der verfügbaren Information auf zentraler Ebene.
- Untersuchung der Bedingungen der Finanzierungsverträge/-übereinkommen und sicherstellen, dass keine unautorisierten Nebenabreden, etwa zwischen NRO und lokalen Organisationen, getroffen wurden.
- Untersuchung von zentral geführten Inventarlisten, um Standorte oder Gegenstände zu ermitteln, die besondere Aufmerksamkeit erfordern.
- Dokumentierung, Beobachtung und erneute Durchführung von Inventarverfahren (Wareneingang/-ausgang, "verlorene" Gegenstände, Bestandsaufnahme und physische Kontrollen).
- Unangekündigte Besuche von Lagerhallen zur Kontrolle von Inventar oder Lagerstand.
- Zählen der Bargeldbestände in lokalen Büros oder Kontrolle von Bankkonten an einem bestimmten Datum ohne Vorankündigung.
- Bei der Beobachtung von Bestandsaufnahmen oder Inventarkontrollen die Anwendung zusätzlicher Verfahren, wie etwa Untersuchung von verpackten Waren, der Art, wie Güter gestapelt (siehe "Doughnut-Schwindel" in Teil 3, Abschnitt H) oder etikettiert sind, und der Qualität (Reinheit, Gehalt oder Konzentration). Das Heranziehen eines Experten kann in dieser Hinsicht hilfreich sein.
- Einsatz externer Quellen oder eines unabhängigen Experten zum Vergleich angegebener Preise und Kosten.
- Durchsuchung von Lohnabrechnungen nach doppelten Adressen, Identifikations- oder Steuernummern oder Bankkonten von Angestellten (wenn vorhanden, sind Techniken der Datenextraktion in dieser Hinsicht nützlich).
- Vergleich der Mitarbeiteranzahl mit den Zahlen, mit denen für die Durchführung der Arbeiten sinnvollerweise zu rechnen wäre.

- Mündliche Kontaktaufnahme mit wichtigen Auftragnehmern und/oder Gebern zusätzlich zur Übermittlung von schriftlichen Bestätigungen und von Anfragen an andere Organisationen zur externen Bestätigung von Prüfungsnachweisen.
- Anwendung vertiefter analytischer Verfahren in Bezug auf deklarierte Ausgaben, z. B. Vergleich zwischen logistischen Kosten und gelieferter Hilfe pro Monat oder Standort und Abgleich mit den vom Prüfer entwickelten Erwartungen.
- Befragungen des Personals, um spezifische Risiken zu besprechen und abzuklären, ob oder wie Kontrollen diesen Risiken entgegenwirken.
- Befragungen aufgeschlüsselter Stichproben von Begünstigten durch Umfragen, wobei sie über ihre Rechte aufzuklären und darüber zu befragen sind, ob sie das, was ihnen zusteht, erhalten haben⁸³.
- Prüfung der Vertragsbestimmungen für Notunterkünfte und Kontrollen in Bezug auf die Frage, ob die Menge und Qualität der bereitgestellten Unterkünfte dem Zahlungszweck entsprechen.
- Erörterung der Ergebnisse von Prüfungen anderer unabhängiger Prüfer von denselben, zugehörigen oder ähnlichen Organisationen, Agenturen, Außenstellen usw.
- Untersuchung der Verfahren zur Einschränkung des physischen Zugangs zu Buchhaltungs- oder anderen Buchführungssystemen.
- Untersuchung von hohen und ungewöhnlichen Ausgaben, außergewöhnlichen Eingängen und annullierten Transaktionen.

Bei der Durchführung vertiefter Prüfungen kann das Prüfungsteam in Betracht ziehen, Fälle zu untersuchen, die ihm über Betrugshotlines oder auf informellem Weg zur Kenntnis gebracht wurden. Diese Frage hängt vom Mandat der ORKB und dem verfolgten Prüfungsansatz ab.

8.3. Prüfungsnachweise

Bei der regulären Durchführung einer Prüfung sollte der Prüfer **ausreichende und geeignete Nachweise** zur Untermauerung der Schlussfolgerungen der Prüfung erheben. Quellen für Nachweise sind typischerweise Unterlagen, die vom Personal als Beleg für erfasste Vorgänge vorgelegt werden, Berichte interner Prüfer, Befragungen, Inspektionen und Beobachtungen, Fragebögen, Unterlagen externer Quellen, Ergebnisse analytischer Prüfungen und Stellungnahmen von Experten. Der Prüfer sollte Prüfungsverfahren erarbeiten und umsetzen, die unter den gegebenen Umständen für die Erhebung ausreichender und geeigneter Prüfungsnachweise angemessen sind⁸⁴.

⁸³ Diese sollten Frauen, Männer, Kinder, Jungen und Mädchen umfassen, und es sollten Faktoren wie Alter, Gefährdungen, Geschlecht und Diversität berücksichtigt werden. Fragen in Bezug auf Betrug, Korruption und Missbrauch werden von Organisationen hervorgehoben, die den 2010 HAP-Standard durch die Einführung der Benchmarks für Informationsaustausch und die Handhabung von Beschwerden (*Information Sharing and Complaints Handling benchmarks*) angewendet haben <http://www.hapinternational.org/pool/files/guide-to-the-2010-hap-standard-printer-friendly-version.pdf>, Seite 34 bis 37 und 42 bis 47.

