

IV. Die Rolle der Rechnungshöfe bei der Korruptionsbekämpfung

Korruptionsprävention durch Rechnungshofkontrolle (in Österreich)¹

René Wenk

I. Gemeinsames Verständnis

Das Thema Korruptionsprävention auf die Tagesordnung der Tagung „Die Rechnungshöfe: ein Vergleich zwischen Österreich und Italien“ an der Universität Innsbruck zu setzen, stimmte mich zuversichtlich. Seit fast 20 Jahren beschäftigt, manchmal ärgert und jedenfalls immer fordert mich die Arbeit in der Korruptionsbekämpfung. Der Rahmen der Veranstaltung und die Möglichkeit in weiterer Folge in diesem Band zu publizieren, ist ein weiterer Beitrag zur für mich unbedingt notwendigen (ständigen) Bewusstseinsbildung.

Während in den ersten Jahren meiner Tätigkeit mein Fokus auf der Strafverfolgung lag (Korruptionsbekämpfung ieS), widme ich mich nun seit über zwölf Jahren der Korruptionsbekämpfung iwS aus der Sicht der externen öffentlichen Finanzkontrolle. Mit dieser Erfahrung bin ich überzeugt, die Rechnungshöfe können oder vielmehr müssen einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Bewusstseins für Prävention leisten.

Mit den folgenden Ausführungen werde ich eine Begründung zu dieser Aussage herleiten und versuchen, ein gemeinsames Verständnis für die – aus meiner Sicht – wesentliche Bedeutung der Rechnungshöfe zu erzeugen.

¹ Der Text basiert auf dem Vortrag vom 10.06.2024 an der Universität Innsbruck im Rahmen der Veranstaltung „Die Rechnungshöfe: ein Vergleich zwischen Österreich und Italien“.

A. Korruption ist eine Bedrohung für die gesamte INTOSAI²/EURORAI³ Gemeinschaft, ...für uns alle

Der erste Pkt verlangt wohl am wenigsten Überzeugungsarbeit, die Zahlen sprechen für sich. Die KOM⁴ bezifferte bereits im Jahr 2011 den Schaden durch Korruption auf geschätzte 120 Mrd Euro im Jahr. Die Umstände und öffentlichkeitswirksamen Fälle lassen mich keinen Rückgang in den letzten Jahren vermuten. Experten⁵ schätzen den Schaden in Österreich im Jahr 2022 auf rund 15 Mrd Euro. Neben den finanziellen Berechnungen zeigt auch die subjektive Wahrnehmung von Korruption eine negative Tendenz. Der Wert Österreichs verschlechterte sich im *Corruption Perception Index* von *Transparency International* von 77 im Jahr 2019 auf 71 im Jahr 2023, wobei 100 in dieser Skala den besten und somit anzustrebenden Wert darstellt. Italien im Vergleich entwickelte sich, wenn auch von einem niedrigeren Niveau ausgehend, in den Jahren 2019 bis 2023 von 53 auf 65 Punkte; eine klar positive Entwicklung.

Der Abstieg Österreichs im *Democracy Report* des V-Dem Institut der Universität Göteborg von der höchsten Kategorie „Liberale Demokratie“ auf die Kategorie „Wahldemokratie“ von 2022 auf 2023 trifft mich als überzeugter Verfechter der Rechtsstaatlichkeit besonders. Begründet wurde dies von den Studienautoren mit mangelnder Transparenz der Gesetze und die zu erwartende Durchsetzung.⁶ Die Abstufung blieb leider auch in der aktuellen Ausgabe des Reports 2024 bestehen.⁷

