



**VEREINTE
NATIONEN**



INTOSAI

DEPARTMENT OF
DEVELOPMENT SUPPORT AND MANGEMENT SERVICES

**DIE ROLLE DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN
IM KAMPF GEGEN
KORRUPTION UND MISSWIRTSCHAFT**

Bericht über das 12. UN/INTOSAI-Seminar
über staatliche Finanzkontrolle

Wien
21. bis 25. Oktober 1996

INHALTSVERZEICHNIS

I.	Einleitung	1
II.	Hauptbeiträge	5
1.	Indien: Die Rolle der ORKB von Indien bei der Aufdeckung von Mißwirtschaft und Unwirtschaftlichkeit	5
2.	Mexiko: Strategien und Maßnahmen gegen Korruptionspraktiken in der öffentlichen Verwaltung	18
3.	Frankreich: Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft	36
4.	Österreich: Beiträge der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Ver- meidung und Aufdeckung von Korruption im öffentlichen Vergabewesen	75
III.	Berichte der Arbeitsgruppen	85
1.	Bericht der Arbeitsgruppe 1 (englischsprachige Arbeitsgruppe)	85
2.	Bericht der Arbeitsgruppe 2 (französischsprachige Arbeitsgruppe)	89
3.	Bericht der Arbeitsgruppe 3 (deutschsprachige Arbeitsgruppe)	94
4.	Bericht der Arbeitsgruppe 4 (spanischsprachige Arbeitsgruppe)	99
IV.	Resumee	105
V.	Anlagen	109
1.	Vereinte Nationen	109
2.	Weltbank: Allgemeine Gesichtspunkte der Korruptionsbekämpfung	122
3.	Kommission der EU: Aktionsprogramm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Korruption und Mißwirtschaft	132
4.	Liste der Beiträge	138
5.	Liste der Teilnehmer	141
6.	Liste der Vortragenden	145
7.	Liste der Beobachter	146
8.	Tagungssekretariat	147

I. EINLEITUNG

Vom 21. bis 25. Oktober 1996 fand in Wien, Österreich, das von den Vereinten Nationen und der INTOSAI gemeinsam veranstaltete interregionale Seminar zum Thema "Die Rolle der ORKBn im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft" statt. Bei dieser Veranstaltung handelte es sich um das 12. interregionale Seminar, welches im Zusammenwirken zwischen dem Department of Development Support and Management Services der Vereinten Nationen (DDSMS) und der Internationalen Organisation Oberster Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) organisiert wurde.

Die DDSMS hatte in der Vergangenheit schon mehrfach verschiedene Schulungsmaßnahmen initiiert, um Entwicklungsländer bei der Stärkung ihrer staatlichen Finanzkontrolle zu unterstützen. Im Rahmen dieser Schulungsaktivitäten wurden von der DDSMS in Zusammenarbeit mit INTOSAI im Abstand von jeweils zwei Jahren internationale Schulungsprogramme zum Thema staatliche Finanzkontrolle veranstaltet. In den vergangenen 22 Jahren fanden elf derartige Veranstaltungen statt, die sich unter anderem mit folgenden Themenstellungen auseinandersetzten: Prüfung öffentlicher Unternehmungen, Prüfung öffentlicher Bauten, Prüfungsmethodik, interne Managementkontrollsysteme, Prüfung von Entwicklungshilfeprogrammen, die Anwendung der Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle, die Abrechnung und Prüfung von internationalen Entwicklungshilfeprojekten, die computergestützte Prüfung sowie die Umstrukturierung des öffentlichen Sektors. Das jüngste Seminar hatte die Rolle der ORKBn im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft zum Thema.

Die Hauptthemen des 12. UN/INTOSAI Seminars umfaßten

- grundsätzliche Aspekte bei der Bekämpfung von Korruption
- die Rolle der ORKBn bei der Aufdeckung von Mißwirtschaft und Unwirtschaftlichkeit
- Strategien und Maßnahmen gegen Korruptionspraktiken in der öffentlichen Verwaltung
- die Rolle der ORKBn bei der Förderung einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Haushalts- und Wirtschaftsführung
- Beiträge der ORKBn zur Vermeidung und Aufdeckung von Korruption im öffentlichen Vergabewesen
- Erfahrungsberichte über die Bekämpfung und Vermeidung von Korruption und Mißwirtschaft

Diese Liste der Themenschwerpunkte verdeutlicht in anschaulicher Weise die Vielfalt und inhaltliche Dichte der im Verlauf des Seminars behandelten Themen. In einer Reihe von

Referaten beleuchteten einzelne ORKBn ihre Erfahrungen, wodurch den Seminarteilnehmern ein guter Einblick in die Aufgaben und Möglichkeiten der Finanzkontrolle hinsichtlich Korruptionsbekämpfung und Vermeidung von Mißwirtschaft geboten wurde und sie mit den unterschiedlichen Herausforderungen und Aufgabenstellungen auf diesem Gebiet vertraut machte.

In Podiumsdiskussionen und Fragebeantwortungen durch die Vortragenden konnten Details erörtert und eine Zusammenschau der wesentlichen Themenbereiche geboten werden. Wichtige Anliegen für die Teilnehmer waren unter anderem die Schaffung von gesetzlichen Rahmenbedingungen und verwaltungstechnischen Möglichkeiten zur Vorbeugung und Verhinderung von Korruption und Mißwirtschaft, Aus- und Weiterbildung der Prüfer, um das prüfungstechnische Rüstzeug zur Aufdeckung von Fehlern im System der öffentlichen Verwaltungen zu verbessern, Umsetzbarkeit von Prüfungsfeststellungen (Sanktionsmöglichkeiten), die Beschaffung von Informationen über Unregelmäßigkeiten und Mißwirtschaft, Prüfungskompetenz hinsichtlich Wirtschaftlichkeitsprüfungen und die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung. Ferner wurde hervorgehoben, daß für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit besondere Fachkenntnisse und Fertigkeiten sowie fachliches Urteilsvermögen der Prüfer unabdingbar seien. Prüfungen dieser Art würden die ORKBn vor große Herausforderungen in Hinblick auf die Qualifikation und Fachkompetenz ihrer Mitarbeiter stellen.

Der Präsident des österreichischen Rechnungshofes und Generalsekretär der INTOSAI, Dr. Franz Fiedler, begrüßte die Teilnehmer. Er unterstrich die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der INTOSAI bei der langjährigen Ausrichtung von interregionalen Seminaren und Expertengruppentagungen über staatliche Finanzkontrolle. Das Thema des 12. UN/INTOSAI Seminars wurde im Hinblick auf die Bedeutung dieses Themas für viele Länder gewählt, die durch Korruption und Mißwirtschaft enorme negative Auswirkungen auf ihre öffentlichen Haushalte haben.

In seiner Eröffnungsrede betonte Präsident Dr. Fiedler, daß Korruption immer mehr als weltweites Übel erkannt werde, unter dem höchstwahrscheinlich alle Staaten zu leiden haben. Als durch Korruption verursachte negative Folgen verwies er unter anderem auf die Verletzung der rechtsstaatlichen Grundlage der Wirtschaftsverwaltung, die unzulässige Durchsetzung des Gewinnstrebens des Einzelnen gegenüber dem Allgemeininteresse, die Erschütterung der staatlichen Ordnung und der Wirtschaftsordnung, die Verletzung der Wirtschaftsethik und die Verschaffung unzulässiger Konkurrenzvorteile. Weiters führte er aus, daß es durch Sog- und Spiralwirkung zu Nachahmungstäterschaft komme, die eine Vermehrung der Korruptionsfälle mit sich bringe. Dies bewirke einen Verlust des Vertrauens in die

Rechtsordnung und führe schlimmstenfalls zu einem Zusammenbruch des Wirtschaftsgefüges und der staatlichen Macht, wie Beispiele aus älterer und jüngerer Geschichte zeigten. Damit verbunden sei auch ein Verlust des Vertrauens der Wirtschaftstreibenden in den Regelungsmechanismus des Marktes.

Präsident Dr. Fiedler hob die vielfältigen Erscheinungsformen der Korruption hervor. Neben Betrug, Veruntreuung, Diebstahl, Urkundenfälschung, Bestechung, Erpressung und Erschleichung von Subventionen sei besonders das Vergabeverfahren korruptionsgefährdet, z.B. durch Bestechung oder Erpressung von Entscheidungsträgern, durch Absprachen unter Anbietern, bewußt falschen Angaben und Manipulation bei der Zuschlagserteilung.

Die mannigfaltigen Schwierigkeiten in der Korruptionsbekämpfung wurden dargestellt. So seien eine vielfach indifferente Haltung der Gesellschaft (geschädigt wird "nur" die öffentliche Hand), eine nach außen hin geringe Gemeingefährlichkeit (wobei die hohe Sozialschädlichkeit übersehen wird), eine komplizierte Aufdeckung (oft nur möglich bei Geständnis eines Beteiligten), oftmals Rückendeckung durch Politiker sowie grenzüberschreitende Verflechtungen, der Eindämmung von Korruption hinderlich. Zusätzlich werde der Kampf gegen Korruption noch durch mangelnde Ausbildung der zur Verfolgung zuständigen Beamten, zumeist hohe Intelligenz und großen Einfluß der Täter (oft bis in höchste Kreise der Polizei und der Justiz) und durch die Tatsache, daß die Täter über große Geldmittel verfügten und sich beste Anwälte leisten könnten, erschwert.

Präsident Dr. Fiedler wies darauf hin, daß die ORKBn bei der Bekämpfung der Korruption und Mißwirtschaft vor allem im Zuge der nachprüfenden Kontrolle tätig seien. Unter anderem falle die Aufdeckung korrupter Verbindungen und krimineller Systeme (z.B. bei Auftragsvergaben, Subventionen), die Anzeige korrupter Sachverhalte, die Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden bei laufenden Strafverfahren und die Erfassung der Ursachen, die zu Korruption und Mißwirtschaft führten, auch in ihren Wirkungsbereich, wobei der Präventivwirkung große Bedeutung zukäme. Weitere Zuständigkeiten umfaßten die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften, die der Regelung korrupter Handlungen vorbeugen sollen (z.B. Verrechnungsvorschriften, Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips). All dies verlange ein höchstes Maß an Integrität und Ethos der Prüfer.

Da kein Staat und keine Gesellschaftsordnung vor Korruption gefeit seien, sei es entscheidend, wie mit Korruption umgegangen werde. Wesentlich seien deren entschiedene Bekämpfung sowie ihre, nicht nur strafrechtliche, sondern auch generell gesellschaftliche Ächtung, denn ohne gesellschaftspolitischen Konsens der bedingungslosen Ablehnung der Korruption werde ihre Bekämpfung scheitern. Dies erfordere ein hohes Sozialethos der

Behördenvertreter und eine gesellschaftspolitische Aufbereitung und Aufklärung, um der Korruption den gesellschaftlichen Nährboden zu entziehen. Zu diesem – mitunter langen – Prozeß seien die ORKBn aufgerufen, das Ihre dazu beizutragen.

Abschließend appellierte Präsident Dr. Fiedler an die bei der Tagung anwesenden Teilnehmer, ihre Kenntnisse und Erfahrungen zu dem gestellten Thema einzubringen und dadurch ein für alle bereicherndes Seminarergebnis und einen Beitrag zur Verbesserung der Haushaltsführung ihrer Länder zu erzielen.

In seiner Begrüßung im Namen der Abteilung der Vereinten Nationen für Technische Zusammenarbeit im Dienste der Entwicklung unterstrich Herr Bouab, Officer in Charge, Public Finance and Enterprise Management, welch hohen Stellenwert die Vereinten Nationen diesen Seminaren und Veranstaltungen zumessen und welch wichtige Rolle sie insbesondere in Entwicklungsländern bei der Verbesserung der gesamtstaatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung spielen. Korruption und Mißwirtschaft hätten in vielen Ländern bereits eine lange Tradition und es sei von größtem öffentlichen Interesse, die ORKBn in ihrem Bemühen um die Aufdeckung und Bekanntmachung von inkorrekten Handlungen und Fällen von Mißwirtschaft zu unterstützen. Dazu wäre es sehr hilfreich, auch die öffentliche Meinung dahingehend zu motivieren, daß mehr Korruptions- und Betrugsfälle bekannt gemacht würden. Die Erarbeitung und Einhaltung eines Verhaltenskodex für Beamte sowie die Einrichtung einer wirksamen internen Kontrolle seien besonders wichtig.

Er gab der Hoffnung Ausdruck, daß das 12. UN/INTOSAI Seminar zu einer praktischen Hilfe für die ORKBn in ihrer Aufgabe, Korruption und Mißwirtschaft innerhalb der Staatshaushalte aufzudecken und darüber zu berichten, führen möge und damit ein Beitrag zur Stärkung der Haushalts- und Wirtschaftsführung in den einzelnen Ländern geleistet würde.

Insgesamt nahmen rund 50 Personen an der Veranstaltung teil, und zwar aus Entwicklungsländern, von ORKBn aus entwickelten Ländern sowie Vertreter der Vereinten Nationen, der Weltbank, der Kommission der Europäischen Gemeinschaft und Beobachter von UN-Sonderorganisationen und der INTOSAI (eine Teilnehmerliste findet sich im Anhang).

Die Veranstaltung begann am 21. Oktober 1996 mit einer Plenarsitzung und schloß am 25. Oktober 1996 nach insgesamt neun Plenarsitzungen und drei Sitzungen in vier Arbeitsgruppen.

II. HAUPTBEITRÄGE

1. **Indien: Die Rolle der ORKB von Indien bei der Aufdeckung von Mißwirtschaft und Unwirtschaftlichkeit**

Einleitung

"Ebensowenig wie es jemandem möglich ist, nicht von Honig oder Gift zu kosten, welches auf jemandes Zungenspitze gelangt, so ist es auch unmöglich für jemanden, der mit der Verwaltung staatlicher Gelder befaßt ist, nicht – zumindest ein ganz klein wenig – vom Reichtum des Königs zu kosten" – so die schon vor langer Zeit getätigte Feststellung eines indischen Staatsmanns. Kautilya, der diese Aussage in seiner berühmten Abhandlung über Staatskunst und Staatsform mit dem Titel "Arthashastra"¹ traf, hatte auch bis in alle Einzelheiten die vierzig Arten der Veruntreuung staatlicher Gelder beschrieben und gleichzeitig für jeden solchen Fall ausführlich die vorgesehene Bestrafung festgehalten. Mit dem zunehmenden Einfluß der staatlichen Verwaltung auf die Wirtschaftsentwicklung, vor allem in Entwicklungsländern, ist – angesichts des Umfangs öffentlicher Investitionen in verschiedenste Bereiche gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Handelns – die Verwaltung staatlicher Gelder in zunehmendem Maße von der Ehrlichkeit und Integrität der einzelnen Beamten abhängig.

Die Entwicklung der Finanzkontrolle in Indien

In der Zeit vor der Unabhängigkeit Indiens beschränkten sich Prüfungstätigkeiten im allgemeinen auf die Überprüfung einzelner Transaktionen, mit besonderem Augenmerk auf die Rechtmäßigkeit in bezug auf die vom Parlament bewilligte Zuweisung von Mitteln, Bevollmächtigung durch die zuständigen Finanzbehörden, Einhaltung der geltenden Gesetze, Vorschriften und Bestimmungen sowie auf die ordnungsgemäße Darstellung der Transaktionen in der staatlichen Buchführung. Darüber hinaus war auch die "Angemessenheit" der Ausgaben Gegenstand von Prüfungen, und zwar unter dem Gesichtspunkt, Fälle von Verschwendung und von unzweckmäßigen Ausgaben aufzudecken.

Nach der Erreichung der Unabhängigkeit kam es zu einer grundlegenden Schwerpunktverlagerung bei den staatlichen Tätigkeiten vom reinen Bewahren der öffentlichen Ordnung zu einer aktiven Rolle in der sozio-ökonomischen Entwicklung, was auch umfangreiche Investitionen der öffentlichen Hand in verschiedenste Sektoren der Wirtschaft nach sich zog. Als Reaktion auf diese Veränderungen in der Struktur der öffentlichen Ausgaben führte die

¹ Diese Abhandlung stammt aus der Zeit zwischen 321 bis 296 vor Christus.

ORKB von Indien das Konzept der kombinierten Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung (ECPA, Efficiency-cum-Performance-Audit) ein. Dieses Konzept beinhaltet eine umfassende Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Programmen, Vorhaben, Plänen und Organisationen, wobei festgestellt werden soll, in welchem Umfang die jeweils angestrebten Zielsetzungen tatsächlich erreicht wurden und zu welchem Preis. Die nach diesem Konzept durchgeführten Prüfungen deckten somit die Aspekte Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Sparsamkeit ab und stießen nicht nur bei den Gesetzgebern und den zuständigen Finanzausschüssen, sondern auch bei der exekutiven Staatsgewalt und der Öffentlichkeit auf Beifall und Anerkennung.

Ziele der staatlichen Finanzkontrolle

Das Hauptziel der von der ORKB vorgenommenen Prüfungen liegt in der Sicherstellung der finanziellen Interessen des Staates sowie in der Aufrechterhaltung und Förderung der öffentlichen Rechenschaftspflicht sowie einer vernünftigen und sparsamen Finanzgebarung. Die staatliche Finanzkontrolle leistet der gesetzgebenden Staatsgewalt Hilfe bei der Ausübung der finanziellen Kontrolle über die exekutive Staatsgewalt.

Es ist die Aufgabe der exekutiven Staatsgewalt (und nicht die der ORKB), Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Einsatz staatlicher Mittel zu erzielen. Um die Erreichung dieses Ziels zu erleichtern, leistet die ORKB ihren Beitrag durch die Aufdeckung von Verschwendung, Mißwirtschaft, Systemschwächen, Schwachpunkten und anderen zu unzumutbaren Ausgaben führenden Umständen.

Die Aufdeckung von Betrug oder Veruntreuung ist nicht vorrangiges Ziel der Prüfungstätigkeit der ORKB, ergibt sich aber wie von selbst aus ihrer Aufgabe, Rechenschaftspflicht und Transparenz der Entscheidungsfindung in der öffentlichen Verwaltung zu fördern.

Im Zuge ihrer Prüfungstätigkeit nimmt die ORKB heute keine unabhängigen Befragungen von Privatpersonen vor, sondern zieht zur Begründung ihrer Feststellungen ausschließlich schriftliche Unterlagen heran. Mit anderen Worten ist die ORKB von Indien eine "Wächterin" der öffentlichen Rechenschaftspflicht. Sie ist keine Untersuchungsbehörde und verfügt auch über keinerlei derartige Befugnisse.

Die Ursachen von Mißwirtschaft und Unwirtschaftlichkeit

Im Zuge ihrer Prüfungstätigkeit stößt die ORKB von Indien auf zahlreiche Fälle von Mißwirtschaft und Unwirtschaftlichkeit bei den Transaktionen und bei der Entscheidungsfindung

in der öffentlichen Verwaltung. Im folgenden sind einige typische Ursachen für derartige Mißstände beschrieben, die in den Prüfungsberichten der ORKB ihren Niederschlag finden.

Das System der Mittelzuweisung

Die Mittelzuweisung für Ausgaben der öffentlichen Hand erfolgt einmal jährlich durch das Parlament, wobei verschiedenen Ministerien und Dienststellen bestimmte "Töpfe" zugeteilt werden. Diese werden dann noch weiter unterteilt und einzelnen verfügungs- und verausgabungsberechtigten Stellen zugewiesen, die zur Ausgabe von staatlichen Mitteln innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs ermächtigt sind. Der Vorgang zur Mittelbewilligung und zur Verteilung/Umverteilung/Neuzuweisung nimmt eine Menge Zeit in Anspruch, wodurch es am Ende des Rechnungsjahres zum Vorhandensein von Überschüssen kommt. Um das "Verfallen" von Geldern am Ende des Rechnungsjahres zu verhindern, werden solche Mittel häufig verschwenderisch oder unzweckmäßig eingesetzt.

Verzögerung bei Genehmigungen / Bewilligungen

Das Verfahren zur Bewilligung öffentlicher Ausgaben durch die zuständigen Finanzbehörden ist langwierig und schwerfällig. Um Verzögerungen zu vermeiden, tätigen manche ausgabebefugte Stellen Ausgaben, ohne die erforderliche Bewilligung einzuholen, oder unterteilen künstlich die Forderungen nach staatlichen Mitteln, um so solche Ausgaben in den Zuständigkeitsbereich einer niedrigerrangigen Stelle zu verlagern.

Mängel im Beschaffungswesen

Sehr häufig werden die in den staatlichen Finanzgesetzen für die Vertragsvergabe zur Beschaffung von Waren und Dienstleistungen geltenden Bestimmungen und Vorschriften nicht eingehalten, was fehlenden Wettbewerb bei der Anbietung, mangelnde Transparenz im Ausschreibungsverfahren und vermehrte Kosten für die staatliche Verwaltung zur Folge hat. In vielen Fällen enthalten die vertraglichen Vereinbarungen auch fehlerhafte Klauseln/Bestimmungen, die zu ungebührlichen Vorteilen und/oder unbeabsichtigten Vergünstigungen für die Lieferanten führen.

Mangelhafte Programmverwaltung

Häufig werden die beabsichtigten Ergebnisse von Vorhaben oder Programmen nicht zeitgerecht erreicht oder die Kosten übersteigen die Voranschläge. Die Gründe dafür sind: ungenügende Durchführbarkeitsstudien vor der Bewilligung, fehlerhafte Planung, das Fehlen einer

entsprechenden und rechtzeitigen Überwachung der Durchführung, mangelhafte Kontrolle über Kosten und Ressourcen sowie das Fehlen einer geeigneten Abstimmung zwischen verschiedenen Aktivitäten innerhalb des Vorhabens oder Programms.

Mangelhafte Lagerverwaltung

Viele staatliche Stellen, die mit gewerblichen oder dienstleistungsorientierten Tätigkeiten befaßt sind, verfügen häufig über eine mangelhafte Lagerverwaltung, was durch Lagerüberschüsse zu einer unnötigen Bindung öffentlicher Gelder führt. In vielen Fällen quantifiziert die ORKB den Geldwert des Investitionsüberschusses in Lagerbeständen und die dem Staat daraus erwachsenden Kosten als Zinsen auf die Staatsschuld.

Schwache interne Kontrolle

Viele staatliche Stellen weisen schwache Systeme zur internen Kontrolle auf, sowohl in finanzieller als auch in nicht-finanzieller Hinsicht. Das Fehlen einer wirksamen internen Prüffunktion ist auch ein weitverbreiteter Schwachpunkt. Dies führt häufig zu Mißwirtschaft und zu einem Mangel an zweckmäßiger finanzieller Rechenschaftspflicht auf seiten der exekutiven Staatsgewalt.

Steuereinnahmen

Sehr häufig führen fehlerhafte, nicht eindeutige oder vage Bestimmungen in den Steuergesetzen oder die fehlerhafte Auslegung dieser Gesetze durch die veranlagende Stelle zu einem beträchtlichen Entgang an Einnahmen, die dem Staat zufallen hätten sollen. Weitere Probleme in diesem Bereich sind die unzureichende Nachkontrolle der Einbringung der veranlagten Steuerforderungen, verspätete Überweisung von Geldern an die Staatskasse sowie die ungerechtfertigte Rückerstattung oder Erlassung von Steuern

Korruption

Ein vom indischen Parlament im Jahr 1962 eingesetzter Ausschuß für die Verhinderung von Korruption stellte die folgenden vier Hauptursachen für Korruption fest:

- Verzögerungen im Verwaltungsablauf
- Übernahme zu vieler Aufsichtsfunktionen durch die staatliche Verwaltung

- Der Umfang des persönlichen Ermessensspielraums bei der Ausübung der den Staatsbediensteten verschiedener Kategorien übertragenen Befugnisse.
- Schwerfällige Verfahren zur Behandlung verschiedenster Angelegenheiten, die für die Staatsbürger in ihrem Alltagsleben von Bedeutung sind

Der Ausschuß kam zu der Ansicht, daß die Korruption nur dann beseitigt oder wenigstens erheblich verringert werden könnte, wenn Präventivmaßnahmen auf nachhaltige und wirksame Weise geplant und umgesetzt würden. Diese Maßnahmen sollten aus einer Kombination von administrativen, gesetzlichen, sozialen, wirtschaftlichen und erzieherischen Maßnahmen bestehen. Nach den Empfehlungen dieses Ausschusses traf die Bundesregierung verstärkt Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung. Dazu gehörte die Einsetzung einer zentralen Überwachungskommission, der die Gesamtaufsicht über Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen und die strategische Planung oblag. Zusätzlich dazu errichtete jedes Ministerium der Bundesregierung eigene Überwachungsstellen, die mit den direkten Überwachungsaufgaben betraut waren. Abgesehen davon führt die zentrale Untersuchungsbehörde (CBI), eine Sonderorganisation der Polizei, Untersuchungen nach Maßgabe des Gesetzes über Korruptionsbekämpfung durch.

Die Rolle der ORKB bei der Kontrolle von Mißwirtschaft, Unwirtschaftlichkeit und Korruption

Der Zuständigkeitsbereich der ORKB von Indien ist sehr umfangreich und erstreckt sich nicht nur auf die staatliche Verwaltung des Gesamtstaates sowie jene der einzelnen Bundesstaaten, sondern auch auf im Staatsbesitz befindliche oder mehrheitlich vom Staat kontrollierte Wirtschaftsunternehmen. Die Rolle der ORKB besteht darin, durch die Prüfung der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Rechnungsführung, die Feststellung der Einhaltung der geltenden Gesetze und Vorschriften sowie die Bewertung der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Sparsamkeit bei den Staatsausgaben die finanziellen Interessen des Steuerzahlers sicherzustellen.

Mittelzuweisungen

Im Rahmen ihrer Prüfung des Haushaltsansatzes sammelt die ORKB Fälle, in denen die Ausgaben die bewilligten Mittelzuweisungen erheblich überschritten, nicht bewilligte Mittelumschichtungen zwischen verschiedenen "Budgettöpfen" erfolgten, ein vermeidbarer Verfall von Mitteln oder "überstürzte" Mittelaufwendungen zum Ende des Rechnungsjahres zur Verhinderung des Verfalls dieser Mittel festgestellt wurden. Die ORKB berichtet auch

über Fälle, in denen übermäßige Säumnis bei der Zuweisung/Umverteilung/Neuzuweisung von Mitteln zu Ausgabenverschwendung geführt hat.

Fallstudien

In ihrem Prüfungsbericht über die Bundesregierung aus dem Jahr 1995 stellte die ORKB fest, daß bei einigen "Budgettöpfen" Einsparungen der zugewiesenen Mittel nicht zeitgerecht "abgeliefert" wurden. Im Vergleich zu den endgültigen Einsparungen in der Höhe von 208,17 Milliarden Rupien betrug die übergebene Summe 146,80 Milliarden Rupien, von denen wiederum 145,99 Milliarden Rupien (99%) erst am letzten Tag des Rechnungsjahres abgeliefert wurden.

Im Prüfungsbericht über die Bundesregierung aus dem Jahr 1996 vermerkt die ORKB, daß die innerhalb von sieben "Budgettöpfen" getätigten Ausgaben die vom Parlament bewilligten Beträge um 470,3 Millionen Rupien überstiegen.

Bewilligungen

Die ORKB beleuchtet Fälle, in denen staatliche Bestimmungen und Vorschriften entweder nicht nach dem Wortlaut oder nicht nach dem Sinn des jeweiligen Gesetzes befolgt wurden, sowie Fälle, in denen Vorschriften unrechtmäßig umgangen wurden.

Fallstudie

Eine von der ORKB vorgenommene Überprüfung von Bauvorhaben, welche die indischen Luftwaffe im Zeitraum 1986-87 bis 1990-91 durchgeführt hatte, ergab, daß die sich auf 104,9 Millionen Rupien belaufenden Kosten künstlich aufgeteilt wurden, um die Einholung einer Ausgabenbewilligung auf höherer Ebene zu umgehen, und daß wegen übermäßiger Verzögerung bei der Bewilligung bestimmter dringender Bauarbeiten vermeidbare Verbindlichkeiten in der Höhe von 29,4 Millionen Rupien übernommen wurden. Arbeiten im Umfang von 22,6 Millionen Rupien wurden unter Verletzung der festgelegten Tarife, Vorschriften und Anordnungen bewilligt; diese wurden dann auf Betreiben der ORKB storniert. Gemäß den Feststellungen der ORKB erließ das Hauptquartier der indischen Luftwaffe genaue Anweisungen an seine Einheiten zur strikten Einhaltung der festgelegten Delegierung von Finanzbefugnissen sowie der geltenden Vorschriften und Bestimmungen und zur raschen Erteilung von Bewilligungen und Genehmigungen.

Beschaffungswesen

Die ORKB hebt Mängel im Verfahren zur Beschaffung von Waren und Dienstleistungen hervor, z.B. fehlerhafte Bedarfsschätzungen, wettbewerbsverzerrende Ausschreibungen, unkorrekte Analyse der eingegangenen Angebote, ungebührliche Bevorzugung einzelner Angebotsleger besonders bei Verhandlungen, fehlerhafte, dem Staat zum Nachteil gereichende Vertragsklauseln, das Fehlen von Vertragsstrafklauseln für säumige oder mangelhafte Lieferung, etc.

Fallstudien

Eine staatliche Stelle mietete ein Privatgebäude für Büronutzungszwecke zu Mietsätzen, welche die Forderungen des Besitzers erheblich überstiegen. Die ORKB gelangte zu der Ansicht, daß die für die Festsetzung der höheren Mietsätze angeführten Gründe nicht überzeugend waren. Die staatliche Verwaltung gab jedoch an, daß die festgelegte Miete nur durch Zufall mehr betrug als die vom Eigentümer angebotene, welche auch nicht als Maßstab gelten könne.

Im Dezember 1981 wurde ein Vertrag über die Lieferung von vier Unterseebooten mit einem ausländischen Hersteller geschlossen, dessen Produkt bei der technischen Beurteilung nicht am besten abgeschnitten hatte und dessen Gesamtkosten, mit Ausnahme von Ersatzteilen, um 111,41 Millionen Rupien höher lagen als die seines Mitbewerbers. Die ORKB entdeckte auch Anzeichen einer mangelhaften Preisanalyse, da ein Unterschied in der Höhe von 355% bei den von den beiden Herstellern angegebenen Ersatzteilkosten kommentarlos hingenommen wurde. Der indischen Marine wurde nicht nur der entsprechende Gegenwert nicht geboten, sie mußte überdies auch auf das Ablehnungsrecht verzichten, falls das Unterseeboot bestimmte, für den Betrieb kritische Eigenlärmgrenzen überschreiten sollte.

In einem Bundesstaat erfolgte durch eine Stadtentwicklungsbehörde eine Ausschreibung über die Lieferung von Zement. Während Angebote verschiedener Firmen eingingen, wandte sich die Behörde auch an die örtliche Stelle des Ministeriums für Straßenbau, Bauvorhaben und öffentliche Gesundheit und an die örtliche Gebietskörperschaft, um von diesen zu erfahren, zu welchen Preisen sie Zement einkauften. Ohne diese Information abzuwarten, erteilte die Behörde den Auftrag für die Lieferung von Zement zu einem Preis, der sich als um 100 Rupien pro Tonne höher erwies als der von der Gebietskörperschaft für derartige Lieferungen bezahlte. Das führte zu einem Verlust von 0,53 Millionen Rupien für die öffentliche Hand.

Programmverwaltung

In ihren Prüfungsberichten deckt die ORKB Fälle auf, in denen materielle oder finanzielle Ziele nicht erreicht wurden sowie die Ursachen dafür; Fälle, in denen soziale und wirtschaftliche Zielsetzungen nicht erfüllt wurden; Zeit- und Kostenrahmen überschritten

wurden und die Verknüpfung dieser Faktoren; Fälle, in denen Personalüberschuß und mangelnde Personalauslastung, mangelnde Auslastung von Anlagen und Ausrüstungsgegenständen, Lagerbestandsüberschüsse, das Fehlen einer Preispolitik und ähnliches festgestellt wurden.

Fallstudien

Im Zuge der Überprüfung eines von der staatlichen Verwaltung eines indischen Bundesstaates durchgeführten Vorhabens zur Bewässerung und Landerschließung berichtete die ORKB, daß das laut Plan 1986 fertigzustellende Vorhaben wegen fehlender Geldmittel und Verzögerungen bei grundlegenden Arbeiten noch nicht abgeschlossen sei, obwohl bis 1992/93 bereits Ausgaben in der Höhe von 15,62 Milliarden Rupien getätigt worden seien. Diese Tatsache wurde vom parlamentarischen Rechnungsprüfungsausschuß hart kritisiert, der feststellte, daß es der staatlichen Verwaltung besser anstünde, die Prioritäten bei der Ausführung von Bauvorhaben in Übereinklang mit der Verfügbarkeit finanzieller Mittel festzulegen, anstatt mehrere Bauvorhaben in Angriff zu nehmen und ihre Durchführung und Fertigstellung über lange Zeiträume zu verzögern.

Im Prüfungsbericht für 1994 vermerkte die ORKB, daß die mangelhafte Planung und Durchführung eines Vorhabens zur Errichtung eines Hochgeschwindigkeitsschlepptanks zur Durchführung von hydrodynamischen Studien durch die indische Marine zu einer Verzögerung der Fertigstellung dieser Einrichtung um mehr als sechs Jahre geführt hatte. Abgesehen von einer Kostenüberschreitung in der Höhe von 43,9 Millionen Rupien, konnte die 131,4 Millionen Rupien teure Anlage auch nach ihrer Fertigstellung nicht nutzbringend eingesetzt werden, da grundlegend erforderliche maßstabgetreue Modelle sowie entsprechend ausgebildetes Personal nicht vorhanden waren.

Im Prüfungsbericht für 1995 berichtete die ORKB über das Versäumnis der indischen Marine, vor dem Ankauf und Import einer Gasturbine eine realistische fachliche Bewertung deren technischer Bauweise vorzunehmen, was nutzlose Ausgaben in der Höhe von 71,8 Millionen Rupien nach sich zog. Ohne die Aussicht auf künftigen Einsatz wird die so importierte Gasturbine seit 1989 von einem Unternehmen des öffentlichen Sektors aufbewahrt. Darüber hinaus war es der Marine nicht möglich, irgendeinen Nutzen aus der 10,5 Millionen Rupien teuren Lizenzgebühr zu ziehen, die dem öffentlichen Unternehmen für die Herstellung der Gasturbine in Indien unter Lizenz rückerstattet wurde.

Lagerverwaltung

Die ORKB greift Fälle auf, in denen Aufzeichnungen über Lagerbestände falsch oder mangelhaft geführt wurden, erheblich über dem Jahresbedarf liegende Bestandsüberschüsse festgestellt wurden, die periodisch vorzunehmende materielle Überprüfung des Lagerbestands nicht durchgeführt wurde, die "ABC-Analyse" der Lagerhaltung nicht vorgenommen wurde, in unzureichendem Maße Schritte zur Beseitigung von überflüssigen /veralteten/unverkäuflichen Beständen ergriffen wurden, nutzlose Ausgaben für die Lagerhaltung überschüssiger Lagerbestände getätigt wurden, etc.

Fallstudie

Die ORKB berichtete, daß die indische Luftwaffe eine Bestandsaufnahme von überschüssigen/veralteten Lagerbeständen durchführte, die sich im Lauf der Jahre mangels zweckmäßiger Systeme/Verfahren zur periodischen Entsorgung solcher Bestände angehäuften. Dabei ergab sich mit Stichdatum Dezember 1993 ein Wert von 2,07 Milliarden Rupien. Diese Bestände beanspruchten überdachten Lagerraum in der Größenordnung von 46.450 m² und erforderten jährliche Ausgaben in der Höhe von 200 bis 300 Millionen Rupien für Lagerhaltungskosten.

Interne Kontrolle

Die Richtlinien für die Finanzkontrolle der ORKB schreiben vor, daß sich der Prüfer "ausreichende Kenntnis zum Verständnis des internen Kontrollsystems verschaffen müsse, um eine Stellungnahme über die Verlässlichkeit, Genauigkeit und Integrität der von der geprüften Stelle eingesetzten Systeme und Verfahren abgeben zu können sowie die Art, den Zeitpunkt und den Umfang der vorzunehmenden Prüfungen festzulegen." Darüber hinaus führt die ORKB auch Einzelüberprüfungen von internen Kontrollsystemen, darunter auch der Innenrevision, verschiedener Organisationen durch.

Fallstudie

Die ORKB überprüfte die Funktionsweise der Chief Accounting Offices (Hauptrechnungsführungsstellen) in den Central Excise Collectrates (Stellen für die Einhebung von Verbrauchs- und Aufwandssteuern). Diese Überprüfung ergab eine Tendenz, persönliche Sachkonten einzelner Produktionseinheiten nicht zu verifizieren, Steuereinnahmen zahlenmäßig nicht abzustimmen sowie außerordentliche Säumigkeit bei der Überweisung von Einnahmen auf das Konto des Staates durch verschiedene Banken, die für die öffentliche Verwaltung des Gesamtstaates sowie der einzelnen Bundesstaaten Bankgeschäfte tätigen. Der parlamentarische Rechnungsprüfungsausschuß gab die Empfehlung ab, daß die Strafverzinsung für säumige Überweisungen durch Banken zumindest der für Schatzwechsel mit ähnlicher Laufzeit geltenden Verzinsung gleichzusetzen sei.

Steuereinnahmen

Der Prüfungsauftrag der ORKB in bezug auf die Einnahmen der staatlichen Verwaltung des Gesamtstaates sowie der einzelnen Bundesstaaten sieht vor, daß die ORKB sich vergewissern muß, daß die angewandten Vorschriften und Verfahren eine wirksame Kontrolle der Veranlagung, Einhebung und ordnungsgemäßen Zuweisung von Steuereinnahmen ermöglichen und auch in der Praxis ordnungsgemäße Anwendung finden. Der Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit der ORKB liegt im allgemeinen auf Systemmängeln und -schwächen, wobei Einzelfälle zur Veranschaulichung von Systemmängeln herangezogen werden.

Fallstudien

Im Prüfungsbericht über die Bundesregierung für das Jahr 1994 ergab die Überprüfung der Veranlagungsunterlagen für die Steuereinnahmen in 14.575 Fällen eine zu geringe Einhebung von direkten Steuern, was einen Gesamtverlust von 5,96 Milliarden Rupien zur Folge hatte.

Bei einer Überprüfung des modifizierten Mehrwertsteuersystems (MODVAT) deckte die ORKB Unregelmäßigkeiten auf, die steueraufkommenswirksame Folgen in der Höhe von 252,5 Millionen Rupien nach sich zogen, darunter:

- der unvorschriftsmäßige Einsatz von Krediten in der Höhe von 34,2 Millionen Rupien aufgrund fehlender Bestimmungen bezüglich eines zweckmäßigen Formats für die Deklaration von Produktionsmenge und Produktionsfaktoren
- die unvorschriftsmäßige Inanspruchnahme von Krediten in der Höhe von 21,11 Millionen Rupien aufgrund der fehlenden Definition des Begriffs "Faktoreinsatzmengen in der Herstellung oder im Verhältnis zur Herstellung"

- die Inanspruchnahme von Krediten in der Höhe von 51,8 Millionen Rupien durch 47 zur Steuer Veranlagte auf der Grundlage von ungültigen Dokumenten, Kredite auf Abgaben, die nicht unter die Einhebung von Verbrauchs- und Aufwandssteuern fallen, Kredite auf Waren, die nicht dem MODVAT-System unterliegen
- die Inanspruchnahme von Krediten in der Höhe von 21,5 Millionen Rupien über den vorgeschriebenen Sätzen
- Abgabenzahlungen über den vorgeschriebenen Sätzen in der Absicht, MODVAT-Kredite auf Beschaffungseinheiten zu transferieren, mit steueraufkommenswirksamen Folgen in der Höhe von 23,3 Millionen Rupien
- Nichtzahlung von Abgaben in der Höhe von 26,6 Millionen Rupien für aus Produktionsfaktoren entstandenen Abfall und Schrott, für den MODVAT-Kredite in Anspruch genommen wurden.

Korruption

Da es in den Unterlagen der staatlichen Verwaltung keine dokumentierten Hinweise auf Korruption bei staatlichen Transaktionen gibt, kann die ORKB bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen keine direkte Rolle übernehmen. Zwar deckt die ORKB Fälle von administrativer Säumnis, Verfahrensunregelmäßigkeiten und Verletzungen von Verfahrensvorschriften, Mißbrauch der Ermessensfreiheit, Betrug und Veruntreuung, Verschwendung oder ungerechtfertigt hoher Ausgaben etc. auf (von denen einige in diesem Papier zur Veranschaulichung dienen), die allesamt zu einem Verlust führen, jedoch zieht die ORKB keine Schlußfolgerungen über das mögliche Vorhandensein von Korruption, welches mit Handlungen und Unterlassungen verwaltungstechnischer Art in Zusammenhang gebracht werden könnte. Eine derartige Untersuchung wird im allgemeinen von den Untersuchungsbehörden zur Korruptionsbekämpfung und der betroffenen Dienststelle vorgenommen. Sehr häufig aber führen die mit Korruptionsbekämpfung befaßten Stellen aufgrund der Prüfungsberichte der ORKB Untersuchungen durch und decken dann Korruptionsfälle auf. Im Zuge solcher Untersuchungen stellt die ORKB Unterlagen, welche sich in ihrem Besitz befinden und für den untersuchten Fall erheblich sein könnten, zur Verfügung, beteiligt sich aber an der Untersuchung als solches nicht.

