TRANSPARENCY INTERNATIONAL
AUSTRIAN CHAPTER
VEREIN ZUR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Korruptionsvermeidung in der Entwicklungszusammenarbeit

RATGEBER
FÜR NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN

Diese Publikation wurde gefördert durch die
Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
(OEZA)

gefördert durch die

Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Der vorliegende Ratgeber richtet sich an alle Organisationen und Institutionen, die dem Problem Korruption in ihrer Arbeit entschlossen entgegenwirken wollen. Im besonderen Fokus stehen praktische Werkzeuge zur Vermeidung von Befugnismissbrauch und Bestechung/ Bestechlichkeit im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Speziell Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) aus dem Entwicklungssektor sollen mit dem Ratgeber in die Lage versetzt werden, eine eigene Antikorruptionspolitik auszuarbeiten, um Korruption in ihrer Arbeit langfristig auf ein Minimum zu reduzieren.

In einem ersten Abschnitt (Kapitel 2) werden zunächst der Korruptionsbegriff und die Messung von Korruption näher behandelt, sowie in Kapitel 2.2 häufig verwendete Begrifflichkeiten erläutert, um dem/r LeserIn einen Einblick in die Thematik zu erleichtern. Kurz beschrieben werden hier u.a. Begriffe wie aktive Bestechung, passive Bestechung, Vorteilsgewährung und -annahme, Anfüttern, Schmiergeld, Kick Back, materieller und immaterieller Vorteil, Vetternwirtschaft oder Lobbyismus. Hingewiesen wird an dieser Stelle auch auf den jeweils relevanten, derzeit in Österreich geltenden strafrechtlichen Tatbestand.

Kapitel 2.3 und 2.4 widmen sich der Messung von Korruption und stellen Zahlen zu Spendenaufkommen von in der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) tätigen NRO dar. Warum NRO Korruption bekämpfen sollen, wird in Kapitel 3 erläutert. Neben der Rechtswidrigkeit von Korruption zählen der Effektivitätsverlust der EZA oder der potentielle Reputationsverlust von NRO zu wichtigen Gründen. In Kapitel 4 werden Hinweise gegeben, wie NRO mit Korruptionsrisiken im Rahmen ihrer Aktivitäten umgehen können. So wird auf das AKV-Prinzip (Aufgabe, Handlungskompetenz und Handlungsverant-

wortung) ebenso hingewiesen wie auf die wesentliche Bedeutung von Führungskräften in diesem Kontext. Zudem werden Anregungen gegeben, welche Aspekte bei einer Risikoanalyse mitberücksichtigt werden sollten. Kapitel 5 – Entwicklung eines Anti-Korruptionsprogramms – dient als Einstieg in die nächsten Kapitel und erläutert in groben Zügen, aus welchen Elementen ein Korruptionsprogramm bestehen sollte.

Als wichtige organisatorische Maßnahmen (Kapitel 6) identifiziert werden die Schaffung einer offenen, transparenten und integren Organisationskultur, eine klare Definition der Aufsichtsfunktion des Vorstandes, der neben der Ausarbeitung von Anti-Korruptionspolitiken auch für deren Umsetzung verantwortlich sein soll, umfassende Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, die Installierung des Vier- bzw. Mehraugenprinzips, des Prinzips der funktionalen Trennung bei wichtigen (vor allem Budget-) Prozessen oder Jobrotationen, die Einrichtung von Meldestellen für Whistleblower oder interne Kontrollmechanismen (Internes Kontrollsystem – IKS), inklusive der internen oder externen Revision.

Kapitel 7 widmet sich im Detail der Frage, welche Themen in Verhaltensrichtlinien angesprochen werden sollten. Neben einer Grundsatzerklärung, in der die Organisation zum Ausdruck bringt, dass Korruption in jeder Form abgelehnt wird, sollten Verhaltensrichtlinien Regelungen über den Umgang mit Bestechung und Schmiergeldern, Geschenken und Einladungen sowie mit Interessenkonflikten enthalten. Dargestellt werden sollte auch, welche Sanktionen bei Fehlverhalten zu erwarten sind und wie mit Entwicklungspartnerorganisationen und kooperierenden Unternehmen umgegangen werden soll. Schließlich wird auf die

Bedeutung von in Verträgen verankerten Anti-Korruptionsklauseln und auf Beispiele anderer NRO bzw. der ADA hingewiesen.

Kapitel 8 verdeutlicht die Bedeutung von Kommunikation beim Umgang mit Korruption, um der Tabuisierung endgültig ein Ende zu bereiten, und die Transparenz in der Projektarbeit zu erhöhen. Neben Hinweisen für die interne Kommunikation mit MitarbeiterInnen der Organisation, wird auch das Thema externe Kommunikation – insbesondere der Umgang mit Medien – näher beleuchtet. Besonders hingewiesen wird hier auf die Notwendigkeit, transparent zu agieren und möglichst umfassende Information offen zu legen, um Korruption bereits im Vorfeld vermeiden zu können. Schließlich wird auch die Kommunikation mit (lokalen) Projektpartnern behandelt und hier vor allem eine offene Kommunikation und damit die Schaffung von Vertrauen und Partizipation anstatt top-down Ansätzen empfohlen.

Die durch das Erfordernis des schnellen Handelns, des starken Mittelabflussdruckes sowie die vielfach völlig zerstörte Infrastruktur im Projektland zumindest teilweise vorhandenen Besonderheiten bei der humanitären Hilfe werden in Kapitel 9 kurz erläutert. In Anhang 10.1 befindet sich zudem eine Risikotabelle, in der die in den unterschiedlichsten Phasen der humanitären Hilfe potentiell auftretenden Korruptionsrisiken anschaulich dargestellt werden.

In Anhang 10.2 werden nützliche Links und Adressen angegeben, an die man sich im Falle von oder Fragen zu Korruption wenden kann. Die in Österreich derzeit geltenden Korruptionsbestimmungen werden in Anhang 10.3 behandelt, um dem/r LeserIn einen Überblick über die Gesetzeslage zu verschaffen. Hingewiesen wird auch auf das Verbands-

verantwortlichkeitsgesetz (VbVG), das letztlich auch von NRO die Einrichtung eines Antikorruptionsprogramms fordert.

Um den Praxisbezug nicht zu verlieren, werden die theoretischen Erläuterungen durch mehrere Fallbeispiele ergänzt. Diese verdeutlichen, mit welchen konkreten Problemen Akteure der EZA konfrontiert sind, und zeigen auf, wie aus vergangenen Fehlern für die Zukunft gelernt werden kann. Das Lernen aus offen thematisierten Korruptionsfällen ist ein unverzichtbarer Bestandteil eines jeden Antikorruptionsprogramms. Daher kann dieser Ratgeber auch nur als Starthilfe dienen und eine fortlaufende Weiterentwicklung der Programme innerhalb der Organisationen ist unerlässlich.

INHALT

	Vorwort	7
1	**Einführung**	9
2	**Was ist Korruption?**	11
2.1	Korruptionsbegriff und Ursachen von Korruption	11
2.2	Begriffsdefinitionen	11
2.3	Die Wahrnehmung von Korruption	15
2.4	Fakten und Zahlen zu in der OEZA tätigen NRO	16
3	**Korruption bekämpfen**	17
4	**Risiken einschätzen**	20
5	**Entwicklung des Anti-Korruptionsprogramms**	25
6	**Organisatorische Maßnahmen**	27
6.1	Organisationskultur	28
6.2	Internes Kontrollsystem	29
6.3	Personal	30
6.4	Training	31
6.5	Meldestelle	32
6.6	Überprüfung der Maßnahmen	34
7	**Verhaltensrichtlinien**	37
7.1	Grundsätze	37
7.2	Bestechung und Schmiergelder	38
7.3	Geschenke, Bewirtung, Spesen	39

7.4 Interessenkonflikte 39
7.5 Sanktionen 43
7.6 Verhalten gegenüber Entwicklungspartnerorganisationen & kooperierenden Unternehmen 44
7.7 Projektvereinbarungen, Finanzmittel 47
7.8 Anti-Korruptionsklausel 48

8 Kommunikation 50

8.1 Interne Kommunikation 50
8.2 Externe Kommunikation 54
8.3 Kommunikation mit lokalen Partnerorganisationen 59

9 Besonderheiten im Kontext von humanitärer Hilfe 60

10 Schlussfolgerungen 63

11 Abkürzungsverzeichnis 64

12 Anhang 65

12.1 Korruptionsrisiken bei der Bereitstellung humanitärer Hilfe 65
12.2 Nützliche Links, Kontaktadressen 68
12.3 Korruption im österreichischen Strafrecht 70

13 Literatur 85

VORWORT

Vor einigen Jahren hat Transparency International – Austrian Chapter (TI-AC) eine Befragung aller wichtigen Akteure der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) durchgeführt, um herauszufinden, welche Maßnahmen gegen Korruption bereits bestanden, und um zu erfahren wie (Anti-) Korruption in den interviewten Organisationen und Institutionen wahrgenommen wurde.[1] Auf die Frage, ob Korruption in der EZA ein verbreitetes Phänomen sei, antwortete damals die Hälfte der Befragten mit „Ja". Dieser unerwartet hohe Prozentsatz ist auf die in den 1990er Jahren einsetzende Enttabuisierung von Bestechung und Missbrauch im Umfeld der EZA zurückzuführen. Begonnen hatte dies innerhalb der Weltbank, die aufgrund diverser Maßnahmen in den letzten zwanzig Jahren durchaus als Vorreiter in Antikorruptionsbemühungen bezeichnet werden kann.

Auch die EU-Institutionen haben sich diesem Trend angeschlossen und nach einem großen Skandal am Ende des letzten Jahrtausends, der mit dem geschlossenen Rücktritt der Europäischen Kommission endete, begonnen, Antikorruption ernst zu nehmen. Die Auswirkungen davon sind auch in der österreichischen EZA-Szene zu spüren. So zeigte die Befragung auch, dass entwicklungspolitische NRO, deren Arbeit von EU Institutionen kofinanziert wurde, dazu aufgefordert waren, ein „Antikorruptionsprogramm" zu entwickeln. Dies stellte für die betroffenen Organisationen ein Problem dar, denn von Seiten der EU wurden diesbezüglich weder Hilfestellungen geleistet noch genauere Anforderungen gestellt. Daher musste sich jede Organisation zunächst selbst überlegen, welche Maßnahmen ein solches Programm theoretisch beinhalten sollte, und wie diese sich in ihrer Arbeit praktisch umsetzen ließen. Dabei stellte sich schnell heraus, wie mühsam und zeitaufwendig es sein kann, ein kohärentes und die wichtigsten Maßnahmen beinhaltendes Antikorruptionsprogramm zu verfassen und umzusetzen.

[1] Vgl. Böckmann, A./Bachmayer, R. (2009), Österreichische Entwicklungszusammenarbeit und Maßnahmen gegen Korruption, www.ti-austria.at/uploads/media/Entwicklungszusammenarbeit_u_Massnahmen_gg_Korruption.pdf.

Das nationale Chapter von Transparency International (TI) in der Schweiz hat, um diesem Missstand zu begegnen, zusammen mit der NRO Brot für Alle, im Jahre 2010 einen Ratgeber veröffentlicht, der sich dieser Problematik annimmt. Basierend auf diesem dankenswerterweise von TI-Schweiz zur Verfügung gestellten und weitgehend übernommenen Richtlinien, wurde mit massiver Unterstützung der Austrian Development Agency (ADA) und unter dankenswerter Mitwirkung einzelner VertreterInnen österr. NRO der EZA der vorliegende Ratgeber verfasst.

Korruption ist sowohl ein den Norden, als auch den Süden betreffendes und nicht nur in der Neuzeit auftretendes Phänomen.
Um ihr langfristig wirksam entgegenzutreten, müssen systematisch vorbeugende Maßnahmenpakete entwickelt und umgesetzt werden.