⁸⁴ ISA 500/6.

Wenn hohe Risiken in Bezug auf Betrug und Korruption bestehen, sollten die Prüfer von Soforthilfe die Verlässlichkeit bereits erhobener Prüfungsnachweise möglicherweise hinterfragen und versuchen, auf anderen Wegen Bestätigung der Informationen zu erhalten. Bevor es dazu kommt, sollte das Prüfungsteam unter Berücksichtigung der Zugangsrechte der ORKB erwägen, bis zu welchem Punkt Hinweisen auf mutmaßliche Betrugs- und Korruptionsfälle nachgegangen werden kann und sollte. Die diversen ORKB verfügen über verschiedene Zugangsrechte. Eine Möglichkeit, sich Problemen im Zusammenhang mit Zugangsbeschränkungen zu nähern ist es, gemeinsame Prüfungen mit anderen ORKB durchzuführen, etwa mit Prüfern aus Ländern, die Katastrophenhilfe bereitgestellt haben, und aus dem Land, in dem sich die Katastrophe ereignet hat.

In Fällen des Betrugs- oder Korruptionsverdachts, in denen das Mandat einer ORKB von den Prüfern verlangt, die Prüfungstätigkeit einzustellen und die Einzelheiten den zuständigen Ermittlungs- oder Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln, sollten die Prüfungsnachweise sorgfältig zusammengetragen und diesen Behörden auf klare Weise dargelegt werden. Einige ORKB haben die Möglichkeit, Teams aus Prüfern und Ermittlern zusammenzustellen (wobei die Ermittler der ORKB selbst oder einem anderen Regierungsbereich zugehörig sein können).

Im Zusammenhang mit dem erhöhten Betrugs- und Korruptionsrisiko und der Möglichkeit mutmaßlicher Betrugs- und Korruptionsfälle sollten Prüfer die Geeignetheit folgender Arten von Nachweisen in Betracht ziehen:

- *Personen als Nachweise:* Dazu zählen Zeugen von Fehlverhalten, z. B. sonstige in Agenturen tätige Mitarbeiter, Opfer, z. B. Mitglieder der betroffenen Bevölkerung, die keine Hilfe erhält, Hinweisgeber, sofern ein formelles System für Beschwerden eingerichtet ist, oder andere Informanten, wenn es keines gibt, potenzielle Lieferanten und Auftragnehmer, Regierungsangestellte, Polizei, Sachverständige und gegebenenfalls andere. Personen können aussagekräftige und überzeugende Nachweise liefern, doch können diese in manchen Fällen nicht weiterverfolgt werden, weil diese Personen von anderen unter Druck gesetzt werden. Beispielsweise kann es vorkommen, dass ein Begünstigter dem Prüfer nicht mitteilt, dass er seinen Anteil an Nahrungsmittelhilfe nicht erhalten hat, weil er von den Personen, die sich seinen Anteil angeeignet haben, bedroht wird oder er Repressalien durch Personal der Organisation befürchtet. Die Nachweise sollten von einem Querschnitt der Gemeinschaft erhoben werden und müssen bestätigt werden.⁸⁵
- *Dokumente als Nachweise:* Dokumente werden oft verwendet, um Betrug zu vertuschen. Sie können verändert, neu verfasst, gefälscht oder vernichtet werden. In Notlagen kommt es vor, dass Dokumente nicht wie üblich erstellt werden und die Prüfer der ORKB bereit sein müssen, ihre Richtigkeit zu hinterfragen und eventuell zu untermauern. Verfügt die

⁸⁵ Die Konsultation betroffener Gemeinschaften ist ein Kernbereich der HAP-Zertifizierung, da die Rückmeldungen für die Bewertung der Rechenschaftspflicht im Zusammenhang mit humanitären Maßnahmen essenziell sind. Siehe <http://www.hapinternational.org/pool/files/guide-to-the-2010-hap-standard-printer-friendly-version.pdf>, Seiten 42 bis 47.

ORKB über die entsprechende Befugnis, sollten Dokumente von Drittpersonen angefordert werden.

- *Extraktion von Daten:* Wenn möglich, sollten Prüfer Techniken der Datenextraktion einsetzen, um registrierte Begünstigte zu überprüfen. Dazu zählt der Vergleich von Angaben über Hilfsempfänger mit anderen, von der Regierung oder lokal geführten Datenbanken⁸⁶.
- *Physische Nachweise:* Zusätzlich zu Inspektionen durch die Prüfer der ORKB selbst und zur Beobachtung von Prüfungen, die von anderen durchgeführt werden, um das Vorhandensein und den Zustand von Waren zu bestätigen, sollten bei Verdacht auf Betrug oder Korruption weitere physische Nachweise ermittelt werden. In solchen Situationen sollten die Prüfer stets wachsam sein und auf bestimmte Hinweise achten, wie aufgebrochene Schlösser, beschädigte Verpackungen, scheinbar volle Container, die leere Container verbergen, gebrochene Siegel, Reifenspuren, Fuß- oder Fingerabdrücke, wo es keine geben sollte, oder missbräuchlich verwendete Fahrzeuge oder Räumlichkeiten.
- *Persönliche Beobachtungen als Nachweise:* In einigen Fällen müssen die Prüfer der ORKB sich schlicht auf ihre Beobachtungsgabe stützen, wobei mögliche Hinweise auf Betrug und Korruption sich durch Suchen, Hören, Berühren oder Riechen offenbaren können. Persönliche Beobachtungen untermauern sonstige erhobene Nachweise.