Probleme

Mangelnde Bereitstellung von Unterlagen / Information

In dem die Aufgaben und Befugnisse der ORKB festlegenden Gesetz ist eindeutig vorgesehen, daß die ORKB die Übermittlung jeglicher Unterlagen, welche für in die Prüfungszuständigkeit der ORKB fallende Transaktionen erheblich sind, an einen von der ORKB für die Inaugenscheinnahme festgelegten Ort verlangen kann, und weist weiters die geprüften Stellen an, alle Räumlichkeiten für die Inaugenscheinnahme und Überprüfung zur Verfügung zu stellen und jeglichem Auskunftsbegehren so umfassend und so rasch wie möglich nachzukommen. In der Praxis sieht sich die ORKB jedoch häufig Schwierigkeiten gegenüber, Unterlagen und Informationen sowie Stellungnahmen zu vorläufigen Feststellungen der ORKB von der exekutiven Staatsgewalt zeitgerecht übermittelt zu bekommen. Obwohl solche Angelegenheiten meistens durch Gespräche auf der höchsten Ebene der ORKB und der exekutiven Staatsgewalt geregelt werden, geht doch dabei viel Zeit verloren, was zu einer Behinderung der Prüfungsbemühungen der ORKB führt. Häufig ist die ORKB gezwungen, in ihren Prüfungsfeststellungen zu vermerken, daß keine Stellungnahme von seiten der exekutiven Staatsgewalt eingegangen ist.

Fehlen von Leistungskennzahlen und Richtlinien

Zwar obliegt es der Zuständigkeit der exekutiven Staatsgewalt, für die Erarbeitung von Leistungskennzahlen und Richtlinien zur Beurteilung der Auswirkungen eines Programms oder Vorhabens zu sorgen, jedoch muß die ORKB oft feststellen, daß solche Richtlinien nicht vorgegeben wurden, und selbst wenn dies der Fall ist, solche Richtlinien entweder nicht endgültigen Charakter haben oder nicht das eigentliche Ziel des Programms widerspiegeln, oder aber derart abgefaßt sind, daß eine präzise Bewertung unmöglich ist. Da die ORKB ihrerseits aber nicht über ausreichend qualifiziertes Fachwissen verfügt, vermerkt sie in solchen Fällen in ihren Berichten zwar das Fehlen geeigneter Richtlinien, versucht jedoch nicht, eigene Richtlinien zur Beurteilung der Wirksamkeit des jeweiligen Programmes zu erarbeiten.

Verzögerte Reaktion der zuständigen Ausschüsse auf die Berichte der ORKB

Die Berichte der ORKB über die staatliche Verwaltung des Gesamtstaates sowie der einzelnen Bundesstaaten und die staatlichen Unternehmen werden dem entsprechenden Finanzausschuß des Parlaments zur Begutachtung, Erörterung und Abgabe von geeigneten Empfehlungen an die exekutive Staatsgewalt vorgelegt. Zwar bringt die ORKB jedes Jahr an die

hundert Berichte heraus, doch die Ausschüsse sind aufgrund von Zeitmangel nicht in der Lage, alle diese Berichte einer gebührenden Behandlung zuzuführen, weswegen nur ein kleiner Teil der Fälle einer eingehenderen Betrachtung unterzogen wird. Außerdem besteht in vielen Bundesstaaten ein Arbeitsrückstand von mehreren Jahren bezüglich der Behandlung von ORKB-Berichten durch die zuständigen Ausschüsse. Dieser Verzug hat natürlich negative Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Finanzkontrolle.

Sprachenvielfalt

Indien ist eine aus einzelnen Bundesstaaten bestehende Union, in der neben Englisch noch weitere 18 Sprachen als Amtssprachen anerkannt sind und von den staatlichen Verwaltungen des Gesamtstaats und der Bundesstaaten verwendet werden. Die Führung von Aufzeichnungen in einer derartigen Vielfalt von Sprachen stellt oft eine Behinderung für die rasche Bearbeitung von Unterlagen durch die ORKB dar, weswegen Übersetzungsdienste in Anspruch genommen werden müssen.

2. Mexiko: Strategien und Maßnahmen gegen Korruptionspraktiken in der öffentlichen Verwaltung

1. Theorie zum Thema Korruption

1.1 Einleitende Begriffsbestimmung

Zahlreiche Untersuchungen der Sozialwissenschaft haben ergeben, daß die Korruption ein Phänomen darstellt, das so alt ist wie die Geschichte der Menschheit. Sie ist unabhängig vom Entwicklungsstand in jedweder Art von politischem System anzutreffen. Weder in den Industrie- noch in den Entwicklungsländern findet man Bereiche, die nicht davon betroffen wären.

Eine Vielzahl von Theoretikern haben den Versuch unternommen, die Korruption zu definieren, ihre Ursachen festzustellen und ganz besonders Maßnahmen zu deren Bekämpfung zu finden. Daher enthält die zahlreiche Literatur, die sich zu diesem Thema angesammelt hat, Aussagen, die bekräftigen, daß die Korruption eine bestimmte Art der Ausübung von Einfluß darstelle; nämlich einen ungesetzlichen und unzulässigen Einfluß, in Hinsicht auf das reibungslose Funktionieren eines Systems, der dabei speziell auf den Prozess der Entscheidungsfindung einwirkt.

Tatsächlich von Bedeutung ist nicht so sehr die genaue Begriffsabgrenzung, sondern angesichts ihrer Auswirkungen ihre Ursachen festzustellen, um mögliche Lösungsvorschläge zu finden. Die Korruption führt zu einer allgemeinen Ineffizienz der Bürokratie und stellt vor allem eine Gefahr für die Legitimität der staatlichen Behörden dar. So kommt es bei der Allgemeinheit zur Ausbildung des Phänomens einer gefährlichen Korruptionskultur.

1.2 Bedeutung für öffentliche, private und soziale Kreise

In meinen vorliegenden Ausführungen möchte ich mich auf die öffentliche Verwaltung konzentrieren, da speziell auf diesem Sektor am häufigsten Korruptionstatbestände vorzufinden sind und sich auch die Kritik der öffentlichen Meinung auf diesen Punkt konzentriert.

Obwohl aufgrund der Gegebenheiten die sichtbarsten Zeichen der Korruption in der öffentlichen Verwaltung zu finden sind, trifft dies auch in gleichem Maße auf den privaten und sozialen Sektor zu.

2. Die Korruption in der öffentlichen Verwaltung

2.1 Korruptionsfördernde Bedingungen

Zahlreiche Experten vertreten die Auffassung, daß die Korruption aufgrund eines strukturellen Ungleichgewichts zwischen den staatlichen und sozialen Kräften entsteht. Dies räumt dem Staat und seinen Vertretern einen relativen Vorteil bezüglich der Verdienst- und Veränderungsmöglichkeiten ein, was wiederum zu einem eigenen, von Bestechung charakterisierten Verhalten, führt.

Es existiert eine lange Liste von Bedingungen, die die Korruption fördern und erzeugen, aus der ich folgende Punkte herausstreichen möchte:

1. Die Konzentrierung und Zentralisierung der Kompetenzen der Zentralorgane der öffentlichen Verwaltung.
2. Ein Übermaß an Verwaltungsbestimmungen.
3. Das Fortbestehen von Gesetzeslücken oder nicht rechtlich geregelter Randbereiche bezüglich der öffentlichen Dienstleistungen.
4. Das Fehlen gesetzlich geregelter Schritte zur Durchführung von Beförderungen.
5. Das Fehlen von effizienten, genauen und zufriedenstellenden Kontrollsystemen.
6. Niedrige Verdienstmöglichkeiten in den unteren sozialen Bereichen, speziell angesichts der beschränkten Möglichkeiten auf Arbeit.
7. Das Versagen der Erziehung der Kinder und Jugendlichen bezüglich eines gebührenden Respekts vor dem Gesetz und einer Geisteshaltung, ihrem Land uneigennützig zu dienen. Vor allem aber das Fehlen einer Kontroll- und Überprüfungsstruktur.
8. Ein intensiver direkter Kontakt zwischen den Erbringern von öffentlichen Leistungen und den Konsumenten derselben.
9. Inadäquate Auswahlmechanismen des Verwaltungspersonals.
10. Übertriebener Ermessensspielraum der öffentlichen Bediensteten im Bezug auf ihre Entscheidungen.

Dieser gesamte Problemkomplex trifft auf jede Art der Korruption zu – einschließlich der sogenannten Staats- oder Verwaltungskorruption – somit jene Verhaltensweise, die Normen und Regeln verletzt, welche die Grundsätze des bürokratischen Apparates regeln.

2.2 Korruptionsanfällige Sektoren

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, die traditionell die Aufmerksamkeit der verschiedenen Massenmedien auf sich gezogen haben, sind ebenfalls in steigendem Maße von Korruptionsfällen unterwandert.

– Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen

Dieses Phänomen ist ganz deutlich in jenen Wirtschaftsformen zu beobachten, die eine steigende staatliche Einmischung aufweisen, wodurch der Staat zum wichtigsten Nachfrager von Gütern und Dienstleistungen wurde. Dies führt wiederum zu einer weiten Palette von Unregelmäßigkeiten bei der Beschaffung von Gütern und der Beauftragung von Dienstleistungen durch den Staat und die verstaatlichten Unternehmen. In der Praxis erfolgt diese Form der Korruption als Bestechung.

– Öffentliche Bauaufträge

Die Erfahrung zeigt, daß die Vergabe öffentlicher Bauaufträge der Sektor ist, in dem am häufigsten Korruptionspraktiken anzutreffen sind. Dies aufgrund der Tatsache, daß ihm bedeutende Geldmittel zur Verfügung stehen und in vielen Fällen die Vergabe ohne strikte Bindung an die öffentlichen Vergaberegeln und Normen erfolgt, somit ohne Ausschreibung eines öffentlichen Wettbewerbs, der die Auswahl des Bestbieters hinsichtlich des Preises, der Qualität und der fachlichen Eignung sichern würde. Ferner finden wir Korruption bei der Mengenfestlegung des Bauauftrages, der Preisfestsetzung, der Feststellung der Qualität der Baustoffe usw.

– Subventionen, Bewilligungen und Genehmigungen

Auch das private Unternehmertum ist von starken staatlichen Interventionen betroffen, die den öffentlichen Bediensteten ein sehr breites Machtspektrum einräumen, das von Regulierungen, Subventionen bis zur Erteilung von Bewilligungen und Genehmigungen reicht. Da der Staat über so große Machtvorteile verfügt, kommt es häufig zur Zahlung von Bestechungsgeldern seitens der Unternehmer, um Bewilligungen, Genehmigungen oder andere staatlichen Dienstleistungen zu erhalten.

– Arbeitsverhältnisse

Im Falle der Gewerkschaftsbewegungen ist die Korruption weit verbreitet, und zwar aufgrund der Tatsache, daß die Regierungsverantwortlichen wichtige Mitsprachefunktionen bei der Sicherung der Arbeitsplätze, der Aufstiegschancen und der Zukunftsaussichten in der Politik haben. Die Führungsebene der gewerkschaftlichen Organisationen trachtet eher danach, die eigenen Interessen und die der Regierung zu vertreten und nicht so sehr die ihrer breiten Basis.

Die Gewerkschaften genießen sozusagen im Austausch gegen den sozialen Frieden die Vorteile der Subvergabe, das Recht auf Kontrolle der Pensionen und Arbeitsplätze aber auch den Anspruch auf politische Ämter.

– Presse

Nach Meinung einiger Kritiker handelt es sich bei der Beziehung zwischen Presse und Regierung um einen Teufelskreis der Korruption. So wie in der Beziehung zwischen dem Staat und den Unternehmen ist es auch für die Presse vorteilhafter, mit dem Strom mitzuschwimmen, der von Korruption, in die die Beamten des Staates involviert sind, gespeist ist und das System nicht anzugreifen. Die Presse nützt vielmehr unter dem Schutzschild der freien Meinungsäußerung ihre Position aus, um Druck auszuüben und zusätzliche Vorteile zu erpressen.

– Steuereinhebung und finanzielle Mittel

Im Bereich der Steuereinhebung und der Verwaltung von finanziellen Mitteln ist das Handeln von Verhaltensmustern beeinträchtigt oder sogar ersetzt, die sich von den Prinzipien der Integrität, der Gleichheit, der beruflichen Ethik und vor allem der Legalität entfernt haben.

Die Finanzplanung, die Erstellung der Haushaltsvoranschläge, das Steuerwesen und die Kontrolle sind von essentieller Bedeutung innerhalb einer Finanzverwaltung. Aber unglücklicherweise sind in allen diesen Verwaltungstätigkeiten Einzel- oder Gruppeninteressen vorherrschend, die die Funktion des Staates beeinträchtigen.

Wenn in einem politischen System die öffentliche Verwaltung nicht auch klar und deutlich den sozialen Bedürfnissen entspricht, entstehen unzählige Risikofaktoren. Am

häufigsten tritt jener auf, daß die Normunterworfenen ständig versuchen mit zulässigen und unzulässigen Mitteln, der Erfüllung ihrer Pflichten und speziell jener mit Abgaben verbundenen zu entgehen.

Wenn nun die Abgabenverwaltung unter schweren Mängeln leidet, von denen die gesamte Finanzstruktur betroffen ist, und diese kaum administrierbar erscheint, kommt es zu Mutlosigkeit des Steuerzahlers.

Ferner ist es wohl bekannt, daß gesetzliche Unzulänglichkeiten direkt oder indirekt einzelne Personen oder Gruppen begünstigen. Durch die Einführung fehlerhafter Steuersysteme oder Mechanismen zur Steuereinhebung wird die Steuerhinterziehung erleichtert.

Die Steuerhinterziehung wäre im gesamten Beitragssystem als schwierigstes Problem hervorzuheben. In diesem Zusammenhang wäre folgende Definition zu treffen: Jede Handlung des Zahlungsverpflichteten, sei es durch Unterlassung oder aktives Tätigwerden, die die Steuervorschrift verletzt oder ihr widerspricht sowie eine gänzliche oder teilweise Nichtentrichtung der gesetzlich vorgeschriebenen Steuer stellt eine Steuerflucht dar. Sehr häufig findet man auch das Phänomen der Steuerumgehung oder die "legale Hinterziehung", worunter allgemein die Anwendung gesetzlich genehmigter Möglichkeiten, die Steuerlast zu verringern, verstanden wird.

Abschließend kann festgestellt werden, daß jede Steuer- oder Abgabenhinterziehung eine Verringerung der Abgaben bedeutet, die im Staatsgefüge von den gesetzlich dazu Verpflichteten geleistet werden. Dieses Ziel wird durch betrügerisches Handeln oder gesetzeswidrige Umgehungen der Bestimmungen erreicht.

Der Staat sollte Maßnahmen treffen, um die Steuerzahler von dieser Art der Handlungen abzuhalten, prinzipiell durch die Einführung eines entsprechenden Abgabensystems.

– Finanzverwaltung (Kontrollorgane)

Die Finanzverwaltung befaßt sich mit allen Angelegenheiten der strategischen Planung, der Ablaufverwaltung und der internen Kontrolle. Diese Prinzipien sind auf jeden staatlichen Sektor aber auch auf jede Art von Wirtschaftseinheit anwendbar. Denn nicht zuletzt handelt es sich beim Staat um die größte Unternehmung eines jeden Landes.

Ausgehend von dieser Betrachtungsweise sollten auf die Finanzverwaltung aller Staaten dieselben Beurteilungskriterien, wie für jede private Unternehmung bezüglich der Überprüfung auf ausreichende Wirtschaftlichkeit, der Beseitigung atypischer Verhaltensweisen und der Erfüllung der von der Verwaltung festgelegten Zielsetzungen und der in den Verwaltungen geltenden Normen angewendet werden. Dies vor allem angesichts der Tatsache, daß der Staat nur der Verwalter des Volksgutes ist und als solcher über die Gebarung dem Eigentümer der Güter Rechnung legen muß. Ebenso wie bei einer privaten Unternehmung ist der Hauptnutznießer einer strengen Gebarung der Staat selbst, da die Rechnungslegung vereinfacht wird. Leider sehen jedoch viele öffentliche Verwaltungsträger sowohl die Regelungen als auch die Verwaltungsrichtlinien als Hindernis zur Erreichung ihrer Ziele. Dieses Handeln führt in zahlreichen Fällen zu illegalem und korruptem Verhalten.

Die Finanzverwaltung allein kann die Korruption nicht beseitigen. Doch ohne sie hätte die Korruption bereits katastrophale Ausmaße erreicht. Daher trägt eine angemessene Finanzverwaltung dazu bei, die Korruption unter Kontrolle zu halten. Innerhalb der Finanzverwaltung zählen die interne Kontrolle, die allgemeine Kontrolle sowie die interne Finanzkontrolle zu ihren Instrumenten.

In der Annahme, daß alle Formen der Korruption einen wirtschaftlichen Aspekt beinhalten, sollte jede Art von Handhabung finanzieller Mittel und noch wichtiger, jede Einnahmegerbarung durch ein strenges System interner Kontrollen gebunden sein. Ein wirkungsvolles System der internen Kontrolle sollte sich auf folgende Hauptelemente stützen: Trennung der Funktionen; doppelte Kontrolle aller mit dem Eingehen von Finanzschulden im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten; ein System von sich ergänzenden Prüfungen der verschiedenen Phasen der Steuereinhebung, um so das Risiko der Verabredung auf ein Minimum zu reduzieren; und vor allem die Ausbildung der öffentlichen Bediensteten im Umgang mit modernen Techniken der Finanzverwaltung, die das Analysieren der vorhandenen Kontrollsysteme ermöglichen und zu Änderungsvorschlägen für die Stärkung dieser Systeme führen.

Hinsichtlich dieses Punktes sollte nicht vergessen werden, daß ein Übermaß an Kontrolle auch wieder die Korruption fördern kann.

Andererseits muß festgestellt werden, daß in der Mehrzahl unserer Länder – wohl mit verschiedenen Merkmalen – die Institution eines obersten Rechnungsprüfers existiert, der die Rolle eines obersten Finanzkontrollors des Staates ausübt. Es muß auch Sorge getragen werden, daß nicht Mängel bestehen, wie fehlende Unabhängigkeit, unzu-

reichende Haushaltsvorschläge, unzureichende Strukturen sowie ungenügende gesetzliche Rahmenbedingungen. Alles Fehler, die dabei hinderlich sind, die so bedeutende Rolle zur Verminderung der Korruptionspraktiken im staatlichen Sektor zu erfüllen.

Ebenso darf festgestellt werden, daß ein Großteil der Stellen, die in Abhängigkeit zum Staate stehen – speziell die dezentralisierten – über einen internen Finanzkontrollor verfügen, der bei der Begehung der oben angeführten Fehler eingreifen könnte.

3. Allgemeine Überlegungen zur Bekämpfung der Verwaltungskorruption

Das Problem der Korruption kennt keine Grenzen und aus diesem Grund hat sich die internationale Gemeinschaft darum bemüht, verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption festzulegen und vorzuschlagen. Um nur einige zu nennen, möchte ich die Bemühungen der Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden Lateinamerikas und der Karibik (OLACEFS) erwähnen, die in den beiden letzten ordentlichen Sitzungen ihrer Generalversammlung, die in Montevideo, Uruguay (1994) und in Lima, Peru (1995) stattfanden, als Hauptthema die Funktion der ORKBn im Kampf gegen die Korruption behandelt hat; ferner zu erwähnen wäre die kürzlich unter der Schirmherrschaft dieser Organisation abgehaltene internationale Konferenz zum Thema "Demokratie gegen die Korruption", die im vergangenen Juni in Caracas, Venezuela, stattfand. Die Organisation der amerikanischen Staaten hat ebenfalls Konventionen, deren zentrales Thema die Korruption darstellte, abgehalten, wie beispielsweise die interamerikanische Konvention gegen die Korruption und die internationalen Antikorruptionskonferenzen. Die Organisation der Vereinten Nationen hat ihrerseits Zusammenkünfte internationalen Charakters zur Bekämpfung der weltweiten Geisel der Korruption veranstaltet, wie die "Reunión Cumbre de las Americas" zur Bekämpfung der Korruption und der neunte Kongreß der Vereinten Nationen zur Verbrechensverhütung.

Die Auswertung der internationalen sowie der eigenen Erfahrungen führte zu verschiedenen Überlegungen, die bei der Bekämpfung der Verwaltungskorruption berücksichtigt werden sollten, wie beispielsweise:

- Schaffung von Antikorruptionsgesetzen zur Vermeidung gesetzesfreier Räume, Gesetzeslücken oder eines übertriebenen Ermessensspielraumes, der die Korruption fördern könnte
- Förderung einer Antikorruptionskultur sowohl in der Grundausbildung als auch in der Weiterbildung

- Dieser Kampf sollte zu einem der Hauptanliegen der Regierungen werden, um so mit spezifischen Programmen und Plänen, der Korruption wirksam begegnen zu können.
- Ausreichende finanzielle Mittel, um Maßnahmen zu treffen, die wirksam die Korruption beseitigen
- Einbindung aller gesellschaftlichen Kreise
- Beteiligung der Bevölkerung
- Veröffentlichung der Resultate in den Massenmedien
- Stärkung der Kontrollorgane sowie die Einführung neuer Verwaltungsstrategien, die die Transparenz der Gebarung fördern, sowie Unterstützung des Ausbaues der internationalen Informationssysteme
- Deregulierung
- Dezentralisierung
- Vereinfachung
- Abschluß bilateraler und multilateraler Unterstützungs- und Kooperationsverträge und Abkommen gegen die Korruption
- Schaffung von Ausnahmen vom Amtsgeheimnis
- Verstärkte Schulung der öffentlichen Dienstnehmer
- Vermeidung von Immunitäten
- Ethikkodex für die öffentlichen Dienstnehmer
- Ausarbeitung wirksamer Techniken für die Finanzkontrolle zur Bekämpfung der Korruption

4. Maßnahmen im Kampfe gegen die Korruption Fallbeispiel Mexiko

Angesichts der Geißel, die die Korruptionstatbestände darstellen, wurden in Mexiko zahlreiche Maßnahmen zu deren Bekämpfung getroffen, die im folgenden dargestellt werden sollen:

Grundsätzlich stützt sich der Kampf gegen die Korruption auf drei Hauptfakten, die in dem "Programm der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung 1995-2000" zusammengefaßt sind; die Ausarbeitung eines neuen Systems für die Oberste Finanzkontrolle wird derzeit im Kongreß behandelt; sowie ferner die Unterstützung der internationalen Zusammenarbeit.

4.1 Modernisierungsprogramm für die öffentliche Verwaltung 1995-2000

Am 28. Mai 1996 wurde im Diario Oficial de la Federación das mittelfristige Programm mit der Bezeichnung "Programm für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung 1995-2000" veröffentlicht. Sowohl dieses als auch die daraus erwachsenden Richtlinien sind für die Behörden und Ämter der öffentlichen Bundesverwaltung verbindlich.

In der Absicht, einen gewissen Grad von Perfektionismus im öffentlichen Apparat zu erreichen, verfolgt dieses Programm folgende allgemeine Ziele:

1. Umwandlung der öffentlichen Bundesverwaltung in eine leistungsfähige und tatkräftige Organisation mit einer tief verwurzelten Kultur, die rechtlich festgelegten Ansprüche der Gesellschaft befriedigen zu helfen.
2. Bekämpfung der Korruption unter Setzung von Vorbeugungsmaßnahmen und Förderungen, unbeschadet der strikten und wirksamen Durchführung von korrigierenden Maßnahmen.

In Anlehnung an die oben genannten Ziele sind die Aktivitäten dieses Programmes rund um die folgenden vier Subprogramme angeordnet:

1. Information und Beteiligung der Bevölkerung;
2. Dezentralisierung und/oder Entflechtung der Verwaltung;
3. Beurteilung und Evaluierung der öffentlichen Gebarung
sowie
4. Hebung des Ansehens, des Ausbildungsstandes und der Ethik der öffentlichen Dienstnehmer.

– Information und Beteiligung der Bevölkerung

Die Bevölkerung sollte Zugang zu den verschiedenen Verwaltungseinheiten erhalten, um sich einen eigenen Eindruck über die öffentliche Gebarung bilden zu können. Beispielsweise durch Meinungsbefragungen, durch Einrichtung eines Briefkastens für Vorschläge, Untersuchungen, Mediengruppen oder direkte Befragungen von Volksvertretungsorganisationen.

Die Meinungen, Beschwerden und Vorschläge der sogenannten Anwender sollten, zum Zwecke der Problemlösung und zur Vorbeugung - um sie nicht zu einem Dauerzustand werden zu lassen - systematisch analysiert werden. Ziel sollte eine aktivere Beteiligung der Gesellschaft bei der Definition, Beurteilung und Ausführung der öffentlichen Aktivitäten sein, um dazu beizutragen, daß diesen seitens der Behörden vermehrt sachlich, wirksam, angemessen und zufriedenstellend Aufmerksamkeit gezollt wird.

Hauptschwerpunkte dieses Programmes sind:

- a) Entwicklung einer sozialen/bürgernahen Kontrollbehörde sowie
- b) Ausdehnung der Systeme, die eine direkte Beteiligung der Bevölkerung ermöglichen.

– Dezentralisierung und/oder Entflechtung der Verwaltung

Die bestehende Verwaltung hat den festen Vorsatz, die Dezentralisierung der Funktionen und Ansprüche des Bundes gegenüber den Länder- und Gemeinderegierungen stark zu fördern, sowie eine Verwaltungsdezentralisierung anzustreben, womit eine intern erfolgende Entflechtung der Bundesverwaltungen gemeint ist. Ebenso wird es verstärkt zu einer Funktionsaufteilung unter den Verwaltungsorganen kommen, die über Entscheidungsbefugnisse auf dem Gebiet spezieller territorialer Angelegenheiten verfügen.

Ziele dieses Programmes sind die Stärkung des "Bundespaktes" durch die Dezentralisierung der Funktionen und die Entflechtung der Kompetenzen mit dem Ziel, die regionale Entwicklung und die wirtschaftliche Dezentralisierung zu fördern, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern, die Kosten zu senken sowie die Entscheidungen zur Basis zurückzuführen. Und dies alles, um der Bevölkerung wirksamer dienen zu können; ferner die Ausstattung der öffentlichen Institutionen mit der erforderlichen Flexibilität, um sich den neuen Gegebenheiten anzupassen sowie um den klar definier-

ten Zielen und Aufgaben gerecht werden zu können; weiters eine ständige Rationalisierung mit dem Ziel, die enormen Kosten der Erhaltung des bürokratischen Apparates zu senken.

Dieses Subprogramm legt folgende Linien fest: Förderung des Föderalismus; Vereinfachung der Verfahren bei der Ausübung der Haushaltsvorschriften; Förderung einer Gebarungsautonomie der dezentralisierten Organe und Behörden und ferner eine Übertragung der Führungsfunktionen direkt an die Außenstellen und Organisationseinheiten.

– Beurteilung und Evaluierung der öffentlichen Gebarung

Die Haushaltskontrolle sollte durch eine umfassende Evaluierung ergänzt werden, die die öffentliche Gebarung nach ihren Resultaten, wie die Angemessenheit und Qualität der Dienstleistungen, ihrer wirksamen Orientierung nach den Anforderungen der Bevölkerung sowie ihrer Verknüpfung mit den Bedürfnissen und Notwendigkeiten derselben mißt.

Die Ziele dieses Subprogrammes sind folgende:

Stärkung der Rechnungslegung durch die Ausarbeitung moderner Kriterien für die Messung und Beurteilung der Leistungen und Ergebnisse durch integrierte Kontrollsysteme, die den öffentlichen Bediensteten mehr Handlungsflexibilität einräumen und dafür Sorge tragen, daß die Prinzipien der Lauterkeit, Ehrlichkeit und Durchsichtbarkeit bei der Verwendung öffentlicher Mittel eingehalten werden. Förderung des Vertrauens der Bevölkerung in die Tatsache, daß öffentliche Geldmittel, ehrlich, wirtschaftlich und wirksam angewendet werden und daß die geeigneten Maßnahmen getroffen werden, um Korruptionstatbestände zu verhindern und aufzudecken sowie mögliche Verstöße seitens öffentlicher Bediensteter rechtzeitig und in angemessener Form zu sanktionieren.

Diese Aktionsrichtlinien setzen klare und meßbare Ziele fest, schaffen Leistungsindikatoren und zielen auf eine Unterstützung der integrierten Informationssysteme sowie der inneren Kontrollorgane.

– Hebung des Ansehens und des Ausbildungsstandes sowie der Ethik der öffentlichen Bediensteten

Es ist zweckmäßig, eine Dienstleistungskultur voranzutreiben, die als Prinzip die Anerkennung und Förderung des Individuums pflegt. An ihr soll der öffentliche Bedienstete feststellen können, daß seine Fähigkeiten, seine Lauterkeit, sein Arbeitseifer und seine Durchschlagskraft einen Beitrag zu seiner eigenen Selbstverwirklichung leisten. Diese Bedingungen ermöglichen Schritte und Maßnahmen, die zur Aus- und Weiterbildung der personellen Ressourcen des gesamten öffentlichen Verwaltungsapparates führen.

Die Ziele dieses Programmes sind: Verfügbarkeit eines in allen Hierarchieebenen hochprofessionellen Dienstleistungssektors der öffentlichen Verwaltung; Garantie einer gerechten Auswahl der öffentlichen Dienstnehmer, ihrer beruflichen Fortbildung sowie einer "würdigen" Versetzung in den Ruhestand. Nutzung der Erfahrung und die Kenntnisse der Mitarbeiter bei der Neubesetzung von Leitungspositionen in den staatlichen Zentralbehörden und untergeordneten Stellen, um so ein fortlaufendes Funktionieren der Verwaltung zu gewährleisten. Förderung einer neuen Kultur der öffentlichen Bediensteten, ethischer Werte wie Ehrlichkeit, Effizienz und Würde bei der Erfüllung des öffentlichen Amtes sowie Prinzipien wie Lauterkeit und Verantwortlichkeit.

Die Schwerpunkte des Subprogrammes sind folgende: Festlegung von Personalauswahlkriterien; Bereitstellung von Fortbildungseinrichtungen; Erarbeitung eines integrierten Ausbildungsprogrammes; Erarbeitung eines Systems für die Anwerbung, Auswahl und die Eintrittsmodalitäten in den öffentlichen Dienst; Bewußtseinsmachung der ethischen Verpflichtung des öffentlichen Dienstes gegenüber der Öffentlichkeit sowie die Festlegung der Verantwortung.

Schließlich wäre darauf hinzuweisen, daß ein elektronisches System für freie öffentliche Funktionen erarbeitet wurde, um die Bekanntmachung öffentlicher, von den zentralen und untergeordneten Stellen der staatlichen Verwaltung durchgeführter Ausschreibungen breiteren Kreisen zugänglich zu machen.

4.2 Ein neues System der obersten Finanzkontrolle

Die derzeitige Krise hat zu der dringenden Forderung der Gesellschaft nach Maßnahmen gegen die Korruption geführt, wodurch ein Frontalangriff gegen die Ursachen und Auswirkungen derselben unumgänglich ist. Dennoch kann dieser Kampf nur erfolgreich sein, wenn er mit äußerstem politischen Engagement unter Beteiligung der Gesellschaft erfolgt.

Erstens umfaßt diese Strategie eine grundsätzliche Reform der derzeit bestehenden Organe der internen und externen Kontrolle der öffentlichen Haushalte sowie eine Aktualisierung der

gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der Vorbeugung, Kontrolle und Sanktionierung von Korruptionstatbeständen.

Derzeit wird in Mexiko sorgfältigst überprüft, welches Modell der obersten Finanzkontrolle das geeignetste für unser Land ist, um die erforderliche Transparenz und Redlichkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln zu gewährleisten.

Erst kürzlich hat die Länderkammer an das Abgeordnetenhaus einen Reformantrag für die Schaffung einer Auditoría Superior de la Federación (einer obersten Finanzkontrollbehörde des Bundes) gestellt, die im Falle der Approbierung, die seit 1824 im Amt befindlichen Contaduría Mayor de Hacienda (Hauptfinanzrechnungskontrolle) ersetzen würde.

Unter den wichtigsten Vorschlägen wären folgende hervorzuheben:

- Breitere Möglichkeiten und geringere Zeitabstände für die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben sowie der gesamten öffentlichen Gebarung.
- Prüfung der drei Gewalten der mexikanischen Union.
- Kompetenzen zur Prüfung von Problemkreisen wie Steuereinhebung, Eingehung und Zinsendienst von Staatsschulden, Ausgliederungsprozessen sowie Verkauf von Staatsgütern.
- Autonome Festlegung von Befugnissen und Verantwortlichkeiten. Die Leitung des neuen Organs würde einer Gruppe von fünf Rechnungsprüfern obliegen, die die Präsidentschaft alternierend einnehmen würden.
- Die Auswahl dieser Rechnungsprüfer würde auf Vorschlag des Präsidenten mit einfacher Mehrheit der Abgeordnetenkammer erfolgen.
- Auflösung der Überwachungskommission der Contaduría Mayor de Hacienda.

In diesem Zusammenhang ist bereits derzeit in Mexiko ein Umbruch der traditionellen Strukturen bemerkbar, der noch vor einigen Jahren undenkbar gewesen wäre. Tatsächlich findet in Mexiko ein Umwandlungsprozeß in der Mehrheit der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereiche statt, der schlußendlich zu einer stärkeren demokratischen und dadurch gerechteren Gesellschaft führen sollte.

Eine neue politische Kultur umfaßt zwingendermaßen auch eine neue Verwaltungskultur. Einerseits hinsichtlich der Rechte der Bürger auf Auskunft über wie, wann, wo und was die Regierung mit den öffentlichen Geldern tut und andererseits der Verpflichtung dieser Regierung, über ihre Wirtschaftsführung dem Volk Rechnung zulegen.

Daraus ergibt sich, daß heute mehr als je zuvor die Notwendigkeit besteht, die Prinzipien, die in Mexiko die Finanzkontrolle und die externe Kontrolle der Einnahmen sowie der öffentlichen Gebarung bestimmen, ernsthaft zu überdenken.

Es liegt auf der Hand, daß dieses neu Überdenken nicht isoliert geschehen kann, sondern vor allem – und dort liegt das Haupthindernis – in Verbindung mit einem wahrhaft demokratischen System, welches – wie es viele fordern – von einem festen demokratischen Willen und nicht von Politikern geprägt wird. Diese müßten sich nach dem Mandat der Nation und dem Auftrag des Volkes in der Ausübung ihrer Ämter richten und zwar jeder hinsichtlich seiner Kontrollfunktion.

Unter diesen Vorgaben und unter Berücksichtigung der daraus resultierenden Hauptprinzipien sollte es möglich sein, ein mit der Finanzkontrolle der Verwaltungsgebarung betrautes Organ zu schaffen.

Die Idee besteht darin, daß die oberste mexikanische Kontrollbehörde mit weitestgehenden Kompetenzen ausgestattet sein sollte. Dies hätte im Wege einer modernen Gesetzgebung, deren Ausgangspunkt unsere soziale Wirklichkeit darstellen sollte, zu erfolgen, wobei die von anderen Finanzkontrollorganen international gesammelten Erfahrungen zu beachten wären.

Logischerweise muß beim Aufbau einer neuen juristischen Institution darauf geachtet werden, daß dadurch der gültigen Rechtsordnung nicht widersprochen wird oder das Rechtssystem durch die Schaffung zweideutiger Situationen unterwandert wird.

Unabhängig von der Art der Finanzkontrollbehörde, die unser politisches System erforderlich macht, ist es unabdingbar, daß die Funktion der Finanzkontrolle abgedeckt wird und unter anderem folgende Aspekte berücksichtigt werden: ständige Kontrolle der finanziellen Gebarung; Ausweitung der Kontrollbereiche und Ziele in Übereinstimmung mit den Anforderungen eines modernen Staates; Aufnahme von Kontrollplänen bezüglich der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Sparsamkeit; eine vollkommen unabhängige und darüber hinaus von den anderen Staatsgewalten abgetrennte und abgesonderte Finanzkontrollinstitution; Übernahme von gesetzlichen Aufgabenbereichen, um definitive Beschlüsse ausführen zu können; Vorhandensein von öffentlichen Bediensteten mit außergewöhnlichen, professio-

nellen und persönlichen Merkmalen; höhere Durchschlagskraft in ihren Funktionen, die es erlauben, bei der Öffentlichkeit ein höheres Ansehen zu erlangen; hohe technische Kompetenz, indem ihre Ergebnisse immer den höchsten juristischen und wirtschaftlichen Maßstäben entsprechen sollten; Einräumung besserer Möglichkeiten in der Kontrolle etc.

4.3 Förderung der internationalen Zusammenarbeit

Ein wesentliches Instrument im Kampf gegen die Korruption stellt ohne jeden Zweifel die internationale Zusammenarbeit dar, die sich sowohl im Austausch von Erfahrungen, Bildungsprogrammen und Vorschlägen der internationalen Organisationen als auch – wie beispielsweise das vorliegende, das von der INTOSAI organisierte Seminar – in der Abhaltung multilateraler Treffen zwischen den Ländern und deren verschiedenen Organisationen, widerspiegelt.

In diesem Zusammenhang wurde auch im vergangenen Monat November im Rahmen der Fünften Generalversammlung der Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden Lateinamerikas und der Karibik, der sogenannte "Fonds Lateinamerikas und der Karibik für die öffentliche Moral", gegründet, der sich als Spezialprogramm unter der Leitung und Verwaltung der OLACEFS versteht, dessen Hauptziel darin liegt, die Korruption in allen ihren Formen zu bekämpfen sowie Bildungsprogramme zum Thema der Förderung öffentlicher moralischer Werte zu unterstützen.

5. Abschließende Überlegungen zur Bekämpfung der Korruption

Aufgrund des bisher Angeführten wäre es sehr gewagt, alle Maßnahmen im Kampf gegen die Korruption nach ihrer Bedeutung zu reihen. Außerdem würde dies auch je nach der Situation in den einzelnen Ländern variieren. Nichtsdestotrotz stellen die folgenden Aspekte ohne jeden Zweifel eine Basis im Kampf gegen die Korruption dar.

5.1 Prozeß der Bewußtseinsbildung

Aus den vorangehenden Erörterungen darf man schließen, daß die vorherrschende Lage in vielen Ländern der Welt, einschließlich des meinen, aufgrund der weiten Verbreitung der im öffentlichen, privaten und sozialen Sektor anzufindenden Korruptionspraktiken ausgesprochen kritisch ist. Eine der schwerwiegenden Auswirkungen auf die Regierungen ist der Verlust des Vertrauens in die öffentlichen Würdenträger, weshalb die Erarbeitung angemessener Schritte zum verantwortungsvollen Umgang mit Finanzmitteln ein absolutes Muß ist.

Unserer Meinung nach muß eine der Hauptaktivitäten der Regierungen bei der Beseitigung der Korruption darin liegen, die Allgemeinheit in diese Richtung zu sensibilisieren. Tatsächlich wird es notwendig sein, die Bildungssysteme zu erweitern, die Bildungsprogramme um den Punkt Menschlichkeit zu ergänzen und vor allem dem einzelnen Bürger, als einen der wichtigsten Werte, den Respekt vor Redlichkeit zu übermitteln.

In dem Maße, in dem wir dazu beitragen können, daß sich eine vertretbare Wahrheitsliebe in der Erfüllung unserer Aktivitäten breitmacht, werden wir es auch erreichen, daß unsere Gedanken von allen jenen Ideen, die die Quelle unredlicher Handlungen sind, befreit werden.

5.2 Förderung der Ausbildung der öffentlichen Bediensteten

Derzeit ist es sehr schwierig, die entsprechenden Maßnahmen zu entwickeln und die gewünschten Ziele innerhalb der bestehenden Möglichkeiten der Effizienz und Moral zu erreichen, sofern diese nicht von von amtswegen geschützt sind. Das Fehlen von Kenntnissen erzeugt nur wieder Fehler im Handeln und regt zur Begehung von Taten an, die im Widerspruch zur professionellen Ethik und individuellen Redlichkeit stehen.

Die öffentliche Verantwortung kann dann erfüllt werden, wenn die Beamten über ein hohes Maß an Professionalität und Ethik verfügen, wobei dies nur durch formale Ausbildung, wissenschaftliche Untersuchungen, ständige Aktualisierung und praktische Erfahrung zu erreichen ist.

Die Erziehung in jedweder Form stellt einen Lösungsansatz für die moralischen Probleme dar, die die Staaten derzeit zu bewältigen haben. Die Erziehung in ihrem ursprünglichsten und tieferen Sinn ist jene, die den Bürger formt und sie ist es auch, die den Berufstätigen vorbereitet, der Gesellschaft dienlich zu sein; sie erweckt im Menschen ein Gefühl der Selbstständigkeit sowie eines kritischen Denkens gegenüber der Umwelt, einen gewissen Sinn für seine Pflichten und Rechte sowie ein hohes Maß an moralischer und ethischer Verantwortung gegenüber der Gesellschaft.

Wenn wir also über eine Beamtenschaft mit einem hohen Maß an Professionalität, Verantwortung und moralischer Integrität verfügen wollen, müssen wir an die ständige Einführung von Weiterbildungsprogrammen denken, die es ermöglichen, die erwähnten Fähigkeiten zu erlernen.