1 EINFÜHRUNG

Der Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Nutzen ist ein sowohl die Gesellschaften des Nordens wie auch den globalen Süden betreffendes Problem. Es durchzieht so gut wie alle Bereiche und die Lage 2012 in Österreich zeigt, dass immer häufiger ans Licht kommt, was über Jahrzehnte im Schatten lag. Nicht mehr nur der Süden als Ort der Korruption wird thematisiert, sondern es wird auch ernsthaft begonnen, vor der eigenen Türe zu kehren. Als Vorreiter in Fragen der Antikorruption scheint dabei immer wieder die Entwicklungszusammenarbeit auf. Ein Sektor, in dem die Organisationen und Institutionen sich darüber definieren, etwas Gutes und Sinnvolles zu leisten, und in dem es daher umso schwerwiegender erscheint, wenn Mittel verschwendet und zum privaten Vorteil missbraucht werden. Dieser Ratgeber setzt ein weiteres Zeichen für die Rolle der EZA als Wegbereiter, wenn es darum geht, Korruption konstruktiv entgegenzutreten.

Nach dem Ende des Kalten Krieges entwickelte sich international ein Gesprächsklima, in dem Korruption seither direkt angesprochen und diskutiert werden kann. Auch die Gründung von Transparency International (TI) Mitte der 1990er Jahre hat dazu wesentlich beigetragen. Darüber hinaus zeigen fortlaufend Skandale auf ein lange Zeit gewachsenes systemisches Problem in der gesellschaftlichen Entscheidungsfindung. Grundsätzlich sollte diese dem Allgemeinwohl dienen und nicht dem Wohle einer Gruppe aus der Gesellschaft. Im Falle einer Spendenorganisation sollten die Spenden bestmöglich ihrem Verwendungszweck zukommen. Leider geschieht es dennoch auch hier manchmal, dass Gelder missbräuchlich verwendet werden, was dann meist die gesamte EZA in ein schlechtes Licht stellt.

Doch Korruption ist durchaus kein nur die Neuzeit betreffendes Problem, sondern betrifft seit jeher grundsätzlich alle hierarchisch gegliederten Gesellschaften, in denen Wenigen die Befugnis erteilt wird für Viele zu entscheiden. Befugnismissbrauch, Untreue, Vorteilsannahme, Vorteilsgewährung (bzw. -zuwendung), bzw. Bestechlichkeit und Bestechung sind in Österreich gebräuchliche rechtliche Bezeichnungen, die konkrete Straftaten bezeichnen. Im weiteren Blickwinkel scheinen dann Begriffe wie Freunderlwirtschaft, Filz, Patronage oder Nepotismus auf, die den systematischen Charakter des Korrupten im sozialen Zusammenleben bezeichnen.

All dies sind systemische Probleme – daher sollten Lösungen möglichst versuchen, die Ursachen des Übels zu erkennen, um vorbeugende Maßnahmen dagegen ergreifen zu können. Eine präventive Herangehensweise ist deshalb langfristig einer repressiven Gangart vorzuziehen. Dies bedeutet nicht, dass auf Sanktionen verzichtet werden kann, sondern versucht zu erklären, dass Bestrafung alleine nicht nachhaltig hilft, korruptem Handeln die Grundlagen zu entziehen. Vielmehr muss offen angesprochen werden, wo und warum korrupte Machenschaften entstehen, um dann systematische Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Eine von TI immer wieder vorgeschlagene Maßnahme ist diejenige, die TI im Namen trägt: Transparenz. Die Erfahrung legt nahe, dass sich mit größerer Offenheit und Transparenz die Möglichkeiten verringern, anvertraute Mittel zu missbrauchen. Die EZA hat sich deshalb diesem Thema besonders verpflichtet und viele Organisationen und Institutionen veröffentlichen bereits einen großen Teil ihrer Projektdaten. Es gilt in diesem Punkt, nicht zu zaghaft vorzugehen. Daher wird in diesem Ratgeber auch angesprochen, wie sich diese Maßnahme konkretisieren lässt, nicht nur auf Projektebene, sondern auch in der Kommunikation von Korruptionsfällen nach innen wie außen.

Leider gibt es nicht „das eine" Patentrezept gegen Korruption. Deshalb ist der in diesem Ratgeber vorgeschlagene Lösungsansatz, ein breit angelegtes Antikorruptionsprogramm umzusetzen, das verschiedenste Maßnahmen zusammenbringt, wie ein Blick auf das Inhaltsverzeichnis veranschaulicht: Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen gehören beispielsweise eine detaillierte Risikoanalyse, gezielte Mitarbeitermotivation, effiziente und effektive Kontrollen, aufklärende Schulungen und Trainings, ein geregeltes Meldewesen und klare Sanktionierungen.

Ob der hier vorgeschlagene Mix zum Erfolg führt, kann nur die Erfahrung zeigen. Daher ist die regelmäßige Beobachtung und Weiterentwicklung ein weiterer zentraler Bestandteil einer ernst gemeinten Antikorruptionspolitik. Im Anhang finden sich darüber hinaus vielfältige Informationsquellen, die dazu dienen, einzelne Themen zu vertiefen, sowie ein Überblick über die österreichische Rechtslage. Damit soll allen Personen und Organisationen, die sich aktiv um Antikorruption bemühen wollen, eine möglichst umfassende Hilfestellung geboten werden. Schließlich soll dies mit dazu beitragen, dass die Arbeit gegen Korruption kein Kampf gegen Windmühlen wird, sondern der Aufbau und die fortlaufende Weiterentwicklung von Antikorruptionsprogrammen verbunden mit Entschlossenheit und Beharrlichkeit schließlich dazu führen, dass Korruption nicht nur in der EZA, sondern gesamtgesellschaftlich zu einer seltenen Randerscheinung wird.

2 WAS IST KORRUPTION?

2.1 KORRUPTIONSBEGRIFF UND URSACHEN VON KORRUPTION

TI definiert Korruption als den Missbrauch einer anvertrauten Machtstellung zu privatem Nutzen. Macht besitzt jemand, der/die über Ressourcen verfügt und für andere Entscheidungen fällen kann. Wer eine Vertrauensposition missbraucht, um einen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen, ist demnach korrupt.

> Korruption ist der Missbrauch einer anvertrauten Machtstellung zu privatem Nutzen.

Korruption kann interne oder externe Ursachen haben. Fordern beispielsweise BeamtInnen Bestechungsgelder, handelt es sich um externe Korruption, denn das Umfeld ist korrupt. Bei der Veruntreuung von Geld durch eine/n Projektmitarbeitende/n handelt es sich dagegen um interne Korruption (auch wenn manche Veruntreuung juristisch gesehen nicht unter den Korruptionsbegriff subsumieren). Natürlich können interne und externe Korruption auch zusammen auftreten.

2.2 BEGRIFFSDEFINITIONEN

Nachfolgend werden die wichtigsten Begriffe, die im Zusammenhang mit Korruption gebraucht werden, kurz definiert. Damit wird gewährleistet, dass sich die LeserInnen des vorliegenden Ratgebers im Klaren sind, wovon beim Gebrauch korruptionsspezifischer Begriffe die Rede ist.

AKTIVE BESTECHUNG

Aktive Bestechung begeht, wer einem/r AmtsträgerIn einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, damit diese/r eine pflichtwidrige Handlung vornimmt, die in Zusammenhang mit ihrer/seiner Tätigkeit steht (§307 österreichisches Strafgesetzbuch – StGB; siehe dazu auch Kapitel 12.3.2) oder der/die AmtsträgerIn diesem Vorteil einen Einfluss auf eine in seinem/ihrem Ermessen liegende Entscheidung einräumt, selbst wenn er/sie sich innerhalb des ihm eingeräumten Ermessens bewegt.

Der Vorteil kann materieller oder immaterieller Natur sein und richtet sich an den/die AmtsträgerIn oder an eine dritte Person. Voraussetzung ist, dass sich die Gegenleistung der/s Amtstragenden auf eine

konkrete Handlung bezieht, die pflichtwidrig ist. Es kann sich dabei auch um eine Unterlassung handeln, wenn beispielsweise der/die AmtsträgerIn auf die Ausstellung einer Strafanzeige verzichtet.

PASSIVE BESTECHUNG/ BESTECHLICHKEIT

Die passive Bestechung bildet das Gegenstück zur aktiven Bestechung und bezieht sich auf den/die AmtsträgerIn, der/die einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt (§304 StGB; siehe dazu auch Kapitel 12.3.3).

PRIVATKORRUPTION/ PRIVATBESTECHUNG

Hier findet die Bestechungshandlung im Privatsektor statt. Geahndet werden Bedienstete oder Beauftragte von Unternehmen (oder auch NRO), die sich einen Vorteil für die pflichtwidrige Vornahme (oder Unterlassung) einer Rechtshandlung versprechen lassen, annehmen oder fordern bzw. Personen, die einem Bediensteten oder Beauftragten einen Vorteil für die pflichtwidrige Vornahme einer Rechtshandlung anbieten, versprechen oder gewähren. Auch wenn der/die Bestochene/Bestechende in diesem Fall kein/e AmtsträgerIn ist, missbraucht er/sie durch die Handlung eine Vertrauensstellung (beispielsweise seinem Arbeitgeber gegenüber), um einen nicht gebührenden Vorteil zu erhalten. Da dieses Delikt auch von MitarbeiterInnen von NRO begangen werden kann, ist es besonders relevant (§§168c, d StGB; siehe Näheres dazu auch Kapitel 12.3.2 und 12.3.3).

VORTEILSGEWÄHRUNG UND VORTEILSANNAHME

Mit der Vorteilsgewährung (im öst. StGB ist in §307a die Rede von Vorteilszuwendung) und der Vorteilsannahme sind unerlaubte Vorteile (vielfach Geschenke) gemeint, die den/die AmtsträgerIn zur Vornahme (oder Unterlassung) einer pflichtgemäßen Amtshandlung veranlassen. Im Unterschied zur Bestechung liegt somit keine pflichtwidrige Handlung der/s Amtstragenden vor. Ein derartiges Verhalten ist in Österreich derzeit nur dann strafbar, wenn es gegen ein dienst- oder organisationsrechtliches Verbot/Gebot verstößt (§§ 305, 307a StGB; Näheres dazu in Kapitel 12.3.2 und 12.3.3).

ANFÜTTERN/KLIMPAFLEGE

Vom „Anfüttern" einer/s Amtstragenden (auch „Klimapflege" genannt) wird immer dann gesprochen, wenn scheinbar harmlose Zuwendungen (z.B. sogenannte „Dankeschöns" für die gute Zusammenarbeit) keine sofortige Gegenleistung nach sich ziehen. Durch das dadurch vielfach entstehende Vertrauensverhältnis wird nicht selten das Ziel verfolgt, den/die EmpfängerIn in ihrer/seiner Entscheidung abhängig zu machen bzw. ihn/sie dazu zu bewegen, sich zu einem späteren, noch nicht definierten Zeitpunkt zu einer

Gegenleistung verpflichtet zu fühlen. In Österreich bleibt ein derartiges Verhalten in den meisten Fällen straffrei, da die öst. Bestimmungen verlangen, dass die künftige Gegenleistung des/der Empfängers/In bereits zum Zeitpunkt des Empfangs der Zuwendung in Umrissen feststehen muss (§307b StGB; vgl. auch Kapitel 12.3.2).

SCHMIERGELD

Unter den Begriff Schmiergeld fallen kleinere Geldbeträge oder andere Zuwendungen, die zum Ziel haben, einen behördlichen Vorgang, auf den ein Anspruch besteht, sicherzustellen oder zu beschleunigen. Im internationalen Gebrauch auch „facilitation payments" oder „grease money" genannt (§§304, 305, 307, 307a StGB; siehe auch Kapitel 12.3.).

KICK-BACK

Bestechungsleistungen gehen häufig mit dem sogenannten Kick-Back einher. Beim Kick-Back stellt der Auftragnehmer in Absprache mit dem Auftraggeber einen erhöhten Preis in Rechnung (über Marktwert bzw. über herkömmlichen Werten in Ausschreibungsverfahren), der dann an den Auftraggeber ganz oder teilweise zurückgereicht wird und zur persönlichen Bereicherung für sich oder Dritte dient. Beim modifizierten Kick-Back kommt es zu keiner Preiserhöhung, dafür wird aber eine geringere Qualität oder mangelhafte Leistung geliefert, erbracht etc. In der einen oder anderen Form ist dies im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit die vermutlich häufigste Form der Korruption.[2]

DER MATERIELLE VORTEIL

Materielle Vorteile bewirken bei der/beim EmpfängerIn (oder Dritten) eine wirtschaftliche oder rechtliche Besserstellung. Im Vordergrund stehen die Zuwendung von Geld, geldwerten Leistungen wie Eintrittskarten, Sachwerten, der Erlass von Schulden oder sonstige Dienstleistungen (bsp. sexueller Natur).

