

FORDERUNGEN

von

**Transparency International – Austrian Chapter (TI-AC)
an den künftigen Nationalrat und eine neue Bundesregierung**

1. Parteiengesetz
2. Lobbyistengesetz.....
3. Staatsanwälte.....
4. Staatliche Finanzspekulationen.....
5. Wirtschaftspolitik

 - a. Steuerpolitik, Bankgeheimnis und internationaler Datenaustausch
 - b. Herstellung von Integrität in der Finanzwirtschaft.....

6. Whistleblowing

 - a. Präzise Definition des Whistleblowers und Whistleblowing
 - b. Gesetzliche Regelung zum Schutz der Hinweisgeber im privaten Sektor
 - c. Zusammenarbeit der Datenschutzkommission und Unternehmen

7. Transparente Gemeinde
8. Gesundheit
9. Ethik
10. Compliance
11. Entwicklungszusammenarbeit

In der abgelaufenen Legislaturperiode blieb die Hartnäckigkeit von TI-AC in Verfolgung seiner langjährigen Forderungen nach mehr Prävention und einer gezielteren Bekämpfung der Korruption nicht ohne Wirkung auf die Tätigkeit des Nationalrates sowie der Bundesregierung und zeitigte einige bemerkenswerte Erfolge.

Hervorzuheben ist das um die Jahresmitte 2012 von Nationalrat beschlossene **Parteiengesetz**, das in seiner Gesamtheit einen wesentlichen Fortschritt gegenüber der früheren Rechtslage mit sich brachte; nicht übersehen werden sollte allerdings, dass dieses Gesetz von den Parteien weniger aus eigenem Antrieb als vielmehr aufgrund massiven Drucks auf nationaler und internationaler Ebene (GRECO und OECD) sowie der zahlreichen Korruptionsskandale der letzten Jahre zustande kam.

Positiv am neuen Parteiengesetz ist insbesondere hervorzuheben:

- die Transparenz der Spenden an Parteien, sofern ein Spender im Rechnungsjahr mehr als 3.5000 Euro an die Bundes-, Landes-, oder Bezirksebene der Partei spendet; in einigen Bundesländern wurden noch niedrigere Limits eingeführt,
- keine Möglichkeit, durch Stückelung der Spenden die 3.500 Euro – Grenze zu unterlaufen,
- die Zusammenrechnung der Spenden auf Bundes-, Landes-, und Bezirkseben der Parteien,
- die Erfassung auch der Spenden an nahestehende Einrichtungen politischer Parteien,
- das Verbot der Annahme von Spenden seitens der politischen Parteien und nahestehender Einrichtungen insbesondere
 - o von Unternehmungen, an denen die öffentliche Hand zu mehr als 25% beteiligt ist,
 - o über 2.500 Euro aus dem Ausland,
 - o über 1.000 Euro von anonymen Spendern,
 - o von Parlamentsklubs und staatlich geförderten Parteiakademien,
- die Erfassung von unentgeltlichen oder mit keiner adäquaten Bezahlung verbundenen Sachleistungen und Personalüberlassungen als Spenden,
- die Transparenz auch von Sponsoring für politische Parteien und für Einschaltungen von Inseraten in Parteizeitungen,

- die Beschränkung der Ausgaben für die Wahlwerbung bei Wahlen zu einem allgemeinen Vertretungskörper mit 7 Mill. Euro je Partei,
- Sanktionen für Verstöße gegen das Gesetz.

Dennoch, darf nicht übersehen werden, dass das neue Parteiengesetz Geburtsfehler aufweist, bzw. sich durch seine Anwendung in der Praxis Schwachstellen und Lücken offenbart haben, die im Interesse einer größeren Transparenz legislativ behoben werden sollten; hierzu zählen vor allem

- die fehlende Deklaration von Spenden an Regierungsmitglieder, wodurch beispielsweise die gratis vorgenommene Einrichtung einer Homepage für einen Bundesminister dem Rechnungshof nicht gemeldet werden muss,
- die nur eingeschränkte Befugnis des Rechnungshofes zur Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des Parteiengesetzes, da es ihm verwehrt ist, selbst in die Buchhaltung und die Gebarung der politischen Parteien Einsicht zu nehmen,
- die fehlende Meldepflicht für politischen Parteien gewährte Darlehen, wodurch die Möglichkeit eröffnet wird, im Falle des auch nur stillschweigenden Verzichts des Darlehensgebers auf Rückzahlung das Darlehen in eine Parteispende umzuwandeln, ohne dass dies – in folge mangelnder Publizität des Darlehens – offenkundig werden muss,
- der Umstand, dass in die mit 7 Mill. Euro festgesetzte Wahlkampfkostenbeschränkung nur die Ausgaben der politischen Parteien selbst (bzw. von jedem Kandidaten, sofern dieser mehr als 15.000 Euro aufwendet), nicht jedoch von anderen natürlichen Personen, oder Personengruppen, die eine Partei unterstützen, einzurechnen sind; diese Schwachstelle im Gesetz mutet umso unverständlicher an, als das gleichzeitig beschlossene Bundespräsidentenwahlgesetz vorsieht, dass in die dort ebenfalls mit 7 Mill. Euro begrenzten Kosten der Wahlwerbung diese zusätzlichen Ausgaben von dritter Seite sehr wohl einzurechnen sind.