5.3 Aufstellung eines Ethikkodex

Eine weitere wichtige Maßnahme im Kampf gegen die Korruption stellt die Notwendigkeit dar, die öffentliche Verwaltung mit einem Ethikkodex auszustatten. Dieser mit einer zwingenden Rechtskraft ausgestattete Kodex soll denjenigen, die ein öffentliches Amt ausüben, ihre Verpflichtungen und Beschränkungen aufzeigen, damit sie ihr Hauptziel, nämlich dem Dienst an der Gesellschaft gerecht zu werden, erfüllen können.

5.4 Politischer Wille

Als Schlußfolgerung aller Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption, die im vorliegenden Dokument dargebracht wurden, wäre darauf zu verweisen, daß unserer Meinung nach die wichtigste jene ist, die man als den politischen Willen bezeichnen könnte.

Um das Phänomen der öffentlichen Korruption wirksam bekämpfen zu können, muß erst der politische Wille dazu bestehen sowie der Wunsch und der felsenfeste Entschluß, dies auch zu erreichen. Wenn in den obersten Entscheidungsebenen tatsächlich der feste Entschluß gefaßt wird, die Korruption zu bekämpfen, werden die Resultate auch entsprechend sein. Wenn tatsächlich der politische Wille besteht, wird es möglich sein, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um diese, wenn auch nicht vollkommen zu beseitigen – was mehr als unwahrscheinlich erscheint – so doch im öffentlichen Bereich auf ein vertretbares Maß zu senken. Es wäre erforderlich, daß Sanktionen im gesetzlich vorgesehenen Maße getroffen werden könnten, ohne daß diese wiederum durch politische Überlegungen beeinträchtigt würden.

Es ist wichtig, den politischen Willen nicht mit politischer Rache oder politischer Verfolgung zu verwechseln. Der politische Wille ist der feste Wunsch zur Hebung der Moral im öffentlichen Leben um jeden Preis, ohne Rücksichtnahme auf öffentliche Persönlichkeiten oder politische Strömungen. Die politische Verfolgung bestünde darin, nur korrupte Tatbestände der Oppositionsparteien oder der vorherigen Regierungen anzuklagen. Wobei Ersteres Anerkennung verdient, das Zweite jedoch eine unbefugte Machtausübung darstellt, um Eigeninteressen zu vertreten, was schlußendlich auch einen Korruptionsakt darstellt.

Aufgrund dieser Ausführungen hätte jeder Staatsbürger unter anderem das Recht auf einen felsenfesten politischen Willen der Regierenden, da nur unter dieser Voraussetzung die Möglichkeit besteht, Maßnahmen zu ergreifen und das Phänomen der Korruption auf vertretbare Werte zu senken.

3. Frankreich: Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft

Einleitung

Bei der Behandlung des Themas bin ich von einigen allgemeinen Überlegungen ausgegangen - deren geringe Originalität Sie entschuldigen möchten.

Zu allererst von der Überzeugung, daß es unmöglich – vielleicht sogar vergeblich – ist, eine einfache, einzige, in allen Fällen passende Antwort auf die gestellte Frage zu suchen. Wenn ich mich von Platon inspirieren lasse, würde ich sagen, daß die Korruption, die wirtschaftliche und zweckmäßige Haushalts- und Wirtschaftsführung und die Mißwirtschaft nur in der Welt der "reinen" Ideen klar definiert, vorhanden sind, während wir nur "Abbildungen" hiervon kennen, die Schatten, zu denen diese Begriffe, diese Ideen in jeder der Höhlen - also der nationalen Systeme - werden, die wir bewohnen. Diese Relativität gilt natürlich auch für die Obersten Rechnungskontrollbehörden. Jede derartige Institution gehört einem besonderen, kulturellen, sozio-politischen, institutionellen "System" an: ihre Befugnisse, ihre Rolle werden nur verständlich, wenn man ihr Umfeld berücksichtigt.

Unser Ansatz wird also, wenn er wirkungsvoll sein soll, einen Grad an Allgemeinheit aufweisen müssen, der zwischen der reinen Idee von Platon und der in die Praxis umgesetzten Idee angesiedelt ist, auf die Kant großen Wert legte und die nur jeder von uns nach seiner Rückkehr nach Hause definieren kann.

Die ORKBn sind Teil eines institutionellen Systems, das seinerseits in eine Gesellschaft integriert ist, deren Stabilität den Nachweis für einen inneren Zusammenhalt erbringt: man kann die Rolle eines Bestandteils nicht verstehen ohne einen Bezug zur Rolle der anderen Bestandteile herzustellen. Und wenn ich von der Gesellschaft spreche, dann deshalb, weil dasselbe Wort, derselbe Ausruck von einer Gesellschaft zur anderen nicht denselben Sinn aufweist; das gilt insbesondere für die Korruption und die wirtschaftliche und zweckmäßige Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Strafbarkeit der Bereicherung der politischen Machthaber – eben aufgrund ihrer Funktionen – ist aus der Sicht der Geschichte eine ziemlich neue Vorstellung. Und noch heute hängt die Definition einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Haushalts- und Wirtschaftsführung sehr stark vom Standpunkt des Sprechers ab.

Zweite allgemeine Überlegung: wenden wir diesen Ansatz auf den Begriff der Korruption an. Es handelt sich um einen Begriff, der so alt ist wie die Welt: was unterschiedlich ist, das sind die vorherrschenden Erscheinungsformen und Begleitumstände und die politische Ein-

stellung dazu, wobei das Wort "politisch" im weitesten Sinn zu verstehen ist. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, welche Gründe internationale Organisationen bewegen können, zu diesem Gegenstand Überlegungen anzustellen, ja sogar selbst tätig zu werden. Und wie immer lassen sich Gründe finden, die über jeden Verdacht erhaben sind, und andere, auf die das weniger zutrifft:

- Historisch gesehen: die Weiterentwicklung der "demokratischen" Verwaltung der Gesellschaften. Die Sensibilität gegenüber der Korruption verhält sich proportional zur Intensität der Einbindung des Staatsbürgers in die staatliche Verwaltung. Ich stelle übrigens fest, daß unser Thema mit dem der Vorschreibung von gewissen Auflagen, wie einem bestimmten "Maß an Demokratie" für die Gewährung von Hilfsleistungen zusammenfällt, eine Konditionalität, die wie immer, "einseitig" ist.
- Die radikalen Veränderungen, die mit professionellen Ethikkodices in den reichen Ländern und allgemeiner ausgedrückt in den Ländern mit sogenannter westlicher, jüdisch-christlicher Zivilisation vor sich gehen.
- Die Krise der Staatsfinanzen
- Die Internationalisierung des Betrugs, des Drogenhandels. Der Betrug auf Kosten der europäischen Institutionen ist ein gutes Beispiel hierfür. Auch hier müssen wir einen gewissen Relativismus an den Tag legen: ich denke an die sehr umfangreichen Verträge und an die Rüstungsausgaben.

Es war, glaube ich, notwendig, einen gewissen Abstand zu gewinnen, bevor wir uns in das "Rüstzeug" der Prüfer Oberster Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft vertiefen.

Meine Ausführungen sind zwar aus Zeit- und Informationsmangel weitgehend von meinen Erfahrungen – den Erfahrungen Frankreichs – geprägt, ich habe mich jedoch bemüht, die mir zur Verfügung stehenden Informationen über Erfahrungen im Ausland zu verwerten. Wie Sie wissen, gibt es in Europa mehrere Organisationen, in denen sich Kontrollbehörden zusammengeschlossen haben, und es bietet sich häufig Gelegenheit für einen Vergleich von Methoden und Organisationsformen. Und aus diesem Erfahrungsaustausch habe ich die Überzeugung gewonnen, daß das französische System in vielerlei Hinsicht nicht vorbildlich ist - ich möchte bei dieser Gelegenheit anmerken, daß ich jedem Gesprächspartner mißtraue, der sein System für das beste hält. Ich habe rund um mich Vorschriften und Methoden gefunden, die ich in Frankreich gerne anwenden würde, und da das bei mir zu Hause nicht

möglich ist, mache ich es hier. Der erste Teil dieses Berichts ist also einer überblicksmäßigen Typologie der ORKBn gewidmet, wobei zwei Raster verwendet werden, die eine Einteilung der ORKBn in "Haupttypen" ermöglichen.

Nachdem ich meinen Blick also ein wenig in die Ferne schweifen ließ, zu welcher Argumentation, zu welcher These bin ich gekommen?

- 1) Die Beantwortung der gestellten Frage bleibt heute im nationalen Bereich. Ein wirklich internationaler Ansatz für den Kampf um eine wirtschaftliche und zweckmäßige Haushalts- und Wirtschaftsführung und gegen Korruption ist und bleibt marginal.
- 2) Wenn man also jedes einzelne nationale System betrachtet, so besteht der erste - und wahrscheinlich wichtigste - Beitrag, den eine ORKB im Kampf gegen Korruption leisten kann, darin, ihre normale Arbeit gut zu verrichten - nämlich den Eckpfeiler des Systems zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltung der öffentlichen Finanzen zu bilden. Damit wirkt sie an einer wirkungsvollen und für den Kampf gegen Korruption unerläßlichen Vorbeugung mit.
- 3) Und dieser Beitrag der ORKB im Kampf gegen Mißwirtschaft und Korruption ist umso größer, je wirkungsvoller die ORKB ist.

Wir müssen uns fragen, was für die Wirksamkeit einer ORKB ausschlaggebend ist: das wird Gegenstand des dritten Teils meines einführenden Berichts sein.

- 4) Schließlich müssen wir zum internationalen Bereich zurückkommen. Die internationalen Erscheinungsformen der Korruption und der Mißwirtschaft, die Bemühungen der internationalen Institutionen um eine bessere Haushalts- und Wirtschaftsführung und um Sparsamkeit innerhalb ihrer Organisation, die Entwicklung der supranationalen Institutionen, der Nutzen der Bildung einer Lobby, Interessengruppe der Prüfer gegenüber den Politikern – die der Versuchung ausgesetzt sind – und den allmächtigen Korrumpierenden – alle diese Faktoren sprechen für einen raschen Ausbau der internationalen Zusammenarbeit.

I. Versuch einer überblicksmäßigen Typologie der ORKBn

Eine richtige Behandlung unseres Themas setzt voraus, daß man – zumindest ungefähr – weiß, von welcher Art von ORKB man spricht. Allen ORKBn gemeinsam sind die beiden charakteristischen Merkmale, daß ihre Prüfungstätigkeit extern und nachgängig durchgeführt wird. Sie können jedoch auch andere Aufgaben wahrnehmen und auf jeden Fall sind die Form und die Umsetzung ihrer Zuständigkeiten sehr unterschiedlich.

Um die durch die Relativität, die dem behandelten Thema eigen ist, bedingten Nachteile zu beschränken, habe ich versucht, einen Analyseraster für die für jedes Land spezifischen Sachverhalte zu erstellen, wobei diese um einige Referenzmodelle angeordnet wurden. Im Hinblick darauf schlage ich Ihnen zwei Typologien vor:

- die eine, klassische Typologie beruht auf der Stellung der ORKBn in der Organisation der verfassungsmäßigen Gewalten und auf den wichtigsten charakteristischen Vorgaben ihrer Rechtsgrundlage: ein "administrativer" Ansatz;
- die andere Typologie wird mehr von der Verwaltungswissenschaft inspiriert und beruht auf dem Kontrollbedarf, den sie zu erfüllen behaupten: ein vom "Geist der Gesetze" geprägter Ansatz.

A. Die Organisation und die Stellung innerhalb der Institutionen

In dieser Hinsicht kann man die Kontrollbehörden in vier Familien einteilen:

- die ORKBn gerichtlicher Art: das ist der Fall in Frankreich und Brasilien¹.
- die ORKBn, die von einem Kollegium oder einer Persönlichkeit geleitet werden, die dieselbe Distanz zur vollziehenden und zur gesetzgebenden Gewalt aufweist (Deutscher Bundesrechnungshof):
ein unabhängiger Präsident (Landesrechnungshof von Hessen)
ein Kollegium (Baden-Württemberg).
- die ORKBn, die eine unabhängige Behörde sind und dem Parlament berichten

¹ Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Stellung als Gericht den Rechnungshof nicht daran hindert, verwaltungsmäßig und haushaltsmäßig dem Finanzministerium angegliedert zu sein. Letzteres entscheidet letzten Endes über die Mittel, die der Finanzgerichtsbarkeit zur Verfügung gestellt werden.

(Kanada, Québec).

- die ORKBn, die eine Behörde innerhalb der vollziehenden Gewalt darstellen (Schweden, Finnland).

Diese Typologie ergibt sich aus der Antwort auf die Frage: Welche Behörde ist unmittelbarer Adressat oder Nutznießer der Prüfungsergebnisse? Wenn der französische Rechnungshof die vom Rechnungsführer vorgelegten Rechnungsabschlüsse beurteilt, arbeitet er für das Finanzministerium und die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen! Wenn er "Mitteilungen der Vertretung des öffentlichen Interesses" (notes du parquet) oder Mitteilungen über festgestellte Unregelmäßigkeiten (référé) an die Minister übermittelt, handelt er wiederum für die Regierung! Wenn er über die Umstände des Vollzugs eines Haushaltsgesetzes berichtet, handelt er für das Parlament. Der Bürger ist nicht sein direkter Gesprächspartner, da die öffentlichen Berichte nur einen Teil der Arbeiten des Rechnungshofes wiedergeben und ihre Veröffentlichung die letzte Phase eines sehr langen Verfahrens des Informationsaustausches zwischen den Prüfern und ihren "unmittelbaren Kunden", den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen darstellt.

Natürlich gibt es heute keine völlig einheitliche Situation. Jede ORKB weist Kriterien auf, die verschiedenen der oben angeführten Kategorien zuzurechnen sind. Alle sind zum Beispiel in irgendeiner Form für die Überprüfung und Bestätigung der ordnungsgemäßen Rechnungsführung der in ihre Prüfungszuständigkeit fallenden Institutionen verantwortlich. Die einen geben Bestätigungsvermerke ab, die anderen fällen Urteile, alle treten einen Teil dieser Aufgaben ab (entweder an die Verwaltung oder an private Dritte).

Alle müssen auch die Ordnungsmäßigkeit der von ihnen überprüften Geschäftsvorgänge kontrollieren. Das macht immerhin mindestens 40 % der Arbeit des "Prüfers" aus.

Wenn schließlich alle aus diesen Rechnungs- und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen Prüfungsfeststellungen ableiten, die sie an die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen weiterleiten, so haben jedoch nicht alle die Möglichkeit, diese Prüfungsfeststellungen zur Gänze oder teilweise dem Parlament und/oder der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen.

Denn alle haben nicht die Möglichkeit, Arbeiten nur zwecks Beratung der Regierung oder des Parlaments durchzuführen; alle sind auch nicht befugt, vorab Stellungnahmen (zu Plänen oder Projekten) abzugeben. Schließlich sind nicht alle – wie die englische "Audit Commission" – mit öffentlichen Körperschaften konfrontiert, denen das Gesetz vorschreibt, daß sie

regelmäßig eine Liste von Leistungsindikatoren zur Verbesserung der Qualität ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung erstellen müssen.

B. Der Ansatz nach dem "Geist der Gesetze"

Zwei Wissenschaftler¹ untersuchten eine Auswahl von fünf europäischen ORKBn und stellten ein Kriterium fest, das eine Unterteilung in zwei Gesamtheiten begründet: in welchem Ausmaß verwenden die ORKBn – nach ihren öffentlichen Stellungnahmen zu schließen – für die Rechtfertigung ihrer Tätigkeit oder zur Bewertung ihrer Wirksamkeit dieselben Kriterien wie für die Beurteilung der Tätigkeit der von ihnen geprüften Stellen? Die Beantwortung dieser Frage erlaubt eine Einteilung der ORKBn in zwei Gruppen, die die Verfasser als "verfassungsorientierte" Gruppe und als "managementorientierte" Gruppe bezeichnen. Die letzteren räumen in ihren an die Öffentlichkeit gerichteten Berichten der Beurteilung ihrer eigenen Leistung breiten Raum ein, wobei sie dieselben Maßstäbe wie bei den geprüften Stellen anlegen. Die ersteren greifen kaum auf diese Kriterien zurück, wenn sie ihre Tätigkeit verteidigen und veranschaulichen.

Die verfassungsorientierten ORKBn

Das sind die ORKBn, deren Aufgaben und Vorrechte im wesentlichen in Rechtsvorschriften und statutarischen Bestimmungen festgelegt sind, was meist aus historischen Gründen geschah; ihre Gründung in Form von Sondergerichten erfolgte lange vor der Gründung demokratischer Institutionen (Beispiel Frankreich) oder aus politischen Gründen: das gilt für den Europäischen Rechnungshof: sein "supranationaler" Charakter erforderte eine rechtliche Definition seiner Aufgaben sowie eine Rechtsgrundlage, die seine vorrangige Stellung fest schreibt. In dieser Familie besteht eine wirtschaftliche und zweckmäßige Haushalts- und Wirtschaftsführung in erster Linie darin, daß dem Recht entsprochen wird, insbesondere dem Recht, das auf den Staat und auf die Verwaltung öffentlicher Gelder Anwendung findet. Die ORKB ist vor allem dazu da, dem Herrscher, anschließend der Regierung und dem Parlament "Sicherheit" zu geben. Die Objektivierung ihres Einschreitens kommt in einer gerichtsmäßig angelegten Kontrolle sowie in der Anwendung eines Rechts über die finanzielle Rechenschaftspflicht der staatlichen Behörden zum Ausdruck. So erklärt man in Frankreich die strenge Trennung zwischen Anordnungsbefugten (für die Haushalts- und Wirtschaftsfüh-

¹ Christopher Pollitt und Hilka Summa. Dokument vom 10. August 1996. Titel: Reflexive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves, erarbeitet im Rahmen des Projekts: Performance Audit Project. Die Studien beziehen sich auf das Vereinigte Königreich, Schweden, Finnland, Frankreich und die Europäische Union.

rung Verantwortlichen) und Rechnungsführern, die richterliche Beurteilung der persönlichen und finanziellen Verantwortlichkeit letzterer, sowie die Gründung eines Disziplinargerichts für Haushalts- und Finanzangelegenheiten, das die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen "beurteilt" (die Anweisungsbefugten im Gegensatz zu den Rechnungsführern), die schwerwiegende Unregelmäßigkeiten begangen haben.

Die "verfassungsorientierten" ORKBn räumen Ausführungen zur Rechtfertigung ihres Bestehens sowie über die Qualität ihrer Prüfungshandlungen in ihren an die Öffentlichkeit gerichteten Berichten wenig Raum ein. Ebenso nehmen sie kaum zur Wirksamkeit und zu den Auswirkungen ihrer Erhebungen Stellung.

Die managementorientierten ORKBn

Die ORKB ist eine Institution, deren Bestehen und Aufgaben sich aus dem Bestreben ergeben, die "selbstverständliche" Verpflichtung politischer Machthaber Rechenschaft im wirtschaftlichen und finanziellen Bereich abzulegen, zu stärken, d.h. aus einer angestrebten "Optimierung des Mitteleinsatzes"¹. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Bewertung der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Maßnahmen. Es ist dies die Beachtung der berühmten drei E in den angelsächsischen Ländern (economy, efficiency, effectiveness – oder die Wirtschaftlichkeit in den deutschsprachigen Ländern).

Die historische Analyse untermauert diese binäre Unterscheidung. Der französische Rechnungshof stellte zuerst eine fachliche Unterstützung für den Herrscher dar: Seine Aufgabe bestand in der Sicherstellung einer guten Kassenführung, jedoch auf keinen Fall darin, Kritik an dessen Entscheidungen zu üben. Mit der Gründung der Republik änderte sich an diesem Sachverhalt vorerst insofern nichts, als die Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten weiterhin unter ein besonderes Recht fiel, das sich vom gemeinen Recht völlig unterschied. Ursprünglich wird also die externe Finanzkontrolle zur Gänze durch bestehende Vorschriften, insbesondere Rechts- und Verfahrensvorschriften, geregelt. Ihr Einschreiten darf die Beziehungen zwischen den einzelnen Gewalten (insbesondere zwischen vollziehender und gesetzgebender Gewalt) nicht stören.

¹ Die Regierung ist von Natur aus verpflichtet, eine ganze Reihe von Zielen zu verwirklichen. Eines dieser Ziele ist die Optimierung des Mitteleinsatzes und die meiner Behörde (der ORKB Kanadas) übertragenen Prüfungszuständigkeiten verlangen von mir die Überprüfung dieses Ziels.

Die managementorientierten ORKBn weisen im allgemeinen eine kürzere Geschichte auf. Sie wurden in Gesellschaften gegründet, wo die Einheit des Rechts die Regel war¹ und der Nutznießer der Kontrolle der Steuerzahler ist (vielleicht vor dem Bürger, der direkt oder indirekt Nutznießer der Ausgabe ist) und das vorherrschende Modell der Haushalts- und Wirtschaftsführung – das hier als Modell dient – das des Unternehmens ist². Das Vereinigte Königreich, Schweden und Finnland gehören zu dieser Familie: Ihre Publikationen widmen der Darlegung ihrer Wirksamkeit und ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Wirksamkeit durch eine Ermittlung der Kosten für ihre Handlungen, durch eine Bewertung der sich aus ihren Prüfungsfeststellungen ergebenden Einsparungen (oder zusätzlichen Produkte) sowie durch eine Schilderung, in welchem Umfang Maßnahmen aufgrund ihrer Prüfungstätigkeit und ihrer Stellungnahmen getroffen wurden, breiten Raum.

Diese Analyse ist in doppelter Hinsicht interessant. Sie entspricht wohlbekannten Unterschieden zwischen der lateinischen und deutschen Welt, in der das Recht und der Hinweis auf eine schriftliche Vorschrift vorrangig sind, und der angelsächsischen Welt, wo der Hinweis auf allgemein anerkannte Normen, die aus der Geschäftswelt herrühren, und die Beurteilung "nach vielfältigen Kriterien" das tägliche Brot des Auditor (und nicht des "Prüfers") sind. Vor allem werden die beiden Schwerpunkte des Begriffs der wirtschaftlichen und zweckmäßigen Haushalts- und Wirtschaftsführung, die Ordnungsmäßigkeit einerseits und die sparsame und wirtschaftliche Verwaltung der öffentlichen Gelder andererseits zur Geltung gebracht.

Wenn man diese Kriterien für eine Klassifizierung heranzieht – worüber man diskutieren kann – dann erkennt man sofort den multidimensionalen Charakter einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Haushalts- und Wirtschaftsführung und somit die Notwendigkeit, diese in ihre Bestandteile zu zerlegen, um das Risiko eines abstrakten Vortrages einzuschränken.

¹ Einheit des Rechts bedeutet, daß es kein vom "privaten" Recht unterschiedliches Verwaltungsrecht oder öffentliches Recht gibt.

² Man kann diesen Einfluß der Geschichte bei den regionalen Rechnungskammern in Frankreich feststellen. Die Rechnungskammern wurden vor kurzem (1983) gegründet und erhielten Befugnisse – die der Rechnungshof nicht hatte – die sich eindeutig aus den Bemühungen um eine Wirtschaftlichkeitsprüfung ergeben: nämlich das Recht einzugreifen, um eine unausgewogene finanzielle Lage zu verhindern oder zu beheben. Bis auf Ausnahmen werden diese Befugnisse jedoch nur aufgrund einer "Befassung" durch den lokalen Vertreter des Staates ausgeübt. Und dieser kann die Rechnungskammern nicht oder verspätet befassen.

II. Wirtschaftlichkeitsprüfung und Kampf gegen die Korruption

Eine rasche vergleichende Analyse ergibt, daß der Kampf gegen die Korruption anscheinend nie eine den ORKBn offiziell zuerkannte Zuständigkeit bildet. Bedeutet dies, daß mangelnde Rechtschaffenheit nichts mit der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsvorgänge oder mit einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwendung der öffentlichen Gelder zu tun hat? Natürlich nicht. Die ORKBn tragen durch die vollständige Erfüllung ihrer Aufgaben als Hüter der staatlichen finanziellen Disziplin zum Kampf gegen die Korruption bei, jedoch indirekt.

Egal welche verfassungsmäßige Stellung die ORKB aufweist und wie ihre Zuständigkeiten definiert sind, ihre Aufgabe besteht auf jeden Fall darin, zu einer besseren staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung beizutragen. Wenn man diesen Beitrag verbessern will, so muß man diese allgemeine Aufgabe "in Aufgabenbereiche zerlegen" und versuchen, die Faktoren zu ermitteln, die für die Wirksamkeit der ORKBn in jedem dieser Aufgabenbereiche ausschlaggebend zu sein scheinen.

A. Die allgemeine Aufgabenstellung der ORKBn

Aus welchen Komponenten besteht sie? Sie ergeben sich in einer logischen Reihenfolge von der ordnungsgemäßen Rechnungsführung bis zur Wirtschaftlichkeitsprüfung.

Die einzelnen "Phasen" der Wirtschaftlichkeitsprüfung lassen sich – ausgehend von der traditionellsten zur vielschichtigsten Aufgabe – oder anders ausgedrückt vom "Rückblick" zu dem, was heute modern, "in" ist, folgendermaßen abgrenzen:

- Die Überprüfung der Voraussetzungen für die Rechnungsführung und Rechnungslegung
- Die Überprüfung der Beachtung der Entscheidungen der Haushaltsbehörde (Parlament) durch die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen (Ministerien und öffentliche Einrichtungen)
- Die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsvorgänge des für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen: normalerweise gibt es spezielle Bestimmungen für jede Ausgabenart (Personal, öffentliche Aufträge

- Die Analyse der Voraussetzungen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung vom "wirtschaftlichen" Standpunkt her, die Value-for-money-Methode, die Wirtschaftlichkeitsprüfung
- Die beratende Rolle: die Möglichkeit, "Projekte" und nicht nur deren Durchführung zu beurteilen, die Verpflichtung, eine Stellungnahme zu Bestimmungen betreffend die Organisation der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung abzugeben, usw.¹

Insbesondere im Französischen gilt der Begriff "reddition des comptes" (Rechenschaftslegung) nicht nur für Unterlagen des Rechnungswesens. Es handelt sich hierbei um einen politischen Grundsatz, wonach die Einrichtungen und Behörden, insbesondere die von der Regierung abhängigen, Gegenstand einer gewissen externen Kontrolle sind, was sie verpflichtet, allgemein über ihre Handlungen Rechenschaft abzulegen. Die Rechenschaftslegung bezweckt insbesondere eine Einschränkung des freien Ermessens der Bürokratie mit Hilfe von strikten Vorschriften und Regelungen.

Ein System der Rechenschaftslegung liegt dort vor, wo die Führungskräfte ihre Befugnisse spontan delegieren, wo die Untergebenen ihre Befugnisse, nach freiem Ermessen zu entscheiden, in vollem Vertrauen ausüben und wo ein Mißbrauch von Machtbefugnissen statt verschleiert zu werden, nach einer Rechtsnorm, die die politische Zugehörigkeit außer acht läßt, entsprechend bestraft wird².

Kommen wir nun zum engeren, fachlichen Sinn: die Rechenschaftslegung beginnt mit der Vorlage der Rechenschaftsberichte, die die Einnahmen- und Ausgabenvorgänge³ nachvollziehen und die Voraussetzungen beim Mitteleinsatz durch die öffentlichen Stellen (insbesondere Personaleinsatz) und die Aktiva angeben.

Die erste Aufgabe aller ORKBn besteht darin, sich zu vergewissern, daß die staatliche Haushaltsrechnung geführt wird und gut geführt wird. Die Kontenpläne und die Organisation des Rechnungswesens hängen vom jeweiligen Land und von der Art der Institution ab. Der Überprüfung der Qualität der Rechnungsabschlüsse kommt jedoch immer eine große Bedeutung zu, die nicht unterschätzt werden darf. Das französische System mißt der Führung

¹ In diese Spalte kann man die Mitwirkung der französischen regionalen Rechnungskammern an der Haushaltskontrolle einordnen.

² Zitate aus dem Werk "Reddition de comptes, rapports sur la performance et vérification intégrée. Une vue d'ensemble" (Rechenschaftslegung, Berichte über die Wirtschaftlichkeit und über die umfassende Finanzkontrolle. Ein Überblick). Veröffentlichung der kanadischen Stiftung für umfassende Finanzkontrolle 1996, Kanada, Ottawa.

³ Was die Erstellung von Kontenplänen und buchhalterischen Anweisungen und die Verfügbarkeit von fachkundigen Mitarbeitern des Rechnungswesens voraussetzt.

des staatlichen Rechnungswesens eine solche Bedeutung bei, daß diese Aufgabe aus dem Verantwortungsbereich der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen herausgenommen wurde. Der öffentliche Rechnungsführer steht nicht im Dienst der Behörde, deren Bücher er führt. Er ist ein dem Finanzministerium unterstellter Beamter. Durch dieses System wird der staatliche Rechnungsführer zu einer ersten Kontrollinstanz. Er führt Bücher, die mit denen des für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen abgestimmt werden können und wacht darüber, daß für die Ausgaben- und Einnahmenvorgänge "Belege" vorgelegt werden, deren genaue Aufstellung in den Rechtsvorschriften enthalten ist. In Deutschland arbeiten die in den Ausgaben tätigen Stellen eingerichteten "Vorprüfungsstellen" in gewisser Weise im Auftrag der ORKB. Wenn die Rechnungsführer Beamte der Institution sind, dann weist ihr Dienstverhältnis meistens einige Besonderheiten auf (Voraussetzungen für ihre Bestellung und Amtsenthebung).

Die Erfahrung zeigt, daß diese erste Kontrollebene weiterhin Anlaß zur Besorgnis gibt. In den ersten beiden Gesamtberichten, die der Rechnungshof dem Parlament über die Sozialversicherung vorgelegt hat, wird, gestützt auf zahlreiche Beispiele, eine klarere Gestaltung der Rechnungsabschlüsse verlangt, wobei diese Forderung sich in erster Linie auf die Vorlage von unbestreitbarem, entsprechend aggregiertem Ziffernmaterial zwecks Publikation beziehen soll. Der Rechnungshof verlangt weiters eine Klarstellung der Beziehungen zwischen dem Staat und dem Sozialversicherungsträger. Seine Tätigkeit trug zum Abschluß einer Vereinbarung vom 2. Mai 1994 zwischen dem Staat und der Einrichtung, die mit der Einhebung der Sozialversicherungsbeiträge beauftragt ist, bei. Jeder weiß, daß mangelnde Rechtschaffenheit selten mit einem einwandfreien Rechnungswesen einhergeht (vollständig, zuverlässig, aussagekräftig

Mit dem zweiten Aspekt der Prüfung bleiben wir im Bereich der Zahlen: die Beurteilung, inwieweit die finanziellen Entscheidungen (oder Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen) der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen jenen der Haushaltsbehörde, d.h. des Parlaments entsprechen. Die überwältigende Mehrheit der ORKBn ist beauftragt, dem Parlament über die Art des Haushaltsvollzugs durch die Regierung zu berichten.

Auch hier geht es nicht darum, eine "historisch wichtige" Aufgabe in Erinnerung zu rufen, die heute jedoch ein wenig zweitrangig geworden ist, da die guten Gewohnheiten in Fleisch und Blut übergegangen sind. Ich veranschauliche meine Ausführungen am französischen Beispiel. Unter den vom Rechnungshof zwischen 1992 und 1996 abgegebenen kritischen Prüfungsfeststellungen greife ich heraus:

- Die Vorschriften für die Verwendung und Verbuchung der Einnahmen aus Privatisierungen wurden jedes Jahr geändert.
- Latente Risiken (über Haftungen) scheinen in den Rechnungsabschlüssen des Staates nicht auf.¹
- Die schlechten Voraussetzungen für die Erstellung (die zugrunde gelegten Annahmen waren nicht glaubwürdig) und für den Vollzug des Haushaltsgesetzes.
- Betreffend die Haushaltssteuerung, d.h. die Entscheidungen, die von der Regierung allein im Laufe des Haushaltsjahres getroffen werden und die auf eine Sperre von Ausgabenbewilligungen abstellen, schließt der Rechnungshof seine Analyse mit der Feststellung ab, daß "der zuständige Minister immer weniger Herr seines Haushalts ist, und daß die Vorrechte des Parlaments, insbesondere durch die vollständige oder teilweise Streichung von im ursprünglichen Haushaltsgesetz vorgesehenen Maßnahmen geschmälert werden".
- Die eigentliche "Managementprüfung" beginnt mit einer Überprüfung der "Ordnungsmäßigkeit" der vom für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen durchgeführten Geschäftsvorgänge oder jedenfalls mit einer Auflistung der bei der Durchführung der überprüften Geschäftsvorgänge festgestellten Unregelmäßigkeiten. Die öffentlichen Aufträge (Vergaben und Anschaffungen) stellen in dieser Hinsicht einen der Hauptrisikobereiche dar.

Eines der Nebenprodukte dieser Überprüfung von Unregelmäßigkeiten – ein Nebenprodukt, das bestens in unsere Absichten hineinpaßt – besteht darin, daß die ORKB ihrer Meinung nach berechnete Kritik an den bestehenden Regelungen sowie gegebenenfalls wünschenswerte Änderungen an die für die Regelungen zuständige Behörde weitergibt. Das gilt insbesondere dann, wenn diese für eine Kategorie von Körperschaften geltenden Vorschriften von einem anderen Entscheidungsträger festgelegt werden (in Frankreich legt z.B. der Staat die Vorschriften für die lokalen Gebietskörperschaften fest).

- Somit kommt man schließlich zur Wirtschaftlichkeitsprüfung, zur "umfassenden Finanzkontrolle", wie einige sie definieren. Während die Rechnungsprüfung und die

¹ Diese Feststellung wirkte sich positiv aus: Seit 1995 werden in einem Anhang zum Haushalt die Kredit- oder Finanzgeschäfte mit einer staatlichen Haftung angeführt. Der Rechnungshof stellte jedoch fest, daß zahlreiche 1995 und 1996 eingegangene direkte oder indirekte Verpflichtungen in den staatlichen Rechnungsabschlüssen noch immer nicht aufscheinen.

Prüfung der Rechtmäßigkeit seit langem eingeführte Verfahren sind, bezeichnet der Begriff "umfassende Finanzkontrolle" eine vielschichtigere Methode, die auf die Beurteilung einer allgemeinen Leistung abzielt: Inwieweit war die Verwaltung der öffentlichen Mittel sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig?¹

Mit der Ausweitung des öffentlichen Sektors und der anschließenden Finanzierungs- und Wirtschaftskrise erhielt diese Aufgabe eine immer größere Bedeutung. Bei einem sehr pragmatischen Ansatz kommt sie in einer globalen Überprüfung einer Dienststelle, einer Institution, eines Programms, in der Überprüfung gleichartiger, von verschiedenen Stellen gesetzter Maßnahmen zum Ausdruck. Wenn man über diese erste Ebene der Wirtschaftlichkeitsprüfung in Frankreich berichtet, so spricht man von der Prüfung einer abgeschlossenen Dienstleistung: Man setzt eine Ausgabe in Beziehung zu ihrer Gegenleistung. Je nach den an die Prüfer gestellten Anforderungen, kann auf kompliziertere Verfahren zurückgegriffen werden: Kosten-Nutzen-Analyse, Systemanalyse; die Prüfungen im Rahmen dieses Ansatzes können sich auf eine Auflistung der Vorteile und Nachteile, der Stärken und Schwächen beschränken, sie können jedoch auch zu Empfehlungen führen, zu einer Bewertung möglicher Einsparungen, usw.... Diese Aufgabe ist am stärksten ausgeprägt, wenn die ORKBn die Möglichkeit oder die Verpflichtung haben, die finanziellen und/oder wirtschaftlichen Auswirkungen von Projekten und Programmen vor deren Umsetzung zu beurteilen, oder zu Verordnungsentwürfen zur staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung, insbesondere zur Rechnungsführung, Stellung zu nehmen.²

Was Frankreich betrifft, so kann man die immer größere Bedeutung dieses Ansatzes ermes- sen, wenn man die Entwicklung bei den veröffentlichten Berichten des Rechnungshofes analysiert: der früher einzige Jahresbericht ist heute nur noch ein Bericht unter anderen. Manche Berichte erscheinen jährlich z.B. zum Vollzug des Haushaltsgesetzes und zur Sozialversicherung. Vor allem wurde jedoch die Herausgabe von Sonderberichten zu einer gängigen Praxis (Bäderwesen – Dezentralisierung und höheres

-
- ¹ Die umfassende Finanzkontrolle beruht auf zwei Verwaltungsgrundsätzen:
- Die öffentliche Verwaltung soll so erfolgen, daß eine bestmögliche Verwendung der öffentlichen Gelder ermöglicht wird. Die für die Verwendung dieser Gelder verantwortlichen Personen müssen sicherstellen, daß sich aus ihren Entscheidungen sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige öffentliche Dienstleistungen ergeben;
 - Die für die öffentliche Verwaltung zuständigen Personen, sind für eine umsichtige und wirtschaftliche Verwaltung der ihnen anvertrauten Ressourcen verantwortlich.
- Zum Beispiel steht in den für den Landesrechnungshof von Hessen geltenden Rechtsvorschriften, daß der Rechnungshof insbesondere prüft,
- ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wird,
 - ob die Aufgaben mit weniger Personal oder Mitteln oder durch ein anderes Verfahren wirkungsvoller erfüllt hätten werden können.
- ² Die ORKBn der Schweiz, Neuseelands und Brasiliens wirken an der Erstellung von Vorschriften für die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung mit.

Schulwesen – Dezentralisierung und Sozialpolitik – Die Beihilfen der Gebietskörperschaften an Unternehmen – Die Politik des sozialen Wohnbaus – Das staatliche Wasserversorgungs- und -entsorgungsamt usw....). Natürlich umfaßt die Analyse eines bestimmten Bereiches zwangsläufig eine Beurteilung der Tätigkeit der betreffenden Projektleiter, eine Bewertung der von diesen verwalteten Programme und die Abgabe von Prüfungsfeststellungen zusammen mit Empfehlungen für die Zukunft.

- Die Verpflichtung für die französische ORKB, alle von den staatlichen Rechnungsführern vorgelegten Rechnungsabschlüsse zu beurteilen – was letztlich dazu führt, daß die Rechnungsprüfung (Bestätigung der Rechnungsabschlüsse) mit einer Prüfung der Rechtmäßigkeit (Ordnungsmäßigkeit) gekoppelt wird – zwingt den Rechnungshof, einen großen Teil seiner Mittel auf Rechnungsprüfungen und rechtliche Prüfungen auf Kosten der Beurteilung der Wirtschaftsführung aufzuwenden. Ein ausschließlich auf einer Managementprüfung und einer Beurteilung der Leistungen beruhender Ansatz setzt eine Organisation der Prüfungstätigkeit voraus, die nicht durch die Bestätigung der Rechnungsabschlüsse bedingt ist. Diese bevorzugt einen analytischen Ansatz, nach juristischer Person und nicht eine Prüfung nach Funktion, Ausgabenart, Grundsatzpolitik (pro Sektor).
- Schließlich ergeben sich die Schwerpunkte einer ORKB großteils aus der Art und Intensität des an sie gerichteten Kontrollbedarfs, da die institutionellen Spielregeln meistens sehr genau festlegen, wer einen derartigen Antrag stellen kann und der Steuerzahler bis auf Ausnahmen sehr beschränkte Rechte hat, selbst wenn viele, auch unter den Kontrollbehörden behaupten, im Namen des Steuerzahlers zu sprechen. Eine rasche Situationsanalyse führt zur Überlegung, daß der Bedarf an Kontrolle und insbesondere an Wirtschaftlichkeitsprüfungen sehr stark vom Grad an Autonomie, den die vollziehende Gewalt und die gesetzgebende Gewalt gegenüber einander aufweisen, abhängt. Der Kontrollbedarf ist eher gering, wenn die einzelnen Gewalten in der Hand derselben Personen liegen, oder wenn sie ein politisches Interesse haben, mögliche Konflikte zu begrenzen. Der Bedarf ist hingegen umso höher, je stärker der Konsens der politischen und sozialen Kräfte über die wesentlichen Spielregeln ist und je eindeutiger die Gewaltentrennung ist.

B. Die unterstützende Rolle der ORKBn im Kampf gegen die Korruption

Die Kontrollbehörden, die auf der Rechenschaftspflicht beruhen, könnten ihre Aufgaben nicht mehr in einem zufriedenstellenden Arbeitsklima erfüllen – sie würden selbst unwirksam,

kontraproduktiv werden – wenn sie bei ihrer Tätigkeit auf einem verallgemeinerten Verdacht gegenüber den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen, und zwar nicht nur von einem Verdacht auf eine schlechte Haushalts- und Wirtschaftsführung, sondern noch destruktiver, von einem Verdacht auf mangelnde Rechtschaffenheit ausgingen. Diese Entgleisung wäre umso nachteiliger, als eine ordnungsgemäße, "wirtschaftliche und zweckmäßige Haushalts- und Wirtschaftsführung", die um einen nutzbringenden Einsatz der öffentlichen Gelder bemüht ist, in gewisser Weise die am wenigsten günstigen Voraussetzungen für ein Tätigwerden derjenigen, die bereit wären, der Versuchung nachzugeben, schafft.