DER IMMATERIELLE VORTEIL

Unter immateriellem Vorteil sind zumeist berufliche, gesellschaftliche oder persönliche Vorteile zu verstehen, die den/die EmpfängerIn in eine bessere Position stellen, wie beispielsweise Beförderung, Verzicht auf eine Strafanzeige oder positive Medienberichterstattung.

UNGEBÜHRENDE VORTEILE BZW. GESCHENKANNAHMEN

Der Begriff „Geschenk" wird weit gefasst. Darunter sind Zuwendungen jeglicher Art wie Sachwerte, Dienstleistungen, Einladungen, Gefälligkeiten und Rabatte zu verstehen.

---

[2] Die Ausführungen zum Kick-Back sind weitgehend entnommen aus (bzw. Näheres ist zu finden bei) Cremer, G. (2008), Korruption begrenzen – Praxisfeld Entwicklungspolitik, 2. Auflage. Freiburg, Lambertus, S. 29.

Nach dem Korruptionsstrafrecht sind Geschenke dann ungebührend, wenn sie eine Abhängigkeit der/s Amtstragenden schaffen. Keine ungebührenden Vorteile liegen vor, wenn sie für pflichtgemäße Amts-, Rechtshandlungen gegeben werden und dienstrechtlich erlaubt sind, oder es sich um geringfügige, sozial übliche Vorteile handelt (in Österreich etwa bis zu € 100,-).

Im Privatsektor sind Geschenke dann zulässig, wenn sie „der Höflichkeit entsprechen", das heißt, wenn es sich um Aufmerksamkeiten von unbedeutendem Wert handelt und diese offen, nicht ohne besonderen Anlass und nicht wiederholt gegeben werden. Ungebührend ist die Geschenkannahme dann, wenn der Anschein einer verpflichtenden Abhängigkeit entsteht.

SPENDEN

Neben politischen Spenden können auch Spenden an andere (z.B. karitative oder gemeinnützige) Institutionen mittelbar geeignet oder dazu bestimmt sein, rechtswidrig Einfluss auf die Entscheidungen von Personen zu gewinnen, die diesen Institutionen nahestehen.

VETTERNWIRTSCHAFT/ GÜNSTLINGSWIRTSCHAFT

Auch Vettern- oder Günstlingswirtschaft ist unter gewissen Voraussetzungen unter Strafe gestellt. Bsp. wenn eine Vergabe unter Umgehung des Bestbieters an eine Organisation erfolgt, mit der ein familiäres Naheverhältnis besteht, und die verantwortliche Person dabei den Vorsatz hat, der vergebenden Organisation einen Vermögensnachteil zuzufügen (bzw. diesen in Kauf nimmt). Voraussetzung dafür ist, dass diese Person wissentlich ihre Befugnis zur Verwirklichung des Tatbestandes missbraucht. In diesem Fall wäre etwa das Delikt der Untreue (§153 StGB; vgl. Kapitel 12.3.4) verwirklicht. Hier wird Macht zu privatem Nutzen in Form von privilegierten Beziehungen zu Lasten des Gemeinwohls und entgegen dem Grundsatz der Gleichbehandlung missbraucht.

BETRUG/VERUNTREUUNG ZU PRIVATEM NUTZEN

Im Gegensatz zur Bestechung kann beim Betrug und der Veruntreuung auch nur eine Person involviert sein. Das Ziel ist der persönliche Nutzen. Wenn beispielsweise

Auch Spenden an karitative oder gemeinnützige Institutionen können dafür bestimmt sein, rechtswidrig auf die Entscheidungen von Personen, die diesen Institutionen nahe stehen, Einfluss zu nehmen.

ein/e Projektverantwortliche/r einen Teil des für ihr/sein Projekt vorgesehenen Geldes für den Erwerb eines Privatautos verwendet, macht er/sie sich der Veruntreuung schuldig. Es erfolgt keine Zuwendung durch eine Drittperson, sondern eine Bevorteilung direkt aus der Position selbst (§133 StGB, vgl. Kapitel 12.3.4). Beim Betrug werden durch Täuschung und/oder List unrechtmäßige ökonomische Vorteile erlangt. Der Betrug kommt häufig in Kombination mit Bestechung vor bzw. als Ergebnis von Kick-Backs um die durch Bestechungszahlungen verlorengegangenen Gelder wieder zu erlangen (§§146–148 StGB; siehe auch Kapitel 12.3.4).

ERPRESSUNG/NÖTIGUNG

Der Erpressung macht sich schuldig, wer durch den Einsatz von Gewalt oder Androhung von Zwang und/oder Gewaltanwendung, jemanden zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung nötigt, die diesen (oder einen Dritten) am Vermögen schädigt (§§144, 145 StGB).

LOBBYISMUS/ INTERESSENVERTRETUNG

Die Vertretung von partikulären Interessen kann sich unter Umständen mit rechtswidriger Einflussnahme vermischen und zu systematischer Bestechung, Bestechlichkeit und Untreue führen. Die Einflussnahme bewegt sich in rechtlichen Randbereichen, wenn nicht eindeutig ist, ob sich Einzelinteressen und Gemeinwohl miteinander vereinbaren lassen oder widersprechen. Die Einführung von Lobbyregistern bzw. weitreichende Transparenz kann Machtmissbrauch und Günstlingswirtschaft erschweren (siehe dazu auch §307b StGB; Kapitel 12.3.2).

2.3 DIE WAHRNEHMUNG VON KORRUPTION

Korruption kennt viele Spielarten und Graubereiche. In der EZA spielt es zudem eine Rolle, was die Entwicklungspartner unter Korruption verstehen.

> Kulturelle Faktoren spielen bei Korruption eine große Rolle. Kultur sollte aber nicht als „Ausrede“ dienen, um Korruption zu legitimieren.

Vetternwirtschaft ist eine Form von Korruption, in der es einen großen Graubereich mit vielen Grenzfällen gibt. Was als Korruption wahrgenommen wird, wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Wenngleich kulturelle Aspekte teilweise auch missbräuchlich interpretiert werden, um korrupte Praktiken zu rechtfertigen, und daher diesen mit Vorsicht begegnet werden sollte, spielt die kulturelle Prägung eine besondere Rolle.

Transparency International (TI) misst mit dem jährlichen Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index, CPI) die Wahrnehmung von Korruption. Der CPI ist ein Index, der aus verschiedenen Umfragen zusammengesetzt ist, und zum Ausdruck bringt, wie die befragten Personen das Ausmaß der Korruption im öffentlichen Sektor in den verschiedenen Ländern wahrnehmen. Korruption spielt sich aber häufig im Geheimen ab, was im Umfeld schwierig wahrzunehmen ist.[3] Die wahrgenommene Korruption entspricht deshalb nicht notwendigerweise der tatsächlichen Korruption. Der Ruf eines Landes kann somit schlechter oder besser sein als die Realität.[4] NRO werden laut dem Global Corruption Barometer (GCB) 2008 als mittelmäßig korrupt wahrgenommen. Wie stark NRO tatsächlich von Korruption betroffen sind, ist aber unbekannt.

2.4 FAKTEN UND ZAHLEN ZU IN DER OEZA TÄTIGEN NRO

Das gesamte Spendenaufkommen in Österreich wird für 2009 auf 380 Millionen Euro geschätzt. Österreich ist ein Land der Kleinspender. Überproportional viele Personen schwächerer Einkommensschichten spenden, während Großspenden beinahe inexistent sind.

Das Spendenaufkommen ist im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz geringer, während der Anteil der spendenden Bevölkerung teilweise wesentlich höher ist. Beide Länder haben allerdings die für Großspender wichtige steuerliche Absetzbarkeit bereits seit Jahrzehnten eingeführt.[5]

Entwicklungszusammenarbeit[6] der 10 größten Österreichischen NRO: Die für Projektarbeit in Entwicklungsländern aufgewandte Summe ohne Mittel aus öffentlichen Finanzierungen 2009 in Mio € beträgt:

- Private Eigenmittel[7] gesamt 100,35
- Hilfswerke der Kath. Kirche[8] 41,78
- Ärzte ohne Grenzen 9,11
- SOS Kinderdorf 7,38
- Concordia Austria 6,50
- Österreichisches Rotes Kreuz 5,79
- Licht für die Welt 4,96
- Menschen für Menschen 3,15
- UNICEF Österreich 3,12
- World Vision 3,05
- Entwicklungshilfe-Klub 1,44

[3] Vgl. Olken, A. B. (2009), Corruption Perceptions vs. Corruption Reality, in: Journal of Public Economics 93, S. 950–964. In Deutschland liegt die Dunkelziffer nicht aufgedeckter Fälle Schätzungen zu Folge bei nicht weniger als 95 %. Vgl. dazu Bannenberg, B./Schaupensteiner W. (2007), Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche, 2. Auflage. München, Beck Reihe, S. 40.

[4] Vgl. Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit – DEZA (2009), Challenging Common Assumptions on Corruption and Democratisation. Key Recommendations and Guiding Principles, www.deza.admin.ch/ressources/resource_en_170422.pdf.

[5] Vgl. Spendenbericht 2010 Fundraising Verband.

[6] Spenden für humanitäre Hilfe sind von dieser Auflistung ausgenommen.

[7] Vgl. ÖFSE Österreichische Entwicklungspolitik Ausgabe 2010.

[8] Mitglieder der Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz.

3 KORRUPTION BEKÄMPFEN

WARUM SOLLEN NRO KORRUPTION BEKÄMPFEN?

Korruption schadet den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit, ist rechtswidrig, gefährdet die Reputation der NRO und steht im Widerspruch zu einer sparsamen und transparenten Verwendung der Mittel. Dadurch hemmt Korruption die Armutsbekämpfung und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Die Korruptionsbekämpfung muss deshalb eine hohe Priorität in der Arbeit sämtlicher AkteurInnen der EZA einnehmen – dazu gehören auch die NRO.

Es ist wichtig, dass NRO mit ihrer Arbeit die Korruption in den Ländern, in denen sie tätig sind, zu bekämpfen versuchen. Darunter fallen Advocacy-Maßnahmen, Kampagnen sowie die Unterstützung von Reformen, die missbrauchsanfällige Verwaltungsprozesse wie die Vergabe von Lizenzen und Zollabgaben reduzieren. Solche Reformen verringern die Gelegenheiten für BeamtInnen, Bestechungsgelder zu verlangen. Viele NRO sind in Projekten dieser Art involviert. Beispielsweise unterstützt Brot für alle (BFA) eine Sensibilisierungskampagne gegen Korruption in westafrikanischen Schulen. Allerdings können diese Projekte keinesfalls die Bekämpfung der Korruption im Rahmen der eigenen Arbeit, auf die dieser Ratgeber fokussiert, ersetzen. Die Bemühungen, die Korruption außerhalb und innerhalb der eigenen Strukturen zu bekämpfen, sind komplementär zueinander.

> Reputationsverlust, ineffiziente Armutsreduzierung und wirtschaftliche Entwicklung sowie eine ineffiziente Verteilung von Geldern zählen neben der Rechtswidrigkeit von Korruption zu den Hauptgründen, weshalb NRO gegen Korruption vorgehen sollten.

Eine der wichtigsten Zielgruppen von NRO sind die Ärmsten der Bevölkerung. Gerade diese leiden unter Korruption am stärksten,

wenn korrupte BeamtInnen oder EntwicklungshelferInnen einen Teil der öffentlichen Gelder in die eigene Tasche stecken. Auch deshalb müssen NRO Korruption aktiv bekämpfen.

Falls Entwicklungsprojekte aufgrund ineffizienter Verteilung von Geldern scheitern oder durch Korruptionsskandale die Aufmerksamkeit auf sich ziehen, erleiden betroffene NRO einen Reputationsverlust. Dieser bewirkt, dass SpenderInnen und Mitglieder weniger bereit sind, Geld für diese NRO bereitzustellen. Korruption in der EZA ist kein Tabuthema mehr, sondern zieht die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. NRO können es nicht länger verantworten, von Großunternehmen Transparenz zu fordern, ohne sich selbst an die Spielregeln zu halten. Dies untergräbt ihre Glaubwürdigkeit und das Vertrauen ihrer Geldgeber. Organisationen der EZA sind also von der Korruption auch dadurch betroffen, dass sie in der Öffentlichkeit ein Thema ist.