Es kann vorkommen, dass Prüfer vom Vorliegen eines Betrugs- oder Korruptionsfalls überzeugt sind, dafür aber keine Nachweise finden. Zum Beispiel können bei der Verteilung von Nahrungsmitteln nach Katastrophen Begünstigte inoffiziell melden, dass sie Rationen nur teilweise oder gar nicht erhalten haben, sich später aber weigern, dies zu Protokoll zu geben, weil sie Angst vor Racheakten gegen ihre Familie durch einflussreiche lokale Eliten oder Organisationspersonal haben. Obwohl in einem solchen Fall die Prüfer den tatsächlichen Korruptionsfall nicht melden können, können sie doch auf die bestehenden Gelegenheiten zu Korruption hinweisen und vorschlagen, wie korrektive Maßnahmen ergriffen werden können, um Gelegenheiten für zukünftige korrupte Handlungen zu minimieren oder zu verringern.

8.4. Dokumentation

Die Prüfer der ORKB sollten die Prüfungsdokumentation so erstellen, dass sie ausreicht, es einem erfahrenen Prüfer, der zuvor nicht mit der Prüfung befasst war, zu ermöglichen, bedeutsame Sachverhalte, die sich während der Prüfung ergeben, die dazu gezogenen Schlussfolgerungen und bedeutsame Beurteilungen nach pflichtgemäßem Ermessen, die im Zusammenhang mit diesen Schlussfolgerungen getroffen wurden, zu verstehen⁸⁷. Besonders wichtig ist dies dann, wenn mutmaßliche Betrugs- und Korruptionsfälle von Ermittlungs- oder

⁸⁶ Definition siehe <http://www.theiia.org/ITAuditArchive/?aid=2313&iid=484>.

⁸⁷ ISSAI 1230/P3.

Strafverfolgungsbehörden weiterbearbeitet werden. Die folgenden Phasen sollten dabei genau dokumentiert werden:

- Gespräche und Schlussfolgerungen hinsichtlich der erhöhten Betrugs- und Korruptionsrisiken sowie darüber, wo diese Risiken liegen;
- die Verfahren, die angewendet werden, um die Informationen zu erheben, die für die Ermittlung und Bewertung der Betrugs- und Korruptionsrisiken vonnöten sind;
- spezifische ermittelte Betrugs- und Korruptionsrisiken und die Reaktion des Prüfungsteams auf diese Risiken;
- die Ergebnisse der Verfahren, die durchgeführt werden, um dem Risiko entgegenzuwirken, dass Personal in verantwortungsvollen Positionen die Kontrollen umgeht;
- andere Gründe, die zur Entscheidung führen, Prüfungsverfahren an das erhöhte Betrugs- und Korruptionsrisiko anzupassen, die angepassten und angewandten Verfahren sowie die Ergebnisse der Prüfungstätigkeit;
- die Art der Mitteilungen der Prüfer in Bezug auf das Betrugs- und Korruptionsrisiko und die durchgeführte Prüfungsarbeit.

9. Berichterstattung

Am Ende jeder Prüfung sollte der Prüfer, soweit erforderlich, einen schriftlichen Bestätigungsvermerk erteilen oder einen Bericht erarbeiten, worin die Prüfungsergebnisse in entsprechender Form festgehalten sind⁸⁸. Die Art und Weise, wie die Ergebnisse der Prüfung dargelegt werden, hängt vom Mandat der ORKB, den Prüfungszielen und dem angewandten Ansatz ab. Nach der Aufdeckung mutmaßlicher Betrugs- und Korruptionsfälle im Zuge der Prüfung eines Abschlusses kann die ORKB einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk mit im Prüfungsbericht mitgeteilten Prüfungserkenntnissen ausstellen⁸⁹. Anforderungen für die Berichterstattung von Betrug, unabhängig davon, ob der Fall durch den Prüfungsprozess aufgedeckt worden ist oder nicht, sind oft durch spezifische Vorschriften des Prüfungsmandats oder entsprechende Gesetze oder Verordnungen bestimmt. Liegt ein Verdacht auf Betrug und Korruption vor, sollten Hinweise darauf nur im Einklang mit der Politik der ORKB erfolgen. Die Begriffe "Betrug" und "Korruption" sollten jedoch nie in einem endgültigen Sinne gebraucht werden, solange sie nicht von einem ordentlichen Gericht bestätigt wurden.