Die ORKBn können also sehr wirkungsvoll zu einer Verringerung und Bekämpfung des Übels durch Vorbeugung, Aufdeckung und gegebenenfalls Bestrafung beitragen.

Die Vorbeugung

A. Die Aufdeckung von Schwachstellen in der Organisation von Dienststellen oder die Absteckung von risikoträchtigen Bereichen:

- öffentliche Auftragsvergabe durch den Staat und die Gebietskörperschaften
- Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen
- Bereiche mit sehr aktivem Lobbying
- Von Gebietskörperschaften unterstützte Verbände
- Städtebau einschließlich sozialer Wohnbau und Bau von Geschäftslokalen
- Ausgaben für Information und Öffentlichkeitsarbeit
- Sport
- Die Ausgaben für die Stützung der Agrarmärkte (für die Europäische Union) etc.

Die systematische Überprüfung erlaubt eine indirekte Beurteilung des Vorhandenseins und der Voraussetzungen für das Wirksamwerden der vorgängigen oder begleitenden Kontrollen, die nicht in die Zuständigkeit der ORKBn fallen. Im Gegensatz dazu bliebe eine zu sehr auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen ausgerichtete Prüfung gegenüber Unregelmäßigkeiten ziemlich gleichgültig, die Hinweis auf ein strafbares Verhalten sein können.

- B. Die Aufzeigung der Schwächen des Rechtsstaates und der Organisationsmängel, der Lücken oder Schwachstellen in den Vorschriften und in der Organisation, die Mißwirtschaft begünstigen und somit Betrug und Korruption erleichtern können:
- Die Mängel in der Rechenschaftslegung und vor allem in der Erfassung und Verzeichnung der Haushalts- und Buchungsvorgänge.
 - Die Unzulänglichkeit der internen Kontrolle und der Innenrevision.
 - Ein Übermaß an Vorschriften, das entweder zu Widersprüchen führen oder die Verantwortlichkeiten verwässern kann.
 - Die übermäßige Konzentration von Befugnissen bei gewissen Posten.
- C. Die öffentliche Bekanntmachung - oder zumindest eingeschränkte Weitergabe - der Prüfungsergebnisse

Die Aufdeckung

Die Aufdeckung wird durch Vorkehrungen erleichtert, die eine systematische und regelmäßige Prüfung vorschreiben.¹ Die Aufdeckung kann sowohl im Rahmen einer Ordnungsmäßigkeitsprüfung als auch im Rahmen einer Managementprüfung erfolgen, sie stößt jedoch auf Grenzen.

● Ordnung- und Rechtmäßigkeitsprüfung

Alle Vorschriften, die auf eine Gewährleistung der Sicherheit der Geschäftsvorgänge abzielen, haben eine moralische Wirkung. Man denkt insbesondere an:

- die Trennung zwischen Anordnungsbefugten und Rechnungsführern und ihre Verlängerung, die Geschäftsführung ohne Auftrag,
- die Vorschriften betreffend das öffentliche Vergabewesen,
- die Vorschriften betreffend Dienstverhältnis und Entlohnung der öffentlichen Bediensteten.

¹ Die Gründung der regionalen Rechenkammern in Frankreich erlaubte eine häufigere und intensivere Prüfung der lokalen Gebietskörperschaften und öffentlichen Einrichtungen. Sie hatte also einen Effekt der Aufdeckung.

● Managementprüfung

Im Rahmen der Managementprüfung sind die Überprüfung erbrachter Leistungen (der quantitative und qualitative Gegenwert der Ausgabe), die Überprüfung, ob Einnahmen in voller Höhe eingegangen sind, der Schutz des Vermögens, die Aufdeckung der Umgehung von Verfahren, Amtsmissbrauch, etc. zu erwähnen.

Diesen Möglichkeiten der Aufdeckung sind jedoch gewisse Grenzen gesetzt:

- Die zeitliche Verzögerung der Prüfung: Die Prüfung kann einige Jahre nach den Geschehnissen erfolgen.
- Die zu geringe Prüfungshäufigkeit.
- Die Erhebungsbefugnisse: Sie sind zwar bereits relativ umfassend, jedoch auf unmittelbar mit dem staatlichen Rechnungswesen zusammenhängende Sachverhalte beschränkt. Es wäre interessant, anlässlich des Seminars zu erfahren, inwieweit die ORKBn gegenüber Dritten über ein Recht auf Weiterverfolgung oder ein Recht, sich zu informieren, verfügen. (In Frankreich kann man Vertragspartner, Bankiers befragen; werden öffentliche Dienstleistungen ausgelagert, so kann man von den Auftraggebern eine Abrechnung mit jedem Auftragnehmer verlangen...)

Die Strafverfolgung

In Ausnahmefällen können die ORKBn an der Bestrafung der Korruption mitwirken.

In der Regel müssen – oder können – die ORKBn ihre Prüfungsfeststellungen, die ihnen geeignet erscheinen, eine strafrechtliche Verantwortlichkeit der Betroffenen nach sich zu ziehen, an die zuständigen Gerichtsbehörden weitergeben.¹

Sie können sich auch an bestimmte Sonderinstitutionen wenden – sofern es solche gibt. In Frankreich sind dies eine zentrale Stelle für den Schutz vor Korruption oder eine interministerielle Untersuchungsbehörde für öffentliche Aufträge.

Die Ausnahme besteht in der Ausübung eigener Bestrafungsbefugnisse. In Frankreich erfolgt diese in zwei Formen:

¹ Die Anzahl der weitergeleiteten Fälle ist in Frankreich während der letzten Jahre ständig gestiegen: Sie liegt derzeit bei 70 Fällen pro Jahr.

- Die eine, direkte, betrifft die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen, mit Ausnahme von Abgeordneten, und besteht in der Befassung eines Sondergerichts, des Disziplinargerichts für Haushalts- und Finanzangelegenheiten, das diese zu einer Geldstrafe verurteilen kann.
- Die andere, indirekte, besteht im Verfahren der Erklärung betreffend eine Geschäftsführung ohne Auftrag bei unrechtmäßiger Entnahme öffentlicher Gelder, fiktiven Aufträgen, Verwendung nichtgerechtfertigter Scheinstrukturen Sie weist mehrere Vorteile auf:
 - Die Verjährungsfrist beträgt 30 Jahre (anstelle von drei Jahren bei Strafverfahren).
 - Sie erlaubt eine umfangreichere Schadensbehebung.
 - Die Geldstrafe kann sich auf die Höhe der verwalteten Geldbeträge belaufen.

Es wäre besonders interessant, das in den verschiedenen Staaten geltende Recht und die praktische Vorgangsweise zu vergleichen.

Die Vorteile einer eigenen finanziellen Rechenschaftspflicht

Man kann diese Darstellung der Rolle der ORKBn nicht abschließen, ohne auf die Risiken hinzuweisen, die auftreten, wenn man die verschiedenen Rechenschaftspflichten eines für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen global und undifferenziert zusammenfaßt. Diese Risiken hängen insbesondere mit der Polarisierung der öffentlichen Meinung betreffend Korruptionsangelegenheiten zusammen, einer Polarisierung, die mit der zunehmenden gerichtlichen Ausrichtung der öffentlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung einhergeht. Eine derartige Verquickung von Verantwortlichkeiten ist weit davon entfernt, die Rolle und Wirksamkeit der ORKBn zu stärken und kann deren Einschreiten verkomplizieren und ihren Einfluß schwächen.¹

Die Folge einer Prüfung ist normalerweise eine positive oder eine negative Maßnahme, die sich aus der Beurteilung der Umstände, unter denen die Aufgabe erfüllt worden ist, ergibt. Nun ist es interessant, festzustellen, daß die ORKBn bis auf Ausnahmen keine eigene Sank-

¹ Man bezieht sich hier auf eine Bewegung, die die Bürger einzeln oder in der Gruppe dazu veranlaßt, die negativen Auswirkungen – das heißt die Risiken – eines Entscheidungsprozesses abzulehnen. Man will nicht nur vor diesen Risiken geschützt sein, sondern man verlangt vor allem die Ermittlung und Verurteilung eines Schuldigen!

tionsgewalt haben.¹ Sie geben ihre Feststellungen der zur Verhängung von Sanktionen ermächtigten Behörde, einschließlich den steuerzahlenden Staatsbürgern bekannt, die durch die Informationen, die sie über ihre Prüfungsergebnisse veröffentlichen können, in Kenntnis gesetzt werden, um auf der nationalen Ebene zu bleiben.

- In einem demokratischen System erfolgt die Sanktion auf zweierlei Arten: durch Wahlen und/oder durch Einschreiten des Parlaments, dem die Regierung verantwortlich ist. Darin besteht die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit. Daher rührt die Bedeutung der Interventionsmöglichkeiten des Parlaments bei der Behandlung der Prüfungsergebnisse, auf die später noch zurückgekommen werden wird. Die managementorientierten ORKBn berufen sich ihrerseits auf die Interessen des Steuerzahlers. Das Verfahren der öffentlichen Berichterstattung zielt darauf ab, den Bürger und die zwischengeschalteten Körperschaften zu informieren.
- Am anderen äußersten Ende dieses Spektrums ist die strafrechtliche Verantwortlichkeit angesiedelt. Diesbezüglich werden die Verpflichtungen des staatlichen, für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen mit besonderer Strenge beurteilt. Seine Stellung gilt als erschwerender Umstand. Wie wir gesehen haben, spielt die ORKB in diesem Bereich nur eine unterstützende Rolle im Rahmen der Vorbeugung und Informationsweitergabe.

Der Raum zwischen der politischen und der strafrechtlichen Verantwortlichkeit ist jedoch riesengroß. Er umfaßt im wesentlichen die Unregelmäßigkeiten und Schwächen der Haushalts- und Wirtschaftsführung, die Sanktion des Wählers betrifft nur den gewählten Abgeordneten, vor allem in Ländern mit starker administrativer Tradition. Theoretisch erfolgt die Sanktion auf hierarchischem Weg. Das kommt tatsächlich am häufigsten vor: Man tauscht Menschen aus, ändert Projekte ab, und überarbeitet Vorschriften.

Diese hierarchische Sanktion erfolgt jedoch leider nicht automatisch. Man stellt häufig fest, daß weniger schwerwiegende Mängel weiter bestehen. Im übrigen kann auch der von einem Abgeordneten eingesetzte für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortliche die Unregelmäßigkeit oder den Fehler begangen haben. Er kann insbesondere seine Befugnisse überschritten haben, die ihn natürlich nie dazu berechtigen, selbst Unregelmäßigkeiten zu begehen.

¹ Wie immer gibt es Ausnahmen: Der brasilianische Rechnungshof kann Entscheidungen der Minister einschließlich z.B. einer Privatisierung annullieren.

Diese traditionelle Methode wird jedoch durch die Weiterentwicklung der Denkungsart in Frage gestellt. Die einzelnen Personen und Gruppen neigen immer mehr dazu, von den öffentlichen Diensten eine Verpflichtung, ein Ergebnis zu erbringen, oder eine Entschädigung, wenn Maßnahmen der öffentlich Bediensteten ihren materiellen und moralischen Interessen abträglich sind, zu verlangen, und dies nicht nur, wenn es um wohlerworbene Ansprüche geht, sondern auch bei möglichen, etwaigen Ansprüchen. Daraus ergibt sich eine Ausweitung des Haftungsrechts, einschließlich der strafrechtlichen Haftung, da die Kläger sehr schnell begriffen haben, daß ihre Klagen umsomehr Aussicht auf Erfolg haben, wenn nachgewiesen werden kann, daß nicht nur eine Unterlassung, sondern ein Fehler vorlag. Und in einem vom Kampf gegen die Korruption geprägten Umfeld kommt es logischerweise dazu, daß die Strafen in Form einer strafrechtlichen Ahndung erfolgen und immer mehr öffentliche Bedienstete belangt werden. Diese Vorgangsweise führt dazu, daß nicht mehr klar zwischen einem Fehler oder Irrtum in der Haushalts- und Wirtschaftsführung, der je nach dem Schweregrad entweder nur zu einer Belangung der Verwaltungsbehörde oder auch des betreffenden Bediensteten führt, einerseits, und einer mangelnden Rechtschaffenheit andererseits unterschieden wird. Diese Entwicklung ist nicht befriedigend, da eine funktionierende, wenn auch vielschichtige Gesellschaft dem öffentlichen Bediensteten einen Bemessungsspielraum lassen und ihn vor den normalen, mit der Ausübung von rechtmäßigen Machtbefugnissen verbundenen Risiken schützen muß. Das ist nicht mehr der Fall, wenn ein offensichtliches Mißverhältnis zwischen dem begangenen Irrtum oder sogar Fehler und der zu verhängenden Sanktion vorliegt, einer Sanktion, die nicht nur in der Verhängung einer Strafe, sondern, wenn es um das Haftungsrecht geht, auch in einem immateriellen Schaden besteht, der sich aus jeder öffentlichen Infragestellung der Fachkompetenz und erst recht der Rechtschaffenheit ergibt.

Aus diesem Grund kann man sich berechtigt fragen, ob nicht spezielle Vorkehrungen für eine Belangung von Personen, die Befugnisse im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung übertragen bekommen haben, vorgesehen werden sollten. In Frankreich gibt es zwei derartige Verfahren:

- die Erklärung betreffend eine Geschäftsführung ohne Auftrag, die darauf abzielt, jemanden, der unrechtmäßigerweise einem offiziellen Rechnungsführer vorbehaltene Geschäfte getätigt hat, dieselben Verpflichtungen wie einem offiziellen Rechnungsführer aufzuerlegen;
- die Befassung des Ausschusses für Haushalts- und Finanzdisziplin.

Ich erwähne diese Verfahren, weil sie, wenn auch nur teilweise – hier kann jedoch nicht ins Detail gegangen werden – die Frage beantworten, ob ein Sanktionsmechanismus, der zwischen der Befassung des Wählers und der strafrechtlichen Verurteilung liegt, vorgesehen werden sollte. Jede Unregelmäßigkeit ist nicht sofort ein Delikt, aber jede Unregelmäßigkeit bedarf einer Sanktion und der Begriff Delikt sollte Unregelmäßigkeiten vorbehalten bleiben, die mit der Korruption in ihren verschiedenen Ausprägungen zu tun haben.

Die Wirksamkeit setzt nämlich ein richtiges Verhältnis zwischen Irrtum und Fehler einerseits und Sanktion andererseits voraus. Mehrere Länder scheinen eine in Frankreich noch in Diskussion stehende Frage bereits gelöst zu haben: die Geltendmachung einer eigenen, von der strafrechtlichen Belangung unabhängigen, finanziellen Rechenschaftspflicht der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen, einschließlich der Minister.

III. Die Wirksamkeit der ORKBn

Ob es nun um die Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsvorgänge, um einen Beitrag zu einer besseren Haushalts- und Wirtschaftsführung und damit um eine Mitwirkung beim Kampf gegen mangelnde Rechtschaffenheit geht, die Kernfrage besteht in der Wirksamkeit. Worin besteht eine wirkungsvolle ORKB? An welchen Kriterien erkennt man sie? Natürlich hängt die Antwort vom jeweiligen Standpunkt ab. Unter Fachleuten der Finanzkontrolle wäre es jedoch unangebracht, sich in "soziologisch-politischen" Überlegungen zu ergehen und das Wesentliche aus den Augen zu verlieren. Unsere Erfahrung hat uns gelehrt, daß es mehr oder weniger wirtschaftliche Methoden gibt, unsere Aufgaben zu erfüllen und daß die Leistung auf diesem Gebiet sowohl von internen, die ORKB betreffenden Faktoren, als auch von charakteristischen Eigenschaften ihres Umfelds abhängt.

A. Die externen Faktoren:

Faktoren, die im wesentlichen nicht von der ORKB selbst abhängen. Ich würde die Vorrechte, d.h. die der ORKB durch die Verfassung, das Gesetz oder Gewohnheit übertragenen Befugnisse und die Elemente des Umfelds, d.h. die Vorgangsweisen und die Einstellung der Partner der ORKBn unterscheiden.

Die Vorrechte der ORKB

Die Vorrechte können ermessen werden, wenn man drei Fragen beantwortet: Verfügt die Behörde über die erforderlichen Mittel, um Einsicht zu nehmen, sich zu äußern und um die Adressaten ihrer Mitteilungen zu einer Reaktion zu verpflichten?

In dieser Hinsicht stellt die Unabhängigkeit der Kontrollbehörde und ihrer Mitglieder eine Vorbedingung dar. Nach der Literatur zu schließen, sind alle ORKBn der Meinung, daß sie diese Unabhängigkeit erlangt haben, auch wenn sie auf unterschiedliche Weise sichergestellt wird. Das betrifft:

- die eigentliche Rechtsgrundlage der ORKB. Es wurde bereits festgehalten, daß ihre Aufgabenstellung und die Grundprinzipien ihrer Tätigkeit häufig von der Verfassung abhängen. Der Vertrag von Maastricht hat den Europäischen Rechnungshof in den Rang eines der fünf Organe des Vertrags erhoben, die grundsätzlich voneinander unabhängig sind. Häufig besitzt die Kontrollbehörde die charakteristischen Eigenschaften richterlicher Gewalt, zumindest was die Stellung ihrer Mitglieder betrifft.

- die Bedingungen für die Bestellung des Leiters der ORKB oder des Kollegiums, das sie leitet (Bestellung auf Lebenszeit, eine Amtszeit von zwölf Jahren, mit, je nachdem, einer Entscheidung des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit), die sie vor einer etwaigen Druckausübung durch die Machthaber schützen.

Die einhellige Meinung, die zu diesem Thema besteht, wäre eine eingehende Untersuchung wert. Eine richtige Beurteilung dieser "Unabhängigkeit" kann nicht erfolgen, solange man nicht Situationen ermittelt hat, in denen diese Unabhängigkeit in Frage gestellt oder bedroht – oder um den Preis einer Eigenzensur gewahrt worden ist. Und die Unabhängigkeit hat ihre Kehrseite: z.B. die Unvereinbarkeitsbestimmungen, die das Feld der beruflichen Mobilität des Prüfers ziemlich stark einschränken.

Das heißt die Unabhängigkeit ergibt sich auch aus der rechtlichen, verwaltungsmäßigen und wirtschaftlichen Stellung des "Prüfers".

Die Mittel, Einsicht zu nehmen

Die Wirksamkeit hängt von folgenden Faktoren ab:

- Befugnisse: Gewisse Maßnahmen sind von der Befassung durch eine dritte Behörde, die über freies Ermessen verfügt oder auch nicht, abhängig.

Während der letzten Jahre war eine Tendenz zur Ausweitung des Betätigungsfeldes festzustellen: In Frankreich kamen z.B. die aus Spenden der Allgemeinheit finanzierten Einrichtungen hinzu. In Deutschland gab es Diskussionen über die lokalen Krankenkassen und über die Deutsche Bahn (und die Gesellschaften, die ihre Nachfolge angetreten haben).

- Freiheit bei der Erstellung des Prüfungsprogrammes

In Deutschland ist das freie Ermessen des Bundesrechnungshofes im Gesetz festgeschrieben. In Frankreich ist der Rechnungshof bei der Erstellung seines Prüfungsprogrammes frei; die Verpflichtung, alle von den staatlichen Rechnungsführern vorgelegten Rechnungsabschlüsse zu beurteilen, stellt jedoch eine nicht zu vernachlässigende Einschränkung dar (diese Urteile sind jedoch notwendig, damit den Rechnungsführern die Entlastung für ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung erteilt werden kann).

– Umfang der Erhebungsbefugnisse

Im allgemeinen sind die Prüfer befugt, Einsicht in Unterlagen der geprüften Stelle zu nehmen und die Bediensteten zu befragen. Sie verfügen auch über Druckmittel gegenüber Personen, die sich ihrem Ersuchen widersetzen. Es gibt jedoch heiklere "Erhebungsbereiche":

- Verfügen die Kontrollbehörden über die selben Vorrechte wie die Steuerbehörden?
- Verfügen die Kontrollbehörden über allgemeine Erhebungs- und Kommunikationsbefugnisse gegenüber den verschiedenen öffentlichen Verwaltungsdienststellen, die mit den "geprüften Stellen" zu tun gehabt haben könnten?
- Können sie – was in Frankreich der Fall ist – wenn sie dies wünschen, Einrichtungen überprüfen, die von Institutionen abhängig sind, die über staatliche Rechnungsführer verfügen (Satellitenverbände und -gesellschaften)?
- In welcher Beziehung stehen sie zur richterlichen Gewalt, zur Polizei? Meistens sind sie befugt, ein bestimmtes Dokument zu erhalten, haben jedoch kein Durchsuchungsrecht.
- Über welche weiterführenden Erhebungsrechte verfügen sie: Können sie bei Dritten Informationen über die Beziehungen, die diese mit der geprüften Stelle hatten oder haben konnten, einholen? In Frankreich räumte vor kurzem ein Gesetz den Finanzrichtern ein Recht auf teilweisen Zugang zu den Rechnungsabschlüssen der Konzessionäre von öffentlichen Dienstleistungen (z.B. Wasserversorgung und -entsorgung) ein.

– Quantität und Qualität der Mittel, die die ORKBn mobilisieren können. Das betrifft:

- Dotierung mit Haushaltsmitteln

In Frankreich sind die finanziellen Mittel, die der Finanzgerichtsbarkeit zugeteilt werden, im Haushalt des Wirtschafts- und Finanzministeriums unter denselben Bedingungen wie für die anderen Dienststellen enthalten, d.h. die Haushaltsmittel bedürfen einer sehr detaillierten Rechtfertigung (das bedeutet, daß sie sehr detailliert ausgehandelt werden müssen).

In anderen Ländern sind die Mittel der ORKB Gegenstand eines autonomen Haushalts, der in einem vom normalen Haushaltsverfahren abweichenden Verfahren erstellt wird.

- Personelle Ressourcen

In vielen Ländern ist der wahre Arbeitgeber der Präsident der ORKB. In anderen Ländern ist er befugt, Mitarbeiter anzustellen, die jedoch Beamte werden. In Frankreich wird die Personaleinstellung durch gesetzliche Bestimmungen und Verordnungen geregelt, die den Gerichtsbehörden wenig Freiheit lassen und die letzten Endes zu einer großen Homogenität in den fachlichen Qualifikationen der Prüfer führen.

- Fachkompetenzen

Verfügen die Kontrollbehörden über die Mittel, die die intellektuelle und fachliche Bewältigung der zu prüfenden Bereiche erfordert:

- * EDV-Programme
- * medizinische Dienste
- * öffentliche Bauten und Bauwesen
- * militärische Ausrüstung
- * Umwelt usw.... ?

Es handelt sich hierbei um eine Kernfrage, auf die es mindestens zwei Antworten gibt:

- * das Vorhandensein qualifizierter Experten innerhalb der Prüfungsbehörden,
- * die für diese Prüfungsbehörden bestehende Möglichkeit, Fachgutachten von Dritten zu bestellen.

Ausführungen darüber, wie konkret in diesem Bereich verfahren wird, würden Aufschluß über die tatsächliche Wirksamkeit der Prüfer liefern.

Man wird mit Interesse feststellen, daß die mit nachgängigen Prüfungen beauftragten Kontrolleinrichtungen in vielen Ländern durch Rechtsvorschriften verpflichtet sind, auf die Dienstleistungen privater Experten (Wirtschaftsprüfer, Experten) zurückzugreifen. Ist davon auszugehen, daß eine solche Vorgangsweise in irgendeiner Form die Unabhängigkeit, insbesondere die intellektuelle Unabhängigkeit der Behörde einschränkt?

Mittel, sich gut auszudrücken

Unter diesen Abschnitt fallen die Vorkehrungen, die die Art der Erstellung und der Verwertung der sich aus der Prüfungstätigkeit ergebenden Mitteilungen regeln.

Arten der Durchführung der Erhebungen und der Erstellung der Prüfungsfeststellungen

Entscheidet der Prüfer allein über die Durchführung seiner Arbeit? Das kontradiktorische Verfahren ist zwar eindeutig eine der Voraussetzungen für die Stichhaltigkeit der Sachverhaltsdarstellungen bei gleichzeitiger Beachtung der Rechte der geprüften Stellen. Dies ist ein Formalismus, der sich zu sehr vom gerichtlichen Verfahren inspirieren läßt, kann jedoch zu einer übermäßigen Verzögerung der Prüfung und vor allem zu einer Verschleierung der sich aus der Prüfung ergebenden Mitteilungen führen.

Dieses Risiko veranlaßt einige, der Sachverhaltsdarstellung gegenüber den Empfehlungen und der Feststellung einer Abweichung von der Norm gegenüber dem Urteil und der Sanktion den Vorzug zu geben.

Art der Erarbeitung und der Formulierung der Beschlüsse

Welchen Einfluß auf die Wirksamkeit bietet die Wahl zwischen:

- dem klassischen administrativen Verfahren: Die Person (oder das Team), das die Prüfung durchgeführt hat, bringt ihre (seine) Feststellungen gegebenenfalls über den Leiter der Behörde zum Ausdruck,
- oder dem kollektiven Verfahren: Das Urteil des Prüfers ist immer das Ergebnis einer kollegialen Beratung?
ja sogar einer gerichtlichen Zuständigkeit.

Die Adressaten der Mitteilungen; ihr Grad an Publizität

In welcher Form kommt der Standpunkt der geprüften Stelle zum Ausdruck? An wen sind die Mitteilungen gerichtet? Welchen Grad an Publizität weisen diese Mitteilungen auf?

Ein besonderer Aspekt dieser Frage verdient Aufmerksamkeit: Die Art der Beziehungen zwischen dem Prüfer und den gerichtlichen Behörden, insbesondere jenen, denen die Bestrafung der Delikte obliegt. Gibt es eine gegenseitige Informationspflicht? In welcher Form erfolgt dieser Informationsaustausch?

Die Befugnisse, eine Reaktion auf seine Mitteilung zu erwirken

Über welche Vorrechte, welche Befugnisse, "Reaktionen" auf ihre Mitteilungen zu erhalten, verfügt die Kontrollbehörde?

Diese Reaktionen können sein:

- die Verpflichtung (oder die Möglichkeit), Stellung zu nehmen

Das ist das Recht auf schriftliche Stellungnahme der geprüften Stellen im öffentlichen Jahresbericht nach dem französischen System.

- die Verpflichtung, auf Ersuchen des Prüfers Rechtfertigungen vorzubringen

In Frankreich besteht diese Verpflichtung gegenüber einem Rechnungsführer von Rechts wegen ebenso wie im Falle einer Geschäftsführung ohne Auftrag. Unter Androhung einer Geldstrafe muß der Rechnungsführer die vom Prüfer an ihn gerichteten Fragen und Ersuchen um Rechtfertigung beantworten, die man als "Weisungen" bezeichnet.

- die Verpflichtung, Maßnahmen zu setzen

- Verfügt die Kontrollbehörde über eine Weisungsbefugnis?
- Zuerst im finanziellen Bereich: Kann die Kontrollinstanz die Rückerstattung un gerechtfertigter Weise ausgezahlter Beträge oder die Bezahlung übersehener Einnahmen anordnen? Man wird sich erinnern, daß in Frankreich derartige Befugnisse gegenüber dem Rechnungsführer bestehen, selbst wenn verschiedene Vorkehrungen die Auswirkungen auf sein Privatvermögen mildern.

Betreffend die verwaltungsmäßigen und politischen Auswirkungen ist bei der Möglichkeit, sich zu äußern und Vorschläge zu machen, wie folgt zu unterscheiden:

- gegenüber Verwaltungsdienststellen: Schlägt der Prüfer die Änderung ihm mangelhaft, unangemessen erscheinender Spielregeln vor (vgl. Mitteilungen der Vertretung des öffentlichen Interesses des Rechnungshofes an die Minister).
- gegenüber politischen Entscheidungsträgern: Welche Art von Beziehung besteht zwischen dem Prüfer und den beratenden Organen der geprüften Stellen: Regionales Parlament, beratende Versammlung der Region, des Departements, Gemeinderat, Beziehungen zur vollziehenden Gewalt (Regierung, Bürgermeister, Minister usw.....). Es sind zwei gegensätzliche Situationen festzuhalten:
 - Nach einem Widerspruch gibt der Prüfer seine endgültigen Feststellungen bekannt, die Vorschläge enthalten können oder auch nicht, wobei alles nur ihn selbst verpflichtet.
 - Die Prüfungsfeststellungen und die sich daraus ergebenden Empfehlungen sind Gegenstand eines entweder vom Prüfer und der geprüften Stelle unmittelbar geführten Gesprächs oder einer über einen parlamentarischen Ausschuß (in Deutschland) abgewickelten Diskussion. Die Empfehlungen sind Grundlagen für spontane Entscheidungen der "geprüften Stellen" oder für Entscheidungen, die von einer parlamentarischen Instanz auferlegt werden.

Allgemeiner ausgedrückt, gibt es eine Weiterverfolgung und eine Bekanntmachung der eindeutigen Ergebnisse der Prüfungstätigkeit? Im Jahresbericht einer ORKB steht: "Betreffend die Optimierung des Ressourceneinsatzes wiesen 75 % unserer Empfehlungen positive Auswirkungen auf und trugen zu einer Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei".

Bedient man sich des Verfahrens der regelmäßigen "Besprechungen" oder der regelmäßigen Rechenschaftslegung?

Welche Rolle wird der Wirksamkeit durch Einflußnahme (insbesondere durch Veröffentlichung) eingeräumt? In Frankreich werden die endgültigen Prüfungsfeststellungen der regionalen Rechnungskammern über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gebietskörperschaften sehr rasch allgemein bekannt.

Die Beantwortung der Fragen dieses Abschnittes ist natürlich unterschiedlich, je nachdem, ob die Prüfung sich auf die Rechtmäßigkeit, die Ordnungsmäßigkeit, die Wirksamkeit oder die Wirtschaftlichkeit bezieht.

Diese Reformbefugnisse erreichen ihre größte Wirksamkeit, wenn die ORKB, in Ausübung ihres Amtes, an der Erarbeitung gewisser Entscheidungen mitwirkt. Das kann für die Erstellung des Haushalts (in Deutschland), für die Erarbeitung von Vorschriften betreffend die Haushalts- und Wirtschaftsführung (staatliches Rechnungswesen – Verfahren der Einnahmen- und Ausgabentätigung usw... Neuseeland), für die Bewertung von Projekten und Programmen (z.B. Fall des Landesrechnungshofes von Hessen) gelten.

Wenn einer ORKB diese Befugnis, gleichsam Vorschriften zu erlassen, eingeräumt wird, so zeigt das einen sehr starken Konsens über die Nützlichkeit der externen Kontrolle. Die Wirksamkeit einer ORKB wird tatsächlich gesteigert, wenn ihr Umfeld ihrem Einschreiten wohlwollend gegenübersteht und an ihren Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen interessiert ist.

Ein für die Prüfungstätigkeit mehr oder weniger günstiges Umfeld

Zwei Faktoren scheinen mir in dieser Hinsicht maßgeblich zu sein:

- die Organisation der politischen Gewalten
- die Entwicklung der Verfahren der internen Kontrolle

Die "Anforderungen", die an die ORKB gerichtet werden, sind umso größer, wenn die Organisation der politischen Gewalten auf einer strikten Gewaltentrennung beruht

Wechselseitige Unabhängigkeit der Institutionen, insbesondere des Parlaments (gesetzgebende Gewalt) und der Regierung (vollziehende Gewalt). Einige ORKBn sind dem Parlament angegliedert. Die meisten arbeiten – aufgrund ihrer Rechtsgrundlage – gleichzeitig für das Parlament und die Regierung. Wenn die vollziehende Gewalt de facto eine Vormachtstellung gegenüber der gesetzgebenden Gewalt hat, was durch fachliche Mittel – wie die Festlegung der Tagesordnung – oder mit politischen Mitteln, wenn eine über die Mehrheit verfügende Partei bestrebt ist, die Regierung zu verteidigen, geschehen kann, dann wird die Stellung der ORKB unbehaglich: das Parlament ist nicht sehr daran interessiert, alle Schwächen der Regierung festzuhalten und die Regierung möchte nicht, daß ein - gut informierter - Dritter die Kritikfähigkeit des Parlaments ausbaut. Weiters sind politische Systeme, in denen die

Ämterhäufung die Regel ist, für die Prüfungstätigkeit nicht sehr günstig: Die Anzahl der Gesprächspartner nimmt ab.

Der öffentliche Dienst

Die rechtliche und wirtschaftliche Stellung des öffentlichen Dienstes, die im Grenzbereich zwischen Politik und Verwaltung angesiedelt ist, bildet einen Hauptbestandteil des Umfelds des Prüfers, das für seine Wirksamkeit ausschlaggebend ist. Es scheint nicht selten vorzukommen, daß die Kontrollbehörde als einzige für einen Ethikkodex und für ein von Ordnungsmäßigkeit und einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Haushalts- und Wirtschaftsführung geprägtes Umfeld eintritt.

Der Prüfer arbeitet unter günstigeren Bedingungen, wenn seine "Kunden" über wirkungsvolle Mechanismen der internen Kontrolle und der Evaluierung verfügen.

Die – in Frankreich geltende – Trennung zwischen Anweisungsbefugtem und Rechnungsführer macht aus dem Rechnungsführer einen richtigen Vertreter der internen Kontrolle. Die deutschen Vorprüfungsstellen spielen zweifelsohne eine ähnliche Rolle.

Natürlich können auch ein Übermaß an vorgängiger Kontrolle und eine zu stark spezialisierte Aufteilung der Aufgaben auf mehrere Behörden für Betrug und Korruption förderlich sein. Die Konzentration und Aushöhlung von Befugnissen sind ebenfalls kritikwürdig. Deshalb empfehlen manche eher die Erstellung und laufende Aktualisierung eines Verfahrenshandbuchs sowie von klaren und realistischen Stellenbeschreibungen. Daraus ergibt sich eine bessere Definition der Verantwortlichkeiten, die einen Abbau der Verwaltungsmaschinerie rechtfertigen kann.

Das Vorhandensein von Leistungsindikatoren, die die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen bekanntgeben müssen und die in gewisser Weise die Grundlage für eine erste Kontrolle (vergleiche die Leistungsindikatoren, die den lokalen Gebietskörperschaften im Vereinigten Königreich vorgeschrieben werden) bilden.

Der höchste Grad an interner Kontrolle und Rechenschaftslegung wird mit der "Erklärung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung zuständigen Führungsstelle" erreicht: diese gibt ihre Ziele und Programme bekannt und legt regelmäßig über die erzielten Ergebnisse Rechenschaft ab, wobei sie festgestellte Abweichungen rechtfertigt.

Das ist das von einigen ORKBn angeregte Verfahren der "Erklärung der Leitung" der geprüften Stelle: Sie ist verpflichtet, die von ihr verfolgten Ziele bekannt zu geben, und den Einsatz der verfügbaren Mittel zur Zielerreichung zu rechtfertigen und die tatsächlichen Ergebnisse darzulegen.¹ Im Vereinigten Königreich müssen die Gebietskörperschaften jährlich den auf sie entfallenden Wert für eine bestimmte Anzahl von Indikatoren für die Haushalts- und Wirtschaftsführung veröffentlichen. Die Analyse dieser Werte erlaubt dem zuständigen Kontrollorgan, die sensiblen Bereiche, also die mit den am wenigsten guten Leistungen zu ermitteln. Andere haben die umgekehrte Methode gewählt: Nachdem sie die Leistungen der besten erklärt haben, können sie leichter die Schwächen der anderen ermitteln und auf diese Druck ausüben, damit sie die für die Beseitigung dieser Schwächen erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

Die ORKB braucht dann nur noch zu überprüfen, mit welcher Ernsthaftigkeit dies geschieht und die Ergebnisse sanktionieren. Immer voller Humor, vertreten die Autoren der obenerwähnten Studie die Auffassung, daß eine allgemeine Einführung dieses letzten Stadiums der internen Kontrolle den Niedergang der ORKBn mit sich bringen würde, vor allem dann, wenn sie sich selbst einer Wirtschaftlichkeitsprüfung unterziehen!

B. Die internen Faktoren

Die Bedingungen für interne Wirksamkeit

Funktioniert das Kontrollorgan wirkungsvoll? Nützt es seine Vorrechte bestmöglich?

Arzt, erkenne dich selbst! Wie kann man von der Wirksamkeit der externen Kontrolle sprechen, ohne die Wirksamkeit des Prüfers selbst zu beurteilen? Denn wer kann den Prüfer kontrollieren, wenn nicht er selbst?

Über die Tätigkeit des Prüfers kann kein Urteil gefällt werden, wenn es nicht ein methodisches Follow-up gibt.

Und selbst wenn es dieses Follow-up gibt, so kann die systematische und zweckmäßige Sammlung von Informationen über die Tätigkeit des Prüfers nur dann die Grundlage für eine Beurteilung der Wirksamkeit bilden, wenn die Kriterien für diese Wirksamkeit vorher festgelegt worden sind.

¹ Staat Kanada, Provinz Quebec

- Wie legen die ORKBn Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab?
- Wie führen sie ihre Prüfungstätigkeit durch?

Die Beantwortung dieser beiden Fragen sollte uns Aufschluß geben.

Die Rechenschaftslegung der ORKBn über ihre Tätigkeit

Man kann von diesem Standpunkt aus auf die weiter oben dargelegte Einteilung der ORKBn in verfassungsorientierte und managementorientierte ORKBn zurückkommen.

- Die einen legen über das, was sie getan haben, Rechenschaft ab, über die Bedingungen für die Zuteilung der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel. Sie legen Statistiken vor, die nach der Art ihres Tätigwerdens aufgeschlüsselt sind. Sie unterstreichen in ihrem Rechenschaftsbericht kaum die Ergebnisse, die dank ihrem Einschreiten erzielt werden konnten.
- Die anderen bemühen sich im Gegenteil nachzuweisen, daß sie an sich selbst dieselben Leistungsmaßstäbe anlegen, die sie für die Beurteilung ihrer Kunden heranziehen. Die von ihnen angeführten Indikatoren veranschaulichen entweder die durch ihre Tätigkeit erzielten Gewinne (geringere Ausgaben – höhere Einnahmen) oder die Fortschritte in der Entwicklung der Kosten im Verhältnis zu den Ergebnissen ihrer Tätigkeit.

Egal wie die ORKBn überwiegend ausgerichtet sind, sie verfolgen alle sehr genau das Schicksal, das ihren Empfehlungen oder den nach Kenntnisnahme ihrer Empfehlungen getroffenen Entscheidungen beschieden wird. Es ist nicht verwunderlich, daß die besten Ergebnisse von den ORKBn vorgewiesen werden, deren Produkte Gegenstand einer Diskussion im Parlament sind, die zu einer Entscheidung darüber führt, wie mit den von den Prüfern meist nach einer Besprechung mit den geprüften Stellen abgegebenen Empfehlungen verfahren wird. (Im Bericht 1994/95 des deutschen Bundesrechnungshofs findet man 109 Empfehlungen dieser Art, ohne die wiederangeführten Empfehlungen aus den Vorjahren mizurechnen.)

Beruht die Prüfungstätigkeit ausdrücklich auf Kriterien der Wirksamkeit oder Wirtschaftlichkeit?

Das Vorhandensein eines Arbeitsprogrammes und die Bedingungen für seine Erstellung und Durchführung sind eine überaus bedeutungsvolle Informationsquelle. Wird das Prüfungsprogramm auf der Grundlage einer ersten Sammlung von Informationen erstellt, womit

- die risikoträchtigen Bereiche
- die schwachen oder exponierten Einrichtungen
 - (aufgrund einer kritischen finanziellen Situation,
 - festgestellter Organisationsmängel,
 - der Unwirksamkeit ihrer Programme)
- die Einrichtungen, die durch Auswertung von der ORKB zur Kenntnis gelangten Informationen "signalisiert" wurden,

ermittelt werden können? (Ein Verfahren, das ausdrücklich von der ORKB in Quebec angewendet wird.)

Diese Vorphase gilt auch für die Prüfung einer bestimmten Stelle. Die gründlichen Erhebungen müssen nach der Erarbeitung einer ersten "Bestandsaufnahme" des "Kunden" erfolgen.

In welchem Ausmaß sind die Arbeitsmethoden rationalisiert?

Gibt es Normen, Hinweise, die eine "Richtschnur" für die Tätigkeit der Prüfer bilden sollen, und deren Einhaltung man leicht überprüfen kann?

- Die normale Sorgfalt – die als Minimum bei der Durchführung der Prüfung einer Art von Institution angewendet werden muß, kann wie folgt beschrieben werden:
 - Die Liste der durchzuführenden Prüfungen. Verfügen die Prüfer über Richtwerte für die Kosten, anhand derer sie die Geschäftsvorgänge der geprüften Stellen zuordnen können? (Das scheint mir im Vereinigten Königreich der Fall zu sein.)
 - Prüfungsunterstützende Unterlagen oder besondere Prüfungshandbücher:
 - die auf die Institutionstypen, die Art von Ausgaben (zum Beispiel Personal) oder Einnahmen oder auf die Verwaltungsinstrumente (Prüfung von EDV-Programmen) speziell abgestimmt sind,
 - die die Anwendung "wissenschaftlicher" Methoden (Stichprobenverfahren, Auswertung von Dateien, Simulierung von Fällen zur Beurteilung der Qualität der Software usw.) regeln.
 - Die für eine Einrichtung aufzuwendende Zeit
- Müssen die Prüfer genau und mit Nachweisen über den Umfang und die Art der von ihnen durchgeführten Überprüfungen Rechenschaft ablegen? Bleiben diese Informa-

tionen interne Informationen der Kontrollbehörde oder werden sie externen Stellen (wie z.B. der geprüften Stelle) zur Kenntnis gebracht?