Insgesamt positiv fällt auch die Beurteilung der im Jahr 2012 beschlossenen **neuen strafrechtlichen Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung aus**. So insbesondere, dass

- nunmehr auch Abgeordnete, Regierungsmitglieder, und Bürgermeister – wie schon zuvor die öffentlich Bediensteten – sämtlichen Strafbestimmungen im Zusammenhang mit der Korruption unterliegen,

- die Strafbestimmungen auch für Organe und Bedienstete aller der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Einrichtungen, also zB auch für Organe und Bedienstete der ÖBB, der ASFINAG, der Post und der öffentlichen Energieversorgung gelten,
- das Verbot der „Anfütterung“ von Amtsträgern verschärft wurde, wengleich nicht in jener Rigidität, wie sie das Strafrechtsänderungsgesetz 2008 vorsah.

Deutlich negativer fällt die Beurteilung des **Lobbyisten-Gesetzes** aus, ungeachtet der Tatsache, dass es davor diesbezüglich überhaupt keine gesetzlichen Regelungen gab; einzig positiv an diesem Gesetz erscheinen

- die Einrichtung eines Lobbying-Registers als Voraussetzung für die Aufnahme einer Lobbying-Tätigkeit,
- das ausdrückliche Verbot der Ausübung einer Tätigkeit als Lobbyist für öffentlich Bedienstete und Politiker.

Demgegenüber sind als negativ zu bewerten, dass

- o das Gesetz vorsieht, dass nicht wenige Einrichtungen zur Gänze oder weitgehend von seinem Geltungsbereich ausgenommen sind,
- o das Lobbying-Register für die interessierte Öffentlichkeit so gut wie intransparent ist.

Mit dem **Medientransparenz-Gesetz** wurde einer langjährigen Forderung von TI-AC, die sog. Kopfwerbung zu verbieten, entsprochen. Das Gesetz untersagt allen der Kontrolle des Rechnungshofes unterworfenen Rechtsträgern (zB Gebietskörperschaften, öffentlichen Unternehmungen und Sozialversicherungsträgern), in audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder entgeltlichen Veröffentlichungen auf oberste Organe (insb. Regierungsmitglieder auf Bundes- und Landeseben) hinzuweisen. Damit wird dem in der Vergangenheit immer wieder anzutreffendem Missstand, dass für die Öffentlichkeitsarbeit bestimmte Steuergelder von Bundesministerien oder Landesregierungen für vordergründige Propaganda zugunsten eines Regierungsmitgliedes oder dessen politischer Partei zweckentfremdet werden, ein gesetzlicher Riegel vorgeschoben. Es sollte allerdings überlegt werden, die in den Budgets des Bundes- und der Bundesländer vorgesehenen Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit ihrer Regierungsmitglieder zu limitieren, zumal allein die

diesbezüglichen Ausgaben der Bundesminister im Jahr 2012 nicht weniger als 31 Mill. Euro ausmachten.

Ungeachtet der überwiegend erfreulichen legislativen Maßnahmen in der abgelaufenen Gesetzgebungsperiode bedarf es jedoch noch weiterer Initiativen, die im Folgenden dargelegt werden und teils in der erforderlichen Nachjustierung bestehender Gesetze, teils im Beschreiten von juristischem Neuland zu bestehen hätten.

1. PARTEINGESETZ

Behebung von Mängeln des Parteiengesetzes

Ausgehend von den in der Einleitung aufgezählten Schwachstellen des Parteiengesetzes fordert TI-AC, dass

- eine Spende von mehr als 3.500 Euro an ein Regierungsmitglied dem Rechnungshof zu melden ist; darüber hinaus sollten für Regierungsmitglieder auch alle übrigen Gebote, Verbote und Beschränkungen betreffend die Annahme von Spenden in gleicher Weise wie für Abgeordnete und die Parteien selbst gelten,
- der Rechnungshof nicht nur durch einen von ihm beauftragten Wirtschaftsprüfer, sondern selbst die Buchhaltung und die Gebarung der politischen Parteien auf Einhaltung des Parteiengesetzes überprüfen darf
- in das Gesetz Regelungen aufgenommen werden, welche die Transparenz von Darlehen (ab 3.500 Euro) an eine politische Partei sicherstellen, um zu verhindern, dass im Wege von - derzeit nicht meldepflichtigen – Darlehen versteckte Parteispenden gewährt werden
- in die mit 7 Mill. Euro limitierte Wahlkampfkostenbeschränkung nicht nur die Ausgaben der Parteien und ihrer Abgeordneten, sondern auch die anderer natürlicher Personen oder Personengruppen, die eine Partei unterstützen, einzurechnen sind, womit auch eine stimmige Angleichung an das Bundespräsidentenwahlgesetz geschaffen würde, wobei allerdings zu letzterem kritisch anzumerken ist, dass es – anders als das Parteiengesetz – für eine Überschreitung der Wahlkampfkostenbeschränkung keine Sanktionen vorsieht.

TI-AC fordert daher eine Nachbesserung des Parteiengesetzes im Interesse von mehr Transparenz, verstärkter Prävention und Bekämpfung der Korruption im Rahmen der Parteienfinanzierung.