Unabhängig davon, ob einzelne mutmaßliche Betrugs- und Korruptionsfälle aufgedeckt werden oder nicht, erfordert das Mandat der ORKB, über die erhöhten Betrugs- und Korruptionsrisiken Bericht zu erstatten. Der Bericht sollte sämtliche Risiken aufzeigen, die während der Notfallphase nach einer Katastrophe im Zuge der Prüfungstätigkeit aufgedeckt wurden. Die Schwächen, die bei den aufdeckenden und vorbeugenden Kontrollen ans Licht kamen, können die ORKB veranlassen, Verbesserungen vorzuschlagen, die Regierungen bei der Vorbereitung auf mögliche künftige

⁸⁸ ISSAI 400/7.

⁸⁹ Der Prüfer kann auch einen negativen Bestätigungsvermerk erteilen oder den Bestätigungsvermerk versagen, siehe ISSAI 400/14 und 15.

Katastrophen aufgreifen können.

Verfügt das Prüfungsteam über aussagekräftige Nachweise, die auf Betrug oder Korruption hindeuten, kann es durch die Bedingungen des Mandats der ORKB dazu verpflichtet sein, die Informationen an eine Ermittlungseinheit innerhalb der ORKB, an andere Ermittlungsbehörden der Regierung, an Strafverfolgungsorgane oder Überwachungsorgane oder aber an die Regierung oder an Organisationen, die die ursprüngliche Finanzierung bereitgestellt haben, zu übermitteln. In anderen Fällen kann die ORKB ihre eigene Tätigkeit ausweiten oder eine Sonderermittlung parallel zur gesetzlich festgelegten Prüfung einleiten.

Die hohe Aufmerksamkeit, die Katastrophenhilfe erhält, der Umstand, dass diese Hilfe oft gespendet wird, sowie die potenziell lebensbedrohlichen Folgen der Abzweigung von Hilfsleistungen bewirken, dass mutmaßliche Betrugs- und Korruptionsfälle in diesem Bereich besonders heikel sind. Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen, Hilfsorganisationen, die Öffentlichkeit und ausländische Regierungen werden an jedem Verdacht der ORKB, von dem sie Kenntnis erlangen, interessiert sein. Es ist wichtig, dass bestätigte Betrugs- und Korruptionsfälle an die Öffentlichkeit gelangen, um potenzielle zukünftige Täter abzuschrecken und um Spendern die Sicherheit zu geben, dass Betrug und Korruption aufgedeckt werden. Allerdings sollten die ORKB bei der Bearbeitung unbestätigter Betrugs- und Korruptionsfälle Vorsicht walten lassen. Das Prüfungsteam sollte alle Fakten über die Fälle, die in den Bericht der ORKB Eingang finden werden, nachprüfen und sicherstellen, dass alle Nachweise ausreichend und geeignet sind.

In jedem Fall sollten die Mitteilung und die Berichterstattung der Ergebnisse der Prüfungstätigkeit sachdienlich, leicht verständlich, klar und eindeutig sein, nur Nachweise beinhalten, die durch aussagekräftige und relevante Prüfungsnachweise gestützt werden, präzise und objektiv sein und zeitgerecht erfolgen. Bei der Verfassung des Berichts sollte eine klare Sprache verwendet werden, und der Bericht sollte zeitgerecht erstellt werden, um korrektive Maßnahmen zu ermöglichen.

Die Rolle der ORKB bei der Abschreckung potenzieller Täter in Bezug auf Betrug und Korruption hängt davon ab, in welchem Umfang die Berichte der ORKB, die mutmaßliche Betrugs- und Korruptionsfälle oder Empfehlungen für vorbeugende und aufdeckende Kontrollmaßnahmen enthalten, aktiv weiterverfolgt werden. Findet keine ausführliche Nachbearbeitung statt, können die ORKB es als notwendig erachten, die Wirksamkeit ihrer eigenen Weiterverfolgungstätigkeiten zu erhöhen.

Anhang 1

Fragen zur Beurteilung des Korruptionsrisikos

Die folgenden Beispiele für Fragen, die Prüfer der ORKB stellen können, um Informationen über das Ausmaß des Betrugs- und Korruptionsrisikos im Rahmen der Prüfung zu erheben, wurden von Transparency International und dem *U4 Anti-Corruption Centre* erarbeitet. Siehe Teil 4 des vorliegenden Leitfadens, Textziffer 7.2.