-
- 2 *International Organisation of Supreme Audit Institution*, Internationale Organisation (Dachorganisation) der Obersten Rechnungskontrollbehörden.
 - 3 *European Organisation of Regional Audit Institution*, Europäische Organisation der Regionalen Externen Institutionen zur Kontrolle des Öffentlichen Finanzwesens - ist ein Kooperationsprojekt von regionalen Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle in Europa.
 - 4 Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zur Korruptionsbekämpfung in der EU, KOM(2011) 308 final, 3.
 - 5 Studie *Univ.-Prof. Dr. Schneider*, siehe bspw *Kurier*, 15.12.2022, abrufbar unter <https://kurier.at/politik/inland/15-milliarden-euro-schaden-durch-korruption-in-oesterreich/402259716> (01.07.2024) bzw *Der Standard*, 15.12.2022, abrufbar unter <https://www.derstandard.at/story/2000141816140/korruption-duerfte-oesterreich-2021-bis-zu-15-milliarden-euro-gekostet> (01.07.2024).
 - 6 *V-Dem Institute*, Democracy Report 2023, 2023, 14 abrufbar unter https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf (01.07.2024).
 - 7 *V-Dem Institute*, Democracy Report 2024, 2024, 17 abrufbar unter https://www.v-dem.net/documents/44/v-dem_dr2024_highres.pdf (01.07.2024).

Diese wenigen Zeilen sollten ausreichen, um die katastrophalen Auswirkungen von Korruption zu beschreiben. Sie dienen auch als Argument, dass Korruption eine wesentliche Bedrohung für unsere, auf Rechtsstaatlichkeit aufgebaute, demokratische Gesellschaft darstellt. Ich möchte mich daher auf einen Aspekt konzentrieren, der mich in dem letzten Jahrzehnt mehr Überzeugungsarbeit gekostet hat.

B. Korruptionsbekämpfung besteht nicht nur aus dem Strafrecht

In Österreich nehme ich eine Tendenz wahr, nach Vorkommnissen, insbesondere bei clamorosen Fällen, so bezeichnet die Justiz Fälle mit besonderem öffentlichem Interesse, an der Schraube des Strafrechtes zu drehen. Diese Anlassgesetzgebung fokussiert sich in vielen Fällen auf die Erhöhung des Strafrahmens. So wurde auch im Zuge des Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetzes 2023,⁸ welches eine direkte Folge der clamorosen „IBIZA-Causa“ war, der maximale Strafrahmen der Korruptionsdelikte auf bis zu 15 Jahre Freiheitsstrafe erhöht. Ein Strafrahmen, der sich bspw auch beim Delikt⁹ Körperverletzung mit tödlichem Ausgang findet. Dies sind sicherlich abschreckende Sanktionen, zu denen wir uns auch mit der Unterzeichnung internationaler Konventionen¹⁰ verpflichtet haben, für eine wirksame Bekämpfung von Korruption werden diese allein jedoch nicht ausreichen.

Die vom Geltungsbereich umfassendste dieser Konventionen, die *United Nation Convention against Corruption* (UNCAC), bringt dies in ihrer Struktur klar zum Ausdruck. Neben ausreichenden Maßnahmen im Bereich der Strafverfolgung inklusive dem Thema *Asset Recovery*, verpflichten sich die Mitgliedsstaaten auch zu umfassenden Bemühungen hinsichtlich Prävention und internationaler Kooperation.

8 Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch im Bereich der Korruptionsbekämpfung, das Verbandsverantwortlichkeitsgesetz, die Nationalrats-Wahlordnung 1992 und die Europawahlordnung geändert werden (Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2023 – KorrStrÄG 2023), BGBl I 100/2023.

9 § 86 Abs 2 Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB), BGBl 60/1974 idF BGBl I 112/2015.

10 Bspw Art 30 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC), BGBl III 47/2006 idgF; Art 19 Strafrechtsübereinkommen über Korruption, BGBl III 1/2014 idgF.

Die EU geht mit dem Entwurf zur Richtlinie gegen Korruption¹¹ in die-
selbe Richtung und bekräftigt die Bedeutung von Korruptionsprävention
mit einem eigenen Kapitel neben jenem für die strafrechtliche Verfolgung.

Für eine wirkungsvolle Bekämpfung von Korruption benötigt es einen
multidisziplinären Ansatz, der Prävention und Kooperation als gleichwer-
tigen Partner neben der Repression bzw Strafverfolgung sieht. Um die
Notwendigkeit für Bewusstseinsbildung besonders hervorzuheben, kann
Edukation – wenngleich eventuell auch vom Begriff Prävention umfasst –
auch als eigene Säule erwähnt werden.