Zudem sind bestimmte Formen von Korruption strafbar. Auch deshalb liegt es im Interesse von NRO, Korruption zu verhindern. Indem NRO korruptes Verhalten bekämpfen, tragen sie zur Einhaltung und Stärkung österreichischer und internationaler Anti-Korruptionsbemühungen bei.

Auch NRO, die nur über sehr knappe Ressourcen verfügen, können ein wirksames Anti-Korruptionsprogramm einführen. Die Korruptionsprävention verlangt nicht nur die Einrichtung professioneller Meldestellen oder Controlling-Strukturen, sondern ist auch stark mit Organisationskultur, Transparenz des Geldflusses und Kommunikation verknüpft.

Der Austausch von Informationen und Erfahrungen in Diskussionsrunden erleichtert es NRO, einen Standard für ihre Geschäftspraxis zu etablieren. 2009 führte TI Schweiz zusammen mit Brot für alle einen Round Table zum Thema Korruption in der EZA durch.

Die folgenden Kapitel enthalten Vorschläge, wie Korruption eingedämmt und bekämpft werden kann. In der Praxis erprobte Instrumente für NRO gibt es kaum – TI möchte helfen, solche zu entwickeln.

Fallbeispiel 1

VERUNTREUUNG DURCH EINEN LOKALEN MITARBEITER

AUSGANGSLAGE

Der lokale Koordinator einer Geber-NRO für Tansania missbraucht seine Stellung, um sich und seinen Angestellten ungebührende finanzielle Vorteile zu gewähren. Unter anderem hebt er Geld ab, wobei er die entsprechenden Belege fälscht oder gar nicht

liefert. Zudem gewährt er sich und seinen Angestellten unbelegte „Vorschusszahlungen", die nicht zurückbezahlt werden, sowie überzogene Spesenentschädigungen. Bei der jährlichen Revision Ende 2008 schöpfen die externen Revisoren aufgrund der fehlenden Belege Verdacht. Die NRO leitet eine Untersuchung ein, die eine Schadenssumme im fünfstelligem Bereich ans Licht bringt. Im März 2009 werden der Koordinator und die Kassierin, die sich als Komplizin schuldig gemacht hat, entlassen. Von rechtlichen Schritten sieht die NRO wegen des finanziellen und zeitlichen Aufwands ab.

FOLGEN

Das veruntreute Geld kann die NRO nur teilweise wieder zurückgewinnen und muss deshalb einen erheblichen Verlust in Kauf nehmen.

FEHLER

- Die internen Kontrollmechanismen waren ungenügend. Bei der Einstellung des Koordinators wurde zu wenig Wert auf Integrität sowie administrative Fähigkeiten gelegt.

DIE REAKTION DER NRO

- Die NRO hat als Reaktion auf den Fall ihre Anstellungspraxis überarbeitet und der Einhaltung professioneller Vorgaben mehr Gewicht gegeben.
- Das Hilfswerk legt mehr Wert darauf, den Mitarbeitenden vor Ort die Werte sowie die Organisationskultur der NRO näherzubringen, um unethisches Verhalten zu verhindern.
- Seit 2010 verbietet die NRO in ihren Arbeitsverträgen Korruption und Bestechung ausdrücklich.

WEITERE MÖGLICHKEITEN DER PRÄVENTION

- Strenge interne Kontrollen erschweren Korruption.
- Bei Vertragsabschlüssen und Geldtransaktionen sollte das Vier-Augen-Prinzip zur Anwendung kommen.
- Die Einrichtung einer Whistleblower-Meldestelle erleichtert die frühzeitige Meldung von Missständen.

4 RISIKEN EINSCHÄTZEN

AkteurInnen der EZA operieren oft in einem korrupten Umfeld und kämpfen mit unterschiedlichen Problemen. Wie bereits ausgeführt riskiert die Organisation, in Korruptionsfällen gegen das Gesetz zu verstoßen. Für österreichische NRO im Ausland kommen lokale und österreichische Gesetze zur Anwendung. Doch es drohen nicht nur Geld- oder Gefängnisstrafen. Illegale Handlungen machen eine NRO verletzbar. NRO riskieren ihren Ruf, denn Medienskandale schaden ihrer Glaubwürdigkeit. Der Imageverlust kann die Finanzierung von Projekten bedrohen. Geldgeber könnten sich zurückziehen und in Korruptionsfällen ihr Geld zurückfordern. Korruption verteuert Projekte durch versteckte Kosten. In der Buchhaltung muss die Organisation diese Ausgaben für unsaubere Geschäfte verbergen. Bei Korruption im Empfängerland entsteht der Verdacht, Personen der NRO könnten involviert sein. Korruptionsrisiken von NRO beschränken sich nicht auf monetäre Formen. Verbreitete Formen, die EZA ineffizient machen, sind z.B. die Vetternwirtschaft und die ungerechtfertigte Einflussnahme auf ein Projekt.[9]

Das Risiko für Korruption erhöht sich, wenn NRO Projekte unter Zeitdruck planen und umsetzen. Das Korruptionsrisiko wächst auch, wenn Mittelabflusszwänge bestehen, also finanzielle Ressourcen innerhalb einer relativ kurzen Frist ausgegeben werden müssen.

Der in der EZA vorhandene Druck, Erfolgsgeschichten aufzeigen zu müssen, führt nicht selten dazu, dass Korruptionsbekämpfung vernachlässigt wird. Die Übereinstimmung von Aufgabe, Handlungskompetenz und Handlungsverantwortung sind daher von besonderer Wichtigkeit, auch um Korruptionsrisiken in der eigenen Arbeit identifizieren zu können.

[9] Vgl. Transparency International (2010), Preventing Corruption in Humanitarian Operations, http://transparency.org/content/download/49759/795776/Humanitarian_Handbook_cd_version.pdf.

Nach wie vor herrscht bei institutionellen Geldgebern für die EZA ein Druck, Erfolgsgeschichten in der EZA aufzuzeigen. Dies führt bei den Empfängerorganisationen der Gelder dazu, Korruptionsbekämpfung zu vernachlässigen oder nicht umsetzen zu können.[10]

Ein gut ausgestaltetes AKV-Prinzip (AKV steht für Aufgabe, Handlungskompetenz und Handlungsverantwortung) ist ein effektives Hilfsmittel, um Korruption vorzubeugen. Bei der Stellenbildung ist demnach darauf zu achten, dass Aufgabe, Handlungskompetenz und Handlungsverantwortung übereinstimmen. Wenn der/die AufgabenträgerIn alle zur Erfüllung der Aufgabe notwendigen Kompetenzen mitbringt, trägt er/sie auch persönlich die Verantwortung für die zielgesetzte Erfüllung der Aufgabe und kann für ein allfälliges Fehlverhalten – also z.B. für korrupte Handlungen – zur Rechenschaft gezogen werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass den MitarbeiterInnen zwar die Ausführungsverantwortung obliegt. Das Einhalten des Kongruenzprinzips ist letztlich aber im Wesentlichen eine Führungsaufgabe, deren Umsetzung und Überwachung den Vorgesetzten obliegt.

In einem ersten Schritt empfiehlt es sich, Korruptionsrisiken in der eigenen Arbeit genau zu identifizieren und zu analysieren. Diese Risiken können sowohl in der Organisation als auch in konkreten Projekten angesiedelt sein. In Bezug auf die Ausgestaltung von Projekten kann eine Risikoanalyse beispielsweise folgende Fragen beinhalten:[11]

- Wie genau ist das Projektziel umschrieben? Wie gut können Abweichungen festgestellt werden?
- Welche Informationsquellen stehen vor Ort zur Verfügung? Können beispielsweise Informationen über ortsübliche Preise eingeholt werden?
- Wie detailliert ist die Organisation über allfällige Zuwendungen anderer Förderer an die Partnerorganisation informiert?
- Wie viel Spielraum haben Projektverantwortliche bezüglich der Fristen, innerhalb derer sie die anvertrauten Mittel ausgeben müssen?
- Wie offen und transparent ist die Vergabe von Aufträgen?
- Wie gut ist die Organisation über Häufigkeit und Form der Korruption im Empfängerland informiert?

[10] Vgl. Fritz und Kolstad (2008), Corruption and Aid Modalities, U4 Issue 4, www.cmi.no/publications/file/3102-corruption-and-aid-modalities.pdf; Transparency International (2007), Policy Paper „Poverty, Aid and Corruption", www.transparency.org/content/download/20572/285905.

[11] Die folgende Aufzählung basiert auf Cremer, G. (2008), Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik. 2. Auflage. Freiburg, Lambertus, S. 134-138.

- Nach welchen Kriterien wird das Projekt beurteilt? Wie könnte sich das auf das Verhalten der Verantwortlichen auswirken?

Im Bereich der Organisation kann die Analyse bei folgenden Punkten ansetzen:

- Wie werden MitarbeiterInnen auf das Problem der Korruption vorbereitet?
- Inwiefern wird Korruption in Arbeitsverträgen behandelt?
- Wie ausgeprägt ist die funktionale Trennung in der eigenen Organisation und in Partnerorganisationen?

Die Beantwortung der Fragen, welche Informationsquellen vor Ort zur Verfügung stehen, inwieweit Korruption in Arbeitsverträgen behandelt wird oder wie transparent die Vergabe von Aufträgen oder der Arbeitsablauf generell verlaufen, können wichtig zur Vermeidung von Korruption sein.

- Wie intensiv ist die Zusammenarbeit zwischen Organisation und Partnerorganisation? Wie lange ist der Zeitraum, auf den sie ausgelegt ist?
- Wie genau werden die Finanzen der Partnerorganisation kontrolliert?
- Kennt die Organisation die gesetzlichen Bestimmungen bzw. die für Korruption zuständigen Behörden des Projektlandes und inwieweit werden diese Informationen an die mit dem Projekt betrauten MitarbeiterInnen kommuniziert?
- Welchen Kontakt hat die Organisation mit zivilgesellschaftlichen AkteurInnen/Medien im jeweiligen Projektland?
- Wie transparent ist der Arbeitsablauf?
- Ist den MitarbeiterInnen bewusst, dass sie in Österreich strafrechtlich belangt werden können, wenn sie als Repräsentanz der NRO im Land des Projekts bestechen, um einen Vorteil zu erlangen?

Gewisse Risiken in der humanitären Hilfe treten auch in der EZA auf, daher lohnt es sich einen Blick auf die TI-Risikokarte für humanitäre Hilfe[12] zu werfen (siehe Kapitel 9 sowie 12.1).

[12] Vgl. Ewins, P./Harvey, P./Savage, K. und Jacobs, A. (2006), Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action, Overseas Development Institute and Management Accounting for NGOs, www.odi.org.uk/resources/docs/874.pdf.

Fallbeispiel 2

UNTERSTÜTZUNG NUR GEGEN BEZAHLUNG

AUSGANGSLAGE

In Bosnien-Herzegowina finanziert eine NRO ein Programm zum Wiederaufbau der durch den Krieg zerstörten Häuser. Da die Organisation nicht alle Häuser wieder instand setzen kann, muss eine Auswahl getroffen werden.

Ein Architekt, der als Angestellter einer Partnerorganisation in diesem Programm mitarbeitet, suggeriert den Hilfsbedürftigen, dass sie nur durch eine Zahlung an ihn von der Hilfe profitieren können. Dies, obwohl er nicht alleine über die Auswahl der Begünstigten entscheiden kann. Dadurch erhält er zwischen 500 und 1.000 Euro pro begünstigten Haushalt.

Erst während eines Besuchs des Hilfswerks vor Ort fliegt der Schwindel auf.[13]

FOLGEN

Das Programm ist nicht effizient, denn die Zielgruppe profitiert nicht im beabsichtigten Mass von dem Programm. Vielmehr erzielt der verantwortliche Architekt durch die Zusatzzahlung einen ungebührenden Vorteil.