- Welche Rolle spielt die von der Katastrophe betroffene Regierung im Verlauf der Katastrophenhilfe?
 - Ist sie an der direkten Durchführung beteiligt?
 - Wenn ja, welcher Teil der Regierung ist beteiligt (Militär, lokale Verwaltung)?
 - Was sind ihre Stärken und Schwächen und welche besonderen Risiken entstehen?
 - Welche ist gegebenenfalls die regulatorische oder koordinierende Rolle der Regierung?
- Existieren Ämter zur Korruptionsbekämpfung und, wenn ja, untersuchen sie die Katastrophenhilfe?
- Wie gut funktioniert die Justiz?
 - Wären rechtliche Maßnahmen möglich, wenn mit der Katastrophenhilfe befasstes Personal sich als korrupt erweist?
- Wie groß ist die Kontrolle der internationalen und nationalen Medien in Bezug auf die Katastrophenhilfe (Berichterstattung in internationalen Medien könnte die internationalen Helfer stärker beeinflussen)?
- Wie verläuft die Governance auf lokaler Ebene?
 - Welche Rolle spielen die lokalen Behörden und andere lokale Eliten, wie Oberhäupter und Stammesführer?
 - Wie beeinflussen lokale Normen und die Art, wie Bedürfnisse, Armut und Gefährdung vor Ort eingeschätzt werden, die lokale Wahrnehmung der Angemessenheit und Fairness der Zielgruppenkriterien?
- Wie gut ist die von der Katastrophe betroffene Bevölkerung darüber informiert, welche Hilfsleistungen ihr zustehen, welche Organisationen für ihre Unterstützung zuständig sind und wie sie sich beschweren können, wenn korrupte Praktiken vorliegen?
- Welche Transparenzmaßnahmen sind vorhanden?
- In welchem Ausmaß ist die von der Katastrophe betroffene Bevölkerung an der Planung, Durchführung, Überwachung und Bewertung der Katastrophenhilfe beteiligt?
- Existieren wirksame Beschwerdemechanismen für die von der Katastrophe betroffene Bevölkerung?
- Wie groß war das Ausmaß der Korruption vor der Krise?
- Welche Informationen sind verfügbar, um die Arten des Korruptionsrisikos besser zu kartografieren (z. B. TI-Index, Möglichkeiten, lokale Akteure im Bereich der Korruptionsbekämpfung und der Menschenrechte zu treffen, und Zusammentreffen mit Korruptionsbekämpfungseinheiten der Regierung)?
- Was ist die politische Ökonomie der Krise (besonders bei Konflikten)?
- Wie tragen und finanzieren die Konfliktparteien ihre Operationen?
- Wie wahrscheinlich ist es, dass Katastrophenhilfe abgezweigt wird?
- Wer sind die wichtigsten humanitären Akteure in der Krise?
- Dominieren bei der Krisenbewältigung internationale oder nationale Akteure?
- Wie viele internationale Hilfsorganisationen sind tätig?
- Wie stark ist die koordinierende Rolle der Vereinten Nationen?

- Welche Finanzierungsmodelle werden angewandt?
- Führen die internationalen Organisationen ihre Maßnahmen auf direktem Weg oder in Zusammenarbeit mit lokalen Partnern durch?
- Stammt der Großteil der Finanzierung von bilateralen Gebern, oder wird er unmittelbar von der allgemeinen Öffentlichkeit aufgebracht?
- Wie lange schon sind die internationalen Akteure im Land tätig und wie sehr ist das internationale Personal mit den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Zusammenhängen vor Ort, mit denen es konfrontiert ist, vertraut?
- Was sind die Merkmale der nationalen Zivilgesellschaft?
- Wie stark, wirksam und verantwortungsvoll sind nationale NRO, die an den Hilfsmaßnahmen beteiligt sind?
- Worauf wird bei den Hilfsmaßnahmen der Schwerpunkt gelegt (Nahrungsmittelhilfe, Unterbringung, Gesundheit, Ernährung) und mit welchen besonderen Risiken sind die jeweiligen Bereiche verbunden?
- Welche internen Strategien und Verfahren bestehen in den Organisationen in Bezug auf Korruption?
- Gibt es eine Strategie zur Korruptionsbekämpfung oder ethische Normen?
- Gibt es ein Verfahren für Hinweisgeber?
- Welche Maßnahmen werden ergriffen, um sicherzustellen, dass solche Strategien (einschließlich Strategien in Bezug auf sexuelle Ausbeutung) weitgehend verstanden und innerhalb der Organisation sowie zwischen der Organisation und ihren Partnern offen besprochen werden?
- Wie stabil und wirksam sind die Verfahren im Zusammenhang mit Finanzen, Personalwirtschaft, Verwaltung, Logistik und Beschaffung innerhalb der Organisationen?
Gibt es bestehende Personalwirtschaftssysteme, um im Krisenfall zusätzliche Kapazitäten zur raschen Personalaufstockung zu schaffen?

Anhang 2

Abkürzungen

ECOSAI – *Economic Co-operation Organisation Supreme Audit Institutions* (Organisation für die wirtschaftliche Zusammenarbeit Oberster Rechnungskontrollbehörden)

FEMA – *Federal Emergency Management Agency* (nationale Koordinationsstelle der Vereinigten Staaten für Katastrophenhilfe). Die FEMA ist eine Agentur des *United States Department of Homeland Security* (US-Ministerium für innere Sicherheit). Die primäre Zielsetzung der Agentur ist die Koordinierung der Maßnahmen in Bezug auf Katastrophen, die sich in den Vereinigten Staaten ereignen und die Ressourcen von lokalen und bundesstaatlichen Behörden übersteigen

GAO – *Government Accountability Office* (Rechnungshof der Vereinigten Staaten). Das GAO ist der für Rechnungsprüfung, Bewertung und Ermittlung zuständige Arm des US-Kongresses. Er ist Teil der gesetzgebenden Gewalt der US-Regierung

GRECO - *Group of States Against Corruption* (Staatengruppe gegen Korruption). Die GRECO wurde 1999 vom Europarat eingerichtet, um die Einhaltung der Antikorruptionsstandards der Organisation durch die Staaten zu überwachen

HPG – *Humanitarian Policy Group*. Die HPG Working Papers enthalten Fallstudien und Hintergrundinformationen zur Stützung wesentlicher Aspekte der Forschungsprojekte der Gruppe.