C. Rechnungshöfe als Key Player in diesem Spiel

Die INTOSAI - *International Organisation of Supreme Audit Institutions* –
erarbeitet als Dachorganisation für die Obersten Rechnungskontrollbehör-
den (ORKB)¹² weltweit ein umfassendes Rahmenwerk internationaler Stan-
dards. Das INTOSAI *Framework of Professional Pronoucements* (IFPP)¹³
umfasst drei Ebenen.

Die oberste Ebene – die *INTOSAI Principles* – stellen die grundlegenden
Werte und Prinzipien für Rechnungshöfe dar; das Fundament für die Ar-
beit der ORKB. In der zweiten Ebene bilden die ISSAI – *International
Standards of Supreme Audit Institutions* – die allgemeinen Grundsätze der
Rechnungshöfe in ihrer vielschichtigen Prüftätigkeit ab. Die dritte Ebene
wiederum – die *INTOSAI-Guidances* (GUID) – bieten Handlungsanleitun-
gen für unterschiedliche (Spezial-)Prüfthemen.

Neben dem Aspekt der Unabhängigkeit stellt bspw das Prinzip 12 – Der
Wert und Nutzen von ORKB – im Grundsatz 2 klar: „ORKB sollten ange-
messen in Übereinstimmung mit ihren Mandaten auf die Risiken finanziel-
len Fehlverhaltens, Betrugs und Korruption reagieren.“ Im Grundsatz 5

11 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Be-
kämpfung der Korruption, zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des
Rates und des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beam-
te der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Uni-
on beteiligt sind, sowie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen
Parlaments und des Rates, COM/2023/0135/COD (Verhandlungsstand 24.05.2024).

12 Oberste Rechnungskontrollbehörde ist die offizielle deutsche INTOSAI-Übersetzung
des englischen Begriffs *Supreme Audit Institution*. In dem Beitrag gelten die Aussagen
– sofern nicht extra ausgewiesen – auch für Regional Audit Institution, in Österreich
die Landesrechnungshöfe bzw der Stadtrechnungshof Wien.

13 Abrufbar unter www.issai.org (01.07.2024).

wird weiter ausgeführt: „Die ORKB sollten sich ändernde und aufkommende Risiken im Prüfungsumfeld evaluieren und zeitnah auf diese eingehen, zum Beispiel durch Förderung von Verfahren zur Bekämpfung von finanziellem Fehlverhalten, Betrug und Korruption.“ Dies kann als klarer und vor allem unmissverständlicher Auftrag für Rechnungshöfe verstanden werden, sich dem Thema Korruption in der Prüfmethodik zu widmen.

Neben der Aufforderung für Aktivitäten in Bezug auf Korruption ist im Standardrahmenwerk die Verantwortung der ORKB hinsichtlich der Stärkung von *Good Governance* festgehalten. Die ISSAI 100 – Allgemeine Grundsätze der staatlichen Finanzkontrolle – betont den Beitrag von Prüfungen zu *Good Governance* durch Erhöhung der Transparenz, Förderung der Rechenschaftspflicht oder Erhöhung der Wirksamkeit der Kontrollinstanzen.¹⁴ Die GUD 5260 – *Good Governance* in Bezug auf Öffentliches Vermögen – hält dazu fest: „Die Umsetzung von *Good Governance* benötigt daher eine Umgebung, die Korruption, Geldwäsche bzw. andere unethische Formen des Fehlverhaltens nicht ermöglicht bzw. nicht begünstigt“¹⁵ bzw fordert auf: „In Übereinstimmung mit ihrem Mandat im Bereich der Verbesserung von *Good Governance* sollte jede OKRB eine umfassende Strategie zur Bekämpfung von Korruption, Geldwäsche und sonstiger Fehlverhalten erstellen.“¹⁶ Dazu bieten sich folgende Zugänge an:

- Einbeziehung der Governance-Themen in die Routineprüfungsarbeiten der OKRB;
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Bedeutung der kontinuierlichen Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflicht innerhalb der Regierung;
- Verbesserung der Methoden und Werkzeuge der Bekämpfung von Vergehen, wie zB Korruption, Betrug, Machtmissbrauch, Verschwendungen, usw;
- Bereitstellung der Möglichkeiten für Whistleblower, um Fehlverhaltensfälle anzuzeigen; und
- Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, die bei der Bekämpfung solcher Vergehen und der Stärkung der Prinzipien von *Good Governance* eine aktive Rolle spielen.¹⁷

14 INTOSAI, ISSAI 100 Rz 20.

15 INTOSAI, GUD 5260, 48.

16 INTOSAI, GUD 5260, 49.

17 INTOSAI, GUD 5260, 51.

Zur Prüfung eines systematischen Zuganges zu Compliance bzw. Korruptionsprävention gibt es eine Prüfleitfaden mit der INTOSAI GUID 5270 – Prüfung von Korruptionspräventionssystemen, an dem der Rechnungshof maßgeblich mitarbeitete und basiert auf einen Rechnungshof-Leitfaden zu diesem Thema. Er beschreibt Prüfungsschritte zur Beurteilung der Wirksamkeit von Korruptionspräventionsansätzen von Organisationen, aber dazu später mehr.

Aus dem bisher Erwähnten lässt sich nun eine mögliche Prüfungsperpektive für die Arbeit der Rechnungshöfe ableiten: „Schaffung einer Kultur bzw. Bereitstellen von Strukturen, die geeignet sind, eine ordnungsgemäße, effiziente und effektive Leistungserbringung zu gewährleisten und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Institutionen und Rechtsstaat zu sichern.“

Gerade dem letzten Teil dieses Prüfungsansatzes muss man besondere Bedeutung beimessen. Das Vertrauen der Allgemeinheit in staatliche Organisation ist erschreckend niedrig.

Die OECD weist in *Government at a Glance 2023*¹⁸ basierend auf den *OECD Trust Survey 2021*¹⁹ für das Vertrauen in die nationale Regierung in Österreich nur mehr einen Wert knapp über 25 % aus. Das Vertrauen in das Justizsystem ist mit knapp 60 % noch vergleichsweise hoch. Der OECD Durchschnitt liegt bei rund 41 % bzw rund 57 %. Ein gewisser Handlungsbedarf scheint erkennbar.

II. Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Anti-Korruptionsarbeit

Die bisherigen Ausführungen sollte die Notwendigkeit der Beteiligung der Rechnungshöfe am Kampf gegen Korruption unterstreichen. Nun stellt sich die Frage nach den Rahmenbedingungen.

¹⁸ *OECD Trust Survey*, High and moderately high trust in national and local government, the civil service, the judiciary, and parliament (Figure 2.1.), 2021, abrufbar unter https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3d5c5d31-en/1/3/2/1/index.html?itemId=/content/publication/3d5c5d31-en&_csp_=6a6aa038f2496de10696e78b24488941&itemIGO=oecd&itemContentType=book#figure-d1e178-8f1557elaa (01.07.2024).

¹⁹ Zahlen abrufbar unter <https://stat.link/vzho5u> (01.07.2024).

Dafür sollten man sich über folgende Fragestellungen nähern:

- Was umfasst die Prüf-Kompetenz der ORKB oder der regionalen Kontrollbehörden?
- Umfasst die Kompetenz die Aufdeckung und/oder Prävention und/oder Verfolgung von Korruption?
- Hat die Kontrollbehörde eine ausreichende Unabhängigkeit?
- Hat die Kontrollbehörde ausreichende Ressourcen hinsichtlich Personenzahl und Fachkompetenz?

Nähern wir uns dazu wieder von einer globalen Perspektive. Gemäß dem *IDI-Global Stocktaking Report 2023*²⁰ haben im europäischen Umfeld rund 71 % der ORKB keine Kompetenz Korruption iSd Strafverfolgung zu ermitteln.²¹ Der Grad der Unabhängigkeit ist jedoch im internationalen Vergleich in Europa nach Nordamerika am höchsten.²² Ein für die Anti-Korruptionsarbeit wesentlicher Faktor ist die hohe Rate an veröffentlichten Prüfberichten. 90 % der ORKB in Europa veröffentlichen zumindest 80 % der jährlichen Prüfberichte.²³ Transparenz kann wohl als Todfeind der Korruption gesehen werden.