2. LOBBYISTENGESETZ

Grundlegende Umarbeitung des Lobbyistengesetzes

Im Interesse eines praxistauglichen Lobbyisten-Gesetzes fordert TI-AC, dass

- der Geltungsbereich des Gesetzes auch auf die Sozialversicherungsträger, die gesetzlich anerkannten Kirchen- und Religionsgemeinschaften sowie den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund ausgeweitet wird, die derzeit zur Gänze ausgenommen sind und daher lobbyieren dürfen, ohne dass für sie die Pflicht zur Eintragung in das Lobbying-Register besteht,
- die Sozialpartner und kollektivvertragsfähigen Einrichtungen, die derzeit weitgehend privilegiert sind, da für sie keine Sanktionen für den Fall des Zuwiderhandelns angedroht sind, zur Gänze dem Geltungsbereich des Gesetzes unterworfen werden,
- die Möglichkeit geschaffen wird, dass die interessierte Öffentlichkeit in das Lobbying-Register Einsicht nehmen darf und auf diese Weise Kenntnis erlangen kann, wann, bei wem, wofür und gegen welchen Betrag lobbyiert hat.

TI-AC fordert daher eine grundlegende Umarbeitung des Lobbyisten-Gesetzes um zu gewährleisten, dass wirklich alle lobbyierenden Einrichtung erfasst werden und größtmögliche Transparenz deren Lobbying-Aktivitäten ermöglicht wird.

3. STAATSANWÄLTE

Weisungsfreistellung der Staatsanwälte und Demokratisierung ihrer Ernennungsvorgänge

Die zahlreichen Strafverfahren wegen Korruptionsdelikten aus jüngster Zeit, nicht zuletzt auch gegen Politiker sowie Vertraute aus deren Umfeld, haben nicht nur bei TI-AC, sondern auch in den Medien und in der Öffentlichkeit die berechtigte Forderung laut werden lassen, das Weisungsrecht des Justizministers gegenüber den Staatsanwälten zu beseitigen und damit die Möglichkeit auszuschließen, dass von diesem Weisungsrecht nicht, oder doch nicht

ausschließlich aus rein sachlichen, sondern handfesten politischen Erwägungen Gebrauch gemacht wird.

Mag auch die tatsächliche Ausübung des Weisungsrechts des Justizministers in den letzten Jahrzehnten eingeschränkt bzw. transparenter gestaltet worden sein, lässt sich in der Öffentlichkeit dennoch nicht der Verdacht entkräften, dass gerade in Strafsachen mit politischem Hintergrund Einfluss auf die Verfolgungstätigkeit der Staatsanwälte genommen wird oder zumindest genommen werden könnte, was dem Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz und ihrem Ansehen abträglich ist. Durch die Unabhängigkeit der Staatsanwälte vom Justizminister würde dieser Verdacht von vornherein gar nicht erst aufkommen können.

Im Übrigen sollten zur Absicherung der Unabhängigkeit der Vertreter der Anklage die Ernennungsvorschläge der Besetzungskommissionen für Staatsanwälte den Bestimmungen über die unabhängigen Personalsenate der Richter angeglichen und damit eine Demokratisierung der Ernennungsvorgänge erreicht werden.

TI-AC fordert daher die Weisungsfreistellung der Anklagebehörden zur Verfolgung und Anklageerhebung sowie die Demokratisierung im Zusammenhang mit der Ernennung von Staatsanwälten.

4. VERBOT STAATLICHER FINANZSPEKULATIONEN

Um die Jahreswende 2012/2013 wurde Österreich mit einem aufsehenerregenden Finanzskandal im Haushalt des Bundeslandes Salzburg konfrontiert, dem Finanzspekulationen zugrunde lagen, aus denen dem Land Schäden in ungeahnten, noch gar nicht exakt abschätzbarer Höhe (vermutlich im dreistelligen Millionenbetrag) zu erwachsen drohen. Als Ursachen für das Zustandekommen des Skandals wurden zu risikoreiche Finanztransaktionen, zu weitgehende Ermächtigungen an eine Beamtin, kriminelle Handlungen und das Versagen des internen Kontrollsystems im Amt der Salzburger Landesregierung geortet.

Wenngleich den Gebietskörperschaften Österreichs zu bescheinigen ist, sehr rasch nach Aufdeckung der Malversationen die Weichen für gesetzliche Regelungen gestellt zu haben, die künftig gleichartige oder ähnliche Verfehlungen verhindern sollen, ist dieser Prozess noch

nicht abgeschlossen. TI-Ac fordert daher, unabhängig bzw im Rahmen von legislativen Regelungen für die öffentlichen Haushalte v.a.

- eine grundsätzlich sicherheitsorientierte Kultur des Finanzmanagements,
- eine erhöhte Transparenz der Gebarung,
- ein funktionstüchtiges internes Kontrollsystem mit
- einem Vier-Augen-Prinzip, in welchem die dienstrechtliche Unterordnung eines der Beteiligten gegenüber dem anderen ausgeschlossen ist,
- entsprechende Sanktionen für Verstöße gegen diese Prinzipien öffentlicher Haushaltsführung.

TI-AC fordert daher das Verbot staatlicher Finanzspekulationen, die Kontrolle dessen Einhaltung sowie Sanktionen für den Fall des Zuwiderhandelns.