FEHLER

- Die Kontrolle innerhalb der Partnerorganisation war unzureichend.
- Die Auswahl der Begünstigten war intransparent gestaltet.
- Die Hilfsbedürftigen waren unzureichend informiert, wie die Hilfe zu ihnen gelangen sollte.
- Möglicherweise waren die Kriterien, nach denen die Begünstigten ausgewählt wurden, zu wenig genau spezifiziert oder den Betroffenen zu wenig bekannt.

[13] Vgl. Cremer (2008), Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik, 2. Auflage, Freiburg, Lambertus, Seite 64.

PRÄVENTION

- Eine NRO sollte auch bei Partnerorganisationen auf das Vorhandensein effektiver interner Kontrollen bestehen.
- Die Entscheidung, wer die EmpfängerInnen sind, muss von einem unabhängigen Gremium nach klar definierten Kriterien gefällt werden.
- Die Auswahlkriterien sowie die Liste der Projektbegünstigten müssen veröffentlicht werden.
- Die Zielgruppen sollten über den Umfang und den Inhalt des Projekts sowie den Verlauf angemessen informiert werden und Zugang zu einem Beschwerdeverfahren haben, um eine Kontrolle ausüben zu können („audit from below“).

Um Korruption umfassend zu bekämpfen, sollte ein Anti-Korruptionsprogramm geeignete Werte, Strategien, Führungsaufgaben, Verfahren und Schulungsmaßnahmen enthalten. Organisatorische Maßnahmen (z.B. Einrichtung einer Meldestelle), Verhaltensrichtlinien und Kommunikation sind dabei die wesentlichen Eckpfeiler.

5 ENTWICKLUNG DES ANTI-KORRUPTIONSPROGRAMMS

Für die Entwicklung eines Anti-Korruptionsprogramms ist eine Analyse der Korruptionsrisiken in der EZA von zentraler Bedeutung. Daran anschließend ist die Evaluation bisheriger Maßnahmen eine weitere Voraussetzung für den Erfolg eines solchen Programmes. Die Organisation soll ein Anti-Korruptionsprogramm wählen, das ihren Risiken, ihrer Größe und den lokalen Verhältnissen an ihren Arbeitsstandorten entspricht. Mindestens ein/e Korruptionsbeauftragte/r muss sich um das Anti-Korruptionsprogramm kümmern. Verantwortliche für das Programm brauchen die volle Unterstützung ihrer Führungspersonen, um glaubwürdige Instrumente entwickeln und umsetzen zu können.

Im Programm müssen die für die Organisation jeweils anwendbaren nationalen Gesetze, die auf die Bekämpfung von Korruption abzielen, berücksichtigt werden. Das Programm sollte in einem partizipativen Verfahren mit dem aktiven Engagement aller Beteiligten entwickelt werden, um Akzeptanz und Verständnis zu erhöhen und den Eindruck einer Auferlegung „von oben" zu verhindern (siehe Kapitel 7.6). Die Einbeziehung der Beteiligten stärkt zudem die Kommunikation der Organisation. Um zu eruieren, wie sich Korruption konkret bekämpfen lässt, sollte sich die Organisation mit ihren MitarbeiterInnen und Partnerorganisationen im Norden und im Süden beraten. Sie kann so sicherstellen, dass sie über alle wesentlichen Gesichtspunkte für eine effektive Programmentwicklung informiert ist.

Um Korruption umfassend zu bekämpfen, beinhaltet das Anti-Korruptionsprogramm geeignete Werte, Strategien, Führungsaufgaben, Verfahren und Schulungsmaßnahmen. Es ist festzulegen, bis wann welche Schritte umgesetzt und evaluiert werden müssen. Bei der Entwicklung des Programms analysiert und identifiziert mindestens ein/e Korruptionsbeauftragte/r die wesentlichen Korruptionsrisiken und aktuelle Problemfelder. Aufgrund dieser Analyse erstellt er/sie ein Anti-Korruptionsprogramm.

Das Programm muss klar und detailliert beschreiben, wie Korruption in allen von der Organisation kontrollierten Tätigkeitsbereichen zu vermeiden und zu bekämpfen ist. Daher sollte es in Begriffe gefasst sein, die für die täglichen Aktivitäten der Beteiligten bedeutsam sind und klar definieren, welche internen und externen Geschäftsbereiche und Einheiten (Vorstand, Personal, lokale Büros, beteiligte Organisationen, Partnerorganisationen)

darunter verpflichtet sind. Der/die Korruptionsbeauftragte koordiniert die Maßnahmen sowie die Berichterstattung der Organisation und ihrer Partnerorganisationen und informiert die Geschäftsleitung über Verstösse gegen das Anti-Korruptionsreglement.

Die Organisation muss sich ihr Anti-Korruptionsprogramm einverleiben, klare Zuständigkeiten definieren und ihre Kapazitäten für eine gezielte Korruptionsbekämpfung prüfen. Richtlinien und Verträge schaffen Klarheit, wie sich MitarbeiterInnen und Partnerorganisationen in korruptionsanfälligen Situationen zu verhalten haben. Das Personal ist entsprechend zu schulen. Die Personalpolitik und die Arbeitsverträge müssen gemäss dem Programm überarbeitet werden. Kommunikation ist für den Erfolg des Programms wichtig.

Jede Organisation muss sich überlegen, wie sie über Korruption und ihr Programm informiert und welche Kommunikationsstrategien sie gegenüber MitarbeiterInnen, Partnerorganisationen, Geldgebern und SpenderInnen verfolgt. Die Organisation muss situationsabhängige Kontrollmechanismen und Sanktionen definieren und anwenden. Es ist laufend zu prüfen, wie wirksam das Programm ist, wo Defizite liegen und wie das Programm zu verbessern ist. Auf die adäquate Umsetzung der Richtlinien in die Praxis ist insbesondere zu achten, da vielen Organisationen erhebliche Schwierigkeiten in der Durchführung und Aufrechterhaltung des Programms begegnen, die durch nicht-bindende, allgemeine oder unklar definierte Richtlinien verursacht werden.[14]

Die Organisation soll für Rückmeldungen offen sein, die sie von Partnerorganisationen, beteiligten Organisationen und Mitgliedern erhält. Hierfür soll sie regelmässig Evaluationen durchführen und Beschwerden analysieren, um den Erfolg des Programms zu überprüfen. Die Ergebnisse des Anti-Korruptionsprogramms sind vorzugsweise im Geschäftsbericht zu integrieren (vgl. Kapitel 8 Kommunikation).

Ein Rezept für alle gibt es nicht. Dieser Ratgeber soll NRO bei der Frage unterstützen, welche Maßnahmen sie wie umsetzen und kontrollieren können. Wie in den folgenden Kapiteln ausgeführt wird, betrifft das Anti-Korruptionsprogramm drei Ebenen: organisatorische Maßnahmen, Verhaltensrichtlinien und Kommunikation.

[14] Vgl. U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009), U4 Expert Answer. Developing a Code of Conduct for NGOs, www.u4.no/publications/developing-a-code-of-conduct-for-ngos/.

6 ORGANISATORISCHE MASSNAHMEN

Es existieren vielfältige organisatorische Maßnahmen, welche der Korruptionsbekämpfung dienlich sind. Gibelman und Gelman haben sich mit Skandalen in NRO befasst. Aus ihrer Untersuchung leiten sie vier Punkte ab, die zur Verhinderung von Betrug und Korruption beitragen können:

- die Aufsichtsfunktion des Vorstands muss klar definiert werden;
- interne Kontrollen sind durchzuführen, um unrechtmäßiges Vorgehen zu verhindern, selbst wenn Kosten damit verbunden sind;
- es sollen Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen vom Vorstand hinsichtlich der Korruptionsprävention und -bekämpfung angeboten werden; und
- das Engagement und die Beteiligung der MitarbeiterInnen in der Korruptionsbekämpfung sind zu unterstützen.[15]

Als besonders wichtige organisatorische Maßnahmen gelten die Schaffung einer integren Organisationskultur und ein effektives internes Kontrollsystem.

Wichtig ist beispielsweise eine Organisationskultur, welche Integrität betont und sich in der Formulierung der Mission der Organisation explizit für Korruptionsbekämpfung ausspricht. Um dieses Ziel zu erreichen, sind aber zudem wirksame Kontrollmechanismen erforderlich, die zusammengenommen das Interne Kontrollsystem (IKS) bilden. Weiter sind Faktoren wie personelle und finanzielle Mittel sowie ausreichende Infrastruktur und Fachwissen entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung.

Jede Organisation soll ein Frühwarnsystem einrichten, um Risiken rechtzeitig zu erkennen und um Missbrauch zu verhin-

[15] Vgl. Gibelman, M./Sheldon R. G. (2000), Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble. In: Voluntas – International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 12(1), S. 49–66.

dern. Dazu gehört, dass die Organisation mindestens eine Person, besser einen Arbeitskreis, mit der Umsetzung ihrer Antikorruptionspolitik beauftragt. Wenn MitarbeiterInnen jemanden der Korruption verdächtigen, benötigen sie ein leicht zugängliches Meldesystem, auf das sie vertrauen können und das sie vor negativen Auswirkungen schützt. Dies kann eine Whistleblowing-Meldestelle sein. Die Stelle kann intern oder extern eingerichtet werden.

Mit organisatorischen Maßnahmen wird auch erreicht, dass die Entscheidungskompetenz nicht in der Hand einer einzelnen Person liegt. Wenn mindestens zwei Personen die Finanzen kontrollieren und eine Kollektivunterschriftenregelung besteht, verringert sich das Korruptionsrisiko (Vier- bzw. Mehraugen-Prinzip). Organisationen, die ihre Revisionsstelle und Controlling-Prozesse stärken, können Projektabläufe besser kontrollieren und Unregelmäßigkeiten eher entdecken. Die Empfehlungen werden in den folgenden Kapiteln näher behandelt, wobei der vorliegende Ratgeber nicht auf Buchprüfung und Controlling fokussiert, da diese beiden Bereiche bereits in vielen Handbüchern und Normen beschrieben werden.

6.1 ORGANISATIONSKULTUR

Eine Organisationskultur, die Integrität und Ehrlichkeit als zentrale Werte propagiert, trägt entscheidend dazu bei, Korruption gar nicht entstehen zu lassen. Ein erster Schritt, um eine solche Kultur innerhalb der Organisation zu fördern, besteht darin, Integrität und Transparenz in den Zielsetzungen der Organisation festzuschreiben. Entscheidend ist letzten Endes jedoch, dass die MitarbeiterInnen diese Werte wahrnehmen und mittragen. Besonders wichtig ist, dass die lokalen MitarbeiterInnen sowie die VertreterInnen von Partnerorganisationen in Entwicklungsländern mit der Organisationskultur vertraut gemacht werden. Damit wird der Wahrnehmung der Entwicklungszusammenarbeit als Goldesel, an dem sich bereichert werden kann, entgegengewirkt.

Diese Organisationskultur sollte auch dadurch gefördert werden, dass die Themen Integrität und Korruptionsbekämpfung in Stellenbeschreibungen und MitarbeiterInnenbeurteilungen eingebaut werden (siehe Kapitel 6.3).

Der Vorstand muss Integrität vorleben. Die höchste Ebene der Organisation sollte die Maßnahmen bestätigen, unterstützen und sich sichtbar daran orientieren, um dem Programm Glaubwürdigkeit zu verleihen. Ausserdem sollte eine starke Aufsicht des Programms unabhängig von der Geschäftsleitung durch den Vorstand gewährleistet sein.[16] Die Einrichtung einer

[16] Vgl. U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009), U4 Expert Answer. Developing a Code of Conduct for NGOs, www.u4.no/publications/developing-a-code-of-conduct-for-ngos/.

Whistleblower-Meldestelle und die Einführung von Schutzbestimmungen für Whistleblower signalisieren den MitarbeiterInnen, dass auf Integrität nicht nur auf dem Papier Wert gelegt wird. Verhaltensrichtlinien für die MitarbeiterInnen stärken eine integre Organisationskultur zusätzlich.