Überwacht jedes Prüfungsteam die Durchführung seines Prüfungsprogramms, d.h. die aufgewendete Arbeitszeit. Mit dieser Vorgangsweise wird auch bezweckt, unvorhersehbare Umstände zu erfassen (unvermutete Prüfungen, die Notwendigkeit nicht vorgesehene Erhebungen vorzunehmen usw.)?

Das Streben nach Wirksamkeit besteht auch im Vorhandensein von Verfahren, Techniken, ja sogar Tricks, die eine Erhöhung der "Produktivität" der Prüfungstätigkeit ermöglichen:

- Anwendung moderner Erhebungsmethoden, Stichprobenverfahren
- Finanzierung eines Teils oder der gesamten Prüfungstätigkeit durch die geprüfte Stelle, auf der Grundlage der aufgewendeten Zeit¹ oder eines anderen Kriteriums.
- Übertragung eines Teils oder der gesamten Prüfungstätigkeit an private Fachleute. Das schafft eine Konkurrenz im Ablauf der Prüfungstätigkeit und gleichzeitig bei den Kosten.
- Vorhandensein von Richtwerten (für die Einheitskosten), von Organisationsmodellen usw....

Wie stellt sich schließlich die Personalverwaltung der ORKB dar?

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß eine Vielfalt von Fachkenntnissen, die auf die Unterschiedlichkeit der zu prüfenden Stellen und Geschäftsvorgänge abgestimmt ist, von großem Nutzen ist. Welche Mittel werden auf die berufliche Fortbildung der Bediensteten aufgewendet?

Werden die Qualität und die Quantität der von den Prüfern erbrachten Leistungen bewertet? Wenn ja, welche Konsequenzen (im Wege der Besoldung oder in anderer Form) werden daraus gezogen?

¹ Fall der Gemeindeprüfungsanstalt von Baden-Württemberg.

IV. Allgemeine Überlegungen

- A. In den verschiedenen Systemen werden zwar dieselben Begriffe verwendet, sie haben jedoch nicht das gleiche semantische Feld. Die Zufälligkeit, die der Wirksamkeit der Prüfungstätigkeit anhaftet, darf dadurch nicht verschleiert werden.

Nach dieser Analyse kann man nur bestätigen, daß sich die ORKBn untereinander von der ihnen übertragenen Aufgabenstellung her überaus ähnlich sind:

- Mitwirkung, in letzter Instanz, an der Bescheinigung und Abgabe von Bestätigungsvermerken betreffend die staatlichen Rechnungsabschlüsse
- Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsvorgänge
 - Globale Ordnungsmäßigkeit:
Diese besteht in der Überprüfung der Einhaltung der Haushaltsermächtigungen (des Parlaments oder der zuständigen Versammlung)
 - In Einzelheiten gehende Ordnungsmäßigkeit:
Die Überprüfung der Einhaltung der für jede Ausgaben- oder Einnahmenkategorie geltenden Vorschriften.
- Beitrag zu einer besseren Haushalts- und Wirtschaftsführung. Sicherstellung einer "wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwendung" der öffentlichen Gelder: Verbesserung des Verhältnisses zwischen den erbrachten Dienstleistungen und den damit verbundenen Kosten.
- Begrenzung des Korruptionsrisikos auf diese Weise.

Die Studie zeigt jedoch auch, daß die Bedeutung, die diesen Aufgaben beigemessen wird, und die Art und Weise, wie sie erfüllt werden, von Land zu Land sehr unterschiedlich sind. Natürlich gibt es für jede Situation eine Erklärung, die meistens auf der Geschichte und der politisch-administrativen Organisationsstruktur beruht. Eine Erklärung ist jedoch keine Begründung und noch weniger eine Norm.

Diese Feststellung führt zu einer ersten ziemlich enttäuschenden Schlußfolgerung: Die Definition der Wirksamkeit und ihre Bewertung stellen oft, vor allem wenn man über den Bereich jedes einzelnen nationalen Systems hinausgeht, schwierige und riskante Unterfangen dar.

Man weiß sehr wohl, daß der Umfang und die Häufigkeit der von den ORKBn festgestellten Unregelmäßigkeiten keine sachdienlichen Kriterien darstellen. Man kann die externe Kontrolle – deren Eckpfeiler die ORKBn darstellen – nicht bewerten, ohne das politische und administrative System in seiner Gesamtheit zu berücksichtigen. Kurz gesagt, ich würde meinen, daß ihre Stellung, ihre offensichtliche Rolle verkehrt proportional zur spontanen Einhaltung der Normen, die im jeweiligen Land eine wirtschaftliche und zweckmäßige Haushalts- und Wirtschaftsführung definieren, durch die geprüften Stellen ist oder anders ausgedrückt, sie hängt von der Stärke des Konsenses über die Kriterien für eine wirtschaftliche und zweckmäßige Haushalts- und Wirtschaftsführung ab.

Weiters sind die Kriterien für die Wirksamkeit je nach dem Umfang, dem Grad an Allgemeinheit der überprüften Geschäftsfälle unterschiedlich. Die Qualität der Durchführung eines Teils eines Programmes ist oft unabhängig davon, ob das Programm selbst berechtigt ist oder nicht.

Um diese nicht zu beseitigende Zufälligkeit der "Normen", die die wirtschaftliche und zweckmäßige Verwendung der öffentlichen Gelder und damit die Wirksamkeit der Prüfungstätigkeit definieren, zu bestreiten, müßte man sich auf ein allgemeines Modell für eine Optimierung der staatlichen Maßnahmen stützen können, ein Modell, das überall eine eindeutige Antwort auf folgende Frage geben könnte: Ist es gerechtfertigt, den letzten Steuerschilling einzuheben? Wenn ja, wie kann er bestmöglich verwendet werden? Und schließlich, auf welche Art und Weise muß diese Verwendung sichergestellt werden?

Ich meinerseits glaube nicht, daß es ein derartiges Modell gibt, nicht einmal in der Welt der Vorstellungen, der Theorie. Und die bestehenden Erfahrungen auf dem Gebiet der über den nationalen Bereich hinausgehenden Prüfungen stützen die "pragmatische" These, wonach die wirkungsvollen Prüfungen diejenigen sind, die in einem Umfeld mit eindeutigen und akzeptierten vorgegebenen Normen vor sich gehen.

B. Die bestehenden Formen der "internationalen" externen Kontrolle veranschaulichen die Schwierigkeit, die nationalen Ansätze zu überwinden. Die internationalen oder überstaatlichen Prüfungen erfolgen in drei Formen:

- Die gemeinsame Evaluierung eines Programms durch mehrere ORKBn. Das geschieht insbesondere bei gemeinsamen Rüstungsprogrammen.
- Die Prüfung internationaler Organisationen.

– Die Überprüfung der öffentlichen Finanzen der Europäischen Union.

Die Wirksamkeit dieser Prüfungen ist wahrscheinlich viel geringer als die "nationaler" oder "innerstaatlicher" Kontrollen.

Die gemeinsamen Prüfungen sind an genaue politische Abkommen gebunden. Sie stellen zweifellos die wirksamste der drei internationalen Prüfungsmethoden dar, da das von dem Prüfungsprogramm erwartete Produkt relativ gut definiert ist. Bis jetzt waren sie jedoch nicht sehr ausgeprägt.

Die Prüfung internationaler Organisationen: Sie wird nicht nur durch die diesen Organisationen eigene Schwerfälligkeit beeinträchtigt, sondern auch durch das Fehlen allgemein anerkannter Grundsätze für das Rechnungswesen und durch die Politisierung sogar sämtlicher Aspekte der Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Das Beispiel der Europäischen Union ist anscheinend ermutigender. Es besteht ein Europäischer Rechnungshof, der über eine herausragende Stellung verfügt (er gehört zu den fünf Organen der Union). Er erhielt in der Überwachung des Vollzugs des Haushalts der Gemeinschaft umfangreiche, von den in den Mitgliedsstaaten geltenden Zuständigkeiten inspirierte Befugnisse einschließlich der Verpflichtung, jedes Jahr eine Erklärung über die Zuverlässigkeit abzugeben. Trotz seiner herausragenden Stellung ist der Europäische Rechnungshof mit großen Schwierigkeiten konfrontiert - zuerst mit institutionellen. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung betreffend die Geldmittel der Gemeinschaft bringt meist die Mitwirkung nationaler und lokaler Verwaltungen mit sich. Nun besagt der EG-Vertrag lediglich, daß der Rechnungshof seine Prüfungen "in Verbindung" mit den nationalen Kontrollbehörden durchführt. Weiters mit politischen Problemen: Eignen sich die Programme der Gemeinschaft aufgrund ihrer Beschaffenheit überhaupt für die "Value-for-Money-Methode"? Schließlich mit fachlichen Problemen: Der Europäische Rechnungshof muß seine eigenen Instrumente auf der Grundlage der in den einzelnen Ländern angewandten Methoden schaffen, da sein Wirkungsbereich völlig "einmalig" ist.

In der Praxis stellt man jedoch eine bedeutende Entwicklung bei den "öffentlichen" finanziellen Geschäftsvorgängen internationaler Art fest. Der Ausbau der europäischen Union, die Aufgaben im Rahmen der "Aufrechterhaltung der Ordnung", die Programme der sektoralen Zusammenarbeit (Forschung, Rüstung, Raumfahrt usw.) stellen ein stark steigendes Finanzvolumen dar. Daraus ergibt sich zwangsläufig ein Kontrollbedarf und dieser Druck wird die "Fachleute" des Bereichs dazu zwingen, praktikable, d.h. von den Beteiligten akzeptierbare Lösungen vorzuschlagen.

Deshalb glaube ich, daß der "internationalen Zusammenarbeit" ein großes Betätigungsfeld eröffnet wird. Drei Vorgangsweisen verdienen es, eingehend behandelt zu werden:

- Die Förderung der "akademischen" Forschung. Die Akademiker sollten veranlaßt werden, Forschungstätigkeit und vergleichende Studien über die Rolle der ORKBn und noch allgemeiner der Einrichtungen der externen Kontrolle in der Förderung einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Haushalts- und Wirtschaftsführung und im Kampf gegen die Korruption durchzuführen.
 - Ein Dialog könnte sinnvollerweise zwischen Politikern, Entscheidungsträgern, den für die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen (den hohen Staatsbeamten) und den Fachleuten der Finanzkontrolle veranstaltet werden; dieser Dialog sollte einen Fortschritt in die Richtung einer gemeinsamen Sprache und eines gemeinsamen Bewertungssystems bringen.
 - Der Ausbau des Erfahrungsaustausches. Ich denke an längerfristige Stages oder vielleicht an von mehreren ORKBn zum Thema "Wie beurteilen wir unsere Wirksamkeit?" durchgeführte Erhebungen.
-

Es erscheint vielleicht paradox einen Vortrag über die Rolle der ORKBn in der Förderung einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Haushalts- und Wirtschaftsführung und im Kampf gegen die Korruption mit Ausführungen über die Methode abzuschließen. Dieser Umweg erscheint mir jedoch als die einzige Möglichkeit: Indem wir über die Art und Weise, wie wir etwas machen können, nachdenken, entdecken wir die wahren Ziele und stecken den Weg zum Fortschritt ab.

Schließlich kann eine ORKB ihre Wirtschaftlichkeit nicht verbessern und dadurch zur Erreichung der Ziele, die in einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Haushalts- und Wirtschaftsführung und in der Ausschaltung der Korruption bestehen, beitragen, indem sie sich des langen und breiten mit dem Inhalt dieser Ziele auseinandersetzt, sondern indem sie

- sich bemüht, ihre Prüfungsfeststellungen vielmehr zu einem Gegenstand für Verhandlungen und Diskussionen mit den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung Verantwortlichen und deren Auftraggebern, den Politikern, zu machen, als daraus Sanktionen, einschließlich der zu rasch an die Öffentlichkeit ergehenden Mitteilungen, abzuleiten,
- laufend ihre Arbeitsmethoden und Fachkenntnisse verbessert, damit diese im Einklang mit der Entwicklung der staatlichen Aktivitäten stehen,
- und schließlich eine Autoevaluierung vornimmt.

**4. Österreich:
Beiträge der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Vermeidung
und Aufdeckung von Korruption im öffentlichen Vergabewesen**

1 Grundsätzliche Überlegungen

Der Staat tritt bei der Erfüllung seiner Verwaltungsaufgaben dem Bürger nicht gleichgeordnet gegenüber, sondern – vom ihm im Wege der Gesetzgebung hiezu legitimiert – entweder als Einrichtung mit hoheitlichen Befugnissen, wie Polizei oder Finanzbehörden, oder als Einrichtung, die Dienstleistungen anbietet, wie Schulen oder Spitäler.

Bei der Vergabe von Leistungen sind jedoch viele Staaten, darunter Österreich, nicht mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet, sondern bedienen sich privater Rechtsformen, wie Kauf oder Leasing. Man kann diesen Bereich der staatlichen Tätigkeit als Privatwirtschaftsverwaltung umschreiben.

Tritt der Staat mit hoheitlichen Befugnissen auf, so wird er an gesetzliche Vorgaben gebunden sein. Seine Maßnahmen ermöglichen gewöhnlich, daß Rechtsmittel zu ihrer Bekämpfung ergriffen werden und sie dadurch von anderen Behörden oder Gerichten genau überprüft werden können. Weder die Bindung an die Gesetze noch die weitgehende Möglichkeit, Maßnahmen überprüfen und revidieren zu lassen, werden im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung in diesem Umfang anzutreffen sein. Hiezu kommt, daß ein Regulativ des Marktes und das Erfordernis der Rentabilität, wie es bei Unternehmungen gegeben ist, beim Staat nicht zum Tragen kommen. Auch wird beim Umgang mit fremdem Geld für fremde Zwecke wirtschaftliches Denken nicht immer so stark zum Tragen kommen, wie beim Handeln mit eigenen Mitteln. Diese Umstände erleichtern sowohl formal wie mental die Möglichkeit zu unkorrektem oder korruptem Verhalten.

Natürlich sind Korruption und Protektion auch dort möglich, wo der Staat mit Hoheitsgewalt dem einzelnen gegenübertritt. Beispielsweise könnte ein Funktionär der Finanzbehörden beeinflußt werden, bei der steuerlichen Überprüfung keine strengen Maßstäbe anzulegen. Ähnliches könnte bei der Erteilung einer Baubewilligung geschehen.

Gegenstand der vorliegenden Überlegungen soll jedoch nur der Bereich sein, bei dem der Staat privatwirtschaftlich auftritt, und zwar im Bereich des Vergabewesens.

2 Gedanken zum Begriff der Korruption und seine Abgrenzung zu anderen Fehlleistungen

Korruption wurde einmal so definiert, daß "sie im allgemeinen dann vorliegt, wenn ein mit bestimmten Aufgaben bevollmächtigter Funktionär oder Amtsträger durch Geldzuwendungen oder andere Belohnungen wie Zusage eines hohen Postens veranlaßt wird, etwas zu unternehmen, was dem nützt, der ihn belohnt und damit der Gruppe oder Organisation schadet, zu welcher der Funktionär gehört, besonders der Regierung".¹

Diese wohl treffende Definition kann auch in dem Sinne verstanden werden, daß die Zuwendung oder Zusage nicht ausschließlich den Funktionär oder Amtsträger begünstigen muß, sondern auch einer dritten Person oder beispielsweise einer Interessensgemeinschaft Vorteile bringen kann. Wesensmerkmale für die Korruption wären also ein Gewinn für den Korrumpierenden, ein Vorteil für den Korrumpierten und ein Schaden, der einen – bei gegenständlicher Betrachtung die Öffentlichkeit – trifft. Dieser Schaden wird regelmäßig ein finanzieller sein, kann aber auch in Ausnahmefällen in der Verletzung des Anspruches auf objektive Amtsführung liegen.

Abzugrenzen von der Korruption, aber in ihrem Vorfeld angesiedelt ist das Verhalten, bei dem der Amtsträger keinen Vorteil aus seinem unobjektiven Handeln genießt. Dankbarkeit oder familiäre bzw ideologische Verbundenheit können auch Anlaß für unobjektives Verhalten mit oder ohne Schaden für die Öffentlichkeit sein. Dieses Verhalten könnte als Protektion bezeichnet werden.

An dieser Stelle sei darauf verwiesen, daß speziell im Vergabewesen des Staates nicht jeder festgestellte Schaden auf Korruption oder Protektion beruhen muß. Im Gegenteil, es können Fehlleistungen wie falsches Amtsverständnis, mangelnde Kenntnisse oder mangelnde Sorgfalt ebenso, wenn nicht sogar häufiger der Anlaß für Schäden sein.

Nach österreichischem Recht stellt Korruption jedenfalls ein Verhalten dar, das strafgerichtlich verfolgt wird. Protektion oder sonstige Fehlleistungen – also wenn dem Amtsträger kein Vorteil zugekommen ist – ziehen aber nicht immer derartige schwerwiegende Folgen nach sich. Das Abgrenzungsmerkmal zur Korruption liegt im Motiv des Amtsträgers für sein schadensbegründendes Verhalten. Im Nachweis des Motivs ist aber auch die Schwierigkeit gelegen, auf die sämtliche Kontrollbehörden und auch Gerichte bei der Aufklärung von Korruption stoßen.

¹ Friedrich, Carl J., Pathologie der Politik. Frankfurt - New York 1973; zitiert in Brünner, Mantl, Wegan; Korruption und Kontrolle. Wien - Köln - Graz 1981, Seite 31.

3 Beiträge der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Vermeidung von Korruption im Vergabewesen

Korruptes oder protektionistisches Verhalten – unabhängig ob im Zuge von Vergaben oder sonstigem Handeln – werden sich wohl nie zur Gänze vermeiden lassen. Nach den Erfahrungen des österreichischen Rechnungshofes kann aber eine Oberste Rechnungskontrollbehörde zur Vermeidung von Korruption in mehrfacher Weise beitragen.

Primär ist wohl die Tatsache bedeutend, daß eine Oberste Rechnungskontrollbehörde überhaupt eingerichtet und mit wirkungsvollen Kompetenzen zur Überprüfung von Vergabefällen ausgestattet ist. Diese präventive Wirkung kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Sie wird aber nur dann zum Tragen kommen, wenn die Oberste Rechnungskontrollbehörde auch regelmäßig Vergaben überprüft, so daß die vergebenden Stellen mit solchen Überprüfungen rechnen müssen.

Darüber hinaus sollte die Oberste Rechnungskontrollbehörde bestrebt sein, entsprechenden korruptionshemmenden Rahmenbedingungen für das Vergabewesen zum Durchbruch zu verhelfen.

Einmal werden wettbewerbsfördernde rechtliche Rahmenbedingungen die Korruption und Protektion erheblich erschweren. So sehen beispielsweise die Bestimmungen der Europäischen Union ein Vergabeverfahren vor, bei dem mehrere Unternehmungen eingeladen werden, sich am Wettbewerb für eine bestimmte Leistung zu beteiligen. In Österreich ist in erster Linie das "offene Verfahren" vorgeschrieben, bei dem die Vergabeabsicht sogar öffentlich bekannt zu machen ist. Fühlt sich ein Bewerber in diesem Verfahren ungerecht behandelt, so hat er unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, das Verfahren von einer unabhängigen Einrichtung überprüfen oder sogar aufheben zu lassen und gegebenenfalls Schadenersatz zu verlangen.

Für Vergaben, bei denen ausnahmsweise keine öffentliche Bewerbersuche vorgeschrieben ist – in Österreich beispielsweise bei Vergaben unter einer bestimmten Wertgrenze oder für militärische Zwecke und aus Geheimhaltungsgründen –, sollte die Oberste Rechnungskontrollbehörde für die Erlassung ähnlicher Regelungen sorgen. Auch diese Vergaben sollten grundsätzlich in einem wettbewerbsfördernden Verfahren – öffentliche oder zumindest eingeschränkte Bewerbersuche – erfolgen. Die Vergabe an eine Unternehmung ohne vorherigen Wettbewerb muß die Ausnahme bleiben und an strenge Voraussetzungen gebunden sein.

Weiters sollten aber auch die organisatorischen Rahmenbedingungen innerhalb der Stellen, die für Vergaben zuständig sind, entsprechend gestaltet sein.

Grundsätzlich sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden darauf achten, daß die Einrichtungen, die den Bedarf an einem Gut anmelden und definieren, organisatorisch von den Stellen getrennt sind, die für Bewerbersuche und Vertragsgestaltung zuständig sind. Bei umfangreicheren Vergaben sollte auch eine Trennung der den grundsätzlichen Bedarf planenden Stellen von denen, die die Leistungen genau definieren, angestrebt werden.

Natürlich sollte zwischen diesen Einrichtungen die reibungslose Kommunikation sichergestellt sein, um Fehlentwicklungen zu vermeiden. Weisungsbefugnisse zwischen diesen Stellen sollen jedoch nicht vorliegen.

Schließlich sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden bestrebt sein, die Stellung der behördeninternen begleitenden Kontrolleinrichtungen und beim Bauwesen auch der örtlichen Bauaufsichten innerhalb der jeweiligen Organisationen zu stärken. Bei entsprechender Bedeutung innerhalb der Organisation werden auch diese Stellen, die meist in die Vorgänge unmittelbar eingebunden sind, eine hohe Präventivwirkung erzielen können.

4 Beiträge der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Aufklärung von Korruption im Vergabewesen

Korruption zerfällt in zwei voneinander getrennte Handlungen. Einmal wird durch Zuwendung oder Versprechungen ein Amtsträger veranlaßt, unobjektiv zu handeln. Dann setzt der Amtsträger eine vorschriftswidrige Handlung, die einen Schaden hervorruft. Vorschriftswidriges und unwirtschaftliches Handeln, zum Beispiel die Beauftragung des Nichtbestbieters, und der daraus entstandene Schaden wird bei einer Überprüfung feststellbar sein. Wesentlich schwieriger wird hingegen festzustellen sein, ob illegale Zuwendungen dieses Verhalten verursachten. Denn dies wird kaum in Unterlagen oder sonstigen zugänglichen Aufzeichnungen dokumentiert sein. Geständnisse der Beteiligten werden schon mangels zwingender Beweise die Ausnahme bleiben. Nach den Erfahrungen des österreichischen Rechnungshofes ist es auch den Strafgerichten oft nur schwer möglich, illegale Zuwendung als Ursache für das unkorrekte Verhalten des Amtsträgers nachzuweisen.

Die Möglichkeiten der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Aufdeckung von Korruption im Vergabewesen liegen nach den Erfahrungen des österreichischen Rechnungshofes daher vor allem im Aufzeigen des unkorrekten Vergabevorganges. Dadurch kann den zur Strafverfolgung berufenen Behörden der Anlaß für weitere Untersuchungen in die Hand

gegeben werden. Und hier liegt die Bedeutung der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen die Korruption. Oft wird sie die einzige Einrichtung sein, die überhaupt feststellen kann, daß ein Vergabevorgang unobjektiv und schädigend für die Öffentlichkeit vorgenommen wurde. Behördeninterne Kontrolleinrichtungen haben die Möglichkeiten der Aufdeckung nicht im selben Umfang wie Oberste Rechnungskontrollbehörden.

Deren praktischer Vorteil liegt nämlich darin, daß sie die Vergabevorgänge regelmäßig dann überprüft, wenn diese weitgehend abgeschlossen sind. Bei dieser Überprüfung hat die Oberste Rechnungskontrollbehörde – zumindest ist dies beim österreichischen Rechnungshof der Fall – einen nahezu uneingeschränkten Handlungsspielraum, wie Zugang zu allen Unterlagen der überprüften Stelle und deren uneingeschränkte Auskunftspflicht. Es kann also ein umfassendes Bild des abgeschlossenen Vorganges gewonnen werden, während behördeninterne Einrichtungen oft schon während des Ablaufes eingebunden sind und der korrumpierte Amtsträger daher sein Handeln auf die Empfehlungen dieser Kontrolleinrichtung abstellen kann. Ein weiterer Vorteil der Obersten Rechnungskontrollbehörden liegt im Überblick über das öffentliche Geschehen im Vergabewesen, den behördeninterne Kontrolleinrichtungen im Regelfall nicht haben. So kann beispielsweise die Preisgestaltung einer Unternehmung im Zuge eines Vergabevorganges mit der Preisgestaltung bei einem anderen öffentlichen Auftraggeber verglichen und entsprechende Schlüsse gezogen werden. Hiefür ist es aber unbedingt erforderlich, daß die einzelnen Einrichtungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde einen intensiven Erfahrungsaustausch pflegen. Nach den Erfahrungen des österreichischen Rechnungshofes ist es auch immer mehr erforderlich, daß insbesondere größere Vergabevorgänge von einem Team und nicht mehr von einem einzelnen Prüfer kontrolliert werden. Ein solches Team sollte erfahrene Experten für die einzelnen Teile eines Vergabevorganges – beispielsweise für Planung und Vertragsrecht – aber möglichst auch Spezialisten für den jeweiligen Gegenstand der Vergabe umfassen. So wäre es beispielsweise günstig, bei der Überprüfung eines Bauauftrages fachkundige Bautechniker oder bei der Beschaffung von Fernmeldeeinrichtungen Nachrichtentechniker in das Team einzubeziehen. Dies erfordert allerdings eine hohe Flexibilität beim Personaleinsatz und kann auch die vorübergehende Verwendung von externen Fachleuten notwendig machen.

4.1 Überprüfungsschwerpunkte zur Aufdeckung unkorrekter Vergaben

Nach den Erfahrungen des österreichischen Rechnungshofes gibt es Schwerpunkte, an denen die Objektivität eines Vergabevorganges und damit der weitgehende Ausschluß von Korruption oder Protektion gemessen werden kann. Diese Schwerpunkte sind aber keinesfalls die einzigen, die bei einer Überprüfung gesetzt werden können. Nach den Erkenntnissen des österreichischen Rechnungshofes handelt es sich dabei um besondere.

Bei Vergaben kann man grundsätzlich nachstehende Funktionen unterscheiden:

- Planung (Bedarfsermittlung und Bedarfsbegründung)
- Lieferantenauswahl (öffentliche Ausschreibung der Leistung bzw unmittelbare Vergabe an eine bestimmte Unternehmung ohne vorherige Ausschreibung)
- Auftragserteilung (Bestellung)
- Lieferung und Qualitätskontrolle
- Rechnungslegung und Bezahlung

4.1.1 Planung

Nach den Erfahrungen des österreichischen Rechnungshofes eignen sich vor allem die Funktionen der Planung und der Lieferantenauswahl, um Unternehmungen im Vergabeverfahren zu begünstigen. Insbesondere bei der Planung einer Beschaffung können Steuerungselemente eingebaut werden, die als Ergebnis der weiteren Funktionen das gewünschte Ergebnis – also ein bestimmtes Unternehmen – bringen.

Aus der Sicht des österreichischen Rechnungshofes wäre bei der Planung insbesondere zu beachten:

- Art, Menge und Zeitpunkt für die Beschaffung eines bestimmtes Gutes sollten aus übergeordneten Planungsgrundlagen ableitbar sein.

So kann beispielsweise die Beschaffung eines Gutes in zeitlicher Abstimmung mit der begünstigten Unternehmung, dieser aus betriebswirtschaftlichen Gründen einen derartigen Preisvorteil verschaffen, daß sie auch bei einer öffentlichen Lieferantensuche jedenfalls das günstigste Angebot vorlegen kann.

- Die ersten konkreten Planungsschritte bei der Beschaffung eines Gutes (Pflichtenheft) sollten ausschließlich verwendungsbezogene Forderungen enthalten.

Bei der Beschaffung von Lastkraftwagen könnte beispielsweise die Forderung einer bestimmten Motorleistung anstelle der Forderung nach einer Nutzlastleistung bereits ein bestimmtes Produkt bevorzugen bzw andere ausschließen.

- Bei der aus den ersten konkreten Planungsschritten folgenden Erstellung der funktionalen oder konstruktiven Leistungsbeschreibung ist zu beachten, daß diese Beschreibung ohne Mitwirkung eines möglichen Lieferanten erfolgt. Auch sollte die Bezeichnung bestimmter Produkte in dieser Leistungsbeschreibung unterbleiben.

Diese vor allem technisch ausgerichteten Beschreibungen eignen sich besonders für die ungerechtfertigte Bevorzugung eines Produktes und damit oft eines bestimmten Lieferanten. So kann die Forderung nach einem bestimmten konstruktiven Element bei den weiteren Vergabeschritten alle anderen Produkte ausschließen, die ebenfalls geeignet wären, die gestellten Aufgaben zu erfüllen.

Bei der Prüfung dieses Planungsschrittes ist beispielsweise ein fachkundiger Prüfer von großer Bedeutung.

- Maßgeblich erscheint auch, daß sowohl eine genaue Mengenermittlung vorliegt und die Bewertungskriterien für die einzelnen Forderungen festgelegt sind. Die wesentlichen Kriterien sollten auch in die Ausschreibung aufgenommen und damit den Bewerbern bekannt werden.

4.1.2 Lieferantenauswahl

Wie erwähnt, sehen die Bestimmungen der Europäischen Union und auch des österreichischen Rechtes grundsätzlich vor, daß die Vergabe einer Leistung öffentlich oder einem bestimmten Interessentenkreis bekanntzumachen ist. Diese Vorgangsweise sichert grundsätzlich den Wettbewerb und wirkt der Bevorzugung einzelner Unternehmungen entgegen, wenn auch dadurch vorschriftwidriges bzw korruptes Verhalten nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann.

Beachtenswert sind nach den Erfahrungen des österreichischen Rechnungshofes bei der Kontrolle der Lieferantenauswahl formelle und sachliche Gesichtspunkte:

- In formeller Hinsicht erscheint eine möglichst vollständige Dokumentation der Abläufe besonders wichtig. Dadurch wird beispielsweise der Austausch oder die ungerechtfertigte Nichtbeachtung einzelner Angebote unmöglich. Auch verhindert die gleichzeitige Eröffnung der Angebote durch eine Kommission, daß eine bestimmte Unternehmung dadurch begünstigt wird, daß ihr beispielsweise vorzeitig die Konkurrenzpreise bekannt werden bzw daß Angebote verändert oder unterdrückt werden.

- Die sachliche Überprüfung sollte sich insbesondere auf die Gleichwertigkeit bei der Beurteilung der angebotenen Leistungen beziehen. Besonders zu beachten sind Angebote, die wegen angeblicher Nichterfüllung von Forderungen ausgeschieden wurden. Kontaktnahmen mit Bietern sollten nur zur Erläuterung dienen und nicht zur Änderung der Angebote führen. Erhebliche Preisunterschiede bei Einzelpositionen, besonders bei Bauaufträgen können Anhaltspunkte für bewußt unrichtige Massenannahmen sein.

In Ausnahmefällen ist die Vergabe von Leistungen direkt an eine Unternehmung ohne vorangegangene Bekanntmachung möglich. Nach den österreichischen Bestimmungen ist dies der Fall, wenn beispielsweise die Leistung besonders dringend benötigt wird, wenn Geheimhaltungsgründe vorliegen oder wenn die gewünschte Leistung nur von einer bestimmten Unternehmung erbracht werden kann.

Es ist verständlich, daß gerade diese Form der Vergabe sich besonders eignet, einzelne Unternehmungen, aus welchen Gründen auch immer, zu bevorzugen.

- Es scheint daher gerade bei diesen Vergaben angezeigt, das tatsächliche Vorliegen der angeführten Gründe zu überprüfen. Hierbei wird es oft notwendig sein, sich besonders mit den Planungen für diese Beschaffung zu befassen.

So wird die Dringlichkeit einer Beschaffung nicht mehr zu rechtfertigen sein, wenn aus den grundsätzlichen Planungsunterlagen ersichtlich ist, daß der Bedarf an dem Gut bereits längere Zeit bekannt ist.

- Beachtet sollte jedenfalls werden, daß bei einer direkten Vergabe zumindest die Preiswürdigkeit der Leistung durch versuchte Preisvergleiche erhoben wurde.
- Erfolgt die Vergabe ohne Bekanntmachung, weil nur eine Unternehmung die gewünschte Leistung erbringen kann, sollten Unterlagen über eine entsprechende Marktforschung dem Vergabevorgang angeschlossen sein.

4.1.3 Auftragserteilung

Die Auftragserteilung für die Lieferung eines Gutes oder die Durchführung einer Leistung erfolgt aufgrund der Vorgaben von Planung und Lieferantenauswahl. Wenn auch diese Vergabeschritte offensichtlich korrekt durchgeführt wurden und keinen Grund zur

Beanstandung ergaben, so bietet die Auftragserteilung dennoch die Möglichkeit, den Auftragnehmer zum Nachteil für den Staat und seine Mitkonkurrenten zu bevorzugen.

Beachtenswerte Merkmale sind nach Einschätzung des österreichischen Rechnungshofes insbesondere gegeben:

- Der Auftrag weicht von den geplanten und ausgeschriebenen Mengen oder Terminen für die Güter oder Leistungen ab.

Konnte die bevorzugte Unternehmung aufgrund geheimer Absprachen damit rechnen, daß eine größere Menge bestellt wird, als in den Wettbewerbsunterlagen bekanntgegeben wurde, so konnte sie vermutlich günstigere Preise kalkulieren und anbieten als die Mitkonkurrenten.

- Häufige Änderungen des ursprünglichen Auftrages wegen Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten.

Besonders bei Bauaufträgen kann dies ein Hinweis sein, daß bewußt unrichtige Massen ausgeschrieben wurden. Der Auftragnehmer, der aber über die tatsächlichen Gegebenheiten informiert war, konnte daher besonders preiswert anbieten, da er mit Vertragsänderungen rechnen konnte.

4.1.4 Lieferung, Qualitätskontrolle, Rechnungslegung und Bezahlung

Wenn auch diese Funktionen an sich die Folge eines Vergabevorganges sind, sollten sie dennoch dem Begriff der Vergabe zugeordnet und bei der Überprüfung berücksichtigt werden.

Bei diesen Funktionen ist hinsichtlich ungerechtfertigter Bevorzugung von Unternehmungen nach den Erkenntnissen des österreichischen Rechnungshofes zu unterscheiden, ob es sich um die Lieferung von Gütern oder um die Erbringung von Leistungen, zum Beispiel Bauleistungen, handelt.

- Bisherige Erhebungen zeigten, daß im Bereich der Beschaffung von Gütern festgestellte Mängel im Rahmen der Lieferung, Qualitätskontrolle, Rechnungslegung und Bezahlung vermutlich auf Unachtsamkeit der Amtsträger zurückzuführen sind und nicht auf gezielt unkorrektem Handeln beruhen. Ein Grund hierfür könnte sein, daß unobjektives und schädigendes Handeln bei diesen Funktionen der Beschaffung von Kontrollorganen leicht festgestellt und den hierfür Verantwortlichen zugeordnet werden kann. Allerdings können bei diesen Vergabefunktionen Systemmängel, wie die unzureichende

Dokumentation von Güterbewegungen, Fehlen von Kontrollmechanismen, auch die Möglichkeit für unkorrektes Verhalten eröffnen, das dann entweder nur schwer nachvollziehbar ist oder für den Amtsträger kaum ein Risiko bedeutet.

- Bei der Erbringung von Leistungen, insbesondere von Bauleistungen, ist nach den Erfahrungen des österreichischen Rechnungshofes die Wahrscheinlichkeit für bewußt schädigendes bzw korruptes Verhalten höher anzusetzen. Die Kontrolle, ob die vereinbarte Leistung auch mit der erbrachten übereinstimmt, ist naturgemäß wesentlich schwieriger als bei Gütern. Oft wird sie kaum oder nur mit erheblichem technischen und zeitlichen Aufwand möglich sein und ein intensives Befassen mit den Unterlagen durch einen fachkundigen Kontrollor erfordern.

Die Überprüfung dieser beispielsweise ausgewählten Schwerpunkte durch Oberste Rechnungskontrollbehörden werden – abhängig von der Komplexität der jeweiligen Vergabe – immer mehr den Einsatz von Teams erforderlich machen. Diese Teams sollten aus Spezialisten, aber auch aus Prüfern mit entsprechender Erfahrung bestehen.

5 Schlußbemerkungen

Die dargestellten Überlegungen stellen einen Auszug aus den Erfahrungen des österreichischen Rechnungshofes bei der Überprüfung von Vergaben des Staates dar. Mag Korruption auch schwer nachweisbar sein, so ist es jedenfalls den Obersten Rechnungskontrollbehörden möglich, Feststellungen zu treffen, die zumindest den Schluß auf korruptes Verhalten zulassen. Präventiv wirkt, wenn immer wieder Vergabevorgänge überprüft werden und so das Risiko, daß korruptes Verhalten aufgedeckt wird, steigt. Eine weitere Aufgabe Oberster Rechnungskontrollbehörden wird es sein, auf entsprechende korruptionshemmende Rahmenbedingungen im Vergabewesen zu dringen. Die Anforderungen an die Obersten Rechnungskontrollbehörden – in einer Zeit rasanten technischen Fortschritts und zunehmender Konkurrenz auf den Märkten – werden steigen und sie werden ihre Ressourcen verstärkt einsetzen müssen, um der ihnen zugedachten Rolle im Kampf gegen Korruption gerecht werden zu können.

III. BERICHTE DER ARBEITSGRUPPEN

1. Bericht der Arbeitsgruppe 1 (englischsprachige Arbeitsgruppe)

Zielsetzungen

Die Verhinderung und Aufdeckung von Korruption liegt im Verantwortungsbereich der exekutiven Staatsgewalt/Regierung.

Eine der vorrangigen Zielsetzungen der ORKBn besteht jedoch darin, der exekutiven Staatsgewalt bei der Verhinderung und Aufdeckung von Korruption Hilfestellung zu bieten. Falls es im Verlauf einer Prüfung zur Aufdeckung von korrupten Handlungen kommt, sind die ORKBn gehalten, diesen nachzugehen und den zuständigen Behörden darüber Bericht zu erstatten.

Der Begriff Korruption definiert sich als eine Handlung durch einen öffentlich Bediensteten, der durch Handlungen oder Unterlassungen dem Staat nicht nur Verluste verursacht, sondern daraus auch noch Nutzen finanzieller oder anderer Natur zieht. Dabei kann es sich um die Veruntreuung von Geldmitteln, Diebstahl, Betrug, unrechtmäßige Gewinne, Bestechung, Nepotismus, usw handeln.

Mißwirtschaft und Unwirtschaftlichkeit führen zur Verschwendung knapper Mittel und enthalten den Menschen den ihnen aus staatlichen Programmen zustehenden Nutzen vor. Darüber hinaus führen sie zu einem Ansteigen der Steuerbelastung sowie der Schuldenlast des jeweiligen Landes und wirken sich somit auf dessen Wirtschaftswachstum aus. ORKBn sollten Fälle von Mißwirtschaft und Unwirtschaftlichkeit den zuständigen Behörden zur Kenntnis bringen und vorbeugende Maßnahmen gegen deren neuerliches Auftreten vorschlagen.

Gründe für das Auftreten von Korruption:

- Verzögerungen im Verwaltungsablauf,
- Übernahme zu vieler Aufsichtsfunktionen durch die staatliche Verwaltung,
- Umfang des persönlichen Ermessensspielraums bei der Ausübung der den verschiedenen Kategorien von Staatsbediensteten übertragenen Befugnisse,
- schwerfällige Verfahren zur Behandlung verschiedenster Angelegenheiten, die für die Staatsbürger in ihrem Alltagsleben von Bedeutung sind,
- mangelnde persönliche Integrität einzelner Beamter.

Prüfungsauftrag

Zusätzlich zu ihrem herkömmlichen Prüfungsauftrag sollten die ORKBn auch dazu ermächtigt sein,

- a) korruptionsvorbeugende Maßnahmen zu treffen;
- b) alle von der Regierung als Darlehen, Kredite, Subventionen oder Investitionen an jedwede Körperschaft oder Einrichtung vergebenen Geldmittel zu überprüfen, um den wirtschaftlichen, wirksamen und sparsamen Einsatz solcher Mittel zu den dafür bestimmten Zwecken feststellen zu können;
- c) die Prüfung von Privatisierungsverfahren sowie anderer nachgeordneter, vom Staat zur Wahrung des öffentlichen Interesses eingesetzter Kontrollmechanismen vorzunehmen.