5. WIRTSCHAFTSPOLITIK

a. Steuerpolitik, Bankgeheimnis und internationaler Datenaustausch

Die Steuerpolitik ist ein nur ungenügend koordinierter Bereich der internationalen Wirtschaftspolitik und der derzeit größte Störfaktor im europäischen Binnenmarkt.

Wichtigster Grund für diesen Mangel an internationaler Koordination ist ein heftiger Wettbewerb der einzelnen Staaten um die Steuererträge international mobiler Unternehmungen und großer Privatvermögen. Hauptinstrument war bisher ein gegenseitiges Unterbieten, wobei entweder außergewöhnlich niedrige Steuersätze oder spezifische Modellkonstruktionen angeboten werden. Wichtigste Technik seitens der Unternehmungen sind Einnahmenverschiebungen über Zinsen, Patent-/Lizenzgebühren und Leasingraten. Im letzten Jahrzehnt hat sich dieser Wettbewerb dramatisch verschärft, wie sich aus dem Volumen der Vermögensbewegungen und der damit verbundenen Steuerausfälle ablesen lässt. So wurde im Vorjahr das Volumen von in Steueroasen gehaltenen Geldern vermögender Privater (über 50 Mio. €) auf zwischen 21 und 32 Bio. € geschätzt, nach nur rd. 11,5 Bio. € 2005.¹ Für die EU-Staaten schätzt die Kommission, dass wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerbetrug jährlich zusätzliche Einnahmen von etwa 1.000 Mrd. € p.a. brächten, was das Volumen der derzeitigen öffentlichen Sparprogramme übersteigt.

¹ Schätzung des International Tax Justice Network vom 22.7.2012.

Damit wird den Staaten die Finanzierungsbasis für wichtige Gemeinschaftsaufgaben entzogen, während sich die Steuerlast zunehmend zu den geografisch weniger mobilen kleinen und mittleren Erwerbseinkommen und Konsumausgaben verschiebt. Besonders unvorteilhaft wirkt sich Steuerflucht auf die Entwicklungsländer aus, für welche die so erlittenen Budgetverluste nach den meisten Schätzungen insgesamt bereits das Volumen der erhaltenen Entwicklungshilfe übersteigen.

Eine weitere Bedrohung der öffentlichen Haushaltslage geht von der anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise aus (s.u.). Die relevanten internationalen Gremien und Organisationen (insbesondere G-20, OECD, EU und IWF) unternehmen daher derzeit erstmalig ernsthafte Anstrengungen, um schädlichen Steuerwettbewerb einzudämmen. Hauptansatzpunkte sind eine bessere Koordinierung der relevanten Steuergesetzgebung sowie mehr Transparenz durch systematischem Datenaustausch und Verbesserung der internationalen Amtshilfe.

Österreich hat sich diesen Bemühungen zur Eindämmung von Steuerhinterziehung und Steueroasen bisher nur sehr zögerlich angeschlossen, obwohl es als kleines Land insgesamt Interesse an fairen internationalen Spielregeln hätte und als eines der reichsten Staaten der Welt – an 7. Stelle insgesamt und an 2. Stelle innerhalb der EU² – auch eine besondere Verpflichtung hat, diese Bemühungen zugunsten wirtschaftlich schwächerer Länder zu unterstützen. Insbesondere hat sich Österreich bisher nicht am automatischen Datenaustausch der EU-Mitgliedstaaten betreffend Zinseinkommen ausländischer Kontoinhaber beteiligt.

Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang das österreichische Bankgeheimnis, das 1978 kodifiziert wurde und seit 1988 durch eine gesetzliche Zweidrittelmehrheit abgesichert ist. Es verpflichtet Kreditinstitute bei Strafe zur Geheimhaltung von Kontodaten ihrer Kunden und ist nur in wenigen Ländern so umfassend. Die wenigen Anlassfälle, in welchen Auskunft an die sachzuständigen Behörden erteilt werden darf, sind i.w. Verlassenschaftsabwicklungen, Verdacht auf Geldwäsche und eröffnetes Strafverfahren inkl. Finanzstrafverfahren. Für Steuerbürger anderer OECD– Staaten hingegen darf seit 2009 Kontoauskunft an deren Steuerbehörden schon bei Vorliegen hinreichender Verdachtsmomente auf Steuerhinterziehung (also ohne dass ein Finanzstrafverfahren eröffnet worden wäre) erteilt werden.

² IBRD-Statistik vom Sept. 2013; BIP/Einwohner, kaufkraftbereinigt; Österreich jeweils ex equo mit Schweden.

Aus dieser restriktiven Regelung erwachsen einzelnen Wirtschaftskreisen – v.a. Finanzsektor und finanzberatenden Berufen – wirtschaftliche Vorteile. Auf Kundenseite profitieren davon v.a. Großanleger aus Nicht-OECD-Staaten sowie Anleger aus Nachbarstaaten und dem Inland, die sich steuerlichen oder Erbschaftsregelungen entziehen wollen. Die Regelung liegt aber nicht im österreichischen Gesamtinteresse, da in einer Gesamtabwägung steuerliche „Fairness“, Rechtsstaatlichkeit und internationale Reputation höher zu bewerten sind. Daneben weist auch die österreichische Steuergesetzgebung Elemente eines aggressiven Steuerwettbewerbs auf. Weiters bestehen Regelungen und Lücken, die im Wege falscher Anreize und geringer Kontrollmöglichkeiten Steuerhinterziehung begünstigen. Ein kürzlicher Bericht des Rechnungshofes zur Gruppenbesteuerung beleuchtet ein besonders krasses Beispiel. Schließlich enthalten die jüngst geschlossenen bilateralen Steuerabkommen Österreichs mit der Schweiz und Liechtenstein präferenzielle Bestimmungen zur straffreien Nachversteuerung österreichischer Fluchtgelder bzw. ermöglichen sie eine weitere Wahrung der Anonymität.