6.2 INTERNES KONTROLLSYSTEM

Einen Verhaltenskodex aufzustellen reicht nicht aus, um Korruption zu verhindern. Erst mit einem effektiven Internen Kontrollsystem (IKS) kann Korruption wirksam bekämpft werden. Unter einem Internen Kontrollsystem (IKS) wird hier „die Gesamtheit aller prozessbezogenen Überwachungsmaßnahmen einer Organisation" verstanden.[17] Ursprünglich war das IKS vor allem für Unternehmen konzipiert, es ist jedoch für NRO genauso relevant. Ein wichtiger Aspekt des IKS sind eindeutig geregelte Verantwortlichkeiten, was in erster Linie über eine klare funktionale Trennung auf allen Ebenen erreicht wird. Beispielsweise sollte die Befugnis, Zahlungen anzuweisen, getrennt sein von der Befugnis zur Finanzkontrolle.

Bei wichtigen Entscheidungen sollte auf allen Ebenen immer das Vier-Augen-Prinzip angewendet werden. Wird die Macht geteilt, schränkt sich der Spielraum der/s Einzelnen ein. Dies schwächt die Voraussetzungen Macht unbemerkt zu missbrauchen. Rechnungen sollen sorgfältig geprüft und doppelt gezeichnet werden. Eine weitere Möglichkeit stellt das Prinzip der „job rotation" dar.

Bei wichtigen Entscheidungen sollte auf allen Ebenen immer das Vier-Augen-Prinzip angewendet werden.

Nach diesem Prinzip werden Angestellte an sensiblen Positionen (beispielsweise im Logistikbereich) jeweils nach einer gewissen Zeit ersetzt und erhalten eine andere Aufgabe innerhalb der Organisation. Dadurch verringern sich die Möglichkeiten für Missbrauch und korrupte Praktiken können schneller aufgedeckt werden.

Eine unabhängige, interne und/oder externe Revision ist ebenfalls ein Bestandteil des IKS, wobei sich für viele Organisationen aufgrund ihrer Größe eine interne Revisionsstelle nicht anbietet. Ab einer durch die Organisation festgelegten Projektsumme sollten einzelne Projekte durch externe und sich regelmäßig abwechselnde RevisorInnen geprüft werden.

[17] Vgl. Fellmann, I. (2010), Die ‚automatische' Korruption. Handbuch der Korruptionsprävention. Wien/Graz, Berliner Wissenschaftsverlag, S. 164.

Um Korruptionsrisiken zu minimieren, muss die Organisation mit ihren Partnerorganisationen darauf achten, dass die Buchführung sowie sonstige Aufzeichnungen korrekt und wahrheitsgemäß sind und jederzeit eingesehen werden können. Denn die Organisation soll ihre Systeme zur Bekämpfung von Korruption auf Wunsch offen legen. Alle Geschäftsvorgänge müssen schriftlich festgehalten und in die Geschäftsabschlüsse integriert werden. Die Buchhaltung muss internationalen Standards genügen und das Personal ist entsprechend auszubilden.

Treten Unregelmäßigkeiten in der Buchhaltung von Partnerorganisationen auf, soll sich die Organisation das Recht vorbehalten, die Buchhaltung jederzeit einzusehen und durch eine unabhängige Revisionsstelle nochmals prüfen zu lassen. Um Unregelmäßigkeiten einzuschätzen, sollten die Ausgaben mit ähnlichen Projekten verglichen werden.

Die NRO muss weitere Kontrollmechanismen stärken, um Korruption effizient zu vermeiden. Durch ein internes oder externes „Social Audit" lässt sich der Erfolg eines Projekts überprüfen. Eine Umfrage bei den MitarbeiterInnen kann zeigen, ob ProjektmitarbeiterInnen gegen ihre Zielvereinbarungen verstoßen, für ihre Dienstleistungen illegal Geld beziehen oder in irgendwelcher Form unrechtmässig Einfluss nehmen. Eine weitere Möglichkeit bildet der Einbezug der Zielgruppen in die Kontrolle („audit from below"). Dieses Instrument ist insbesondere deshalb sinnvoll, weil durch Korruption und Missbrauch in aller Regel Geld abgezweigt wird, das der Zielgruppe des Projekts zustehen würde. Wenn die Hilfsbedürftigen die Abzweigung der ihnen zustehenden Mittel melden können, verbessert sich die Wirksamkeit des Projekts.

Zu den Kontrollmechanismen gehört auch eine Meldestelle, der (vermutete) Korruptionsfälle zugetragen werden können (siehe Kapitel 6.5). Das IKS bedarf einer regelmässigen Überprüfung und Verbesserung (vgl. Kapitel 6.6).

6.3 PERSONAL

In Beratung mit MitarbeiterInnen oder der Personalkommission kann eine Personalpolitik entwickelt und umgesetzt werden, die Korruptionsrisiken gezielt einschränkt. Die Verhaltensrichtlinien sind für das Personal verbindlich. Am besten verpflichten sich alle MitarbeiterInnen vertraglich – im Arbeitsvertrag oder durch die Unterzeichnung einer Zusatzerklärung – dazu, die Anti-Korruptionsbestimmungen einzuhalten. Dies sollte zu Beginn des Arbeitsverhältnisses sowie gegebenenfalls in regelmäßigen Abständen von den MitarbeiterInnen schriftlich bestätigt werden. Ein alljährliches Feedback und die Berichte der MitarbeiterInnen hinsichtlich ihrer Korruptionserfahrungen können außerdem zur Aufarbeitung der Richtlinien dienen. Wenn eine Organisation im

Dilemma ist, ob und wie stark sie in die Personalpolitik ihrer Partnerorganisation eingreifen soll, muss sie den Dialog verstärken, um zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen.

> Vetternwirtschaft darf bei der Einstellung von MitarbeiterInnen keine Rolle spielen. Eine faire Entlohnung und faire Beförderungen sowie regelmäßige Bewertungen führen dazu, dass MitarbeiterInnen sich eher mit den Zielen der Organisation identifizieren.

In der Anstellungs- und Beförderungspolitik soll Vetternwirtschaft unterbunden werden. BewerberInnen müssen sich für eine Stelle qualifizieren. Ein verwandtschaftliches Verhältnis oder die ethnische Zugehörigkeit (o.ä.) dürfen keine Rolle spielen. MitarbeiterInnen sind sorgfältig und transparent auszuwählen.

Mit einer positiven Unternehmenskultur wird motivierter gearbeitet. MitarbeiterInnen sollen angemessen entlohnt werden, damit sie nicht versucht sind, korrupt zu handeln, um ihr Einkommen aufzubessern. MitarbeiterInnen, die fair entlohnt, befördert und ausgebildet werden und regelmäßige Bewertungen erhalten, werden sich eher mit den Zielen der Organisation identifizieren. Angemessen ist ein Lohn, welcher den Leistungen und der Verantwortung der ArbeitnehmerInnen sowie den im Arbeitsmarkt üblichen Vergütungen und zutreffenden Regularien entspricht. Die Kompetenzen und die Aufgaben der ArbeitnehmerInnen müssen klar geregelt sein.

Die Organisation soll auch sicherstellen, dass MitarbeiterInnen, die sich weigern, Bestechungsgelder zu bezahlen, nicht bestraft werden oder unter negativen Konsequenzen leiden müssen, selbst wenn der Organisation daraus mögliche Nachteile entstehen. Für Verstöße gegen das Anti-Korruptionsprogramm sind angemessene Sanktionen festzulegen.

6.4 TRAINING

Die Organisation sorgt dafür, dass Führungskräfte, MitarbeiterInnen und lokale VertreterInnen eine spezielle Schulung erhalten, wie das Anti-Korruptionsprogramm konkret umzusetzen ist. Sie informiert über die Risiken und Auswirkungen der Korruption und über ihre Verpflichtungen. Weiterbildungen in der Form von Seminaren, Workshops und Konferenzen helfen den MitarbeiterInnen, ihr Verhalten zu verbessern und das Programm in der

Praxis anzuwenden. Auch Partnerorganisationen und eventuell andere GeschäftspartnerInnen (beispielsweise LieferantInnen oder AuftragsnehmerInnen) sollen zum Training eingeladen werden.

International tätige NRO können ihre MitarbeiterInnen gezielt auf Korruptionsrisiken vorbereiten, die sie bei ihrem Auslandseinsatz erwarten. Dies hilft dem Personal, angemessen auf ein korruptes Umfeld zu reagieren. Module über Korruption sollen daher systematisch in ihre Ausbildung integriert werden. TI Österreich führt auf Anfrage Referate zu Korruption in der EZA durch.

6.5 MELDESTELLE

Die große Mehrheit der Korruptionsfälle in der EZA wird durch Meldungen von HinweisgeberInnen/Whistleblowern aufgedeckt.[18] Das Anti-Korruptionsprogramm soll deshalb MitarbeiterInnen und andere Personen (Projektbegünstigte, MitarbeiterInnen von Partnerorganisationen etc.) dazu ermutigen, auf tatsächliche oder vermutete Korruptionsfälle, welche die Organisation oder ihre verbundenen Personen betreffen, so früh wie möglich hinzuweisen und die Verantwortlichen wenn möglich zu identifizieren. Es ist zu bedenken, dass MitarbeiterInnen in einem repressiven Staat eher gehemmt sind, Korruption zu melden. Whistleblower sollen einen Korruptionsverdacht oder ein Anliegen daher bei der Meldestelle vertraulich äussern und anonym melden können. Zu diesem Zweck soll die Organisation einfach zugängliche Informationskanäle einrichten und die Whistleblower vor Repressalien schützen. Ein wichtiger Schritt ist die Einrichtung einer Meldestelle für Whistleblower. Diese kann eine Organisation je nach Anforderungen entweder intern oder extern ansiedeln. In jedem Fall muss eine solche Stelle aber glaubwürdig und unabhängig sein.

> Da die große Mehrheit der Korruptionsfälle in der EZA durch Meldungen von HinweisgeberInnen/Whistleblowern aufgedeckt wird, sind vor allem die Einrichtung von unabhängigen Meldestellen, an die sich vertraulich gewendet werden kann, sowie der Schutz von Whistleblowern vor Repressalien unentbehrlich.

[18] Vgl. Kramer, W. M. (2007), Corruption and Fraud in International Aid Projects. U4 Brief 2007: 4.

MitarbeiterInnen und andere Personen sollen diese Meldestelle auch nutzen können, um Rat zu suchen oder Verbesserungen zum Programm vorzuschlagen. Das Meldesystem ist vorzugsweise elektronisch einzurichten. AnsprechpartnerInnen verschiedener Führungsebenen sind auf der Homepage der Organisation aufzuführen. Ratsam ist, von Beginn an gewisse Anforderungen an die Meldung zu stellen, wie beispielsweise die Vorlage von Dokumenten oder Nennung von ZeugInnen, die einen Missbrauch belegen können. Die Weltbank rät HinweisgeberInnen, sich ein neues Emailkonto anzulegen und dann anonym Dokumente zu senden. Darüber hinaus gibt es online Hilfestellungen bzw. ein Anforderungsprofil für Beschwerden und eine Whistleblower-Hotline (auch DolmetscherInnen werden angeboten und anonyme Anrufe akzeptiert).

Die Organisation kann eine unabhängige Meldestelle einrichten, die Korruptionsfällen nachgeht, ohne Partei zu ergreifen. Unter Umständen ist es problematisch, wenn dieselbe Person, die die Verdachtsmeldung erhält, den Fall untersucht. Ein grundsätzliches Problem einer internen Stelle tritt auf, wenn für SachbearbeiterInnen die Möglichkeit besteht, Verdächtigungen nachgehen zu müssen, die nahestehende KollegInnen betreffen. Es gibt Systeme, die aus einer Gruppe von vertrauenswürdigen MitarbeiterInnen zwei zufällig auswählen, die dann unabhängig voneinander den Hinweisen nachgehen. Mangels Ressourcen ist dies nicht immer optimal lösbar. Untersuchungen sollten offen, fair und transparent durchgeführt werden, und die Konsequenzen korrupten Handels müssen in den Richtlinien klar definiert sein. Wenn möglich, sollte eine zweite Person, z.B. ein Vorstandsmitglied, als zweite Instanz designiert werden, für den Fall, dass die Unabhängigkeit der/s Verantwortlichen der Meldestelle durch Interessenkonflikte beeinträchtigt ist.