Der Blick auf die Lage in Österreich zeigt für mich ein sehr gutes, wenn nicht sogar optimales Umfeld für die Prüfungsarbeit in Bezug auf Korruptionsprävention. Die Unabhängigkeit des Rechnungshofes und der Landesrechnungshöfe bzw des Stadtrechnungshofes Wien ist unter dem Gesichtspunkt des INTOSAI Prinzip 10 – ich erinnere, die höchste und wichtigste Ebene des Standardrahmenwerkes der INTOSAI – als allgemein sehr hoch zu bewerten. Dies betrifft bspw die Ernennung oder Amtszeit der Leitungsfunktion,²⁴ die hohe Budgetautonomie²⁵ oder die selbständige Ausübung der Aufgabenerfüllung,²⁶ aber auch die (verfassungs-)rechtliche Verankerung.²⁷ Die Stellung des Präsidenten bzw der Präsidentin des Rech-

²⁰ INTOSAI Development Initiative (IDI), Global Stocktaking Report 2023, 2024, abrufbar unter https://gsr.idi.no/GSR2023_EN.pdf (01.07.2024).

²¹ Ebenda Figure 63; der Wert bezieht sich auf die EUROSAI-Region.

²² Ebenda Figure 6.

²³ Ebenda Figure 54.

²⁴ INTOSAI, INTOSAI-P 10, Grundsatz 2.

²⁵ INTOSAI, INTOSAI-P 10, Grundsatz 8.

²⁶ INTOSAI, INTOSAI-P 10, Grundsatz 3.

²⁷ INTOSAI, INTOSAI-P 10, Grundsatz 1.

nungshofes wurde bspw durch eine B-VG Novelle²⁸ im Jahr 2022 gestärkt, da sowohl für die Bestellung als auch für die Abberufung nun eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Nationalrates notwendig ist. Auch das gesetzliche Fundament des Stadtrechnungshofes Wien bspw – er hat eine Sonderstellung und ist als einziger Landesrechnungshof der Verwaltung und nicht der Gesetzgebung zuzurechnen – wurde mit Novelle der Wiener Stadtverfassung²⁹ gestärkt.

Das Prüfungsmandat aller Rechnungshöfe ist ebenfalls sehr breit. Es sind nahezu alle Verwaltungseinheiten auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene abgedeckt. Eine sehr große Kontrolllücke besteht in diesem Bereich nur in Niederösterreich, da der dortige Landesrechnungshof keine Kompetenz zur Prüfung von Gemeinden übertragen bekommen hat. Da der Rechnungshof nur eine Kompetenz zur Gemeindeprüfung aus eigenem ab 10.000 Einwohner hat, besteht für die kleineren Gemeinde ein bedenklicher rechnungshofkontrollfreier Raum. Bei den öffentlichen Unternehmen ist zumindest ab einer öffentlichen Beteiligung von mehr als 50 % eine Prüfkompetenz gegeben, in manchen Bundesländern sogar darunter, wie bspw dem Burgenland bei Landesunternehmen bereits ab mehr als 25 %.³⁰

Aber umfasst die Gebarungskontrolle nun auch das Thema Korruptionsprävention? Einer in der Welt der Rechnungshöfe völlig unerfahrenen Person erkläre ich es meist sehr reduziert, wir dürfen überall hinschauen, wo Steuergelder involviert sind. Der VfGH drückt sich in dieser Angelegenheit gewohnt rechtlich präziser aus. Er versteht Gebarung „als ein über das bloße Hantieren mit finanziellen Mitteln (Tätigen von Ausgaben und Einnahmen, Verwalten von Vermögensbeständen), hinausgehendes Verhalten [...], nämlich als jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen

-
- 28 Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) geändert werden, BGBl I 141/2022.
- 29 Gesetz, mit dem die Wiener Stadtverfassung, das Wiener Bedienstetengesetz und das Wiener Parteienförderungsgesetz 2013 geändert werden und das Gesetz über die Organisation des Stadtrechnungshofes (Stadtrechnungshofgesetz), das Gesetz über die Förderung der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit in Wien ab 2024 (Wiener Akademienförderungsgesetz 2024) und das Gesetz über die Beschränkung von Wahlwerbungsaufwendungen und zur Einrichtung eines Wiener Unabhängigen Parteienprüfsenates (Wiener Parteiengesetz) erlassen werden, Wr LGBl 27/2023.
- 30 § 2 Abs 1 Z 3 Gesetz vom 22. November 2001 über den Burgenländischen Landes-Rechnungshof (Burgenländisches Landes-Rechnungshof-Gesetz - Bgld LRHG), Bgld LGBl 23/2002 idF Bgld LGBl 25/2020.

auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat“.³¹ Weiters führt er aus: „Die Gebarungskontrolle erstreckt sich somit „auch auf solches Verhalten [...], das für die Beurteilung der Gebarung unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit maßgeblich ist“.³² Eine tiefergehende Diskussion über die (positive) Auswirkung wirksame Maßnahmen zur Korruptionsprävention auf die Vermögensbestände der öffentlichen Hand, darf ich mir in dieser Runde ersparen. Da die Rechnungshöfe in Österreich hauptsächlich Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchführen, hat der VfGH somit die optimalen Rahmenbedingungen für die Prüfung von Korruptionsprävention auch rechtlich abgesichert.“

III. Was kann man nun tun? – Die praktische Umsetzung

Nachdem ich nun die Notwendigkeit für Korruptionsprävention durch Rechnungshofkontrolle betont bzw. die vorhandenen positive Rahmenbedingungen umrissen habe, widmen wir uns nun der konkreten Umsetzung.

A. Kompetenzaufbau

Korruptionsbekämpfung ist komplex und verlangt eine besondere Herangehensweise. Im Bereich der Strafverfolgung wurde dies auch (spät) erkannt und mit der Gründung der Korruptionsstaatsanwaltschaft (nunmehr Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft) im Jahr 2009 bzw. dem Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung im Jahr 2010 umgesetzt. Diese Spezialisierung ist auch im Bereich der Rechnungshofkontrolle geboten. Der Rechnungshof gründete im Jahr 2018 eine eigene Abteilung für Korruptionsprävention und Compliance. In der gemeinsamen Grundausbildung der österreichischen Rechnungshöfe, dem Universitätslehrgang „Public Auditing“, eine Kooperation mit der Wirtschaftsuniversität Wien, findet sich im Curriculum ein eigenes Modul, das den Themen Korruptionsprävention, Compliance und Wertemanagement gewidmet ist. So soll bereits den angehenden Prüferinnen und Prüfer ein Grundverständnis vermittelt werden.

31 VfSlg 19.835/2013.

32 VfSlg 7944/1976.

B. Systemprüfungen

Durch die fokussierte Prüfung auf Compliance Management Systeme bzw Korruptionsprävention-Systeme können die prüfunterworfenen Organisationen ermutigt werden, ein solches System aufzubauen bzw weiterzuentwickeln.

Grundlage für die Prüfung bietet der Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen,³³ der vom Rechnungshof im Jahr 2016 veröffentlicht wurde. Auch wenn seitdem einige Jahre verstrichen sind, ist der grundlegende Aufbau immer noch aktuell. Eine umfassende Prüfung von den angesprochenen Systemen umfasst die Elemente Kultur-strategische Zielsetzung-Risikomanagement-Organisation-Kommunikation-Evaluierung/Verbesserung. Im Leitfaden finden sich dazu Prüfungsfragen und Erhebungsmethoden.