TI-AC fordert daher:

Österreich soll sich an den internationalen Bemühungen um eine Eindämmung von Steuerflucht und Geldwäsche stärker beteiligen, indem es

- ***sich international für die Schließung der wichtigsten Steuerschlupflöcher innerhalb und außerhalb der EU sowie im Rahmen der EU-Anti-Geldwäsche-Richtlinie für eine Erweiterung des Katalogs der Vortaten um Steuerhinterziehung einsetzt,***
- ***bereit ist, sich dem internationalen Konsens zum automatischen Informationsaustausch für Zinseinkommen ausländischer Kontoinhaber anzuschließen und einer Erweiterung der erfassten Einkommen zuzustimmen,***
- ***die inländische Steuergesetzgebung dahingehend überprüft, inwieweit sie Elemente aggressiven Steuerwettbewerbs enthält oder im Wege falscher Anreize und geringer Kontrollmöglichkeiten eigene Steuereinnahmen nicht hinreichend vor aggressiver Steuerplanung und korruptem Verhalten schützt. Diesbezügliche Berichte des Rechnungshofes sollten Beachtung finden,***
- ***Verfahren der Finanzbehörde möglichst transparent gestaltet, um Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen zu gewährleisten und zu dokumentieren,***
- ***erwägt, beim Bankgeheimnis die Situation für Steuerinländer jener für Steuerausländer anzupassen und jedenfalls vorsieht, dass Auskünfte an inländische Steuerbehörden bereits bei Vorliegen hinreichender Verdachtsmomente zur***

Steuerhinterziehung erteilt werden dürfen. Österreichische Fluchtgelder im Ausland sollen nicht durch präferenzielle Steuerabkommen begünstigt, sondern im Wege der betroffenen Staaten und Banken zu einer Rückkehr ermutigt werden.

b. Herstellung von Integrität in der Finanzwirtschaft

Die 2008 ausgebrochene Finanzkrise brachte für die Weltwirtschaft den größten Schock seit fast 80 Jahren. Gleichzeitig hat sie deutlich gemacht, wie weit sich der Finanzsektor über seine realwirtschaftlichen Kernaufgaben – Einlagen, Kredite und Zahlungssystem – hinaus entwickelt hat, wie weit er dabei sich selbst überlassen wurde und welche enormen gesellschaftlichen Auswirkungen Fehlentwicklungen haben.

Besonders spürbar sind die Krisenfolgen für Europa: nachhaltige Wachstumsverluste, rapide steigende Arbeitslosigkeit und - im Wege von Stagnation, ausufernden Bankenhilfen und Konjunkturprogrammen – aus dem Gleichgewicht geratene öffentliche Haushalte.

Ab 2010 wurden daher vor allem in den Ländern, die unter den Druck der Finanzmärkte gerieten, drastische Sparprogramme initiiert, mit weiteren negativen Rückwirkungen auf die Beschäftigungs- und Einkommenssituation. Besonders betroffen sind arbeitssuchende Jugendliche, stark verschuldete Haushalte und soziale Randgruppen.

Dieser negative Kreislauf zwischen Wirtschaftsentwicklung, Finanzwirtschaft und öffentlichen Haushalten konnte bisher nur abgemildert, doch noch nicht durchbrochen werden.

Hinter der Finanzkrise stehen sowohl wirtschaftspolitische Defizite als auch individuelles Fehlverhalten. Diese beiden Faktoren sind allerdings miteinander verwoben: Einerseits spielt Lobbyismus im Finanzbereich eine überdurchschnittliche Rolle, was auch zu ordnungspolitischen Fehleinschätzungen der Wirtschaftspolitik (inhärente Marktstabilität, gesellschaftlicher Nutzen einer „Selbstregulierung“) beigetragen und ein exzessives „laissez faire“ begünstigt hat. Mit zunehmender Bedeutung der EU hat sich Brüssel mittlerweile nach Washington zur „zweiten Welthauptstadt des Lobbyismus“ entwickelt. Der Umstand, dass heute bereits 80 % der relevanten Gesetze für über ½ Mrd. Menschen über die EU laufen und

Lobbyingtätigkeit nach wie vor wenig wirksam geregelt ist, macht Brüssel in legislativen und konzeptiven Fragen tatsächlich zu einer attraktiven Zielscheibe.

Umgekehrt haben diese ordnungspolitischen Fehleinschätzungen der Wirtschaftspolitik im Wege von Unterregulierung, Duldung intransparenter Strukturen und falscher Anreizsysteme wieder eine unzureichende gesellschaftliche Orientierung der Verantwortungsträger (Eingehen exzessiver Risiken, Verkauf von „Schrottpapieren“ und redundanten Dienstleistungen, Zins- und Wechselkursmanipulationen) gefördert und teilweise sogar ermutigt.