Vorgangsweisen

Dies kann im Rahmen eines dreistufigen Verfahrens erfolgen:

- 1) vorbeugende Prüfung, 2) Aufdeckung, und 3) Berichterstattung

1. Die Vorbeugung sollte folgende Maßnahmen umfassen

- a) Unterbreiten von Verbesserungsvorschlägen an die staatliche Verwaltung im Sinne der Verstärkung oder Abänderung der geltenden Gesetze, Bestimmungen und Vorschriften;
- b) Einforderung einer umfassenden Transparenz bei Verträgen, Ankäufen, Bauvorhaben etc., die getrennt nach Ausschreibung und Angebotsbehandlung, Genehmigung und Auftragsvergabe erfolgen sollte;
- c) Einforderung von eindeutigen Vorschriften und Bestimmungen für das Finanzwesen, einschließlich der Haushaltserstellung;

- d) Einforderung einer ordnungsgemäßen und zweckmäßigen Delegation von Befugnissen an die für die staatlichen Ausgaben zuständigen Beamten;
- e) Stärkung der internen Kontrolle, Ausbildung der örtlichen Fachkräfte für das Rechnungswesen, sowie Zugang zu Unterlagen der Innenaufsicht.
- f) Prüfung von Vorhaben in den verschiedensten Stadien (Ausschreibung, Auftragsvergabe, Zwischenbewertung, Endbewertung);
- g) stärkere Berücksichtigung der Methoden der Steuereinhebung, einer der häufigsten Quellen von Korruption, im Prüfungsverfahren durch ein Höchstmaß an Gegenprüfungen von Steuererklärungen, mit dem Ziel, die Steuereinnahmen zu steigern und Korruption zu verhindern;
- h) Feststellen von Risikobereichen bei bestimmten Arten von Transaktionen, Verträgen, Vorhaben und Ankäufen, mit dem Ziel, Korruption und Betrug durch gezielte Prüfungsmaßnahmen auf ein Mindestmaß zu beschränken;

darüber hinaus sollten die ORKBn

- i) es der Öffentlichkeit erleichtern, ihnen Informationen über korrupte oder betrügerische Maßnahmen zur Kenntnis zu bringen;
- j) ihre Berichte zum angemessenen Zeitpunkt über die Medien veröffentlichen, um die Öffentlichkeit über ihre Feststellungen in Kenntnis zu setzen und so zur öffentlichen Meinungsbildung zum Thema Korruption, Mißwirtschaft und Unwirtschaftlichkeit beizutragen.

2. Aufdeckung

Diese Zielsetzung kann durch gut fundierte und gründlich geplante Prüfungen, die sowohl Ordnungsmäßigkeit als auch Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit umfassen, erreicht werden, um so die ordnungsgemäße Einhaltung von System- und Verfahrensregeln, Vorschriften und Bestimmungen zu gewährleisten.

3. Berichterstattung

Nach der Aufdeckung möglicher Korruptions- und Betrugsfälle sollten die ORKBn den zuständigen Behörden Bericht erstatten und den jeweiligen Stellen bei der Verfolgung des betreffenden Beamten oder der betreffenden Einrichtung jegliche Hilfestellung leisten.

Ausbildung

Die Prüfer sollten über entsprechende Qualifikationen verfügen und sich regelmäßig fortbilden. Es sollten auch Fachleute wie etwa Techniker herangezogen werden, ebenso könnten in den jeweils erforderlichen Bereichen die Dienste von Beratern zur Unterstützung der Prüfer in Anspruch genommen werden.

Zusammenarbeit und Vorgehen auf internationaler Ebene

1. Die INTOSAI sollte anhand der Erfahrungen derjenigen Obersten Rechnungskontrollbehörden, die sowohl als Prüfungseinrichtung als auch als Gerichtshof fungieren, einen Bericht über Korruptionsbekämpfung verfassen lassen.
2. Die INTOSAI sollte sich für einen Erfahrungsaustausch und für die Abhaltung von Seminaren auf regionaler Ebene über die Rolle der ORKBn bei der Bekämpfung von Korruption und Mißwirtschaft einsetzen.
3. Die INTOSAI sollte die INTOSAI-Mitglieder dazu anregen, Empfehlungen zur Durchführung gemeinsamer Prüfungen (unter bestimmten Rahmenbedingungen) zu Themen im Zusammenhang mit Kapitaltransfers ins Ausland und den Einsatz öffentlicher Mittel für die Durchführung von Vorhaben im Ausland zu erarbeiten.

**2. Bericht der Arbeitsgruppe 2
(französischsprachige Arbeitsgruppe)**

1 Mißwirtschaft mit öffentlichen Geldern und Korruption, sowie ganz allgemein jegliche Unterschlagung und jeglicher Betrug, die die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung beeinträchtigen, stellen eine der Hauptursachen für die Unwirksamkeit und Versandung von Ressourcen und Anstrengungen dar, die vom Staat, manchmal mit Unterstützung internationaler Geldgeber, aufgewendet werden, um die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu fördern, sowie den allgemeinen Wohlstand zu verbessern. Aus diesen Gründen ist dem Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft mit öffentlichen Geldern ein gewisser Vorrang einzuräumen.

2 Im Rahmen ihres Beitrages zur Sicherheit der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung besteht die Hauptaufgabe der ORKBn darin, sich zu vergewissern, daß einerseits die anzuwendenden Rechtsvorschriften beachtet werden und andererseits die Verwendung und Verwaltung der öffentlichen Mittel im Bestreben um Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit erfolgen.

3 In Anbetracht ihrer allgemeinen Überwachungsfunktion kann den ORKBn nicht die alleinige Verantwortung für den Kampf gegen Korruption und andere Unterschlagungen, die die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung beeinträchtigen, übertragen werden. Die ORKBn können daraus nicht ihr Hauptanliegen machen, da diese Vergehen strafrechtlich relevant sind, und zur Aufdeckung und Beweisführung besondere Erhebungsinstrumente erforderlich sind. Die Beweisführung ist für eine Bestrafung unumgänglich. Weiters geht das Betätigungsfeld der Korruption weit über die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung hinaus.

4 Die ORKBn können jedoch im Rahmen der normalen Ausübung ihrer Befugnisse und Zuständigkeiten einen nützlichen Beitrag zum Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft leisten, indem sie zumindest für die Begehung derartiger Vergehen besonders günstige Situationen aufzeigen, und Kritik, Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen abgeben, die eine ordnungsgemäße, wirtschaftliche und zweckmäßige staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung fördern können. Natürlich ist ihre diesbezügliche Rolle gegenüber ihrer ursprünglichen Aufgabenstellung nachrangig, sie können jedoch ergänzend zu den auf die Ermittlung und Bestrafung von Korruptionstatbeständen und anderen strafbaren Handlungen, die die öffentliche Verwaltung beeinträchtigen, spezialisierten Institutionen und Organen tätig werden.

5 Um im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags einen wirkungsvollen Beitrag zum Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft leisten zu können, muß die ORKB vor allem ein sachdienliches Prüfungsprogramm erstellen. Hiefür muß sie:

5.1 betreffend ihren Prüfungsgegenstand die Ursachen und Situationen ermitteln, die das Auftreten oder die Ausweitung dieser Phänomene ermöglichen oder begünstigen können. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit können folgende Fälle angeführt werden:

- Schwachstellen in den Organisations- und Verwaltungssystemen,
- Schwachstellen in der Rechenschaftslegung, zu der jeder öffentliche Verantwortungsträger verpflichtet sein sollte,
- unmäßige Ansammlung von Befugnissen bei bestimmten, besonders heiklen, verantwortungsvollen Posten,
- Schwachstellen in den Innenrevisions- und internen Kontrollsystemen,
- Unzulänglichkeiten der externen Kontrolle, die selten häufig und konzentriert genug ist, um eine größere Wirksamkeit in der Aufdeckung etwaiger Unregelmäßigkeiten entfalten zu können,
- mangelnde Transparenz in der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung,
- Übermaß an Vorschriften für die Erteilung behördlicher Genehmigungen.

5.2 unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten die Sektoren und Bereiche ermitteln, die für das Auftreten von korrupten Praktiken oder von Betrugsfällen, die die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung beeinträchtigen, besonders anfällig sind. Zur Veranschaulichung, die nachstehend angeführten Bereiche gelten in den meisten Ländern als besonders gefährdet:

- öffentliche Auftragsvergabe und ganz allgemein alle Geschäftsvorgänge im Rahmen der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen durch den Staat oder öffentliche Einrichtungen oder der Erbringung von Arbeiten auf deren Rechnung (öffentliches Bauwesen)
- Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen
- Subventionen und andere Finanzhilfen, die Verbänden gewährt werden
- Städtebau einschließlich sozialer Wohnbau und Bau von Geschäftslokalen
- Tätigkeiten, die an die vorherige Erteilung einer Lizenz, Bewilligung oder anderer behördlicher Genehmigungen gebunden sind

- Einhebung der öffentlichen Einnahmen bei den Steuerzahlern und Steuerpflichtigen
- Ausgaben der Verwaltungsdienststellen und öffentlicher Einrichtungen für Information und Öffentlichkeitsarbeit

6 Die Ermittlung der Hauptursachen und der für Korruption und Mißwirtschaft anfälligen Sektoren genügt jedoch nicht, damit die ORKB im Rahmen der normalen Wahrnehmung ihrer Aufgaben einen wirkungsvollen Beitrag im Kampf gegen diese funktionellen Mißstände leisten kann. Mehrere Voraussetzungen müssen zuvor gegeben sein:

6.1 Die ORKB muß berechtigt sein, Erhebungen betreffend die Gesamtheit der staatlichen Gelder durchzuführen, egal welchen Tätigkeitsbereich oder welche Rechtsnatur die Einrichtungen, die diese Mittel verwalten oder Nutzen daraus ziehen, aufweisen.

6.2 Die ORKB muß sich im Rahmen der ihr übertragenen Prüfungstätigkeit vergewissern:

6.2.1 daß die Gesetze und Vorschriften beachtet werden, damit sie etwaige, im Interesse des Korruptierenden oder Dritter, mit denen eine Geschäftsbeziehung besteht, begangene Vergehen aufdecken kann (Ordnungsmäßigkeitsprüfung),

6.2.2 daß die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und zweckmäßig verwendet werden und daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hinblick auf die Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit eine entsprechende Qualität aufweist, damit sie etwaige Anhaltspunkte für eine absichtliche, mißwirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Gelder feststellen kann (Wirtschaftlichkeitsprüfung).

6.3 Die Gesetzgebung, die die Rechtsgrundlage für die ORKB bildet, muß diese ausdrücklich ermächtigen, die Qualität der Rechtsvorschriften über die Voraussetzungen für die Verwendung, Verwaltung, Verrechnung und Prüfung öffentlicher Mittel zu bewerten, insbesondere damit Unzulänglichkeiten und Schwachstellen, die das Begehen oder gehäufte Auftreten von Korruptionstatbeständen oder Mißwirtschaft ermöglichen können, aufgedeckt und aufgezeigt werden. In diesem Zusammenhang muß die ORKB den allgemeinen Voraussetzungen für die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung, den Transparenzvorschriften und den Vorkehrungen für die Rechenschaftslegung besondere Aufmerksamkeit widmen.

6.4 Die ORKB muß über ein möglichst weitgehendes, gegebenenfalls mit Sanktionsmöglichkeiten versehenes Recht auf Einsichtnahme verfügen, damit sie problemlos und ohne Verzögerungen zur Gesamtheit der für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Unterlagen und Informationen Zugang hat.

6.5 Die ORKB und ihre Mitarbeiter müssen über die für die Unparteilichkeit, Objektivität und Wirksamkeit ihrer Arbeit unerläßliche Unabhängigkeit verfügen (eigenverantwortliche Festlegung des Prüfungsprogrammes, Recht, in ihre Berichte alle sich aus ihren Erhebungen ergebenden Kritiken, Prüfungsfeststellungen und Ergebnisse aufzunehmen).

In diesem Zusammenhang ist besondere Aufmerksamkeit zu widmen:

6.5.1 den Bedingungen für die Festlegung der den ORKBn zugeteilten Haushaltsmittel, die nicht als Instrument zur Behinderung ihrer Prüfungstätigkeit einsetzbar sein dürfen,

6.5.2 der Rechtsstellung der Mitglieder der ORKBn, wodurch diesen die für eine wirkungsvolle und ungehinderte Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Unabhängigkeit und ein entsprechender Schutz gewährleistet werden muß (einschließlich in materieller Hinsicht).

6.6 Die ORKBn müssen über personelle Ressourcen verfügen, die in einem Verhältnis zum Umfang ihres Zuständigkeitsbereichs und zur fachlichen Vielfältigkeit ihrer Arbeiten stehen (entsprechende Personalaufnahmen in ausreichender Zahl, attraktive und motivierende Stellung, laufende Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen, um den Prüfern zeitgemäße, sachdienliche und wirkungsvolle Erhebungsmethoden an die Hand zu geben). Für die Bereiche, die besondere Fertigkeiten erfordern, insbesondere für die Aufdeckung etwaiger Betrugsfälle, sollte die ORKB entweder selbst über hochqualifizierte Experten verfügen, oder in der Lage sein, auf den Sachverstand externer Experten zurückzugreifen.

6.7 Die ORKBn müssen in der Lage sein, für eine ausreichende Häufigkeit und Intensität ihrer Prüfungen zu sorgen, damit die Wahrscheinlichkeit einer Aufdeckung etwaiger Unregelmäßigkeiten und Unterschlagungen, die die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung beeinträchtigen konnten, steigt. Die Regionalisierung und Auslagerung von Prüfungstätigkeiten der ORKB in andere Prüforganisationen können in dieser Hinsicht ein wirkungsvolles Instrument darstellen.

6.8 Die von der ORKB vorgenommenen Prüfungen würden an Relevanz und an Aktualität gewinnen, wenn sie zeitnah zu den überprüften Geschäftsfällen erfolgen.

6.9 Die ORKBn sollten im Einklang mit ihren gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten mit der Prüfung von mit der Unterstützung internationaler Geldgeber finanzierten Projekten betraut oder zumindest zu derartigen Prüfungen hinzugezogen werden.

6.10 Die ORKB muß eine ausreichende öffentliche Bekanntmachung ihrer wichtigsten Arbeitsergebnisse, insbesondere von Ergebnissen mit Beispielcharakter sicherstellen können.

6.11 Für die Wirksamkeit der Prüfungstätigkeit ist es erforderlich, daß die ORKB über Maßnahmen, die die von ihr befaßten Behörden und Verantwortlichen aufgrund ihrer Schlußfolgerungen, Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen ergreifen, informiert wird. Erforderlichenfalls und insbesondere dann, wenn ihre Mitteilungen lange Zeit ohne Wirkung bleiben, muß die ORKB ermächtigt sein, diese Fälle an die Öffentlichkeit zu bringen.

6.12 Die nationale Gesetzgebung muß die ORKBn ermächtigen, die zuständigen Gerichte unmittelbar mit möglicherweise strafrechtlich relevanten Fällen zu befassen, die im Laufe ihrer Erhebungen festgestellt werden können.

6.13 Die ORKBn müssen durch einen ständigen Informations- und Erfahrungsaustausch eine enge Zusammenarbeit mit der Gesamtheit der vom Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft betroffenen Verwaltungsdienststellen und Einrichtungen, insbesondere mit speziellen Institutionen, sofern es solche gibt, aufbauen und pflegen.

3. Bericht der Arbeitsgruppe 3 (deutschsprachige Arbeitsgruppe)

1 Einleitung

Die Teilnehmer der deutschsprachigen Arbeitsgruppe kamen überein, daß die Korruption – unabhängig von ihren verschiedensten Erscheinungsformen – äußert negative Auswirkungen auf alle Lebensbereiche des Staates ausübt und daher grundsätzlich abzulehnen ist.

Die Teilnehmer der deutschsprachigen Arbeitsgruppe kamen weiters überein, daß die ORKBn die verschiedenen Erscheinungsformen der Korruption weder verhindern noch beseitigen können, aber einen wesentlichen Beitrag zu deren Eindämmung zu leisten imstande sind.

Die Teilnehmer der deutschsprachigen Arbeitsgruppe erarbeiteten einen Katalog von Feststellungen und Schlußfolgerungen in bezug auf die Rolle von ORKBn bei der Bekämpfung von Korruption.

2 Erscheinungsformen der Korruption

2.1 Feststellung

Es gibt eine Vielzahl von Erscheinungsformen der Korruption wie beispielsweise Betrug, Veruntreuung, Diebstahl, Erschleichung von Subventionen, Urkundenfälschung, Mißbrauch der Amtsgewalt, Absprachen und Manipulationen im Vergabeverfahren sowie Bestechungen und Erpressungen.

2.2 Schlußfolgerung

Es wird empfohlen, daß jene ORKBn, welche der Meinung sind, daß Korruption eine wesentliche negative Rolle in ihrem Staate spielt, als ersten Schritt eine Erfassung aller in Frage kommenden nationalen gesetzlichen Standards beziehungsweise sonstiger Regulative vornehmen sowie die Füllung allfälliger Lücken anregen.

3 Anwendung allgemein anerkannter Prüfungskriterien der ORKBn in bezug auf die Korruptionsprüfung

3.1 Feststellung

Die Ordnungsmäßigkeit, Gesetzmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sind die allgemein anerkannten Prüfungskriterien der ORKBn.

3.2 Schlußfolgerung

Von diesen anerkannten Prüfungskriterien bieten insbesondere die Kriterien der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit einen hinreichenden Einstieg für solche Prüfungen, die zur Aufdeckung von Korruptionstatbeständen führen sollen.

4 Korruption und Gesetzgebung

4.1 Feststellung

Überfrachtete Rechtsvorschriften und undurchsichtige bürokratische Abläufe stellen einen Nährboden für Korruption dar.

4.2 Schlußfolgerung

Soweit den ORKBn die Kompetenz zur Begutachtung von Gesetzesvorlagen übertragen ist, sollten diese auf eine bürgernahe Ausgestaltung sowie auf transparente Verfahrensabläufe hinwirken.

5 Risikofaktoren für Korruption

5.1 Feststellung

Bestimmte Bereiche im Staatswesen erweisen sich als besonders anfällig für Korruption wie beispielsweise das Beschaffungswesen des Staates im allgemeinen, Investitionen einschließlich der Errichtung öffentlicher Bauten, Subventionen, Bewilligungen, Konzessionen, Ernennung öffentlicher Bediensteter sowie das staatliche Rechnungswesen im allgemeinen.

5.2 Schlußfolgerung

Es wäre erforderlich, daß die ORKBn methodisch die für Korruption anfälligen Prüffelder ermitteln. Unverzichtbar erscheinen wirkungsvolle Standards für das öffentliche Rechnungswesen, insbesondere auch für Projekte, die außerhalb der ordentlichen Finanzierungswege abgewickelt werden.

6 Korruption und Internationalität

6.1 Feststellung

Aufgrund der internationalen Vernetzung durch moderne Verkehrsmittel und Informationstechniken (IT) überschreitet die Korruption in zunehmendem Maße die nationalen Grenzen eines durch Korruption betroffenen Staates.

6.2 Schlußfolgerung

Es wird empfohlen, daß die ORKBn im Rahmen der ihnen zuerkannten gesetzlichen Möglichkeiten einen Informationsaustausch pflegen und koordinierte Vorgangsweisen entwickeln, geeignete Formen der gegenseitigen Amtshilfe anwenden sowie die von der INTOSAI und deren regionale Arbeitsgruppen gebotenen Möglichkeiten des gegenseitigen Erfahrungsaustausches in Anspruch nehmen.

7 Zusammenarbeit mit internationalen Geldgeberorganisationen

7.1 Feststellung

Eine Vielzahl verschiedener Formen von Finanzhilfen seitens internationaler Geldgeber (Subventions- und Kreditgeber) kann das Auftreten von Korruption begünstigen.

7.2 Schlußfolgerung

Soweit die ORKBn in die Kontrolltätigkeit betreffend Finanzhilfen miteingebunden sind, sollten diese ihre Kontrolltätigkeiten fokussieren, eine Vermeidung von Kontrolldefiziten anstreben sowie negative Kompetenzkonflikte aufdecken. Die ORKBn sollten gegebenenfalls ihr Interesse zum Ausdruck bringen, in den Informationskreislauf über Finanzhilfen internationaler Geldgeber eingebunden zu werden.

8 Zusammenarbeit von ORKBn mit anderen Kontrolleinrichtungen im Rahmen der Korruptionsbekämpfung

8.1 Feststellung

Neben der jeweiligen ORKB existieren in den meisten Staaten eine Vielzahl weiterer interner und externer Kontrolleinrichtungen.

8.2 Schlußfolgerung

Es wird empfohlen, mit diesen Kontrolleinrichtungen - soweit gemeinsame Interessen bestehen - einen Informations- und Erfahrungsaustausch im Sinne der Bekämpfung aller Erscheinungsformen von Korruption zu pflegen. Dabei wäre im besonderen darauf zu achten, daß sowohl Lücken in der Kontrolle, aber auch Doppelgleisigkeiten vermieden werden.

9 Ressourcen zur Aufgabenbewältigung der ORKBn bei der Korruptionsbekämpfung

9.1 Feststellung

Eine wirksame Korruptionsbekämpfung durch die ORKBn bedarf ausreichender und fachlich qualifizierter personeller Ressourcen sowie zeitgemäßer Sachmittel insbesondere auf dem Gebiete der Informationstechniken (IT).

9.2 Schlußfolgerung

Die ORKBn sollten bemüht sein, ihre Ressourcenplanung darauf auszurichten, daß sie in der Lage sind, Fällen von Korruption angemessen und wirksam zu begegnen.

10 Evaluierung des Kontrollinstrumentariums der ORKBn

10.1 Feststellung

Den ORKBn stehen entsprechend den jeweiligen nationalen gesetzlichen Bestimmungen verschiedene Instrumente zur Durchführung ihrer Prüfungstätigkeit wie beispielsweise Ein- und Auskunftsrechte, weiters zum Teil die Möglichkeit begleitende Kontrollen durchzuführen, sowie in einigen Fällen sogar Sanktionsbefugnisse zur Verfügung.

10.2 Schlußfolgerung

Die ORKBn sind eingeladen, zu überprüfen, ob ihre Kontrollinstrumente zur präventiven aber auch repressiven Korruptionsbekämpfung ausreichen oder erweitert werden sollten. Es steht jedoch außer Zweifel, daß primär durch Schulungen und die Erhöhung der Qualifikation der Bediensteten der ORKBn die Voraussetzungen für eine wirksame Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgabe zu erreichen sind.

11 Prüfungsplanung im Zusammenhang mit der Korruptionsermittlung

11.1 Feststellung

Die eigenverantwortliche Erstellung des Prüfungsprogrammes stellt einen wesentlichen Bestandteil der schon in der Deklaration von Lima verankerten Unabhängigkeit der ORKBn dar. Dies schließt auch jene Fälle mit ein, in denen sich die ORKBn mit der Prüfung von Korruption befassen.

11.2 Schlußfolgerung

Die ORKBn sollten bereits bei ihrer Prüfungsplanung festlegen, welchen Stellenwert die Prüfung von Korruption und Mißwirtschaft einzunehmen hat. Dabei sollte auch sichergestellt werden, daß das Prüfungsprogramm nicht durch Aufträge von außen, wie zum Beispiel Sonderprüfungsaufträge oder durch überproportionale Berücksichtigung von Mitteilungen aus der Bevölkerung (einschließlich der Fälle von Denunziationen) in seiner Durchführung gefährdet wird.

4. Bericht der Arbeitsgruppe 4 (spanischsprachige Arbeitsgruppe)

STRATEGIEN UND MASSNAHMEN GEGEN DIE KORRUPTION IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

1 Der theoretische Rahmen

1.1 Einleitende Begriffsbestimmung

Verschiedene sozialwissenschaftliche Studien sind zu dem Schluß gekommen, daß die Korruption ein Phänomen ist, das genauso alt ist wie die Geschichte der menschlichen Gesellschaften selbst, daß sie in jedem politischen System unabhängig von dessen Entwicklungsstufe anzutreffen ist und daß sie keiner bestimmten Gesellschaftsgruppe vorbehalten ist, daß sie weder für entwickelte Staaten noch für Entwicklungsländer kennzeichnend ist; der Kampf gegen die Korruption ist jedoch in demokratischen Gesellschaften leichter.

Dieselben Experten haben den Versuch unternommen, den Begriff der Korruption zu bestimmen, ihre Ursachen herauszuarbeiten und vor allem Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption vorzuschlagen. Man findet daher in der umfassenden Literatur zu diesem Thema Erklärungen dieses Begriffes, welche die Korruption als eine bestimmte Art und Weise Einfluß auszuüben definieren, in Form einer unerlaubten, gesetzwidrigen und ungesetzlichen Einflußnahme vor allem auf die Funktionsweise eines Systems und im besonderen auf die Art und Weise der Entscheidungsfindung in diesem System.

Wir sind jedoch der Ansicht, daß das wesentliche nicht darin besteht, den Begriff der Korruption zu definieren, sondern angesichts ihrer Auswirkungen die Ursachen herauszuarbeiten und gleichzeitig mögliche Lösungen aufzuzeigen. Die Korruption führt zu einer allgemeinen Ineffizienz der Verwaltung und gefährdet überdies die Rechtmäßigkeit der staatlichen Einrichtungen. Weiters läßt dieses Phänomen auch unter den Staatsbürgern eine schädliche "Kultur der Korruption" entstehen.

2 Die Korruption in der öffentlichen Verwaltung

2.1 Bedingungen für das Auftreten der Korruption

Die Liste der Bedingungen, die die Korruption hervorrufen oder begünstigen, ist lange und umfaßt unter anderem jene, die im folgenden angeführt sind:

1. Übermäßige Konzentration oder Zentralisierung von Befugnissen bei zentralen Stellen der öffentlichen Verwaltung.
2. Übermäßige oder fehlende gesetzliche Regelungen in der öffentlichen Verwaltung.
3. Fortbestand von Gesetzeslücken in jenen Rechtsvorschriften, die die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen regeln.
4. Mangelnde Mobilitätschancen, da ein gesetzlich geregelter Zugang fehlt.
5. Das Fehlen ausreichender, effizienter und genauer Kontrollsysteme.
6. Niedrige Einkommen der öffentlich Bediensteten.
7. Die Unzulänglichkeit der Lehrpläne, die den Kindern und Jugendlichen die Achtung vor dem Gesetz und die Bereitschaft zum uneigennütigen Dienst für ihr Land vermitteln sollten. Vor allem das fehlende Verständnis für Kontrolle und Überprüfung.
8. Ungeeignete Auswahlverfahren für das Verwaltungspersonal.
9. Übermäßige Ermessensfreiheit der öffentlich Bediensteten bei Entscheidungen.

Alle genannten Punkte sind auf jede Erscheinungsform der Korruption anzuwenden, einschließlich der sogenannten staatlichen Korruption oder Korruption in der Verwaltung, d.h. jene Verhaltensweisen, die gegen die Gesetzesstruktur verstoßen, die das Funktionieren des Verwaltungsapparates regelt.

2.2 Bereiche, die für korruptes Verhalten anfällig sind

- Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen
- Öffentliche Bauarbeiten
- Bewilligungen, Genehmigungen und Konzessionen
- Arbeitsverhältnisse
- Steuereintreibung
- Verwaltung von Finanzprodukten

3 Allgemeine Aspekte, die beim Kampf gegen die Korruption in der Verwaltung zu berücksichtigen sind

Analysiert man die internationalen Erfahrungen, so ergeben sich verschiedene Aspekte, die beim Kampf gegen die Korruption in der Verwaltung berücksichtigt werden sollten, wie z.B.:

- Verabschiedung von Antikorruptionsgesetzen, um gesetzesfreie Räume und Gesetzeslücken oder eine übermäßige Ermessensfreiheit, die die Korruption ebenfalls fördert, zu vermeiden.
- Stärkung einer Antikorruptionskultur sowohl im Schulunterricht als auch in der Aus- und Weiterbildung.
- Durch die Schaffung spezifischer Strukturen oder Programme für den Kampf gegen die Korruption dieses Anliegen zu einem vorrangigen Ziel der Regierung machen.
- Bereitstellung ausreichender Mittel zur Finanzierung von Aktionen, die auf die Ausmerzung der Korruption abzielen.
- Einbindung der verschiedenen Gesellschaftsgruppen - Bürgerbeteiligung.
- Veröffentlichung der Ergebnisse in den Massenmedien.
- Stärkung der Kontrolleinrichtungen; eine neue Verwaltungskultur, welche die Transparenz der Verwaltungstätigkeit und die Stärkung der internationalen Informationssysteme fördert.
- Dezentralisierung
- Vereinfachung
- Bilaterale und multilaterale Verträge und Abkommen über gegenseitige Unterstützung und Zusammenarbeit im Kampf gegen die Korruption.
- Ausnahmen vom Bankgeheimnis.
- Berufliche Fortbildung der öffentlich Bediensteten.

- Vermeidung von Straffreiheit.
- Sittenkodex für die öffentlich Bediensteten.
- Entwicklung von Rechnungsprüfverfahren, die den Kampf gegen die Korruption unterstützen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

1 Stärkung der internationalen Zusammenarbeit

Die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit als ein Mittel im Kampf gegen die Korruption in der Verwaltung ist im wesentlichen in folgenden Bereichen angebracht:

- a) Erfahrungsaustausch zwischen den ORKBn und den internationalen Organisationen, in denen sie zusammengefaßt sind;
- b) Ausbildung in den ORKBn;
- c) Abschluß internationaler Abkommen zur Förderung von Antikorruptionsmaßnahmen;
- d) Beteiligung internationaler Organisationen, die sowohl die ORKB als Institution und in technischer und finanzieller Hinsicht unterstützen als auch Programme fördern, die auf den Kampf gegen die Korruption in der Verwaltung abzielen.

2 Ethik im öffentlichen Dienst

- Aus- und Weiterbildung der öffentlich Bediensteten im allgemeinen und der ORKBn im besonderen, um den öffentlichen Dienst aufzuwerten.
- Erstellung von Verhaltensnormen für die Tätigkeit im öffentlichen Dienst sowie die Schaffung von Mechanismen, um diese Tätigkeit effektiv zu gestalten.

- Einführung einer Vermögenserklärung für jene Beamten, die ein bestimmtes Maß an Verantwortung zu tragen haben.
- Unterstützung der Aufgaben der INTOSAI im Rahmen des Ständigen Ausschusses für Rechnungsprüfnormen, im besonderen hinsichtlich des Sittenkodex.

3 Effizienz und Transparenz

Zur Förderung der Effizienz und Transparenz der Tätigkeit der ORKBn werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- a) Die Tätigkeit der ORKB entsprechend bekanntzumachen und zu veröffentlichen.
- b) Die Einführung umfassender Systeme für die Buchführungs-, Finanz- und Budgetverwaltung zu unterstützen.
- c) Sicherzustellen, daß die Tätigkeit der ORKB so gestaltet ist, daß nicht im nachhinein die Ergebnisse ihres Eingreifens zunichte gemacht werden.
- d) Die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren im öffentlichen Bereich zu fördern.

4 Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen im Kampf gegen die Korruption

Da der Kampf gegen die Korruption nicht nur Aufgabe der ORKB ist, sondern verschiedener öffentlicher Institutionen, werden folgende Vorschläge gemacht:

- 1) Maßnahmen zur Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen, die mit dem Kampf gegen Korruption und Mißstände in der Verwaltung befaßt sind.
- 2) Schaffung eines klar definierten Gesetzesrahmens für die Tätigkeit der externen und internen Kontrollorgane, um deren Unabhängigkeit sicherzustellen, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden und um bessere Ergebnisse im Kampf gegen die Korruption und gegen Mißstände in der Verwaltung zu gewährleisten.
- 3) Übergabe der Rechnungsprüfungsakte an die zuständigen Rechtsprechungsorgane.

5 Bürgerbeteiligung und Aufmerksamkeit für die Anliegen des Bürgers

- a) Die Bürger müssen Zugang zu verschiedenen Mechanismen haben, mittels derer sie ihre Meinung über die Amtsführung der Regierung zum Ausdruck bringen können.
- b) Die Überprüfung der Meinungen, Beschwerden und Anregungen der betroffenen Bürger muß zu einem systematischen Vorgang werden, um Probleme zu lösen oder diesen vorzubeugen und um zu verhindern, daß Probleme immer wieder oder ständig auftreten.
- c) Eine aktivere Mitwirkung der Gesellschaft an Definition, Ausführung und Bewertung der Tätigkeiten der öffentlichen Institutionen ist notwendig, damit die öffentlichen Institutionen der Gesellschaft die erforderliche und entsprechend wirkungsvolle und zufriedenstellende Aufmerksamkeit schenken.
- d) Es müssen Informationskampagnen gestartet werden, um das Wissen der Bürger über die Aufgaben der ORKB zu verbessern.
- e) Die Bildungssysteme müssen gestärkt werden, um den Bürgern die Achtung vor der Rechtschaffenheit als einen ihrer großen Werte zu vermitteln.

IV. RESUMEE

Wiewohl die Art des Zuganges der Arbeitsgruppen zu dem gestellten Thema und die Ergebnisse der Arbeitsgruppen unterschiedlich strukturiert waren, konnten viele inhaltliche Gemeinsamkeiten gefunden werden.

So stellten die Teilnehmer der Arbeitsgruppen übereinstimmend fest, daß Korruption in einer Vielzahl von Erscheinungsformen auftritt, wie beispielsweise Veruntreuung, Diebstahl, Betrug, Bestechung, Erpressung, Erschleichung von Leistungen (Subventionen), Urkundenfälschung, Mißbrauch der Amtsgewalt, Absprachen und Manipulationen im Vergabewesen etc.

Als Ergebnisse der Analyse der Ursachen für das Auftreten von Korruption wurden beispielsweise genannt:

- übermäßige Konzentration oder Zentralisierung von Befugnissen,
- Schwachstellen in Organisations- und Verwaltungssystemen,
- zu viele, unübersichtliche oder fehlende gesetzliche Regelungen (Gesetzeslücken),
- das Fehlen ausreichender, effizienter und effektiver interner und externer Kontrollmechanismen,
- mangelnde Transparenz in der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung,
- zu große persönliche Ermessensspielräume bei der Erteilung von Berechtigungen etc.
- mangelnde persönliche Integrität einzelner Beamter,
- schlechte wirtschaftliche Bedingungen der Beamten.

Die Teilnehmer identifizierten folgende Bereiche, die für Korruption und Mißwirtschaft besonders anfällig sind:

- öffentliche Auftragsvergabe im Beschaffungswesen (Güter und Dienstleistungen),
- Investitionen einschließlich der Errichtung öffentlicher Bauten,
- Vergabe von Subventionen,
- Erteilung von Bewilligungen, Genehmigungen, Konzessionen,
- Steuererfassung, -bemessung und -eintreibung,
- Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen,
- Einstellung von Dienstnehmern.

Die Teilnehmer vertraten die Ansicht, daß es nicht die Hauptaufgabe der ORKBn sei, Korruption zu bekämpfen, daß jedoch die Mitwirkung der ORKBn bei der Bekämpfung von Korruption und Mißwirtschaft besonders wichtig sei.

Um dieser Aufgabe erfolgreich nachkommen zu können, müßten die ORKBn bestimmte Standards aufweisen:

- Unabhängigkeit der ORKBn (budgetär und personell),
- Prüfungsbefugnis betreffend alle staatlichen Bereiche und die Gesamtheit der staatlichen Einnahmen und Ausgaben,
- Zuständigkeit für Ordnungsmäßigkeits-, Rechtmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen,
- Einbindung der ORKBn in die Gesetzesbegutachtung und in die Erarbeitung wirkungsvoller Standards für das öffentliche Rechnungswesen,
- Kompetenz zur Beurteilung der Qualität bestehender Rechtsvorschriften für die Haushalts- und Wirtschaftsführung, (z.B. Rechenschaftslegung, Transparenz),
- unabhängige Erstellung der Prüfprogramme,
- Recht auf Einsichtnahme vor Ort,
- ausreichendes und entsprechend ausgebildetes und bezahltes Personal.

Die Teilnehmer stellten übereinstimmend fest, daß mit folgenden Maßnahmen der Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft maßgeblich unterstützt werden könnte, und erarbeiteten folgende Empfehlungen:

- Die INTOSAI sollte sich für einen bilateralen und multilateralen Erfahrungsaustausch sowie für die Abhaltung von Seminaren auf regionaler Ebene über die Rolle der ORKBn bei der Bekämpfung von Korruption und Mißwirtschaft einsetzen.

- Die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung sollte im Rahmen der INTOSAI und der Regionalorganisationen verstärkt werden.
- Die ORKBn sollten in die Kontrolltätigkeit betreffend Finanzhilfen insbesondere bei durch internationale Geldgeber finanzierten Projekten eingebunden werden.
- Die ORKBn sollten einen ständigen Informations- und Erfahrungsaustausch sowie eine enge Zusammenarbeit mit allen nationalen Verwaltungsdienststellen und Institutionen, die vom Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft betroffen sind, vor allem aber mit internen Kontrolleinrichtungen pflegen. Dabei wären koordinierte Vorgangsweisen und gegenseitige Amtshilfe anzustreben.
- Durch ausreichende, fachlich qualifizierte, personelle Ressourcen sowie zeitgemäße technische Ausstattung (Informationstechnologie) sollen die ORKBn in die Lage versetzt werden, den an sie gestellten Anforderungen im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft zu entsprechen.
- Die Beamten sollen durch berufliche Aus- und Weiterbildung für die sich ständig ändernden Anforderungen im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft die entsprechenden Qualifikationen erwerben.
- Verhaltensnormen (Code of Ethics) sollten für die Tätigkeit im öffentlichen Dienst erstellt und deren Einhaltung überprüft werden.
- Die Arbeitsergebnisse (Prüfberichte) der ORKBn sollten entsprechend öffentlich bekannt gemacht werden.
- Die Einhaltung der in den Prüfberichten ausgesprochenen Empfehlungen sollte kontrolliert werden (Follow-up Prüfungen).
- Die nationale Gesetzgebung sollte die ORKBn ermächtigen, die zuständigen Rechtssprechungsorgane mit möglicherweise strafrechtlich relevanten Fällen direkt zu befragen.
- In der Öffentlichkeit sollte das Bewußtsein der Sozialschädlichkeit von Korruption geweckt werden.

Von den Teilnehmern wurde betont, daß die Präsentationen, die daran anschließenden Diskussionen und die Arbeit in den Gruppen äußerst wertvolle Anregungen für die Arbeit der ORKBn im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft in ihren Ländern gaben und einen verbesserten Prüfungszugang erwarten ließen.

Das gestellte Thema war nicht nur für die Teilnehmer weniger entwickelter Länder und aus den Reformländern Zentral- und Mitteleuropas, sondern für alle Teilnehmer gleichermaßen von größtem Interesse. Das 12. UN/INTOSAI Seminar fand bei den Teilnehmern großen Anklang vor allem aufgrund der hohen fachlichen Qualität der Vorträge, dem organisatorisch reibungslosen Ablauf der Veranstaltung und der ausreichenden Gelegenheit zum Erfahrungs- und Gedankenaustausch.

Die Teilnehmer empfahlen besonders die Förderung und den weiteren Ausbau des Informationsaustausches in diesem Bereich sowie die Bekanntmachung und Verbreitung der Ergebnisse des Seminars und des abschließenden Seminarberichtes an alle Mitglieder der INTOSAI.

Die Teilnehmer befanden das 12. UN/INTOSAI Seminar als äußerst hilfreich für ihre Arbeit und stellten übereinstimmend den Bedarf an weiteren Seminaren auf dem Gebiet der Finanzkontrolle fest, um dem erhöhten Wissensbedarf, der mit der Fortentwicklung der Prüfungsaufgaben verbunden ist, noch besser entsprechen zu können.

V. ANLAGEN

1. Vereinte Nationen

INHALT

- I Die Beweggründe für die Konferenz über die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft
- II Die entscheidende Bedeutung des Kampfes gegen Korruption und Mißwirtschaft
- III Maßnahmen der Vereinten Nationen im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft innerhalb der eigenen Organisation
- IV Die Erfahrungen der Vereinten Nationen bei der Unterstützung von Entwicklungsländern im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft

I. Die Beweggründe für die Konferenz über die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft

Viele entwickelte Länder, aber auch Entwicklungsländer besitzen eine lange Tradition von Korruption und Mißwirtschaft im Bereich der öffentlichen Hand. Da das Vertrauen und die Unterstützung der Bevölkerung jedoch nur dann gewonnen und bewahrt werden können, wenn Korruption und Mißwirtschaft im Staatsdienst, bei Unternehmen der öffentlichen Hand und in internationalen Organisationen aufgedeckt und bekannt gemacht werden, ist der Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft gegenwärtig fast auf der ganzen Welt wieder in den Brennpunkt der Aufmerksamkeit gerückt. Im Jahr 1990 las man nach einem großen Betrugsfall, in den bedeutende Unternehmen wie Continental Illinois, E.S.M. Government Securities, E.F. Hutton und ZZZ Best verwickelt waren, in einem Buch mit dem Titel "Wall Street Journal of Accounting" folgendes:

"Es ist interessant, daß dieser Fall weitgehend darauf zurückzuführen ist, daß sich Führungskräfte über die Kontrollrichtlinien ihrer Unternehmen hinwegsetzten. So nennt der 'Treadway Report' insbesondere die Nichtbeachtung von Richtlinien durch die Führungskräfte als eine der wichtigsten Schwachstellen".¹ Die in dem Buch veröffentlichten Artikel bieten in viele Betrugsfälle Einblick, die vom Kongreß der USA und der Öffentlichkeit einem "sogenannten Versagen der Prüfungsstellen" zugeschrieben wurden.