Die Meldestelle oder eine dafür eingerichtete Institution muss alle eingehenden Meldungen überprüfen. MitarbeiterInnen sind jedoch vor Korruptionsvorwürfen zu schützen, bis sich die Beweise erhärten. Solche Vorwürfe wiegen schwer und können missbraucht werden, um den Ruf einer Person oder Organisation zu schädigen. Um ungerechtfertigte Anschuldigungen zu vermeiden, müssen vorgeworfene Unregelmäßigkeiten auch nachgewiesen werden.

Die Organisation soll ein geeignetes Vorgehen wählen, indem sie den Kontext berücksichtigt und sich auf die Verträge mit ihren MitarbeiterInnen bzw. Partnerorganisationen stützt. Partnerorganisationen und MitarbeiterInnen sollen auf Korruptionsvorwürfe reagieren können, indem sie innerhalb einer vereinbarten Frist zu den Vorwürfen gegen sie Stellung nehmen können. Handelt es sich um einen begründeten Verdacht, sucht die Organisation mit ihrer Partnerorganisation nach einem Lösungsweg. In einem zweiten Schritt einigt sich die Organisation mit der

Partnerorganisation bzw. MitarbeiterInnen, wie und bis wann das Problem zu beheben ist. Hilfreich ist es, wenn die Organisation die Buchhaltung überprüft und eine/n VertreterIn zu wichtigen Sitzungen schickt. Im Einzelfall kann die Organisation gegebenenfalls ein Projekt unterbrechen, Zahlungen einstellen oder einen Vertrag auflösen. Bei strafrechtlich relevanten Handlungen ist die Option einer Strafanzeige ernsthaft in Betracht zu ziehen.

Alle Korruptionsfälle sind systematisch zu erfassen und zu analysieren. Daraus sind exemplarische Abläufe abzuleiten, wie Korruption am besten zu bekämpfen ist. Warnsignale und Anweisungen sind schriftlich zu sammeln. Vorsicht ist angebracht, wenn jemand von der Projektplanung abweicht, ohne dies zu begründen, zu hoch budgetiert, ungewöhnlich viel ausgibt, unangemessen entlohnt wird oder die Buchhaltung intransparent ist. Auch wer Richtlinien nicht respektiert, über seinen Verhältnissen lebt oder persönliche Abhängigkeiten eingeht, könnte unter Umständen in einen Korruptionsfall verwickelt sein.

6.6 ÜBERPRÜFUNG DER MASSNAHMEN

Es ist unerlässlich, die zur Bekämpfung der Korruption getroffenen Maßnahmen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, damit das Engagement gegen Korruption nicht ein leeres Versprechen bleibt. Dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten. Innerhalb der Organisation sollte der/die Korruptionsbeauftragte nicht nur mit der Erstellung des Anti-Korruptionsprogramms betraut sein, sondern er/sie sollte auch kontrollieren, wie es befolgt wird und es entsprechend anpassen.

Eine neutrale Zertifizierung kann ebenfalls der Überprüfung der getroffenen Maßnahmen dienen. Das schweizerische ZEWO-Gütesiegel, das deutsche DZI[19] oder das österreichische Spendengütesiegel[20] überprüfen und zertifizieren Hilfswerke, die ihre Qualitätsstandards erfüllen. Einige der Anforderungen (z.B. eine vollständige und aussagekräftige Buchführung oder das Vier-Augen-Prinzip) sind auch im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung relevant.[21] Ein Zertifikat, das auf die Überprüfung von Anti-Korruptionsprogrammen von NRO fokussiert, fehlt

[19] Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen, www.dzi.de.

[20] Internetauftritt des Spendengütesiegels, www.osgs.at/.

[21] Vgl. ZEWO (2008), Reglement über das ZEWO-Gütesiegel für gemeinnützige Organisationen. www.zewo.ch/.

[22] Hierzu gibt es eine Reihe von Instrumenten, anhand derer sich NRO im Vergleich zu anderen Organisationen messen können. Ein relevantes Instrument auf internationaler Ebene ist beispielsweise die International Non-Governmental Accountability Charter (www.ingoaccountabilitycharter.org).

allerdings bislang. Um die Selbstverpflichtung zu betonen, bietet sich für NRO daher die gegenseitige Kontrolle durch so genannte Peer-Reviews an. Dadurch erhält die Selbstverpflichtung mehr Gewicht. Jede Organisation kann ihre Leistungen mit anderen Organisationen vergleichen und relevante Informationen in Berichten veröffentlichen.[22] Peer-Reviews und neutrale Zertifizierungen gewinnen immer mehr an Bedeutung, da sie den Bemühungen der Organisationen Glaubwürdigkeit verleihen. Der Informationsaustausch kann Organisationen anspornen, Korruption stärker zu bekämpfen. Regionale Koordinationstreffen von NRO können dafür als Plattform genutzt werden.

Fallbeispiel 3

VERUNTREUUNG AN OBERSTER STELLE

AUSGANGSLAGE

Die Geschäftsführerin eines nationalen Ablegers einer großen Geber-NRO nimmt es mit der zweckmässigen Verwendung der gesammelten Spenden nicht so genau. Während Jahren verwenden sie und ihr Ehemann die Mittel unter anderem für Parkbußen oder zur Finanzierung der eigenen Ferien. Erst nach mehreren Jahren entdeckt die internationale Dachorganisation bei einer Prüfung der Buchhaltung die Unregelmässigkeiten. Die Mutterorganisation verbietet dem Ableger daraufhin jede weitere Verwendung ihres Namens.

FOLGEN

Zahlreiche SpenderInnen sehen sich um ihre Beiträge betrogen. Der neue Ableger der internationalen NRO, der danach gegründet wird, hat noch jahrelang unter dem Imageschaden zu leiden. 2004 wird die ehemalige Geschäftsführerin der Veruntreuung von 650.000 Euro schuldig befunden und zu drei Jahren Haft verurteilt, ihr Ehemann zu zwei. Die des „Mitwissens" angeklagte ehemalige Finanzreferentin des Vereins wird freigesprochen. Der Skandal war einer der Hauptgründe für die Entwicklung eines Spendengütesiegels im betroffenen Land.

FEHLER

Der gesamte Kontrollmechanismus der Dachorganisation war zu schwach: Die Prüfungen, wie auch die internen und externen Kontrollen waren ungenügend und vermochten die Missstände nicht aufzudecken.

PRÄVENTION

- Auch in den höheren Gremien einer Organisation müssen wirksame Kontrollmechanismen vorhanden sein.
- Nach außen sollte die Organisation transparent berichten.
- Ämter mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen sollten mit einer klar definierten Rechenschaftspflicht verbunden sein.
- Gegenseitige Kontrollen unter Hilfswerken (Peer-Reviews) helfen, Lücken bei der internen Kontrolle aufzudecken.
- Die Einführung einer Whistleblower-Meldestelle erleichtert die frühzeitige Aufdeckung von Korruption und anderen Missständen.
- Ein Code of Conduct, der von allen MitarbeiterInnen unterzeichnet werden muss und der im Rahmen von Schulungen und Gesprächen thematisiert wird, fördert die Integrität innerhalb der Organisation.
- Bei der Selektion von neuen MitarbeiterInnen, auch Führungspersonen, sollte die Integrität als Kriterium einbezogen werden.

Die Schaffung von Regelungen, die offene Fragen zu Interessenkonflikten oder dem Umgang mit Geschenken beantworten, ermöglicht einen transparenten Umgang mit der Thematik und ist wichtig, um Korruption zu vermeiden.

7 VERHALTENSRICHTLINIEN

Will eine NRO Korruption bekämpfen, muss sie Transparenz schaffen, indem sie ihre Spielregeln schriftlich festhält. Zu den regulatorischen Maßnahmen gehören demnach Richtlinien, wie sich MitarbeiterInnen zu verhalten haben. Jede Organisation regelt darin den Umgang mit Korruptionsrisiken sowie Verletzungen des Anti-Korruptionsprogramms. Welche Geschenke dürfen angenommen werden? Welche Geschenke dürfen gegeben werden? Soll Korruption abgelehnt werden, auch wenn dadurch das Projekt Schaden erleidet? Wie sollen sich MitarbeiterInnen bei einem Interessenkonflikt verhalten? Welche Anti-Korruptionsklausel sollen die Verträge enthalten? Wann soll die Organisation MitarbeiterInnen oder Entwicklungspartnerorganisationen sanktionieren?

Durch Verhaltensrichtlinien wird für alle nachvollziehbar, wie die Organisation strukturiert ist und wie bei einem Korruptionsverdacht vorzugehen ist. Die Verhaltensrichtlinien sollten auf die jeweilige NRO zugeschnitten sein. Die Vision und Werte der Organisation sowie die Zielgruppe des Verhaltenskodexes sind eingangs explizit festzuhalten. Das Reglement ist von der Geschäftsleitung abzusegnen und fortlaufend zu verbessern. Die Verhaltensrichtlinien befassen sich mit allen Formen von Korruption, die für die Organisation von Bedeutung sind. Mindestens folgende Bereiche sind zu berücksichtigen:

- Grundsätze
- Bestechung und Schmiergelder
- Geschenke, Bewirtung, Spesen
- Interessenkonflikte und Grenzfälle
- Sanktionen
- Verhalten gegenüber Entwicklungsorganisationen und kooperierenden Unternehmen
- Projektvereinbarungen
- Anti-Korruptionsklausel

7.1 GRUNDSÄTZE

Die Organisation setzt sich zum Ziel, Korruption nicht zu tolerieren, obwohl dieser Grundsatz zu Dilemmas führen kann (vgl. Kapitel 7.4). Dazu dienen folgende Geschäftsgrundsätze, die als generelle Prinzipien der Organisation festgehalten werden können:

- Die Organisation verbietet Korruption in jeder Form – direkt und indirekt. Hierbei berücksichtigt die Organisation die österreichische Gesetzgebung und diejenige der Staaten, in denen sie tätig ist.

- Die Organisation verpflichtet sich gegenüber Geldgebern und SpenderInnen, Regierungen, begünstigten EmpfängerInnen, MitarbeiterInnen und Partnerorganisationen, fair und verantwortlich zu handeln und transparent darüber zu berichten.
  (Siehe Kapitel 8.2)

- Die Organisation entwickelt ein Programm zur Bekämpfung von Korruption, das sie gezielt umsetzt.

7.2 BESTECHUNG UND SCHMIERGELDER

Die Organisation verbietet insbesondere

- das Anbieten, Versprechen und Gewähren eines nicht gebührenden Vorteils zu eigenen Gunsten oder zu Gunsten von Dritten
  sowie
- das Annehmen, Fordern oder sich Versprechen lassen für sich oder für Dritte eines nicht gebührenden Vorteils
- Schmiergelder, die dazu dienen, bürokratische Abläufe zu beschleunigen, obwohl die bezahlende Person Anspruch auf die Leistung hat.

Die Organisation bemüht sich, nicht nur Bestechungsgelder zu erkennen und zu unterbinden, sondern auch Schmiergelder, da diese ebenfalls eine Form von Korruption darstellen.

Eine Null-Toleranz-Politik gegenüber Korruption stösst allerdings an Grenzen, wenn sie in Konflikt mit anderen Zielen einer NRO gerät. So ist in bestimmten Situationen (beispielsweise wenn Lebensmittel möglichst schnell zu den Bedürftigen gelangen müssen) ein zu schützendes Gut wie Leben gegen die Einhaltung der Richtlinien abzuwägen. Es ist nicht auszuschliessen, dass MitarbeiterInnen immer wieder in solche Dilemma-Situationen geraten. Die Bedingungen, unter denen solche Zahlungen allenfalls genehmigt werden, müssen daher klar spezifiziert werden.[23] NRO sollten Zielkonflikte verbindlich regeln, um die Grauzonen der Korruption soweit als möglich zu reduzieren.

[23] Caritas Schweiz beispielsweise erarbeitete ein „Reglement gegen Korruption", das unter Punkt 2.3 definiert, wann Ausnahmen erlaubt sind, wenn ein höheres Gut auf dem Spiel steht, z.B. wenn Leben davon abhängt.