Die Herstellung von Integrität in der Finanzwirtschaft hat daher nicht nur Bedeutung für die Wiederherstellung des Vertrauens der Bevölkerung, sondern ist auch notwendige Voraussetzung für finanzielle, wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität.

Auch wenn seit Ausbruch der Finanzkrise wichtige Schritte gesetzt wurden, besteht weiterhin dringender wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf, um künftige Schocks ähnlicher Größenordnung zu vermeiden. Wichtigste wirtschaftspolitische Foren sind EU, G-20 und IWF.

TI-AC fordert daher, dass sich Österreich in den internationalen Foren dafür einsetzt, möglichst rasch Integrität und Transparenz in der Finanzwirtschaft herzustellen und auch seinen eigenen Beitrag dazu leistet.

Das bedeutet insbesondere:

- *Ausdrückliche Anerkennung der Verantwortung der Politik für eine dem Gemeinwesen dienliche Finanzwirtschaft,*
- *Wirksamerer Schutz vor Einzelinteressen, besonders bei Vorbereitung legislativer Maßnahmen. Die derzeitige Regelung der Lobbytätigkeit in der EU und in vielen Mitgliedstaaten ist noch immer ungenügend und sollte im Sinne der langjährigen Forderungen von TI-AC (verpflichtende Registrierung, Umfang der Offenlegung, Sanktionen) verbessert werden,*
- *Stabilerer Finanzsektor und wirksamerer Konsumentenschutz durch risikoorientierte Differenzierung des zu haltenden Eigenkapitals und Begrenzung der „leverage ratio“, möglichst weitgehende Trennung von Geschäfts- und Investmentbanking mit strengerer Regulierung der Letzteren, wirksame*

Regulierung der Schattenbanken, Transaktionsbesteuerung, Schaffung eines geeigneten Insolvenzrechtes und einer tragfähigen Einlagensicherung sowie Anreize für Entlohnungsmodelle, die zu risikoärmerem Verhalten von Spitzenmanagern und Händlern führen,

- *Stärkung der Aufsichtsbehörden bei möglichst einheitlicher Kompetenzregelung innerhalb der EU,*
- *Lösung des „too big to fail“ Problems, da Megakonzerne nicht überschaubar und beherrschbar sind, die bestehenden Sicherungseinrichtungen überfordern und somit ein ernstes wirtschaftspolitisches Risiko darstellen,*
- *Korrekturen der geltenden Regeln für Wirtschaftsprüfer, Ratingagenturen sowie Buchführung und Bilanzierung (IFRS) im Lichte der Erfahrungen, um mehr Integrität und Transparenz herzustellen.*

3. WHISTLEBLOWING

TI-AC versteht unter „Whistleblowing“ nur die berechtigte Abgabe/Anzeige von Missständen. Insbesondere geht es hierbei um Meldungen, die sich auf wirtschaftsstrafrechtliche Tatbestände (Korruption, Untreue, Kartellrechtsverstöße etc.) beziehen. Durch die Offenlegung des Missstandes leistet der Whistleblower – der Hinweisgeber – einen wesentlichen Beitrag zu Transparenz in der Gesellschaft und fördert das ethische Wirtschaften aller.

a. Präzise Definition des Whistleblowers und Whistleblowing

- Whistleblowing stellt kein Denunziantentum oder „Vernadern“ dar, sondern ist eine der wichtigsten Methoden, um frühzeitig Risiken aufzuzeigen und Missständen präventiv vorzubeugen (43,3 % aller aufgedeckten Korruptionsfälle in Unternehmen werden aufgrund von Whistleblowing identifiziert³).

³ Association of Certified Fraud Examiners, Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse, 2012 Global Fraud Study, S. 14.

- Die am 20. März 2013 bei der Korruptionsstaatsanwaltschaft eingerichtete Whistleblowing-Homepage verzeichnet bereits im ersten halben Jahr eine hohe Resonanz, wobei nur 9% der 748 abgegebenen Meldungen völlig substratlos waren.⁴

TI-AC fordert daher eine präzise gesetzliche Definition für den Begriff Hinweisgeber, die auch den Schutz des Hinweisgebers (Wahrung der Anonymität bei der Abgabe der Meldung) umfasst.

b. Gesetzliche Regelung zum Schutz der Hinweisgeber im privaten Sektor

- Für den öffentlichen Sektor normieren die im Zuge der Dienstrechtsnovelle 2011 eingeführten Regelungen (§§ 53a BDG, 58b RStDG – Schutz vor Benachteiligung) einen Schutz für Beamte, Richter und Staatsanwälte im Falle der Abgabe einer Meldung der im §4 Abs.1 und §5 BAK-G normierten strafbaren Handlung.
- Im Arbeitsverfassungsgesetz und im Angestelltengesetz sind vereinzelt Schutzmechanismen normiert. Im Umweltinformationsgesetz wurde der Schutz des Whistleblowers gesetzlich normiert, kommt de facto in der Praxis jedoch nicht zur Anwendung.