Bei den Vereinten Nationen wurden bis 1993 die wesentlichsten internen Aufsichtsfunktionen des Sekretariats durch eine im Department of Administration and Management eingerichtete Dienststelle wahrgenommen. Im September 1994 wurde von der Vollversammlung jedoch eine neue Stelle – das Office of Internal Oversight Services (OIOS) – geschaffen, die den Generalsekretär durch Übernahme umfangreicher Aufsichtsfunktionen, Managementberatung, Programmevaluierung, Überwachungs- und Untersuchungsaufgaben unterstützen soll. Im November 1994 organisierte CIAT in Ecuador den Transparency International Round Table on Corruption. Im März 1996 beschlossen die Mitgliedsstaaten der Organisation Amerikanischer Staaten, eine Interamerikanische Konvention gegen die Korruption zu verabschieden. Die Vollversammlung überlegt gegenwärtig die Annahme einer Deklaration der Vereinten Nationen "on Corruption and Bribery in Transitional Commercial Activities". Die Vollversammlung hat das Department for Development Support and Management Services weiters ersucht, die Mitgliedsländer in ihrem Kampf gegen illegale Zahlungen bei geschäftlichen Transaktionen richtungsweisend zu unterstützen.

¹ Lee Berton und Jonathan B. Schiff: The Wall Street Journal on Accounting Richard O. Irvin, 1990, Seite 126.

Am 7. Oktober 1996 erklärte der Generalsekretär der Afrikanischen Nationalkongreßpartei, daß "die Berichte über Korruptionsfälle den ANC ungeheuer schmerzen". Er fügte hinzu, daß "wir uns des Schadens, den die Korruption einer Partei und einem Land zufügt, in höchstem Maße bewußt sind". Themba Sono, Professor für Volkswirtschaft an der Universität von Witwatersrand bemerkte, daß "wir nicht eine korrupte weiße Regierung durch Korrupte von unserer Seite ersetzen wollten. Manche versuchen, uns glauben zu machen, daß das, was passiert, nur die Geburtswehen der Demokratie sind. Aber das ist sehr gefährlich".

Die Konferenz über "Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft" beschäftigt sich somit mit einem Thema, das für den Berufsstand der Rechnungsprüfer aktuell und wichtig ist.

II. Die entscheidende Bedeutung des Kampfes gegen Korruption und Mißwirtschaft

Korruption im öffentlichen Bereich - d.h. Mißbrauch staatlicher Befugnisse zur privaten Bereicherung - untergräbt die wirtschaftliche Entwicklung. Wo sie regiert, sind nicht nur langfristiges Wirtschaftswachstum und Gerechtigkeit bedroht, sondern gerät die Demokratie selbst in Gefahr. In einer Studie des UNDP über nachhaltige Entwicklung wurde postuliert, daß nachhaltige Entwicklung nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist. Sie erfordert erstens kluge und weitsichtige Entscheidungen auf nationaler Ebene. Zweitens müssen die verfügbaren Ressourcen optimal genützt werden. Drittens ist eine strengen Grundsätzen verpflichtete Führung erforderlich, die das Verständnis und die Unterstützung der Bevölkerung genießt.

Der Vorsitzende des Africa Leadership Forum, General Obusezuh Abasanjo, bemerkte anläßlich des Transparency International Round Table on Corruption ganz zutreffend, daß Korruption die soziale und wirtschaftliche Entwicklung auf vielfältige Weise schädigt. Es werden Entscheidungen getroffen, die irrational, kurzfristig und durch Gier anstelle von Notwendigkeit motiviert sind. Wo Projekte nicht aufgrund ihrer Zweckmäßigkeit, sondern in Hinblick auf eine persönliche Bereicherung der Entscheidungsträger genehmigt werden, kommt es zu einer Verschwendung von Ressourcen. Er betonte, daß eine korrupte Verwaltung rasch das Vertrauen der Menschen verliert, die dann in Zynismus verfallen und nicht mehr bereit sind, der Staatsführung Glauben zu schenken.

Notwendig wäre ein breit angelegtes System der Rechenschaftspflicht, das unmißverständlich festgelegt, wer in der Regierung wofür zuständig ist. Seine Strukturen sollten am besten gesetzlich festgelegt werden. Staatsbeamte sollten per Gesetz verhalten werden, mit Umsicht und im Interesse von Regierung und Bevölkerung zu handeln. Die Hauptverantwortung für

die Gewährleistung eines solchen Verhaltens obliegt vorrangig der Regierung und den Führungskräften im allgemeinen. Für alle übertragenen Aufgaben sollte Rechenschaftspflicht bestehen (d.h. es ist zu melden, wie die Aufgaben erfüllt wurden). In bezug auf ethisches Verhalten bedeutet das, daß Beamte als Rückmeldung Erklärungen abgeben, daß sie geeignete Schritte unternommen haben, um sicherzustellen, daß in der Einheit, für die sie Verantwortung tragen, eine entsprechende Kultur und entsprechendes Verhalten gegeben sind. Selbst dort, wo keine gesetzlichen Erfordernisse bestehen, sollte auch die Regierung Meldung über zur Schaffung und Bewahrung von Integrität im öffentlichen Bereich getätigte Maßnahmen und dabei erzielte Erfolge erstatten. Dies kann in Form eines regelrechten Verhaltenskodex geschehen, der von jedem Mitarbeiter einmal pro Jahr zu unterschreiben ist, sowie durch von der Internen Revision oder den Führungskräften veranlaßte Maßnahmen, mit denen die Einhaltung des Verhaltenskodex überprüft wird.

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen an den Bemühungen, Korruption und Mißwirtschaft in den durch sie geprüften öffentlichen Unternehmen aufzudecken, ebenfalls mitwirken. Dort, wo Erwartungen in gesetzlicher Form festgelegt sind, kann die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden in Form von Gesetzmäßigkeitsprüfungen (Ordnungsmäßigkeitsprüfung) zur Feststellung, wieweit der Rechenschaftspflicht genügt wurde, erfolgen.

Die wesentlichsten Voraussetzungen für eine Prüfung sind Unabhängigkeit und Kompetenz. Eine Oberste Rechnungskontrollbehörde muß von den zu prüfenden Regierungsstellen unabhängig sein. Weiters muß sie dem gesetzgebenden Organ berichtspflichtig sein. Die Oberste Rechnungskontrollbehörde muß über qualifizierte Mitarbeiter verfügen, die sowohl die erforderlichen fachlichen Kenntnisse als auch ein gutes Urteilsvermögen besitzen. Unabhängigkeit und Kompetenz sollten die Erstellung qualitativ hochwertiger Berichte ermöglichen und Vertrauen in die Obersten Rechnungskontrollbehörden schaffen. In vielen Ländern ist dies jedoch bei weiten noch nicht sichergestellt. So werden die Leiter einiger Oberster Rechnungskontrollbehörden durch die jeweilige Regierung ausgewählt und bestellt. Daher haben diese Behörden nicht jene Unabhängigkeit, die für eine ordnungsgemäße Berichterstattung erforderlich ist. Andere sind zwar bereit, das Erforderliche zu tun, erhalten aber nicht die Möglichkeit (z.B. finanzielle und personelle Mittel), die ihnen gestellten Aufgaben auch zu erfüllen.

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden können im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft jedoch auf jeden Fall eine wesentliche Rolle spielen. Der Leiter einer Obersten Rechnungskontrollbehörde kann sehr deutlich gegen Korruption und Mißwirtschaft Stellung nehmen. Eine Oberste Rechnungskontrollbehörde kann "beispielgebend" sein, indem sie

einen geeigneten Verhaltenskodex erarbeitet und empfiehlt und Richtlinien für die Finanzkontrolle erstellt. Wenn der gesetzliche Rahmen für die Regierungsgeschäfte keine Bestimmungen enthält, nach denen diese "durch ehrliches und gutgläubiges Handeln" zu führen sind, kann dieser Umstand selbst schon berichtswürdig sein. Man kann sich kaum vorstellen - wenngleich dies nicht völlig unmöglich ist - daß eine Regierung einen solchen Standpunkt nicht öffentlich unterstützen würde. Bestehen solche gesetzlichen Bestimmungen bereits, sollte eine Oberste Rechnungskontrollbehörde die Durchführung von Prüfungen ins Auge fassen, mit denen festgestellt werden kann, wie weit solche Bestimmungen auch eingehalten werden. Eine öffentliche Bekanntgabe von Prüfungsfeststellungen wäre jedoch eine äußerst heikle Sache. Es gibt aber durchaus Möglichkeiten, Fälle von Korruption und Mißwirtschaft aufzuzeigen (indem man die Art des Problems, seine Auswirkungen und möglichen Ursachen meldet, ohne irgendwelche Namen öffentlich bekanntzugeben, etc.). Eine Oberste Rechnungskontrollbehörde könnte auch Art und Umfang der durch die Regierung an das gesetzgebende Organ erfolgenden Meldungen über die zur Bekämpfung von Korruption und Mißwirtschaft getroffenen Maßnahmen prüfen.

Der Leiter einer Obersten Rechnungskontrollbehörde muß durch sein Verhalten selbst Vorbild sein. Prüfer benötigen auch ein gewisses Maß an juristischer Spezialausbildung. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten an der Feststellung und Meldung von Fällen von Korruption und Mißwirtschaft auf verschiedenste Weise mitwirken. Es gibt eine ganze Reihe von Möglichkeiten, wie eine Oberste Rechnungskontrollbehörde tätig werden kann. Sie reichen von einer öffentlichen Verurteilung von Korruption und Mißwirtschaft bis zur direkten Überprüfung und Meldung aufgedeckter Fälle. In Ländern, in denen die finanziellen Mittel sehr knapp sind, ist es sogar noch wichtiger, daß die Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Gewährleistung einer ehrlichen und effizienten Verwendung öffentlicher Gelder eine wichtige und unmittelbare Rolle spielen. Hier ist ihre aktive Beteiligung am Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft für die Stärkung des demokratischen Prozesses von entscheidender Bedeutung.

In der Vergangenheit war die Tätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden hauptsächlich darauf gerichtet, für staatliche Stellen unabhängige Gutachten und Stellungnahmen über die Genauigkeit der Finanzabschlüsse zu liefern und Korruption und Mißwirtschaft zu bekämpfen. Allmählich haben sich die Aufgaben der Prüfer jedoch über die reinen Finanzprüfungen, mit denen gewährleistet werden soll, daß die Rechnungsabschlüsse richtig sind und entsprechend den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung erstellt wurden, hinaus entwickelt. Der Aufgabenbereich der Prüfer hat sich vergrößert und beinhaltet nun auch Funktionsprüfungen, die die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Mittelver-

wendung beurteilen, sowie Gesetzmäßigkeitsprüfungen, in denen festgestellt wird, ob gesetzliche Bestimmungen und Verordnungen entsprechend eingehalten wurden.

In den neunziger Jahren kam es zu einer neuerlichen Ausweitung der Aufgaben und Funktionen der Obersten Rechnungskontrollbehörden. In entwickelten Ländern erwartet man im privaten Sektor von Prüfern, daß sie nicht nur wesentliche Fehler in den Rechnungsabschlüssen, sondern auch Fälle von Korruption in der Unternehmensleitung aufdecken und melden. Im öffentlichen Bereich wurde die Aufgabe des Prüfungswesens auf ethische Fragen, die sich aus Regierungsentscheidungen und -gepflogenheiten ergeben, ausgedehnt, insbesondere wenn Regierungen sich von den üblichen moralischen Grundsätzen und sozialen Werten entfernen. Im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft benötigen alle Regierungen dringend eine wirksame öffentliche Überwachungsstelle.

III. Maßnahmen der Vereinten Nationen im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft innerhalb der eigenen Organisation

Eine der wesentlichsten Neuerungen bei den Vereinten Nationen war die schrittweise Einführung eines neuen integrierten Management-Informationssystems (IMIS), das letzten Endes Online-Zugriff auf den Status aller finanzieller Transaktionen, auf personalbezogene Daten sowie Reise- und Beschaffungsdaten in einem integrierten System ermöglichen und etwa 8500 Mitarbeiter an Einsatzorten auf der ganzen Welt erfassen soll. IMIS automatisiert die Regeln und Verordnungen, nach denen Tausende Personal- und Finanzentscheidungen getroffen werden. Es überprüft Regeln und Anspruchsvoraussetzungen automatisch. Das System sieht vor, daß:

- alle Abweichungen von den durch das System errechneten Ansprüchen durch einen Beamten zu bearbeiten sind, der entsprechende Entscheidungskompetenz besitzt;
- bei jeder ein Personal- oder Finanzdokument betreffenden Handlung der Name des verantwortlichen Beamten vom System registriert wird;
- Zahlungsverpflichtungen in das System nur nach entsprechend genehmigter Vorausbelastung eingegeben werden können;
- alle Transaktionen Online geprüft werden können, da die gesamte Dokumentation in der Online-Datenbank vorhanden ist;

- alle als "Posten" bekannten Personalpositionen zu nicht mehr als 100% belastet werden können (ausgenommen beim UNDP);
- für alle vorgeschlagenen Finanztransaktionen ein gültiges Budgetkonto vorhanden sein muß und im Stadium der Vorbelastung zu prüfen ist, ob ausreichende Mittel zur Verfügung stehen;
- nur die höchsten Beamten des Office of Programme Planning, Budget and Accounts die Kompetenz haben sollen, hinsichtlich der Budgetmittelprüfung eigene Entscheidungen zu treffen.

Vom Standpunkt der Prüfer aus gesehen, bietet IMIS die folgenden Vorteile:

- Es beschleunigt durch den Zwang zur Einhaltung bestehender Regeln und Verordnungen seitens der Führungskräfte die Prüfprogramme von Gesetzmäßigkeitsprüfungen.
- Es hat einen leichter zugänglichen Prüfpfad geschaffen; es gewährleistet, daß alle Verträge, Buchungsunterlagen, Rechnungen, Personalmaßnahmen, etc. im System erfaßt werden und den Prüfern Online zugänglich sind und verringert dadurch den Umfang der vor Ort durchzuführenden Prüfungen;
- Es hat die Möglichkeiten von Mitarbeitern, eigene Entscheidungen zu treffen, wesentlich beschränkt und potentiellen Mißbrauch durch Erfassung des Benutzernamens bei jedem neu erstellten oder modifizierten Dokument verringert. Vom Standpunkt der Prüfer aus kann man die Verringerung der Möglichkeiten, freie Entscheidungen zu treffen, als eines der wichtigsten Merkmale des neuen Systems betrachtet werden.

Der vom Sekretariat eingeleitete Reformprozeß sowie dessen Bemühungen um eine verbesserte Rechenschaftspflicht haben auch ein Umdenken hinsichtlich des Zweckes und des Umfanges der Überwachungsaufgaben erforderlich gemacht. Während die interne Leitung hinsichtlich der Bemühungen um eine Bekämpfung von Mißwirtschaft und mißbräuchlicher Verwendung von UN-Geldern entschlossen vorgegangen ist, hat auch die Vollversammlung der Vereinten Nationen die Organisation dringend aufgefordert, Maßnahmen gegen Korruption und Mißwirtschaft zu ergreifen.

Bis 1993 wurden die wichtigsten internen Überwachungsfunktionen des Sekretariats durch Stellen des Department of Administration and Management (DAM) wahrgenommen. "Zu- folge von Behauptungen (oder Mißwirtschaft) und nachgewiesenen Fällen von Fehlverhalten

brachten die Mitgliedsstaaten ihre Besorgnis hinsichtlich der Finanzgebarung der Vereinten Nationen zum Ausdruck und kritisierten die Unzulänglichkeiten der internen Kontrolle bzw. deren zuweilen völliges Fehlen". Wie im ersten Abschnitt bereits erwähnt, schuf die Vollversammlung daraufhin eine neue Stelle, das Office of Internal Oversight Services (OIOS).

Ein wesentliches Merkmal des OIOS ist seine weitgehende Unabhängigkeit. Das OIOS ist nicht, wie dies in der Vergangenheit bei den Funktionen Interne Revision, Evaluierung und Programmüberwachung der Fall war, dem Department of Administration and Management unterstellt. Das Büro ist sowohl körperlich als auch organisatorisch vom Department of Administration and Management unabhängig. In der Praxis stellt das OIOS eine Erweiterung der herkömmlichen Funktionen der Internen Revision dar, die üblicherweise dem Management berichtspflichtig und verantwortlich ist. Obwohl das Office direkt dem Generalsekretär untersteht, erwartet die Vollversammlung, daß es bei der Durchführung seiner Aufgaben seine operative Unabhängigkeit bewahrt. Kein Sekretariatsbeamter kann OIOS an der Durchführung von Maßnahmen, die durch sein Mandat gedeckt sind, hindern. Die Berichte von OIOS sind weiters ohne Änderungen mit einem Begleitschreiben des Generalsekretärs an die Vollversammlung "zu übermitteln". OIOS legt der Vollversammlung (durch den Generalsekretär) jedes Jahr einen Tätigkeitsbericht mit Analysen und einer Zusammenfassung vor. Dieser Bericht zeigt alle wesentlichen Probleme, Fälle von Mißbrauch und Mängel in der Verwaltung eines Programms oder einer Unternehmung auf und gibt Empfehlungen zu deren Beseitigung. Der Bericht nennt auch jene Fälle, in denen solchen Empfehlungen nicht Folge geleistet wurde.

Nach Gesprächen mit dem Staff Union Committee erklärte der Leiter von OIOS, daß:

- Jeder Mitarbeiter, der sich mit Beschwerden, Kritik und Hinweisen zu Mißwirtschaft, Verschwendung oder Mißbrauch meldet, den vollen Schutz seiner Dienststelle genießt; und daß
- Er sich direkt an Vorgesetzte wenden würde, um sicherzustellen, daß Mitarbeiter, die an OIOS Meldungen machen, keine Vergeltungsmaßnahmen zu befürchten haben.

OIOS arbeitet an der Schaffung von Schutz- und Unterstützungsmechanismen für sogenannte "Whistleblower", d.h. Mitarbeiter, die ihre eigene Dienststelle "anschwärzen", und unterhält eine 24 Stunden-Hotline, über die Mitarbeiter Fälle von Mißbrauch, Verschwendung, betrügerische Handlungen durch Führungskräfte und andere Formen von Korruption melden können. Anfang 1996 begann OIOS mit der Herausgabe eines Nachrichtenblattes zur regelmäßigen Information der Mitarbeiter zu Fragen des Überwachungswesens. Unter dem

Titel "Fraud Alert: Money Transfer Confidence Schemes" wurde beschrieben, wie Betrüger an bestimmte Mitarbeiter herantreten, und vor den Gefahren gewarnt, die mit internationalen Schwindelgeschäften, wie etwa "Advance Fee Fraud" (Betrug mit im voraus zahlbaren Gebühren), verbunden sind.

Mit Einrichtung des OIOS wurde die herkömmliche interne Prüffunktion in zwei Richtungen erweitert, nämlich um eine Kontrolle der Wirtschaftsführung und der Umsetzung von Empfehlungen:

- (i) Kontrolle der Wirtschaftsführung: die zwei klassischen Prüfungen – Finanz- und Gesetzmäßigkeitsprüfung – wurden nun durch eine stärkere Betonung der Wirtschaftlichkeitskontrolle ergänzt, wobei der Schwerpunkt auf der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Geschäftstätigkeit, Systemen und Verfahren liegt. Die Audit and Management Consulting Divisions wurden um eine neue Dienststelle, die Management Consulting Section, erweitert, deren Grundsatz lautet, daß alle größeren Prüfaufträge auch eine Kontrolle der Wirtschaftsführung beinhalten müssen. Man bemüht sich nun vermehrt, Problemen schon vor ihrem Auftreten vorzubeugen.

Trotz dieser neuen Aufgabe nimmt das OIOS nicht am Entscheidungsprozess auf Führungsebene teil. So wird in einem Bericht der Joint Inspection Unit mit dem Titel "Accountability, Management Improvement and Oversight in the United Nations System (JIU/REP/95/2)" folgendes angemerkt: "Wenngleich die internen Aufsichts- und Managementdienste wertvolle Anregungen bieten können, liegen Rechenschaftspflicht sowie Verantwortung für die Leistungserbringung innerhalb der Organisation bei den Führungskräften, den Programmverantwortlichen und den sonstigen Mitarbeitern". Bei den Vereinten Nationen beschäftigen sich die Prüfer nun intensiver als bisher mit Analysen, die auf eine vorbeugende Verhinderung von Mißbrauch abzielen, sowie mit Verfahrensüberprüfungen.

- (ii) Umsetzung: Im Rahmen seines Aufgabenbereiches wird von OIOS verstärktes Augenmerk auf die Umsetzung von Prüfungsempfehlungen gelegt. Bis vor kurzem galten Prüfaufträge als abgeschlossen, sobald die geprüfte Stelle eine Empfehlung angenommen hatte. Das AMCD setzt seine Aufsichtstätigkeit nun so lange fort, bis die angenommenen Empfehlungen auch tatsächlich voll verwirklicht sind. Aufgrund der neuen Regelungen haben die Programmleiter für deren prompte Umsetzung zu sorgen und OIOS quartalsweise über den Stand der Durchführungsbemühungen zu berichten. Ein Prüfungsauftrag gilt erst dann als abgeschlossen, wenn das AMCD ausreichende Nachweise dafür hat, daß alle Empfehlungen umgesetzt wurden.

IV. Die Erfahrungen der Vereinten Nationen bei der Unterstützung von Entwicklungsländern im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft

Die Vereinten Nationen haben mehr als vier Jahrzehnte Erfahrung bei der Unterstützung von Entwicklungsländern in deren Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft. In dieser Zeit erhielten die Entwicklungsländern Hilfestellung bei der Verbesserung der staatlichen Finanzgebarung. Viele der Umstände, die in Entwicklungsländern zu Verschwendung, Betrug und Mißbrauch führen, sind nicht notwendigerweise systembedingt, sondern personalbedingt. Eine Mißachtung der Rechenschaftspflicht und der Grundsätze einer ordentlichen Verwaltung sind oft auf ungenügende Ausbildung, schlechte Bezahlung und natürlich auch politische Umstände zurückzuführen.

In den Entwicklungsländern kommen Fälle von Mißbrauch und Mißwirtschaft vielfach in den gleichen Bereichen vor wie in den entwickelten Ländern, wie etwa im Beschaffungswesen, in der Zoll- und Steuerverwaltung und bei der Beförderung und Auswahl von Mitarbeitern. Einige Bereiche von Korruption und Verschwendung sind jedoch aufgrund der Natur der Sache in Entwicklungsländern häufiger anzutreffen. Solche Länder haben häufig strengere Devisenkontrollen. Sie haben auch Zugang zu vom Ausland finanzierten Projekten, die es privilegierten Personen ermöglichen können, zu Schulungen und Tagungen ins Ausland zu reisen.

A. Korruption und Mißwirtschaft bei nicht über den Staatshaushalt finanzierten Projekten

Zu Finanzierungen außerhalb des ordentlichen Staatshaushaltes kommt es dann, wenn Geber feststellen, daß die Durchführung eines Programms durch unzureichende staatliche Umsetzungsmechanismen behindert wird. In solchen Fällen leiten Geber ihre Mittel über eine nichtstaatliche Organisation (NGO) oder eine unabhängige Projektstelle. Zur Projektfinanzierung veranlassen die Geber direkte Überweisungen auf bei einer Bank bestehende Geschäftskonten. Einflußreiche Geber können eine Regierung auch dazu bewegen, ihren Beitrag zu "Hilfs-"projekten in Form monatlicher Direktüberweisungen auf Geschäftskonten zu leisten.

Der Begriff "öffentliche Gelder" ist in den Finanzgesetzen des Gaststaates üblicherweise so definiert, daß er auf die durch den nationalen Haushalt bereitgestellten Mittel beschränkt ist. In den den Staatsdienst regelnden Gesetzen, nach denen Staatsbedienstete für Veruntreuung oder mißbräuchliche Verwendung von öffentlichen Geldern strafrechtlich verfolgt werden können, wird dieselbe Definition verwendet. Staatsbedienstete sind sich dieser Einschränkung

hinsichtlich einer strafrechtlichen Verfolgung - insbesondere im Zusammenhang mit Gebergeldern, die sich auf Geschäftskonten von Projektstellen und NGOs befinden - voll bewußt.

Die den Projektstellen und NGOs als direkte Ansprechpartner zugeteilten Staatsbeamten, die Mittel veruntreuen, wissen, daß eine strafrechtliche Verfolgung unwahrscheinlich ist. Es gibt schwerwiegende Indizien dafür, daß es auch tatsächlich zu Unterschlagungen durch Staatsbedienstete und Mitarbeiter anderer ausführender Stellen kommt. Da die Mittel nicht klar zuzuordnen sind, ist eine Analyse, wessen Gelder – die des Gebers oder die des Staates – mißbräuchlich verwendet wurden, unmöglich.

Die Dienststelle des Auditor General ist gesetzlich verpflichtet, die staatlichen Beiträge zur Projektfinanzierung zu prüfen. Die Dienststelle ist unterbesetzt and steht hinsichtlich der Beschäftigung qualifizierter Mitarbeiter mit einer großen Anzahl von durch Gebergelder finanzierten Projektstellen (mit einem Gehaltsgefälle von bis zu 1:20 zugunsten der bei einem mit Gebermitteln finanzierten Projekt Beschäftigten) in Konkurrenz. Weiters muß der Stab des Auditor General mit Rechnungsabschlüssen und Unterlagen arbeiten, die nur von nicht im Staatsdienst beschäftigten und ihm somit nicht unterstehenden Personen geliefert werden können, oder von den Staatsbediensteten, die als Ansprechpartner bestellt wurden und oft kaum Motivation für eine Zusammenarbeit haben.

Unter diesen Gegebenheiten ist eine Erweiterung der Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden nicht anzustreben. Hier wäre eher eine Reduktion der von Geberländern und-organisationen außerhalb des Staatshaushaltes zur Verfügung gestellten Mittel zu empfehlen. Es trifft zu, daß die von Gebern geplanten Entwicklungsprogramme die Aufnahmefähigkeit schwacher Regierungsstellen oft überfordern. Doch auch wenn es verlockend erscheint, Geberprogramme durch eine direkte Überweisung von Mitteln auf im wesentlichen private Bankkonten zu finanzieren, wird damit bisweilen nur das Gegenteil erreicht. Mittel, mit denen nationale Entwicklungsprogramme gefördert werden sollen, werden von öffentlich Bediensteten abgezweigt, ohne daß die Bevölkerung den beabsichtigten Nutzen daraus ziehen kann.

Wenn die Steuerzahler in den Geberländer von Veruntreuungsfällen erfahren, können sogar zukünftige Entwicklungsprojekte gefährdet sein, da der Bevölkerung dann der Zugang zu Entwicklungshilfemitteln in Zukunft möglicherweise sogar verwehrt wird. Wegen der beschränkten Möglichkeiten des Auditor General, die anteiligen staatlichen Mittel zu prüfen und der geringen Wahrscheinlichkeit einer strafrechtlichen Verfolgung von Staatsbediensteten, die

solche Mittel veruntreuen, sollten Geber es vermeiden, Gelder am Staatshaushalt des Gastlandes vorbei in das Land zu überweisen.

B. Korruption und Mißwirtschaft bei Schulungen im Ausland

Berufliche Weiterbildung und Investitionen in Humankapital sind für die Zukunft von Entwicklungsländern und entwickelten Ländern zweifellos von höchster Bedeutung. Leider kommt es jedoch häufig zu einer Verschwendung und mißbräuchlichen Verwendung der den Entwicklungsländern für Ausbildungszwecke zur Verfügung stehenden wertvollen, aber beschränkten Mittel. Es ist Verschwendung, einen hohen Regierungsbeamten zu einer Tagung zu schicken (d.h. einen Beamten mit wenig oder keiner Erfahrung im Prüfungswesen oder ohne Computerkenntnisse zu einer Konferenz über Rechnungsprüfung oder EDV zu entsenden), wo es sinnvoller wäre, einen Fachmann zu delegieren. Ein inhaltlich oder fachlich versierter Beamte könnte aus der Schulung mehr Nutzen für seine Arbeit ziehen und auch zu der Tagung selbst einen wertvolleren Beitrag leisten.

Bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen, wo der Schwerpunkt auf der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Tätigkeit liegt, bedeutet eine Verschwendung von knappen Schulungsmitteln zumindest schlechtes Management. In einem Bericht über eine Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde vor kurzem aufgezeigt, daß die Prüfer eines \$ 10-Millionen-Projektes ernste Bedenken hinsichtlich der Führung eines Sonderkontos, das zur Auszahlung von Projektmitteln eingerichtet worden war, zum Ausdruck brachten. Die Prüfer führten eine genaue Überprüfung des Sonderkontos durch und stellten fest, daß unverhältnismäßig große Mittel für Schulungen im Ausland und den Ankauf von Fahrzeugen aufgewendet wurden. Solche Fälle von Mißbrauch kommen sehr häufig vor.

Der Auswahlprozeß für durch Projektmittel finanzierte Stipendiaten wird oft eher durch politischen Einfluß und Bestechung als durch Leistung bestimmt. Oft ist der Anteil der Mittel, die für Reise- und Aufenthaltskosten erforderlich sind, in Vergleich zu den Schulungs- oder Lehrgangskosten selbst sehr hoch. Ein Beamter, der zur Erlangung eines Universitätsabschlusses mit Projektmitteln nach Neuseeland reiste, kampierte auf dem Universitätsgelände in einem Zelt und sparte eisern seine für Unterbringung und Essen gedachten Diäten. Nach Rückkehr in sein Heimatland hatte er genug gespart, um aus dem Staatsdienst austreten und einen erfolgreichen eigenen Betrieb eröffnen zu können.

Er aber kam wenigstens wieder zurück und nutzte einen Teil dessen, was er gelernt hatte, zum Nutzen seiner Landsleute und zu seinem eigenen! Der Verlust wiegt noch viel schwerer, wenn

eine mit Hilfgeldern ausgebildete Person nicht nur nicht in den Staatsdienst, sondern nicht einmal in ihr Heimatland zurückkehrt.

Wo die Möglichkeiten eine Schulung in Finanzmanagement über Online-Verbindungen stärker genutzt werden, wird es weniger Möglichkeiten und auch weniger Anreiz geben, im Auswahlverfahren unzulässigen Einfluß auszuüben, da die mit einer Schulung im eigenen Land verbundenen finanziellen Vorteile weniger Anlaß zu Mißbrauch bieten als Reisen und Studienaufenthalte im Ausland.

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden können durch Förderung einer Ausbildung im Prüfungs- und Rechnungswesen im eigenen Land durch Online-Kurse, die zu Abschlüssen führen oder der beruflicher Weiterbildung dienen, beispielgebend wirken. Die von den Vereinten Nationen erarbeitete "System-wide Special Initiative on Africa" hat ihren Schwerpunkt unter anderem auf dem Ausbau der Informationsnetze und Telekommunikationssysteme in Afrika. Im August 1996 gaben das United Nations Development Programme (UNDP) und Hewlett-Packard den Abschluß einer Vereinbarung bekannt, in deren Rahmen sie es Entwicklungsländern auf der ganzen Welt ermöglichen wollen, Zugang zu einem weiten Spektrum von Informationstechnologie, Beratungs- und Supportleistungen und damit einer breiten Nutzung von Internet und Computersystemen zu erhalten. Ein Zugang zum Internet und vermehrte Schulungsmöglichkeiten werden es eher leistungsstarken Personen als solchen mit guten Beziehungen ermöglichen, berufliche Laufbahnen im Rechnungswesen und in der Rechnungsprüfung zu ergreifen und Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten in den Entwicklungsländern zu erlangen.

2. Weltbank: Allgemeine Gesichtspunkte der Korruptionsbekämpfung

Wirtschaftliche und finanzielle Wirksamkeit der Korruption

In seiner Ansprache anlässlich der Jahrestagung 1996 rief der Vorsitzende der Weltbank, James Wolfensohn, zum international konzertierten Kampf gegen die Korruption auf. Unter anderem erklärte er:

- Als Teil einer neuen Übereinkunft werde die Weltbank ihren Kunden bei der Stärkung ihres Finanzsektors sowie bei der Reformierung ihrer Ausgabenprogramme Unterstützung bieten.
- Man müsse sich mit Fragen der wirtschaftlichen und finanziellen Wirksamkeit auseinandersetzen, aber sich ebenso mit Themen wie Transparenz, Rechenschaftspflicht und institutioneller Leistungsfähigkeit befassen.
- Und man müsse sich mit dem Krebsgeschwür der Korruption auseinandersetzen.

Korruption

- bedeutet eine Mittelverschiebung von Arm zu Reich,
- erhöht die Kosten für die Betriebsführung,
- führt zu einer Verzerrung der öffentlichen Ausgaben und
- wirkt sich negativ auf die Attraktivität für ausländische Investoren aus.

Korruption bedeutet auch

- eine Verschlechterung der Position zur Inanspruchnahme von Auslandshilfeprogrammen und humanitärer Hilfe und stellt
- ein schwerwiegendes Hindernis für eine solide und gerechte Entwicklung dar.

Lösungen für das Problem der Korruption können nur auf nationaler Basis gefunden werden – die jeweiligen Führungspersönlichkeiten müssen Stellung beziehen, desgleichen kommt der Gesellschaft als solches eine zentrale Rolle zu.

Die Weltbank wird

- Ländern bei der Umsetzung nationaler Programme zur Korruptionsverhütung Hilfestellung leisten,
- internationale Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung und zur Erarbeitung von freiwillig einzuhaltenden Verhaltensrichtlinien für Unternehmen und Investoren in der industrialisierten Welt unterstützen.

Darüber hinaus wird die Weltbank

- Regierungen, die die Korruption bekämpfen wollen, mit Rat und Unterstützung zur Seite stehen
- in den von ihr unterstützten Programmen keine Korruption dulden und
- Schritte unternehmen, um zu gewährleisten, daß ihre eigenen Handlungen weiterhin den höchsten Ansprüchen an Redlichkeit und Rechtschaffenheit gerecht werden.

Korruptionsbekämpfung

Sogar in der Weltbank selbst besteht ein Risiko

- Die Weltbank ist nicht gegen betrügerisches Verhalten gefeit - alle ihre Teilorganisationen sind diesem Risiko ausgesetzt.
- Es steht dabei viel auf dem Spiel - sowohl Finanzielles als auch der Ruf der Organisation.
- Die Mitarbeiter der Weltbank sind der Öffentlichkeit, den Aktionären, externen Geldgebern, die Mittel in Treuhandfonds einzahlen, und – was am allerwichtigsten ist – ihren Kunden, den Armen aus den Entwicklungsländern, gegenüber verpflichtet, die Korruption zu bekämpfen.
- In einigen Teilorganisationen der Weltbank mögen rasche Veränderungen, Personalabbau oder -einsparungen, Mittelknappheit, zunehmende Dezentralisierung, usw. zur Verärgerung von Mitarbeitern beigetragen haben, daher wird es auch unter den Mit-

arbeitern der Weltbank einige geben, die dem Profil des „Betrugsanfälligen“ entsprechen.

- Daher kann sich die Weltbank nicht länger nur auf eine „ehrenhafte Unternehmenskultur“ verlassen, um Ehrlichkeit und Integrität zu gewährleisten.

Verhütung - Aufdeckung

- Weil sich die Aufdeckung besonders schwierig gestaltet, und auch der Schaden schon angerichtet ist, sobald ein Betrug einmal vorgenommen wurde, sollte der Schwerpunkt der Aktivitäten eher auf der Verhütung als auf der Aufdeckung liegen.
- Erstens sollten die einzelnen Einrichtungen die Verantwortlichkeit der Führungsebene in den Vordergrund stellen: Es muß den Führungskräften bewußt sein, daß die Aufsicht über finanzielle Transaktionen nicht zusätzliche Arbeit, sondern eine ihrer Hauptaufgaben darstellt.
- Zweitens muß die Führungsebene auch die angemessene „moralische Haltung an der Spitze“ stärken und vorgeordnete, auf Verhütung ausgerichtete Kontrollmaßnahmen setzen (Eine Warnung: Dezentralisierung führt zur Schwächung von Kontrollmechanismen: die typische institutionelle Aufdeckungsarbeit oder Nachkontrolle wird von manchen Führungskräften vielleicht nicht wahrgenommen).
- Im Rahmen der Korruptionsbekämpfung sollte auch das Problembewußtsein aller Mitarbeiter für betrügerische Handlungen förderliche Situationen gestärkt und die mit finanziellen und verwaltungstechnischen Aufgaben betrauten Mitarbeiter zur Überprüfung von zweifelhaften Transaktionen ermächtigt werden.
- Bei der Korruptionsverhütung werden die beiden Vorbedingungen für betrügerische Handlungen, nämlich Motiv und Gelegenheit, bewertet und dann entsprechend den Gegebenheiten Schritte gesetzt.

Der Aufgabenbereich der internen Prüfungsabteilung (IAD)

- Die IAD veranstaltet Seminare für verschiedene Kategorien von Mitarbeitern und ermutigt Organisationseinheiten zur Durchführung von Eigenbewertungen ihrer Kontrollmechanismen.

- Für die Mitarbeiter der IAD werden sowohl intern als auch extern Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung geboten.
- Die angewendete Methodik räumt sowohl Theorie als auch Fallstudien den gleichen Stellenwert ein
- Die mit der Überprüfung des Personals befaßten IAD-Mitarbeiter lernen, Warnsignale, Indikatoren für betrügerische Handlungen sowie bekannte Muster und Abläufe zu erkennen.
- Je nach Bedarf werden auch Fachkräfte von außerhalb der Behörde zur Mitarbeit herangezogen
- Prüfungsrichtlinien und Pläne werden vor dem Einsatz auf ihre Ausrichtung untersucht: viel zu häufig ist die Prüfungsarbeit ausschließlich auf Aufdeckung ausgelegt, daher ist die IAD bestrebt, auch die Mittel zur „vorgeordneten“ Kontrolle zu bewerten.
- Ebenso ist die IAD bemüht, nicht das Wesentliche aus den Augen zu verlieren, nämlich die Ursachen für viele betrügerische Handlungen, wie zum Beispiel die Trennung von Verantwortungsbereichen.
- Weitere Initiativen der IAD beschäftigen sich mit der Einrichtung einer Hotline zu moralischen Fragen, einer Strategie zur Stärkung des moralischen Bewußtseins einschließlich der Festlegung einer Strategie zur Betrugsbekämpfung
- Einrichtung einer Konzept-Hotline
- Außenstellen nehmen erste Anrufe entgegen und leiten sie dann an die Weltbank weiter

Kreditnehmer - MÖGLICHE AUFGABEN von ORKBn

Bewertung des moralischen Klimas und der eingesetzten Kontrollmechanismen

Integrität und Moral

Es müssen zunächst einmal die richtigen Fragen gestellt werden:

- Gibt es einen Verhaltenskodex für Politiker und Beamte?

- Fördert die Regierung eine angemessene „moralische Haltung an der Spitze“?
- Werden Politiker und Beamte nach ihrer Integrität beurteilt?
- Ist bei den mit dem Personal, mit Kunden, Lieferanten und der Öffentlichkeit abgewickelten Aktivitäten Transparenz gegeben?
- Besteht bei Politikern und Beamten die Tendenz, Kontrollmechanismen außer Kraft zu setzen?
- Wird Druck ausgeübt, Kontrollmechanismen zu umgehen?

Bewertung der Unabhängigkeit einer ORKB

- Nach welchem Verfahren wird der ORKB-Leiter ernannt/seines Amtes enthoben?
- Wem ist die ORKB berichtspflichtig?
- Werden die Berichte der ORKB veröffentlicht?
- Welche Schritte werden nach Abgabe einer negativen Stellungnahme der ORKB veranlaßt?
- Gibt es Richtlinien und Normen für die Arbeit der ORKB?
- Wer bewilligt den Haushalt der ORKB?

Bewertung der Grundeinstellung und des Arbeitsstils der Regierung und der Spitzen des Verwaltungsapparats

- Besteht eine angemessene Zusammenarbeit zwischen Regierung und staatlicher Verwaltung?
- Werden Korruptionsrisiken in Kauf genommen?
- Besteht eine vernünftige Einstellung zur Rechenschaftspflicht, zur Kontrollfunktion, usw.?

Bewertung der Zweckmäßigkeit von Personalpolitik und damit verbundenen Praktiken

- Besteht Transparenz bei der Anstellung von Mitarbeitern, bei Disziplinarmaßnahmen, usw.?
- Werden gegen korrupte Politiker, Beamte, Unternehmen Schritte gesetzt?
- Werden Verhaltensnormen und andere Richtlinien durchgesetzt?

Bewertung von Korruptionsrisikofaktoren

- Finden Korruptionsrisikofaktoren Berücksichtigung in Strategien, Planungen, Haushaltentwürfen?
- Werden Informationen über Korruptionsrisikofaktoren weitergegeben?
- Gibt es entsprechende Gesetze gegen korrupte Handlungen?
- Kommen derartige Gesetze mit entsprechendem Nachdruck zur Anwendung?

Kommunikation und Information

- Sind die Pflichten und Verantwortlichkeiten von Politikern und Beamten festgelegt?
- Haben die ORKB, die Gerichte, die Presse, usw. Möglichkeiten, über Korruptionsfälle zu berichten?
- Werden Beamte ermutigt, Korruptionsfälle anzuzeigen und Vorschläge zur Korruptionsverhütung zu unterbreiten?

Überwachung

- Verschafft sich die ORKB (und andere Einrichtungen) regelmäßig Unterlagen über die zur Korruptionsverhütung eingesetzten Kontrollmechanismen?
- Erweist sich die Regierung als empfänglich gegenüber den Empfehlungen der ORKB?
- Sind Politiker und Beamte verpflichtet, regelmäßig darzulegen, ob sie die bestehenden Verhaltensregeln befolgen?
- Sind Politiker und Beamte verpflichtet, regelmäßig darzulegen, ob sie kritische Kontrollaufgaben wahrgenommen haben?