In der Praxis angewandt wurde der Leitfaden ua bei Prüfungen im Bereich der Bundesministerien,³⁴ der Städte Graz, Innsbruck und Salzburg³⁵ sowie bei den staatsnahen Unternehmen ÖBB und Post AG iZm Immobilientransaktionen.³⁶ Bei der im Jahr 2017 veröffentlichten Prüfung des BKA, des damaligen Bildungsministeriums, des BMLFUW sowie des BMI zeigte sich noch ein großer systemischer Nachholbedarf. Bei den angesprochenen Städten zeigte sich im Jahr 2020 zumindest bei zwei der drei Städten bereits ein größerer Fortschritt im systematischen Zugang. Die Systeme der öffentlichen Unternehmen waren am weitesten entwickelt und entsprachen im Wesentlichen den Standards. Es zeigte sich jedoch hier, dass es auch bei großen Konzernen Anstrengungen erfordert, den Compliance-Gedanken auch bis auf die untere Konzernebenen von Enkelgesellschaften oder dar-

33 *Rechnungshof*, Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystmen und Leitfaden für die Prüfung von Korruptionspräventionssystemen, 2016, abrufbar unter https://rechnungshof.gv.at/rh/home/home_1/home_6/Leitfaden_Korruptionsbekämpfung_und_IKS.pdf (01.07.2024)

34 *Rechnungshof*, Bericht des Rechnungshofes. Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien (BKA, BMB, BMI, BMLFUW), 2017, abrufbar unter https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_Korruptionspraeventionssysteme_in_ausgewaelhten_Bundesm.pdf (01.07.2024).

35 *Rechnungshof*, Korruptionspräventionssysteme in den Städten Graz, Innsbruck und Salzburg, 2020, abrufbar unter https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/004_644_Korruptionsprävention_in_ausgew_Städten_2.pdf (01.07.2024).

36 *Rechnungshof*, Compliance – Korruptionsprävention bei Immobilientransaktionen: ÖBB-Immobilienmanagement GmbH und Österreichische Post AG, 2023, abrufbar unter https://rechnungshof.gv.at/rh/home/home/2023_14_Compliance.pdf (01.07.2024).

unter zu vermitteln. Als gemeinsamer Kritikpunkt aller Berichte fiel jedenfalls der erhebliche Nachholbedarf im Bereich des Risikomanagement im öffentlichen Sektor auf. Diesem Thema wurde noch zu wenig Augenmerk gewidmet.

C. Schwerpunktprüfungen

Neben den bedeutenden Systemprüfungen dürfen aber Bereiche, mit denen ein erhöhtes Korruptionsrisiko verbunden ist, im Rahmen der Prüfplanung nicht vernachlässigt werden. Als mögliche Ideenquelle könnten bspw Evaluierungsberichte internationaler Expertinnen und Experten dienen, wie bspw der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO). Allein der fünfte Evaluierungsbericht³⁷ von GRECO nennt hier als Risikobereich bspw Nebenbeschäftigung (Empfehlung 1), Lobbying (Empfehlung 6), Interessenkonflikt (Empfehlung 7), *Cooling-off*-Phasen (Empfehlung 9), Vermögenoffenlegung (Empfehlung 10),³⁸ Risikomanagement (Empfehlung 13) oder Postenbesetzungen (Empfehlung 14).

Neben diesem Themenfundus bietet sich auch ein Blick auf die *OECD Public Integrity Indicators*³⁹ an. Dort finden sich neben den bereits angesprochenen Themen noch bspw der Aspekt Anti-Korruptionsstrategie, Finanzierung politischer Parteien⁴⁰ oder Informationsfreiheit.

Der Rechnungshof hat sich in den letzten Jahren einiger dieser Themen angenommen. Hinsichtlich der Transparenz bei Postenbesetzungen prüfte er den Auswahlprozess für Aufsichtsratsfunktionen in staatsnahen Unter-

37 GRECO, Fünfte Evaluierungsrounde. Verhinderung von Korruption und Förderung von Integrität bei Zentralregierungen (obersten Exekutivfunktionen) und bei Strafverfolgungsbehörden, 2022, abrufbar unter <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aa6413> (01.07.2024).

38 Gemäß § 3a Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz [Unv-Transparenz-G]), BGBI 330/1983 idF BGBI I 70/2021, obliegt der Präsidentin bzw dem Präsidenten des Rechnungshofes eine Mitwirkungspflicht an der Offenlegung der Vermögensverhältnisse gewisser politischer Funktionen. Darauf wird in diesem Text aber nicht weiter eingegangen.