TI-AC fordert daher, eine allgemeingültige gesetzliche Regelung zum Schutz des Whistleblowers (Hinweisgebers) im privaten Sektor.

c. Zusammenarbeit der Datenschutzkommission mit Unternehmen

- Damit Unternehmen geneigt sind, interne Meldesysteme zur Risikoidentifizierung und Prävention frühzeitig zu implementieren, ist auf eine Vereinfachung der Antragstellung zur Einrichtung einer Whistleblowing-Hotline bei der Datenschutzkommission hinzuwirken.
- Derzeit ist dieses Verfahren für die Unternehmen mit vielen Hürden (Auflagen) verbunden und gestaltet sich in der Praxis als langwierig.

TI-AC fordert daher eine gesetzliche Normierung, dass die Datenschutzkommission den Antrag eines Unternehmens auf Einrichtung eines Meldesystems innerhalb von drei Monaten zu erledigen hat.

⁴ APA, Die Presse „Whistleblower-Website: Schon 748 Hinweise eingegangen“, 31.10.2013 (04.11.2013).

7. TRANSPARENTE GEMEINDE

Der Bürger hat den Wunsch nach mehr Transparenz in allen Bereichen der öffentlichen Hand. Insbesondere bei der öffentlichen Auftragsvergabe auf Gemeindeebene besteht dringender Handlungsbedarf. Eine Arbeitsgruppe von TI/AC hat in jahrelanger Arbeit ein für alle Gemeinden anwendbares Projekt „TRANSPARENTE GEMEINDE“ erarbeitet. Ziel des Projektes ist es, Gemeinden und Städte bei ihren Antikorruptionsbestrebungen und Transparenz-Förderungsmaßnahmen zu unterstützen und ihnen ein effektives Maßnahmenpaket an die Hand zu geben.

Dieses von Städtebund und Gemeindebund befürwortete Projekt kann nur mit entsprechender finanzieller Unterstützung seitens der Bundesregierung realisiert werden. Transparenz sollte nicht bloß ein Lippenbekenntnis bleiben. Gerade auf Gemeindeebene könnte durch die Förderung dieses Projektes ein ebenso wichtiger wie bürgernaher Impuls gesetzt werden.

TI-AC fordert daher ein Bekenntnis zur massiven Unterstützung der Bemühungen zur Korruptionseindämmung und die Bereitschaft, die dafür notwendigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.

8. GESUNDHEITSWESEN

In der abgelaufenen Legislaturperiode wurden im Gesundheitsbereich einige Fortschritte in Bezug auf Transparenz erzielt. Zu erwähnen wäre etwa die gesetzliche Regelung, die die Fonds-Krankenanstalten zur Veröffentlichung von Wartelisten in der Orthopädie und Augenheilkunde verpflichtet. Auch die Verordnung, welche die Veröffentlichungspflicht von Nicht-interventionellen Studien regelt, trug dazu bei, die Praxis der Anwendungsbeobachtungen weniger anfällig für Missbrauch zu machen. Ebenso war zu bemerken, dass die Offenlegung von Interessenskonflikten für Mitglieder von Beratungsgremien des Bundesministeriums für Gesundheit zunehmend zur Routine wurde. Diese „Conflict of Interest“-Erklärungen sollten aber nun in einem nächsten Schritt auch veröffentlicht werden, um sie einer allgemeinen Überprüfung zugänglich zu machen.

Großer Handlungsbedarf besteht nach wie vor bei der Offenlegung und Beschränkung von Nebenbeschäftigungen von Gesundheitsdiensteanbietern. Hier muss sichergestellt werden,

dass nicht Einkommensinteressen diagnostische und therapeutische Entscheidungen zu Lasten der Patientinnen und Patienten beeinflussen. Bei der Beschaffung von Medizinprodukten und diagnostischen Großgeräten ist - wie bereits mehrfach von TI-AC und auch seitens des Rechnungshofes gefordert - mehr Transparenz und Kontrolle in den Vergabeprozessen zu erzielen. Gratislieferungen und schwer vergleichbare Zusatzleistungen sind abzulehnen. Die aktuellen Bestrebungen auf europäischer Ebene, alle klinischen Studien über Medikamente und Medizinprodukte ausnahmslos und vollständig zu veröffentlichen, sind zu unterstützen.

Eine Whistleblower-Hotline sowie die Bereitstellung von Ressourcen zur Verfolgung von Verdachtsfällen sind einzurichten bzw. vorzusehen.

TI-AC fordert daher die Einrichtung einer Whistleblower-Hotline und mehr Transparenz im Gesundheitswesen sowie mehr Effektivität in der Verfolgung von Verdachtsfällen.

9. ETHIK

Gesetzliche Bestimmungen stellen nur *einen* grundlegenden Faktor dar, um gegen Korruption anzutreten. Daneben bedarf es einer Wahrnehmungskultur, die Korruption als Übel wahrnimmt, welches dem Staat und der Gesellschaft auch volkswirtschaftlichen Schaden zufügt. Werte und ethisch orientiertes Verhalten dürfen nicht inhaltsleere Lippenbekenntnisse sein, sondern müssen mit Leben gefüllt werden und mit personalen und institutionellen Kompetenzen bzw. Fähigkeiten versehen sein.