HQ – Hauptquartier

IFAF – *Integrated Financial Accountability Framework* (Integrierter Rahmen für finanzielle Rechenschaftspflicht). Siehe INTOSAI GOV 9250 unter <http://www.issai.org/composite-194.htm>.

INCOSAI – *International Congress of the SAIs* (Kongress der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden)

INTOSAI – *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden)

INTOSAI GOV – INTOSAI-Leitlinien für Good Governance

INTOSAI GOV 9250 – The IFAF: *guidance on improving information on financial flows of humanitarian aid* (Leitlinien zur Verbesserung der Informationen über Finanzströme bei humanitärer Hilfe)

INTOSAINT - Ein Instrument zur Evaluierung der Integrität der Obersten Rechnungskontrollbehörden

ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions* (Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden). Diese Normen werden von der INTOSAI herausgegeben

NAO – *National Audit Office* (britischer Rechnungshof).

NIS – Nationales Integritätssystem

NRO – Nichtregierungsorganisation

ODI – *Overseas Development Institute* (Institut für Entwicklung in Übersee). Das ODI ist der führende unabhängige *Think-Tank* des Vereinigten Königreichs für internationale Entwicklung und humanitäre Belange. Die ODI Working Papers sind einführende Berichte über die Ergebnisse der Forschungsarbeit des ODI zur Diskussion und Kommentierung

OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

OLAF – Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

SAI - *Supreme Audit Institution* (Oberste Rechnungskontrollbehörde)

ÜBEREINKOMMEN VON URUGUAY 1998 – Die Mitglieder der INTOSAI kamen überein, durch die Entwicklung wirksamer Indikatoren für eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für betrügerisches Verhalten die Prüfungsstrategie vermehrt auf besonders korruptionsanfällige Bereiche und Vorgänge auszurichten und den Erfahrungsaustausch in Bezug auf Betrug und Korruption mit anderen ORKB zu intensivieren.

UN OCHA – *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen)

UNCAC – *United Nations Convention Against Corruption* (Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption)

UNDP – *United Nations Development Programme* (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)

UNHCR – *United Nations High Commissioner for Refugees* (Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen)

UNISDR – *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (Internationale Strategie zur Katastrophenvorsorge der Vereinten Nationen)

WFP – *World Food Programme* (Welternährungsprogramm)

WG AADA – *Working Group on Accountability for and the Audit of Disaster-related Aid*

Anhang 3

GLOSSAR

(Begriffe, die bereits in der ISSAI 1003 - Begriffsglossar zu den INTOSAI-Leitlinien für die Prüfung der Rechnungsführung enthalten sind, sind in diesem Glossar nicht angeführt).

- **Abschreckung:** Die Abschreckung von Betrug und Korruption beinhaltet die proaktive Ermittlung und Beseitigung der Faktoren, die Betrug und Korruption zugrunde liegen und ermöglichen. Die sichtbare Tätigkeit von Prüfern kann als Abschreckung für potenzielle Täter in Bezug auf Betrug und Korruption dienen.
- **Bereitschaft:** Kenntnisse und Fähigkeiten, die von Regierungen, professionellen Hilfs- und Rettungsorganisationen, Gemeinschaften und Einzelpersonen entwickelt wurden, um die Auswirkungen von wahrscheinlichen, bevorstehenden oder stattfindenden Ereignissen oder Umständen wirksam vorauszuberechnen, in Angriff zu nehmen und zu bewältigen.

Bilaterale Hilfe: Hilfe, die ein Geber einem Hilfsempfängerland direkt bereitstellt.

Entwicklungshilfe: Offizielle Finanzierung mit dem Hauptziel der Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlstand von Entwicklungsländern.

Ex-post-Kontrolle: Prüfung der Buchhaltung, der zugrunde liegenden Vorgängen und/oder Fragen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der beanspruchten Hilfe durch ORKB oder sonstige gesetzlich bestellte externe Prüfer.

Geber: Partei, die freiwillig Geld, Güter oder Dienstleistungen spendet.

Gemeinsame Prüfung: Eine koordinierte Prüfung, bei der die wichtigsten Entscheidungen gemeinsam getroffen werden. Die Prüfung wird von einem Prüfungsteam geleitet, das sich aus Prüfern von zwei oder mehreren autonomen Prüfungsorganen zusammensetzt, die üblicherweise einen einzigen gemeinsamen Prüfungsbericht zur Übermittlung an das jeweilige Leitungsorgan erstellen.