Korruption bei Projekten der Weltbank - ein Beispiel

Ein Fachausbildungsprojekt

Zu Beginn des Vorhabens wurden das Projektkonto, das Sonderkonto und das Zinsenkonto eingerichtet. Es wurde auch noch ein viertes Konto eingerichtet, worüber die Weltbank jedoch nie offiziell in Kenntnis gesetzt wurde und welches auch nie einer Prüfung unterzogen wurde. Im Rahmen von Überwachungsaufträgen entdeckte die Weltbank eine Reihe von mißbräuchlichen und offensichtlich betrügerischen Rechnungsführungspraktiken, die schwerwiegende negative Auswirkungen auf die erfolgreiche Durchführung des Projekts zeitigten.

Projektkonto

Feststellungen

- Beschaffung von nicht vordringlich erforderlichen und/oder unnötigen Posten
- überhöhte Zahlungen für Warenlieferungen
- überhöhte Zahlungen für Dienstleistungen - lokale Berater
- Beschaffung von Waren und Dienstleistungen von ungeeigneten Lieferanten
- mißbräuchliche Mittelüberweisungen
- unzureichende Finanzkontrolle

Schlußfolgerungen

- Stark überhöhte Preise wurden von der mit der Projektdurchführung betrauten Abteilung und dem mit den Ausschreibungen befaßten Ausschuß ohne Bedenken akzeptiert.
- Fremdwährung war zu Zwecken der örtlichen Beschaffung von Waren und Dienstleistungen in Lokalwährung umgewechselt worden, d.h. Mittel der Weltbank wurden anstelle von Gegenwertmitteln verwendet.
- Zahlreiche Ausgaben wurden nicht abgerechnet.
- An ungeeignete Lieferanten wurden umfangreiche Aufträge zu überhöhten Preisen erteilt.
- Überweisungen großer Summen waren nicht vollständig belegt worden.

Sonderkonto

Feststellungen

- Umwechslung von Dollar in Lokalwährung sowie Zweckentfremdung von Geldmitteln
- unrechtmäßige Entnahmen vom Sonderkonto, Einsatz von Mitteln der Weltbank anstelle von Gegenwertmitteln, sowie Zweckentfremdung von Geldmitteln
- mißbräuchlicher Einsatz von Mitteln des Sonderkontos

Schlußfolgerungen

Die mit der Projektdurchführung betraute Abteilung

- verwendete Mittel des Sonderkontos anstelle von Gegenwertmitteln der Regierung,

- transferierte Mittel vom Sonderkonto auf das Projektkonto, wo diese zur augenscheinlich betrügerischen Beschaffung von Waren und Dienstleistungen verwendet wurden,
- setzte Mittel des Sonderkontos zu den Anweisungen und Richtlinien der Weltbank widersprechenden Zwecken ein,
- zahlte Mittel auf das Projektkonto ein, die eigentlich auf das Sonderkonto zurück-transferiert hätten werden sollen.

Zinsenkonto

Feststellungen

- Reisespesen und Nebenkosten ohne entsprechende Belege oder spätere Aufnahme in die Buchhaltung
- Dollarbeträge wurden bar abgehoben und in Lokalwährung wieder einbezahlt
- Unregelmäßigkeiten bei Überweisungen von Geldmitteln zwischen den Konten der mit der Projektdurchführung betrauten Abteilung

Schlußfolgerungen

- zweifelhafte Reisespesen
- zweifelhafte Überweisungen auf nicht geprüfte Konten
- Valutierungsgewinne bei Überweisungen

WELCHE SCHLÜSSE SIND DARAUS FÜR DIE ZUKUNFT ZU ZIEHEN?

- Genaue Richtlinien für die Rechnungsführung sind unabdingbar.
- Die Überwachungsfunktion der Weltbank muß verstärkt werden.
- Kleinigkeiten sind wichtig.

Indikatoren für Bestechung und Interessenskonflikte

Die Association of Certified Fraud Examiners (deren Mitglied die IAD ist) hat ein Weißbuch über die Warnsignale für Bestechung und Interessenkonflikte herausgebracht. Da bei Bestechungstransaktionen ein Wertgegenstand zur Beeinflussung einer geschäftlichen Entscheidung den Besitzer wechselt, können die Warnsignale als Indikatoren angesehen werden.

Der korrupte Käufer

- nimmt (manchmal ganz offen) unangemessene Geschenke, Reisen oder Unterhaltungsangebote an
- lebt über seine Verhältnisse
- stellt plötzlichen Reichtum zur Schau
- löst seine finanziellen Probleme (zahlt z.B. Schulden zurück)
- betreibt verdeckte Geschäfte (zur Entgegennahme und Verschleierung von Zahlungen)
- wickelt alle mit dem verdächtigten Lieferanten in Zusammenhang stehenden Angelegenheiten ab, obwohl dies außerhalb oder unterhalb seines normalen Aufgabenbereichs liegt
- begünstigt den verdächtigten Lieferanten im Auswahlverfahren, gestattet Vertragswidrigkeiten ohne Strafzahlungen, usw.
- tätigt Käufe über einen unnötigen Agenten oder Mittelsmann (ein bequemer Zahlungskanal)

Der korrupte Lieferant

- wird nach nicht ordnungsgemäßen Kriterien ausgewählt (z.B. einzige Quelle anstatt einer Ausschreibung)
- verlangt unmäßig hohe Preise
- erhält ein unüblich hohes Auftragsvolumen
- liefert schlechte Qualität
- erhält ohne Schwierigkeiten und häufig die Bewilligung zur Änderung von Aufträgen und für Preiserhöhungen
- mißbraucht in anderer Art und Weise das Geschäftsverhältnis ohne Sanktionen durch den Käufer

Sieben Schritte zur Untersuchung eines Falls von Bestechungsverdacht - Maßnahmenmethodik

- Im Falle einer vertraulichen Information sollte der Informant einer umfassenden Befragung zum Sachverhalt unterzogen werden.
- Interne Dokumente und Daten sollten einer Untersuchung unterzogen werden, um festzustellen, ob es Indikatoren für Bestechung gibt.
- Die verdächtigten Parteien sollten einer Hintergrundüberprüfung unterzogen werden.

- Vertrauenswürdige Untergebene verdächtigter Angestellter sollten befragt werden.
- Nicht beauftragte Lieferanten sollten befragt und zur Bereitstellung von Unterlagen aufgefordert werden.
- Verdächtige Lieferanten sollten befragt und zur Bereitstellung von Unterlagen aufgefordert werden.
- Erst nachdem alle obengenannten Punkte erfüllt sind, sollte der verdächtige Angestellte befragt und zur Bereitstellung von Unterlagen aufgefordert werden.

**3. Kommission der EU:
Aktionsprogramm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
gegen Korruption und Mißwirtschaft**

Einleitung

Es ist mir eine Ehre und ein Vergnügen, auf dieser Tagung der obersten Kontrollbehörden sprechen zu dürfen. Ihre Einladung veranschaulicht das große und gemeinsame Interesse der internen und externen Prüfer, im Kampf gegen Betrug, Korruption und Mißwirtschaft zusammenzuarbeiten.

Mein heutiges Thema ist das "Aktionsprogramm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Korruption und Mißwirtschaft". Ich möchte Ihnen schildern, wie wir uns in der Europäischen Union gegen Betrug und Korruption, d.h. gegen den Feind innerhalb und außerhalb der Union, schützen.

Welches Ausmaß haben diese Phänomene in der Europäischen Union angenommen?

Ich muß Ihnen ganz offen gestehen, daß wir es nicht wissen. Feststeht indessen, daß

- es der organisierten Kriminalität innerhalb von zehn Jahren gelungen ist, ihren weltweiten Jahresumsatz auf mittlerweile rund 750 Milliarden \$ zu versechsfachen;
- der aufgedeckte Betrug zum Nachteil des Haushalts der Europäischen Union 85 Milliarden ECU oder 107 Milliarden \$ ausmacht, d.h. rund 1,4 % des gesamten Haushalts;
- nach einer 1988 veröffentlichten Studie der Kommission die öffentlichen Aufträge den europäischen Steuerzahler jährlich 20 Milliarden ECU oder 25 Milliarden \$ weniger kosteten, wenn die Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen eingehalten würden.

Diese Zahlen sind zwar durchaus interessant, aber weniger wichtig als die Tatsache, daß es ein erhebliches Maß an Betrug und Korruption gibt.

Statistiken legen nahe, daß es in einigen Teilen der Welt mehr Betrug und Korruption gibt als in anderen, beide aber überall vorkommen und überall im Grunde die gleichen Schutzmaßnahmen getroffen werden.

Was unternimmt die Europäische Union? Was unternimmt vor allem die Europäische Kommission, da sie nach dem Vertrag für den Vollzug ihres 100-Milliarden- $\text{\$}$ -Haushalts zuständig ist?

Als Präsident Santer im Januar 1995 dem Europäischen Parlament die neue Kommission vorstellte, versprach er, "Finanzmanagement und Verwaltungsstruktur der Kommission zu verbessern". Kurz danach leitete die Kommission unter der Federführung der für Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung zuständigen Kommissarin Gradin und des für Haushalt und Verwaltung zuständigen Kommissars Liikanen die Initiative "Effizientes Finanzmanagement 2000" (SEM 2000) ein. Deren erste Phase betraf die interne Finanz- und Mittelverwaltung und die zweite Phase mögliche Änderungen der Verfahrens- und Rechtsvorschriften. Die dritte Phase besteht aus einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, um die finanzielle Kontrolle der Haushaltsmittel der Europäischen Union, die zu 80 % in und von den Mitgliedstaaten verwaltet und ausgegeben werden, zu verbessern.

Wir stehen vor der schwierigen Frage, wie eine erst seit Anfang der fünfziger Jahre bestehende Gemeinschaft, die von sechs auf neun und dann von 10 auf 15 Mitglieder angewachsen ist, in einer verhältnismäßig kurzen Zeit einen allgemein anerkannten Verhaltenskodex entwickeln kann. Wir haben zunächst damit begonnen, die Strukturen und Verfahren des Finanz- und Ressourcenmanagements zu durchleuchten. Dabei stellte sich bald heraus, daß ranghohe Beamte mehr an politischen Entscheidungen als an wirtschaftlicher Haushaltsführung interessiert sind, was in der Verwaltung der Generaldirektionen zum Ausdruck kommt. Die intelligentesten und besten Beamten erhalten politische Aufgaben und kommen bei Beförderungen als erste in Betracht. Was ist also zu tun, um Veränderungen herbeizuführen? Wie kann man Beamte motivieren, mit Haushaltsmitteln wirtschaftlich umzugehen? In der ersten Phase beschloß die Kommission, finanziell und personell ausreichend ausgestattete Referate einzurichten und dem Generaldirektor unmittelbar zu unterstellen. Außerdem ordnete sie an, sowohl bei der Einstellung als auch bei der Laufbahnplanung Erfahrungen im Finanzmanagement zu berücksichtigen.

Außerdem untersuchte die Kommission die Verfahren und stellte dabei fest, daß sich Beamte gerne hinter einer Reihe von Unterschriften und dem Sichtvermerk der Finanzkontrolle verstecken. Beamte fühlen sich immer sicherer, wenn zehn andere eine Zahlungsanweisung unterschrieben haben. Dabei muß ich immer an eine Dienstreise mit einem Prüfungsauftrag in einem fernen Land denken, das von uns Entwicklungshilfe erhalten hatte. Bei einem Projekt bewunderten wir die künstlerische Schönheit von mindestens einem Dutzend Unterschriften auf jeder Zahlungsanweisung, bis wir erkannten, daß die Unterschriften lesbar sein mußten, damit die Unterzeichner ihren Anteil an den überhöhten Preisen erhalten konnten.

In der Kommission gibt es drei Hauptakteure der Rechnungsführung. Der erste ist der Anweisungsbefugte, der dafür verantwortlich ist, daß Ausgaben entsprechend den Regeln beantragt und getätigt werden. Der zweite ist der Finanzkontrolleur, der dafür sorgt, daß der Anweisungsbefugte seine Arbeit ordnungsmäßig erledigt. Der dritte ist der Buchhalter, der die Bücher führt und vor der Ausführung einer Zahlung alle Einzelheiten prüft. Bei dieser Konstellation verläßt sich der Anweisungsbefugte gerne darauf, daß der Finanzkontrolleur und der Buchhalter fehlerhafte Zahlungsanordnungen erkennen und berichtigen werden, das heißt, daß der Anweisungsbefugte in der Praxis nicht die volle Verantwortung für die von ihm angeordneten Zahlungen übernimmt.

Es ist wahrlich keine einfache Aufgabe, Spitzenbeamten und Finanzreferaten begrifflich zu machen, daß sie für angeordnete Zahlungen selbst verantwortlich sind und nicht erwarten können, daß der Finanzkontrolleur oder der Buchhalter alles überprüft. Um dieses tiefverwurzelte Denken zu bekämpfen, wollen wir in der zweiten Phase dieser Initiative die Verhaltensweisen dadurch ändern, daß wir die ex-ante-Kontrolle mit Hilfe international anerkannter Prüfungsverfahren wie System-, Qualitäts- und Stichprobenprüfungen rationalisieren. Das geschieht in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit dem Anweisungsbefugten und dem Buchhalter. Außerdem erhält der Finanzkontrolleur der Kommission auch die Aufgabe eines internen Rechnungsprüfers. Auf diese Weise kann der Finanzkontrolleur die ex-ante-Prüfung von jährlich 360.000 Zahlungsanordnungen rationalisieren und mit Hilfe der Innenrevision sicherstellen, daß die Anweisungsbefugten ihre Arbeit dank effizienter Zahlungs- und Kontrollverfahren ordnungsgemäß erledigen, fehlerfreie Spitzenleistungen erbringen und auf jeder Stufe persönlich verantwortlich sind. In der heutigen Zeit hochmoderner Computerprogramme übersehen manche die wichtigste Voraussetzung einer wirtschaftlichen Rechnungsführung, d.h. die Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung. Dieses Verhalten müssen wir ändern.

Bei unserem Vorgehen gegen Korruption und Mißwirtschaft weisen wir natürlich unmißverständlich darauf hin, daß finanzielle Mißwirtschaft, Nachlässigkeit und Fehlverhalten nicht ohne Folgen bleiben. Einige Beamte, die über die Verwendung von Haushaltsmitteln zu entscheiden haben, fühlen sich dadurch derart bedroht, daß sie sogar um eine Versetzung gebeten haben. Die Beamten müssen daher die Sicherheit erhalten, daß es nicht darum geht, jemanden wegen eines einzelnen Fehlers zu bestrafen, obwohl wir eine lange Fehlerreihe natürlich nicht hinnehmen können.

Im Laufe dieser Initiative weisen wir immer wieder darauf hin, daß Konzepte und Verfahren klar und einfach sein müssen. Alle Beamte müssen genau wissen, was sie zu tun haben und

wo die Grenzen ihrer Aufgaben und ihrer Verantwortung liegen. Beamte, die über die Verwendung von Haushaltsmitteln entscheiden können, müssen in zwei getrennten Erklärungen unterschreiben, daß sie die Aufgabenbeschreibung gelesen und richtig verstanden haben und daß in ihrem künftigen Aufgabengebiet keine Gefahr einer Interessenkollision besteht.

Wichtig ist, daß nicht nur einzelnen Beamten ihre volle Verantwortung zum Bewußtsein gebracht wird, sondern daß auch ausreichende Verfahren und Einrichtungen der internen Kontrollen und der Innenrevision bestehen. Spitzenbeamten muß oft die Einsicht vermittelt werden, daß interne Kontrollen zu ihrem Aufgabengebiet gehören und sich auf den gesamten Bereich der Personal- und Sachmittelverwaltung einschließlich einer ordnungsmäßigen Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben erstrecken.

Es kann nicht oft genug gesagt werden, wie wichtig die Innenrevision ist. Wir im öffentlichen Dienst bekommen immer wieder zu hören, daß wir im Vergleich zu den risikofreudigen Unternehmern der Privatwirtschaft zu bürokratisch und ängstlich sind. Der Devisenhändler Leeson und seine Kollegen von der Baring Bank haben der Sache einer ordnungsmäßigen internen Kontrolle und Innenrevision einen großen Dienst erwiesen. Sie haben gezeigt, was passiert, wenn sich Spitzenführungskräfte mehr um den Gewinn und scheinbaren Erfolg kümmern als um einen sorgfältigen Umgang mit Geld und von lästigen Kontrollen und Vorschriften nichts wissen wollen. Hätten einige der Spitzenführungskräfte wenigstens verstanden, was da vor sich ging, wäre es ihnen möglich gewesen, das Unheil abzuwenden. Die oberste Führungsebene wollte es nicht wissen, die mittlere Führungsebene wollte nicht zugeben, daß es nicht wußte oder nicht verstand, was da vor sich ging.

In der zweiten Phase der Kommissionsinitiative SEM 2000 beschäftigten wir uns damit, die ex-ante-Kontrollen zu rationalisieren und eine Innenrevision aufzubauen sowie vor, während und nach der Durchführung einer Maßnahme eine Bewertung vorzunehmen und keine Vorschläge zu unterbreiten, deren Finanz- und Personalkosten nicht ordnungsgemäß ermittelt worden sind.

Ein besonders wichtiger Teil der zweiten Phase von SEM 2000 ist die Gewährleistung der Betrugssicherheit. Wie Sie wissen, setzen sich die Kommission und die Europäische Union mit dem Problem des Betrugs auseinander. Es gibt nach wie vor noch viel zu tun. Wir verlassen uns darauf, daß die Mitgliedstaaten die Bekämpfung von Betrug durch die Zusammenarbeit der Zoll- und Polizeidienststellen und durch ein effizienteres und koordinierteres Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden intensivieren. Die Kommission kann die Auswirkungen von Betrug auf verschiedene Bereiche des EU-Haushalts deutlicher darstellen. Volumenmäßig machen die aufgedeckten Betrugsfälle, wie bereits gesagt, inzwischen 1,4 %

des Gemeinschaftshaushalts aus. In der letzten Woche billigte die Kommission Leitlinien dafür, wie die Kommissionsdienststellen künftige Rechtsvorschriften bereits im Entwurfsstadium auf Schwachstellen zu prüfen haben, die Betrug ermöglichen können. Wir haben aus bitterer Erfahrung gelernt, daß Betrug vor allem dort gedeiht, wo Rechtsvorschriften unnötig kompliziert sind, Waren zwischen EU- und Drittländern bewegt werden, Programme auf Netzen von Organisationen in verschiedenen Ländern beruhen, Kommunikation und Buchhaltung nicht sauber getrennt sind. Im Anfangsstadium sind vor allem die Finanzkontrolle und die Betrugsbekämpfungsstelle (UCLAF) dafür zuständig, auf jene Teile künftiger Rechtsakte hinzuweisen, die den Weg für Betrugereien und Unregelmäßigkeiten eröffnen. Im Laufe der Zeit sollen diejenigen, die über die Verwendung von Haushaltsmitteln zu entscheiden haben, aufgrund der Erfahrungen in verschiedenen Geschäftsbereichen selbst ein Gespür dafür entwickeln, wie Ausgabenprogramme wirklich betrugssicher verwaltet werden können.

Gestatten Sie mir noch ein Wort zur dritten Phase von SEM 2000, d.h. zur Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, um eine effiziente Kontrolle jener 80 % der EU-Haushaltsmittel sicherzustellen, die von den Mitgliedstaaten verwaltet und ausgegeben werden. 50 % davon entfallen auf die (zu 100 % von der EU) finanzierte Gemeinsame Agrarpolitik und gut 30 % auf die (von den Mitgliedstaaten kofinanzierten) Strukturfonds. Wir wollen damit sicherstellen, daß interne Kontrolle, Innenrevision und externe Revision tatsächlich koordiniert werden. Es gibt wirklich eine Fülle von Kontrollen und Prüfungen. Ich habe davon gehört, daß ein Projekt im Rahmen eines Programms von mehreren Prüfern überprüft worden ist. Trotzdem stehen die Mittel, über die wir für Kontrollen und Prüfungen verfügen, in keinem Verhältnis zum Umfang der Probleme, die wir zu bewältigen haben. Wir müssen sie daher möglichst optimal einsetzen. Bei internen Prüfungen müssen die Arbeit der Innenrevision in vollem Umfang genutzt und die Prüfverfahren einander angeglichen werden, damit externe Prüfer die Ergebnisse der internen Prüfer verwenden und Doppelarbeit vermeiden können. Für die Strukturfonds, bei deren Kontrolle wir uns auf Verwaltungsstellen und Prüfeinrichtungen der Mitgliedstaaten stützen, hat die Finanzkontrolle als interner Prüfer der Kommission Vereinbarungen mit den entsprechenden Prüfstellen der Mitgliedstaaten getroffen. Diese Vereinbarungen erstrecken sich auf das Prüfverfahren und die Aufstellung abgestimmter Jahresprogramme für Betriebsprüfungen. Dazu gehören auch Prüfungen durch den Europäischen Rechnungshof, wobei die Unabhängigkeit und die Vorrechte der einzelnen Organe voll gewahrt werden.

Fazit

Gegen Korruption, die sich wohl nie ganz ausmerzen läßt, gibt es kein Patentrezept. Um sie in möglichst engen Grenzen zu halten, können und müssen wir unsere Abwehrmaßnahmen stärken, die allerdings durch Modewörter und zu komplizierte Formulierungen in Gefahr geraten können. Eine weitere Gefahr droht zudem noch durch Überinformation. Führungskräfte werden mit einer solchen Fülle von Informationen zugeschüttet, daß sie immer mehr davon verlangen, bis sie schließlich saturiert und nicht mehr in der Lage sind, selbst die einfachsten Entscheidungen zu treffen. Was man von dieser Diagnose auch immer halten mag, so besteht doch kein Zweifel daran, daß zu komplizierte Systeme und Konzepte der Nährboden für Betrug und Korruption sind. Mindestens eine Prüfstelle hat einen Leitfaden mit 49 roten "Warnlichtern" ausgearbeitet, die auf die Gefahr von Betrug aufmerksam machen. Das ist eindeutig zuviel. Wir müssen einen gesunden Mittelweg finden und vor allem von Erfahrungswerten ausgehen, d.h. mißtrauisch werden, wenn ein Beamter seinen Urlaub nie in Anspruch nimmt. Halten wir uns deshalb an den gesunden Menschenverstand und an Abwehrmaßnahmen, die auf einer soliden und transparenten Verwaltung von Haushaltsmitteln beruhen, an ordnungsmäßige Buchführung sowie an gut ausgebildete und hochmotivierte Mitarbeiter.

4. Liste der Beiträge

1. Länderpapiere der ORKBn

Verfasser	Land	Titel
Dr. Magdy Bogdady	Ägypten	Le rôle de l'Organisme Central des Comptes (O.C.C.) dans le contrôle des fonds publics en Egypte
Dr. Blerim Cela	Albanien	The Role of the SAI in fighting corruption and mismanagement
Abdelmoumene Chouiter	Algerien	La lutte contre la corruption et la mauvaise gestion Rôle des institutions supérieures de contrôle
	Benin	Rôle d'une institution supérieure de contrôle dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion: Cas de la Chambre des comptes de la Cour Suprême du Bénin
	Brasilien	La experiencia del tribunal de cuentas de la unión en el combate a la corrupción y mala gestión
Marian Liehoun	Burkina Faso	Rôle de l'Inspection générale d'Etat dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion au Burkina Faso
Yu Weiping	China	Role of SAIs in Fighting Corruption and Mismanagement
	Eritrea	The Role of the Office of the Auditor General in Preventing Corruption and Mismanagement
	Fidschi	Prevention of Corruption and Mismanagement
Lucien Mpaga	Gabun	Le rôle des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion Communication de la Cour des Comptes du Gabon
Office of the Auditor General	Guyana	The Role of SAI's in fighting corruption and mismanagement
Hani Ibrahim Musmar	Jordanien	The SAIs role in detecting irregularities and mismanagement
Office of the Controller and Auditor General	Kenya	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
Damir Oskombayev	Kirgisistan	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
State Audit Bureau	Kuwait	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
	Marokko	Les moyens de lutte contre la corruption au Maroc
Tribunal Administrativo	Mosambik	Rôle des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion
Ionel Stefan	Rumänien	La Place et le rôle de la Cour des comptes de Roumanie dans le domaine de la lutte contre le phénomène de corruption économique et financière

Verfasser	Land	Titel
Petr Chernomord	Russische Föderation	The Accounts Chamber of the Russian Federation
	Slowakei	The Role of the SAI of Slovakia in fighting corruption and mismanagement
G. Singh	Uganda	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
	Uruguay	El papel de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión
Eduardo Roche Lander	Venezuela	El caso Venezuela: La Contraloría General de la República y su lucha contra la corrupción y la mala gestión
	Vietnam	The initially - obtained experiences by the State Audit of Vietnam in preventing and fighting corruption and mismanagement in Vietnam
Audit Office	Zypern	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement

2. Vorträge der ORKBn

Verfasser	Land	Titel
Gabriel Mignot	Frankreich	Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) im Kampf gegen die Korruption und bei der Förderung einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Haushalts- und Wirtschaftsführung
S. Lakshminarayanan	Indien	Die Rolle der ORKB von Indien bei der Aufdeckung von Mißwirtschaft und Unwirtschaftlichkeit
Lic. Alfredo Hernández Sánchez Mejorada	Mexiko	Strategien und Maßnahmen gegen Korruptionspraktiken in der öffentlichen Verwaltung
Herbert Anderl	Österreich	Beiträge der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Vermeidung und Aufdeckung von Korruption im öffentlichen Vergabewesen

3. Beiträge anderer Organisationen

Verfasser	Organisation	Titel
Alan Pratley	Europäische Gemeinschaften	Aktionsprogramm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Korruption und Mißwirtschaft
Abdel Hamed Bouab	Vereinte Nationen	Fighting Corruption and Mismanagement in the Public Sector
Graham Joscelyne	Weltbank	Allgemeine Gesichtspunkte der Korruptionsbekämpfung

5. Liste der Teilnehmer

Mr. Eduard Tahiri
Auditor
State Control Service
Boulevard Deshmoret e Kombit
Tirana
Albania
Tel: ++355 (42) 324 91
Fax: ++355 (42) 324 91

Mr. Nail Kastrati
Chief Inspector
State Control Service
Boulevard Deshmoret e Kombit
Tirana
Albania
Tel: ++355 (42) 324 91
Fax: ++355 (42) 324 91

M. Abdelmouméne Chouiter
Président de Chambre
Cour des Comptes
38 Avenue Ahmed Ghermoul
16000 Alger
Algeria

Tel: ++213 (2) 66 65 68, 66 66 81
Fax: ++213 (2) 66 10 65, 66 85 71

Mr. Majeed Attia Maki Salman
Ministry of Finance and National Economy
P.O. Box 333
Manama
Bahrain
Tel: ++973 526 61-0, 53 30 20
Fax: ++973 532 896, 53 00 33

M. Adjibodou O. Assomption
Verificatuer a la Chambre des Comptes
Chambre des Comptes à la Cour Suprême
B.P. 330
Cotonou
Benin
Tel: ++229 (31) 31 05, 50 47
Fax: ++229 (31) 31 53

Sr. Paulo Affonso Martins de Oliveira
Ministro
Tribunal de Contas da União
Setor Sul de Administração Federal -SAFS-
LOTE 01
BR-70.042-900 Brasilia DF
Brazil
Tel: ++55 (61) 223 - 5314, 316 - 7256
Fax: ++55 (61) 322 - 5290
E-mail: sergio@pop3.tcu.gov.br

Sr. Sergio Freitas de Almeida
Asesor de Relaciones Internacionales
Tribunal de Contas da União
Setor de Administração Federal -SAFS-
LOTE 01
BR-70.042-900 Brasilia DF BRAZIL
Brazil
Tel: ++55 (61) 223 - 5314, 316 - 7256
Fax: ++55 (61) 322 - 5290
E-mail: sergio@pop3.tcu.gov.br

Mme Mariam Liehoun
Inspecteur d'Etat
Inspection Générale d'Etat
01 B.P. 617
Ouagadougou 01
Burkina Faso
Tel: ++226 31 16 09, 31 39 16
Fax: ++226 30 57 04, 31 49 26

Ms. Dr. Weiping Yu
Deputy Director General
Foreign Fund Application Audit Dept.
National Audit Office of the People's
Republic of China
1 Beiluyuan, Zhanlan Road
Xicheng District
Beijing 100830
China
Tel: ++86 (10) 6 830 19 12
Fax: ++86 (10) 6 833 09 58

Mr. Spyros Christou
Deputy Auditor General
Audit Office of the Republic
12, Vyzantiou Str.
Nicosia 152
Cyprus
Tel: ++357 (2) 30 22 31
Fax: ++357 (2) 36 81 53

Dr. Magdi Bogdadi
Directeur général
Central Auditing Organization
Madinet Nassr
P.O. Box 11789
Cairo
Egypt
Tel: ++20 (2) 393 35 07, 392 37 88
Fax: ++20 (2) 261 58 13, 401 70 86, 262 97 33

Lic. Alfonso Bonilla Hernandez
Director de Auditoria
Corte de Cuentas de la República
13 Calle Poniente y 1 Avenida Norte
Código Postal 01-107
San Salvador
El Salvador
Tel: 00503 271 09 56, 271 09 57
Fax: 00503 271 09 29, 271 09 26

Mr. Gherezgiher Ghebremedhin
Deputy Auditor General
Office of the Auditor General (OAG)
P.O. Box 918
Asmara
Eritrea
Tel: ++291 (1) 11 80 32, 11 35 23,
11 05 89, 11 69 78
Fax: ++291 (1) 12 66 06

Mr. Mikaele Wara
Principal Auditor
Auditor General's Office
P.O. Box 2214
Suva
Fiji
Tel: ++679 21 14 40
Fax: ++679 30 38 12

M. Lucien Mpage
Magistrat, Président de Chambre à la
Cour des comptes
Cour des Comptes
B.P. 752
Libreville
Gabon
Tel: ++241 70 40 - 76, 71 11 46
Fax: ++241 70 40 - 81, 70 40 - 82

M. Bachir Toure
Président de la Cour des Comptes
Cour des Comptes
B.P. 1757
Conakry
Guinea
Tel: ++224 41 11 65
Fax: ++224 41 54 37, 41 34 76

Mr. Swatantra Anand Goolsarran
Auditor General
Office of the Auditor General
63 High Street
P.O. Box 1002
Kingston, Georgetown
Guyana
Tel: ++592 (2) 575 92
Fax: ++592 (2) 672 57

Mr. Hani Musmar
Under Secretary Assistant
Divan Al Muhasabeh
P.O. Box 950334
Amman
Jordan
Tel: ++962 (6) 66 31 74, 66 31 76
Fax: ++962 (6) 66 31 80

Mr. S.M. Maluki
Deputy Auditor General
Office of the Controller and Auditor General
P.O. Box 30084
Nairobi
Kenya
Tel: ++254 (2) 34 00 99, 33 57 77
Fax: ++254 (2) 33 08 29

Ms. Eman Bader Al-Abdul Razzaq
State Audit Bureau
P.O. Box 1509 - Safat
13 016 Kuwait
Kuwait
Tel: ++965 242 10 36
Fax: ++965 244 20 80

Mr. Meta'eb Fahed Al-Mutairi
State Audit Bureau
P.O. Box 1509 - Safat
13 016 Kuwait
Kuwait
Tel: ++965 242 10 36
Fax: ++965 244 20 80

Mr. Sulaiman Soud Al-Zayed
Assistant Undersecretary
State Audit Bureau
P.O. Box 1509 - Safat
13 016 Kuwait
Kuwait
Tel: ++965 242 10 36
Fax: ++965 244 20 80

Mr. Abdoualim Nichanov
Auditor
Chamber of Control of Kyrgyzstan/
Kontrollkammer von Kirgisien
205, Chui Prospect
720003 Bishkek
Kyrgyzstan
Tel: ++7 (3312) 22 24 04
Fax: ++7 (3312) 21 87 46

Ms. Danuté Sidabraitė
Deputy Head of the Department of Control
of Budgetary Entities
Valstybės Kontrolės Departamentas
(The State Control Department)
Pamėnkalnio 27
2669 Vilnius
Lithuania
Tel: ++370 (2) 62 16 46, 62 25 80
Fax: ++370 (2) 62 50 92

Sr. José Luis Nava Diaz
Ingeniero Civil
Director Auditoría
Contaduría Mayor de Hacienda
Morelos No. 82
Col. Juárez
México D.F. C.P. 06600
Mexico
Tel: ++52 (5) 546 21 07 - 34 46 71
Fax: ++52 (5) 705 55 63 - 34 15 66

M. Mohamed Hadhoudi
Conseiller à la Cour des comptes
Cour des Comptes
44 Av. de France, Agdal
B.P. 706
Rabat
Morocco
Tel: ++212 (7) 77 30 32
Fax: ++212 (7) 77 31 68, 68 03 77

M. Benaissa Tajioue
Conseiller à la Cour des comptes
Cour des Comptes
44 Av. de France, Agdal
B.P. 706
Rabat
Morocco
Tel: ++212 (7) 77 30 32
Fax: ++212 (7) 77 31 68, 68 03 77

M António Luís Pale
Président du Tribunal Administrativo
Tribunal Administrativo
Caixa Postal 278
Avenida Mateus Sansao Muthemba, no. 65
Maputo
Mozambique
Tel: ++258 (1) 49 27 43, 49 03 74
Fax: ++258 (1) 49 36 45, 49 42 93

Mr. Stefan Ionel
Director, Audit Financial Direction
Curtea de Conturria României
(Court of Audit Cour des Comptes
Rechnungshof Tribunal de Cuentas)
22-24 rue Lev Tolstoi
Bucaresti 1
Romania
Tel: ++40 (1) 210 13 77
Fax: ++40 (1) 210 13 64

Mr. Fyodor E. Shelyuto
Head of International Relations
Schotnaya Palata Rossiyskoy Federatsii
(Accounts Chamber Chambre des Comptes
Rechenkammer Camera de Cuentas)
ul. Giljarovskogo 31
129 090 Moskva
Russian Federation
Tel: ++7 (095) 284 - 8725,- 8341, - 8242, - 8310
Fax: ++7 (095) 284 - 8666

Mr. Pyotr Chernomord
Schotnaya Palata Rossiyskoy Federatsii
(Accounts Chamber Chambre des Comptes
Rechenkammer Camera de Cuentas)
ul. Giljarovskogo 31
129 090 Moskva
Russian Federation
Tel: ++7 (095) 284 - 8725,- 8341, - 8242, - 8310
Fax: ++7 (095) 284 - 8666

Hr. Ing. Karol Svitel
Abteilungsleiter
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
(The Supreme Audit Office of the
Slovak Republic
Oberstes Kontrollamt der Slowakei)
Priemyselná 2
SK - 824 73 Bratislava
Slovakia
Tel: ++42 (7) 213 - 128, 214 - 562
Fax: ++42 (7) 213 - 005, 566 23 65

Mr. Singh Gurbachan
Director of Audit
Central Government Division
Office of the Auditor General
P.O. Box 7083
Kampala
Uganda
Tel: ++256 (41) 25 54 87, 24 56 68
Fax: ++256 (41) 24 56 74

Dr. Santiago Fonseca Muñoz
Sub-Director General, División
Servicios Jurídicos
Comisión Organizadora XVI INCOSAI
Tribunal de Cuentas de la República
Juan Carlos Gómez 1324
CP 11000
Montevideo
Uruguay
Tel: ++598 (2) 95 81 36, 96 10 32 / 36
Fax: ++598 (2) 96 75 07, 96 18 06

Dr. Eduardo Roche Lander
Contralor General de la República
Contraloría General
Avenidas Andrés Bello
Apartado 1917
Caracas 1050-A
Venezuela
Tel: ++58 (2) 571 - 9920, - 9908;
508 - 3745, - 3303
Fax: ++58 (2) 571 - 8064, 508 - 3401, 575 - 3940
E-mail: 102213.3237@compuserve.com

Dr. Filippo Vagnoni
Director General
Contraloría General
Avenidas Andrés Bello
Apartado 1917
Caracas 1050-A
Venezuela
Tel: ++58 (2) 571 - 9920, - 9908;
508 - 3745, - 3303
Fax: ++58 (2) 571 - 8064, 508 - 3401, 575 - 3940
E-mail: 102213.3237@compuserve.com

Mr. Tran Minh Khai
Auditor
Audit of Financial Statements
State Audit
33 Hung Vuong
16 Le Hong Phong
Ba Dinh - Hanoi
Viet Nam
Tel: ++84 (4) 843 25 17
Fax: ++84 (4) 843 31 45

6. Liste der Vortragenden

Dr. Franz Fiedler
Präsident des Rechnungshofes
Generalsekretär der INTOSAI
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25
E-mail: rh.intosai@magnet.at
WWW: <http://www.intosai.magnet.at/intosai/>

MinR Mag. Dr. iur Herbert Anderl
Leiter der Abteilung I/7 im Rechnungshof
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8264
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Mr. Alan Pratley
Deputy Financial Controller
European Commission
Rue de la loi 200
Wetstraat 200
B-1049 Bruxelles
Belgium
Tel: ++32 (2) 295 37 75
Fax: ++32 (2) 295 01 41, 295 66 35

M. Gabriel Mignot
Conseiller maître et Président de la Chambre
régionale des comptes d'Alsace
Chambre régionale des comptes d'Alsace
14, rue du Faubourg de Pierre
67 000 Strasbourg
France
Tel: ++33 (88) 14 36 00
Fax: ++33 (88) 23 02 57

Mr. S. Lakshminarayanan
Principal Accountant General
Office of the Comptroller and Auditor General
10 Bahadur Shah Zafar Marg
New Delhi 110002
India
Tel: ++91 (11) 323 - 7866
Fax: ++91 (11) 323 - 5446
E-mail: cag@giasdl01.vsnl.net.in

Lic. Alfredo Hernández Sánchez Mejorada
Contaduría Mayor de Hacienda
Morelos No. 82
Col. Juárez
México D.F. C.P. 06600
Mexico
Tel: ++52 (5) 524 57 46
Fax: ++52 (5) 534 15 66

Mr. Abdel Hamid Bouab
Officer-in-Charge Public Finance and Enterprise
Management Branch
United Nations
DDSMS/DPADM/PFEMB
Room DC1-1428
New York, N.Y. 10017
United States of America
Tel: ++1 (212) 963 - 8406, 963 - 2916
Fax: ++1 (212) 963 - 9681

Mr. Graham Joscelyne
Auditor General
Internal Audit Department
The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
United States of America
Tel: 001 (202) 458 - 5412
Fax: 001 (202) 522 - 3575
E-mail: gjoscelyne@worldbank.org

7. Liste der Beobachter

Mr. John van den Berg
Projekt Manager for Integrity Issues
Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
PO BOX 20015
NL-2500 EA-'s-Gravenhage
Netherlands
Tel: 0031 (70) 370 66 03, 34 24 - 148
Fax: 0031 (70) 370 79 09, 34 24 - 411
E-mail: from about Nov 96: BJZ@Rekenkamer.nl
WWW: <http://www.Rekenkamer.nl>

Mrs. Winnie Hartman
Editor
Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
PO BOX 20015
NL-2500 EA-'s-Gravenhage
Netherlands
Tel: 0031 (70) 34 24 - 148
Fax: 0031 (70) 34 24 - 411
E-mail: BJZ@Rekenkamer.nl
WWW: <http://www.Rekenkamer.nl>

Mr. Dr. Paul Brügger
Rechtsanwalt/Advocat
Chairman of EFTA Board of Auditors
Eidgenössische Finanzkontrolle
(Swiss Audit Office Contrôle fédérale des finances)
Monbijoustrasse 51a
CH-3003 Bern
Switzerland
Tel: ++41 (31) 323 10 05
Fax: ++41 (31) 323 11 01

Mr. Donald R. Drach
Deputy Director of International Audit Organization
Liaison (OIAOL) and Programs
Editor International Journal of Governing Auditing (IJGA), Inc.
General Accounting Office
Room 7806
441 G. Street, N.W.
Washington, D.C.20548
United States of America
Tel: ++1 (202) 512 - 4712, - 4707
Fax: ++1 (202) 512 - 4021
E-mail: drachd@gao.gov; 75607.1051@compuserve.com
WWW: <http://www.gao.gov>

Mr. Bob Lippencott
General Accounting Office
Room 7806
441 G. Street, N.W.
Washington, D.C.20548
United States of America
Tel: ++1 (202) 512 - 4712, - 4707
Fax: ++1 (202) 512 - 4021

8. Tagungssekretariat

Hr. Abdel Hamid Bouab
Officer in Charge
Public Finance and Enterprise Management
United Nations
DDSMS/DPADM/PFEMB
Room DC1-1428
New York, N.Y. 10017
United States of America
Tel: ++1 (212) 963 - 8406, 963 - 2916
Fax: ++1 (212) 963 - 9681

Dr. Franz Fiedler
Präsident des Rechnungshofes
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: 0043 (1) 711 71-8456
Fax: 0043 (1) 712 94 25

Mag. Reinhard Rath
Abteilungsleiter
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: 0043 (1) 711 71-8350
Fax: 0043 (1) 718 09 69

Dr. Gertrude Schlicker
Abteilungsleiter-Stellvertreterin
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A- 1033 Wien
Österreich
Tel: 0043 (1) 711-71-8330
Fax: 0043 (1) 718 09 69