39 OECD, Public Integrity Indicators, abrufbar unter <https://www.oecd.org/en/topics/public-integrity.html> (01.07.2024).

40 Gemäß § 1 Abs 6 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengebet 2012 – PartG), BGBI I 56/2012 idF BGBI I 125/2022 wurden dem Rechnungshof auch in diesem Bereich Aufgaben übertragen, auf die in diesem Text nicht weiter eingegangen wird.

nehmen.⁴¹ Es zeigte bspw das Fehlen eines transparenten Prozesses oder den Mangel an einer nachvollziehbaren Kompetenzbedarfserhebung. In Summe war für den Rechnungshof nicht erkennbar, warum Personen für Aufsichtsratsfunktionen ausgewählt wurden. Er wies in diesem Bericht weiters auf mögliche Interessenkonflikte hin, wenn politische Funktionsträger auch in Aufsichtsräten von öffentlichen Unternehmen tätig sind, die in ihren Wirkungsbereich als Eigentümervertreter fallen.

Im Bericht über Verwaltungssponsoring⁴² mahnt der Rechnungshof die, im Vergleich zu Deutschland, fehlenden Regelungen ein. Während in unserem Nachbarland Verwaltungssponsoring bspw im hoheitlichen Bereich explizit verboten ist, fehlt diese Regelungen in Österreich. Es fehlen auch weiters Vorgaben bezüglich der Schriftlichkeit, Prüfung von Interessenkonflikten oder einer erhöhten Transparenz bspw durch einen öffentlich zugänglichen Sponsoringbericht.

Die Existenz einer eigenen Datenbank zum Thema Lobbying wird im Bericht „Lobbying- und Interessenvertretungs-Register“⁴³ im Vergleich zu anderen EU-Ländern zwar hervorgehoben, die praktische Umsetzung jedoch kritisiert. Aufgrund einer mangelhaften Aussagekraft der Eintragungen bzw einer eingeschränkten Einsichtsmöglichkeit für gewisse Registerteile führen diese zu keiner erhöhten Transparenz hinsichtlich der Einflussnahme auf staatliche Entscheidungsträger. Ein Ziel, das sich der Gesetzgeber im zugrundeliegenden Gesetz eigentlich selbst gesetzt hatte.⁴⁴

IV. Fazit

Diese abschließenden Beispiele sollen bekräftigen, wie wichtig es ist, dass Rechnungshöfe ihre Verantwortung wahrnehmen und eine umfassende Prüftätigkeit iZm Korruptionsprävention entfalten. Korruption ist ein Sprengstoff, der die Grundfeste unserer Demokratie zum Einsturz bringen

41 *Rechnungshof*, Aufsichtsräte: Auswahlprozess in Ministerien, 2022, abrufbar unter https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Aufsichtsräte_Auswahlprozess.pdf (01.07.2024).

42 *Rechnungshof*, Verwaltungssponsoring und Schenkungen in ausgewählten Bundesministerien, 2021, abrufbar unter <https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Verwaltungssponsoring.pdf> (01.07.2024).

43 *Rechnungshof*, Lobbying- und Interessenvertretungs-Register, 2019, abrufbar unter https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/BUND_2019_45_Lobbying_Registre.pdf (01.07.2024).

44 EBRV 1465 BlgNR 24. GP 1f.

und unsere auf Grundrechten aufgebaute Wertegesellschaft unter sich begraben kann. Wirksames Handeln gegen Korruption bzw effektive Korruptionsprävention verlangt unabhängige Akteure. Wer würde sich da besser anbieten, als die Rechnungshöfe Österreichs und Italiens. Wir brauchen dazu ausreichende Ressourcen, eine fundierte Methodologie und ein klares Bekenntnis zu dieser Verantwortung. Anleitungen, Hilfestellungen und Vorlagen gibt es einige. Die tatsächliche Umsetzung obliegt in erster Linie uns, den Leitungsorganen der Rechnungshöfe.