Hilfe: Freiwilliger Transfer von Ressourcen von einem Land in ein anderes.

Humanitäre Hilfe: Humanitäre Hilfe umfasst Unterstützung und Maßnahmen zur Rettung von Leben, Linderung von Leid und Wahrung und Sicherung der menschlichen Würde während des Eintretens einer Notlage und danach. Der Unterschied zu anderen Formen der ausländischen Unterstützung und der Entwicklungshilfe besteht darin, dass die humanitäre Hilfe von den Grundsätzen der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit geprägt ist und kurzfristig angelegt ist.

Individuelle Katastrophenhilfe: Die ersten Maßnahmen, die unverzüglich nach der Katastrophe von Menschen vor Ort getroffen werden, um die Sicherheit von Einzelpersonen sicherzustellen, einschließlich Rettungsmaßnahmen, Erste-Hilfe-Maßnahmen und Bereitstellung von Notversorgung.

Katastrophe: Schwere Störung der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, die hohe menschliche, materielle, ökonomische oder ökologische Verluste und Folgen verursacht und die Fähigkeit der betroffenen Gemeinschaft oder Gesellschaft übersteigt, diese aus eigener Kraft zu bewältigen.

Katastrophenhilfe: Finanzielle Mittel, die für die von Katastrophen betroffenen Länder und Bevölkerungsgruppen bereitgestellt werden. Die Hilfe kann darin bestehen, Maßnahmen oder Tätigkeiten der Vorbereitung auf den Katastrophenfall infolge einer Krise zu finanzieren.

Katastrophenmanagement: Systematischer Einsatz von administrativen Entscheidungen, organisatorischen und operativen Fähigkeiten und Kapazitäten zur Umsetzung von Politiken und Strategien sowie der Bewältigungskapazitäten der Gesellschaft und Gemeinschaften zur Verringerung der Auswirkungen von Naturgefahren und damit verbundenen Umwelt- und Technologiekatastrophen. Dazu zählen Tätigkeiten jeder Art, einschließlich struktureller und nicht struktureller Maßnahmen zur Vermeidung (Vorbeugung) und Einschränkung (Milderung und Vorbereitung auf den Katastrophenfall) der negativen Auswirkungen von gefährlichen Ereignissen und zur Wiederbelebung (Wiederherstellung und Wiederaufbau).

Katastrophenmanagement-Zyklus: Zeigt den Ablauf der Ereignisse in Bezug auf die Organisation und Verwaltung von Mitteln und Zuständigkeiten im Umgang mit sämtlichen humanitären Aspekten von Notfällen zur Verringerung der Auswirkungen einer Katastrophe. Der Kreislauf umfasst jeweils die Phase vor und nach der Katastrophe und beinhaltet Maßnahmen im Zusammenhang mit Milderung, Vorbereitung auf den Katastrophenfall, Notfallmaßnahmen/Soforthilfe, Wiederherstellung und Wiederaufbau.

Katastrophenrisiko: Die potenziellen Verluste durch Katastrophen an Menschenleben, Gesundheit, Existenzgrundlagen, Sachwerten und Dienstleistungen, mit denen eine bestimmte Gemeinschaft oder Gesellschaft über einen bestimmten zukünftigen Zeitraum konfrontiert sein könnte.

Katastrophenvorsorge: Theorie und Praxis der Katastrophenvorsorge durch systematische Bemühungen zur Analyse und Verwaltung der Ursachen von Katastrophen, unter anderem durch reduziertes Gefahrenpotenzial, verringerte Anfälligkeit von Menschen und Sachwerten, umsichtige Verwaltung von Land und Umwelt und verbesserte Vorbereitung auf den Katastrophenfall gegenüber negativen Ereignissen.

Koordinierte Prüfung: Eine koordinierte Prüfung ist entweder eine gemeinsame Prüfung mit gesonderten Prüfungsberichten an die Leitung der ORKB oder eine parallele Prüfung mit einem einzigen Prüfungsbericht zusätzlich zu den gesonderten nationalen Berichten.

Korruption: Missbrauch von anvertrauter Macht zu privatem Nutzen. Korruption umfasst üblicherweise rechtswidrige Handlungen, die vorwiegend durch Prüfungen, Ermittlungen, Skandale oder Strafverfolgung aufgedeckt werden.

Milderung: Verringerung oder Begrenzung der negativen Auswirkungen von gefährlichen Ereignissen und der damit verbundenen Katastrophen.

Multilaterale Hilfe: Hilfe, die über eine im Entwicklungsbereich tätige internationale Organisation (z. B. Weltbank, UNDP) an ein Hilfsempfängerland geleitet wird.

- **Nationales Integritätssystem:** Summe all unserer Institutionen, Gesetze und Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung.

Naturkatastrophe: Katastrophe, die von natürlichen Gefahren verursacht wird, zum Beispiel Erdbeben, Tsunamis, Vulkanausbrüche, Überschwemmungen, Ernteausfälle usw.

Notfall: Ernsthafter Zustand oder Vorfall, der unerwartet eintritt und unverzügliches Handeln erfordert.