Ethisch orientiertes Verhalten erfordert bestimmte persönliche Fähigkeiten. Es geht nicht nur darum, gesetzeskonform (legal) zu handeln, sondern auch aus ethischer Einsicht und Überzeugung. Eine Komponente dazu stellt die frühe Heranführung von Menschen an ethisches Handeln dar. Darum ist Ethikunterricht an Schulen ein wichtiger Schritt auf diesem Weg. Daneben bedarf es einer Reihe weiterer Maßnahmen, wie etwa adäquate Aus-, Fort- und Weiterbildung von Personen in unterschiedlichsten Berufszweigen und Tätigkeitsbereichen, um ethisch orientiertes Verhalten und Handeln zu befördern. Außerdem bedarf es überzeugender und nachvollziehbarer Rahmenbedingungen, einsichtiger Standards, Transparenz und personaler Kompetenzen.

TI-AC fordert daher die

- *Einführung des verpflichtenden Ethikunterrichts an Schulen, entweder als Ergänzung zum Religionsunterricht oder, wo dieser nicht besucht wird, an dessen Stelle.*
- *Förderung und Forderung von Aus-, Fort- und Weiterbildungsprogrammen für ethisch orientiertes Handeln für Verantwortliche in Politik und Wirtschaft,*
- *Förderung und Forderung von Aus-, Fort- und Weiterbildungsprogrammen für ethisch orientiertes Verhalten für unterschiedlichste Berufstätigkeiten. Es soll die Wahrnehmung von Verantwortung und eigenen ethischen Fähigkeiten und Kompetenzen gesteigert werden,*
- *Forderung nach mehr Transparenz in Politik und Wirtschaft mit Installierung von adäquaten Controlling-Systemen,*
- *Erstellung von Ethik-Indizes in Politik und Wirtschaft.*

10. COMPLIANCE

Das Management von Compliance (engl.: „Regeltreue“) mit dem Ziel, einen grundsätzlichen Wandel in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu einer freiwilligen und bewussten Einhaltung von Gesetzen, Richtlinien und Kodizes zu erzielen, stellt ein effektives und nachhaltiges Instrument zur Korruptionsbekämpfung dar. Compliance Management Systeme (CMS) bestehen aus verbindlichen Handlungsanleitungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Schulungsmaßnahmen und Kontrollsystemen. Voraussetzung für wirkungsvolle Compliance-Systeme ist die grundlegende Entscheidung und Überzeugung der Organisationsleitung, rechtskonformes Verhalten im Unternehmen durchzusetzen. Im Kapitel Justizpolitik der nächsten Regierungserklärung empfiehlt TI-AC einen Schwerpunkt zur weiteren Korruptionsbekämpfung und ein detailliertes Programm zum Thema Compliance oder Gesetzestreue.

TI-AC hat eine Liste von 15 praktischen Vorschlägen ausgearbeitet, die an Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gerichtet sind:

- Besserer unternehmensinterner Schutz von Whistleblowern,
- Verbesserung von Whistleblowing-Meldesystemen (Websites etc.),
- Aufnahme von Whistleblowing in die Standard- und Musterverordnung 2004,
- Einbezug von Lieferanten ins Compliance-Management-System (CMS),
- mehr Compliance-Verantwortung in Unternehmen mit Lobbying-Tätigkeit,

- CMS in Klein- und Mittelbetrieben fördern,
- ganzheitliches CMS für die öffentliche Verwaltung,
- Beseitigung gesetzlicher Unklarheiten bei Aufmerksamkeiten geringen Wertes,
- Honorierung von Aufklärungsarbeit bei Strafverfolgung,
- Evaluierung des österreichischen Corporate Governance Kodex,
- Revision des österreichischen Public Corporate Governance Kodex (PCGK),
- Einbezug von Unternehmen in Bereich der Länder und Gemeinden in den österr. PCGK,
- Beseitigung von Kontrolllücken bei Gemeinden unter 10.000 Einwohnern,
- Erfahrungs- und Wissensaustausch der Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle Österreichs ausbauen,
- transparentere Gesetzgebungsverfahren.

TI-AC fordert daher, dass Compliance Management zu einem verpflichtenden Standard bei Interessensvertretern werden muss. Auch in Klein- und Mittelbetrieben muss sichergestellt sein, dass alle Mitarbeiter die für sie relevanten gesetzlichen Regelungen kennen und befolgen.

11.ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Eine Arbeitsgruppe von TI-AC befasst sich seit längerer Zeit mit dem Thema der Korruptionsvermeidung in der Entwicklungszusammenarbeit. Es wurde die Transparenz der NGOs der Entwicklungszusammenarbeit untersucht und in weiterer Folge in enger Zusammenarbeit mit diesen einen Ratgeber zur Korruptionsvermeidung in der Entwicklungszusammenarbeit erarbeitet und publiziert, der nunmehr auch in Englisch zur Verfügung gestellt wird.

Bei der Entwicklungszusammenarbeit kommen neben privaten Spenden auch beachtliche öffentliche Mittel zum Einsatz. Die Vermeidung von Korruption auf allen Ebenen der Mittelverwendung ist von größtem Interesse für die Allgemeinheit.

TI-AC begrüßt die Forderung nach Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit und fordert eine verstärkte Unterstützung seiner Arbeit zur Korruptionsvermeidung und zur Verbesserung der Transparenz in der Entwicklungszusammenarbeit.

Frau Prof. Eva Geiblinger, Vorsitzende des Vorstandes