Notfallmaßnahmen: Anstrengungen, die unternommen werden, um die Auswirkungen einer Katastrophe auf die Bevölkerung und die Umwelt zu lindern.

Notfallphase: Phase unmittelbar nach dem Eintreten einer Katastrophe. Dazu zählen Notfall- und Soforthilfemaßnahmen und erste Wiederherstellungsmaßnahmen. Sie kann einige Tage bis Monate andauern, abhängig von der Art und den Umständen der Katastrophe.

Nothilfe: Siehe Definition von humanitärer Hilfe.

Parallele Prüfung: Eine koordinierte Prüfung, im Rahmen derer beschlossen wird, ähnliche Prüfungen mit einer gemeinsamen Methodik und einem gemeinsamen Prüfungsansatz durchzuführen. Die Prüfung wird mehr oder weniger zeitgleich von zwei oder mehreren autonomen Prüfungsorganen durchgeführt, wobei jedes Prüfungsorgan ein eigenes Prüfungsteam stellt, das allein seinem Leitungsorgan und ausschließlich über seinem Mandat entsprechende Belange Bericht erstattet.

Prüfungsprozess: Ein Prüfungsprozess ist eine Überprüfung der Funktionsmechanismen einer Stelle im Einklang mit den geltenden Gesetzen, Regelungen und Normen. Dazu folgt der Prüfer bei der Untersuchung der Unterlagen Schritten in einer bestimmten Reihenfolge. Der Prüfungsprozess kann sich je nach Art des Auftrags, seiner Ziele und der Art der gewünschten Zuverlässigkeitsgewähr unterschiedlich gestalten. Der Prozess beinhaltet das Erlangen eines Verständnisses des Umfelds, die Durchführung von Prüfungshandlungen und Tests, das Abwägen der Prüfungsergebnisse und die Mitteilung der Ergebnisse an die betroffenen Parteien.

Prüfungsverfahren: Techniken, die der Prüfer zur Erlangung von Prüfungsnachweisen einsetzt, um die Schlussfolgerungen der Prüfung zu untermauern. Zu den Prüfungsverfahren im Rahmen der Prüfung der Rechnungsführung zählen etwa die Betrachtung der Vermögenswerte zur Prüfung des tatsächlichen Vorhandenseins und der Beträge, die Sammlung unabhängiger Bestätigungen Dritter und die Bewertung interner Kontrollen. Die Prüfungsverfahren sind im Prüfungsprogramm angegeben.

Reaktion: Bereitstellung von Soforthilfeleistungen und öffentlicher Unterstützung während oder unmittelbar nach einer Katastrophe, um Leben zu retten, Auswirkungen auf die Gesundheit zu reduzieren, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten und die grundlegenden Existenzbedürfnisse der betroffenen Menschen zu decken.

Red Flags: Indikatoren oder Warnzeichen für Betrug und Korruption.

Rehabilitierung: Erneuerung und gegebenenfalls Verbesserung von Einrichtungen, Existenzgrundlagen und Lebensbedingungen von Gemeinschaften, die von Katastrophen betroffen sind, einschließlich Bemühungen zur Verringerung der Risikofaktoren für Katastrophen.

Soforthilfe: Finanzielle Unterstützung, Güter oder Dienstleistungen, die Einzelpersonen und Gemeinschaften bereitgestellt werden, die Verluste aufgrund von Katastrophen erlitten haben.

Strategie zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung: Bringt die Verpflichtung zum Ausdruck, das Risiko von Verlusten für die Organisation aufgrund von Betrug und Korruption zu minimieren.

Unlautere Absprache: Geheime Übereinkunft zwischen zwei oder mehreren Einzelpersonen in arglistiger oder betrügerischer Absicht. Diese Art von betrügerischem Zusammenwirken ist besonders schwer aufzudecken.

Vom Menschen verursachte Katastrophe: Katastrophe, die durch anthropogene Gefahren herbeigeführt wird, wie Nachlässigkeit oder Systemfehler.

Vorbeugung: Vollständige Vermeidung negativer Auswirkungen von Gefahren und damit verbundenen Katastrophen.

Wiederaufbauphase: Phase, in der die Bevölkerung auf eine vollständige Wiederaufnahme von Dienstleistungen hinarbeitet und zusätzlich vorbeugende Maßnahmen getroffen werden.

Wiederherstellungsphase: Wiederherstellung grundlegender Dienstleistungen und Funktionen, die kurz nach dem Eintreten der Katastrophe eingeleitet und fortgeführt wird, bis die Wiederaufbauphase einsetzt.

Quellen: Dieses Glossar wurde vornehmlich mithilfe der folgenden Quellen zusammengestellt:

- ✓ *UNISDR Handbook on terminology:*
http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf.
- ✓ *OECD glossary of Statistical terms:* <http://stats.oecd.org/glossary>.
- ✓ *OECD-DAC Glossary of key term and concepts:*
http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html.
- ✓ *IFAC Handbook Glossary of Terms:*
<http://www2.accaglobal.com/library/technical/auditing/intstandards/2473361>.