7.3 GESCHENKE, BEWIRTUNG, SPESEN

Die Organisation verbietet es, Geschenke, Bewirtung oder Spesenvergütung anzubieten oder anzunehmen, die den Rahmen vernünftiger und angemessener Geschenke und Einladungen überschreiten und den Anschein erwecken, dass sie das Zustandekommen oder Ergebnis von Projekten beeinflussen können. Was erlaubt ist, soll die Organisation in ihrem Verhaltenskodex schriftlich regeln. Der lokale Kontext, in dem die Organisation tätig ist, sollte dabei berücksichtigt werden. Geschenke sollten ab einer gewissen Höhe meldepflichtig oder verboten sein.

7.4 INTERESSENKONFLIKTE

Interessenkonflikte[24] entstehen, wenn MitarbeiterInnen private Interessen haben, welche die integre und unabhängige Erfüllung ihrer Pflichten beeinträchtigen. NRO müssen sich unbequemen Fragen stellen und ihren MitarbeiterInnen klare Richtlinien vorgeben. Spezifische Regelungen und Ausnahmen dazu können NRO in ihren Arbeitsverträgen und Korruptionsregelungen festlegen. Schulungen sollten die für MitarbeiterInnen relevantesten potenziellen Interessenkonflikte (wie politische oder gemeinnützige Spenden, Leistungen nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Vertraulichkeit, Geldeinnahmen) behandeln.

Die persönlichen Interessen einer/s Mitarbeiterin/Mitarbeiters decken sich nicht immer mit den Zielen ihrer/seiner Organisation – zum Beispiel wenn sich ein unqualifizierter Freund bei seiner Organisation bewirbt. Klare Verhaltensregeln, die in einem entsprechenden Verhaltenskodex festgelegt sind, sollen den MitarbeiterInnen helfen, sich auch in solchen Situationen professionell zu verhalten.

Generell sind Interessenkonflikte nicht per se Korruption, können aber zu Korruption führen und schwerwiegende Folgen nach sich ziehen: darunter können Wettbewerbsverzerrungen, Fehlallokationen und Verschwendung von (öffentlichen) Ressourcen oder der Vertrauensverlust der Öffentlichkeit in NRO bzw. (öffentliche) Institutionen fallen.

GENERELL GILT ES BEI INTERESSENKONFLIKTEN AUF FOLGENDES ZU ACHTEN:

> Ein Interessenkonflikt entsteht in Situationen, in denen MitarbeiterInnen Entscheidungen treffen müssen, bei denen

[24] Die folgenden Ausführungen sind größtenteils entnommen aus OECD (2005), Managing Conflict of Interest in the Public Sector – A Toolkit, Paris, www.oecd.org/dataoecd/5/48/49107986.pdf?contentId= 49107987; OECD (2005), OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, Policy Brief, September 2005, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/conflictofinterest

private Interessen berührt sein könnten, die wiederum die unparteiische und objektive Entscheidungsfindung oder Erbringung von Leistungen im Rahmen von beruflichen Aufgaben beeinflusst bzw. beeinflussen könnten.

> Der Anschein der Beeinflussung ist hier bereits ausreichend. Die entscheidende Frage ist, ob der/die MitarbeiterIn in eine Situation gerät, in der seine/ihre privaten Interessen die Entscheidungen in ungebührlicher Weise beeinflussen könnten.

> Unter privaten Interessen ist jeglicher Vorteil für den/die MitarbeiterIn, Familienmitglieder, (Ehe-) PartnerIn, nahe Angehörige, Freunde und Personen oder Organisationen, mit denen eine Geschäfts- und/oder politische Beziehung besteht oder bestanden hat, zu verstehen. Persönliche Beziehungen, familiäre Beziehungen, Geschäftsinteressen, externe Aktivitäten und Positionen, aber auch Geschenke, Begünstigungen, Gastfreundlichkeit gelten heute als häufigste Ursachen.

> Interessenkonflikt ist daher ein Konflikt zwischen beruflichen (vielfach öffentlichen) Aufgaben und privaten Interessen eines/r Mitarbeiters/in, wobei die privaten Interessen Leistungen und/oder Entscheidungen in ungebührlicher Art und Weise beeinflussen können.

KONSTELLATIONEN UND LEITENDE PRINZIPIEN BEI DEREN AUFTRETEN:

> Nebenbeschäftigungen sollten idealerweise im Dienstvertrag geregelt werden: zumeist sind Nebenbeschäftigungen ohne ausdrückliche Zustimmung des Dienstgebers nicht zulässig. Eine vergütete Tätigkeit (Geld, Sachwerte) für Auftragnehmer oder Organisationen, zu denen die Institution in einer Geschäftsbezie-

Ein Interessenkonflikt entsteht in Situationen, in denen MitarbeiterInnen Entscheidungen treffen müssen, bei denen private Interessen berührt sein könnten, die wiederum die unparteiische und objektive Entscheidungsfindung oder Erbringung von Leistungen im Rahmen von beruflichen Aufgaben beeinflusst bzw. beeinflussen könnten. Bereits erste Anzeichen eines derartigen Konflikts sollten an Vorgesetzte gemeldet werden und Schritte unternommen werden, solche zu vermeiden.

hung steht, sollte nur dann genehmigungsfähig sein, wenn eine Beeinträchtigung der Interessen der Institution ausgeschlossen ist/erscheint. Anstellungen oder Geschäftsbeziehungen zu ehemaligen oder künftigen Dienstgebern sind zu vermeiden.

> Entscheidend bei der Durchführung von Nebenbeschäftigungen ist immer, inwieweit die Gefahr des Missbrauchs der eigenen Funktion zum persönlichen Vorteil besteht. Im Zweifel ist auf die Nebenbeschäftigung zu verzichten. Auch Tätigkeiten im Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder in einem Organ einer auf Gewinn gerichteten juristischen Person des privaten Rechts sind zu melden. Generell nicht zu melden ist die ehrenamtliche Tätigkeit in einem Verein, es sei denn, dass auch hier (der Anschein der) Befangenheit bestehen könnte.

GENERELLE TRENNUNG ZWISCHEN PRIVATEM UND BERUFLICHEM:

> Politische, religiöse oder andere Aktivitäten außerhalb der verrichteten Tätigkeiten sollen – in Einklang mit relevanten Gesetzen – der Öffentlichkeit nicht den Anschein vermitteln, dass die Unparteilichkeit der Leistungen gefährdet sein könnte. Für MitarbeiterInnen, die mit der Auftragsvergabe befasst sind, sind generell private Geschäftsbeziehungen zu AuftragnehmerInnen unzulässig. Als Ausnahme gilt, dass Leistungen von AuftragnehmerInnen dann privat in Anspruch genommen werden können, wenn diese der gesamten Belegschaft zu festgelegten Bedingungen zur Verfügung stehen. Weitere Ausnahmen und Einzelheiten könnte in Arbeitsanweisungen der betroffenen Abteilungen geregelt werden.

PERSÖNLICHE ODER FINANZIELLE VERBINDUNGEN:

> Der Grundsatz lautet hier, dass der oder die Vorgesetzte unverzüglich darüber zu informieren ist, sollte ein/e MitarbeiterIn Verbindungen persönlicher, familiärer, finanzieller oder sonstiger Natur zu GeschäftspartnerInnen, Wettbewerbern oder deren Angestellten haben, die die Objektivität der Entscheidungen oder Handlungsweisen im Rahmen der Arbeit beeinträchtigen könnten. Bereits der Anschein der Objektivitäts-Beeinträchtigung ist hierbei entscheidend. Über die weitere Vorgehensweise sollte kollektiv entschieden werden.

> Handelt es sich um Vergabeverfahren oder Verfahren zur Erteilung von Förderungen, so sollte die Mitwirkung des/der MitarbeiterIn an der Entscheidung ausgeschlossen sein, es sei denn, es kann sichergestellt werden, dass dadurch kein Interessenkonflikt besteht bzw. sich die Tätigkeiten nicht auf die Entscheidungen in den Verfahren auswirken.

> Die Objektivität im Rahmen der Arbeit eines/r MitarbeiterIn wird i.d.R. beeinträchtigt, wenn sie/er z.B. Aufträge an Angehörige oder an Unternehmen erteilt,

an denen der/die MitarbeiterIn oder ihm/ihr nahestehende Personen beteiligt sind. Als nahestehende Personen gelten: der Verlobte, der Ehegatte, Lebenspartner, Verwandte und Verschwägerte gerader Linie, Geschwister, Kinder der Geschwister, Ehegatten und Lebenspartner der Geschwister und Geschwister der Ehegatten und Lebenspartner, Geschwister der Eltern sowie Pflegeeltern und Pflegekinder.

BESCHÄFTIGUNG NAHESTEHENDER PERSONEN:

> Beabsichtigt ein/e MitarbeiterIn, einen Vertrag mit einem/r (Ehe-) PartnerIn oder einer anderen dem/der MitarbeiterIn nahestehenden Person abzuschließen (Arbeitsvertrag, Gutachtervertrag etc.), so sollte der Vertrag dem/der Vorgesetzten zur Entscheidung vorgelegt werden. Der/die MitarbeiterIn sollte über derartige Anstellungsbedingungen nicht selbst entscheiden.

BESONDERE SORGFALTSPFLICHT VON FÜHRUNGSKRÄFTEN:

> Führungskräften sollte eine besondere Sorgfaltspflicht auferlegt werden, mögliche Interessenkonflikte von MitarbeiterInnen zu prüfen und MitarbeiterInnen darauf hinzuweisen. Nebenbeschäftigungen sollten im jährlichen Mitarbeitergespräch thematisiert werden. Deren Zulässigkeit kann sich aufgrund geänderter Zuständigkeiten ändern.

> Führungskräfte sollten auch darauf achten, wenn zwischen MitarbeiterInnen und AuftragnehmerInnen auffällig häufiger Privatkontakt gepflegt wird sowie wenn Berater-, Gutachterverträge bestehen oder eine Beteiligung am Unternehmen besteht. Warnsignal kann auch ein ungewöhnlich hoher Lebensstandard sein. Vorverurteilungen bzw. voreilige Schlüsse sind allerdings zu vermeiden. Hier ist das Gespräch zu suchen. Auftragsvergabe bzw. Förderungen, Vertragsabschluss, Leistungskontrolle, Vertragsüberwachung sind besonders anfällige Bereiche.

LEITENDE PRINZIPIEN BEI INTERESSENKONFLIKTEN

> Es ist die Verantwortlichkeit eines/r jeden Einzelnen, Interessenkonflikte (bereits den Anschein von Interessenkonflikten) tunlichst zu vermeiden. Das bedeutet:

- Aufmerksamkeit gegenüber jeglichem faktischen oder möglichen Interessenkonflikt.
- Schritte unternehmen, die Interessenkonflikte vermeiden.
- Bereits Anzeichen eines Interessenkonfliktes, die die Objektivität beeinflussen könnten, sind an Vorgesetzte zu melden. Die weitere Vorgehensweise ist im Kollektiv mit der/m Vorgesetzten (und ggf. dessen/deren Vorgesetzten) zu entscheiden.

- Rückzug von Entscheidungen/Prozessen bereits beim Anschein der Befangenheit.

7.5 SANKTIONEN

Die Organisation kann gegen korrupte MitarbeiterInnen disziplinarisch vorgehen, und sollte je nach Schweregrad des entstandenen Schadens auch rechtliche Schritte einleiten.

> Nur ein kohärenter Umgang mit Korruptionsfällen wirkt präventiv. Von Sanktionen für Fehlverhalten sollte daher nur in Ausnahmesituationen abgesehen werden. Auch die Einrichtung schwarzer Listen kann sinnvoll sein.

Dabei kann sich die Organisation auf einen Verweis beschränken, dem/r betreffenden MitarbeiterIn kündigen oder Anzeige erstatten. Schwer korrupte MitarbeiterInnen sind fristlos zu entlassen. Welche Sanktion angemessen ist, entscheidet das zuständige Leitungsorgan.

Nur ein kohärenter Umgang mit Korruptionsfällen wirkt präventiv. In allen Fällen soll der/die Korruptionsbeauftragte die Gründe des Fehlverhaltens verstehen und ändern, was zu Verbesserungen des Anti-Korruptionsprogramms führen kann. Von Sanktionen sollte die Organisation ausnahmsweise absehen, wenn der/die Betreffende im Notfall gehandelt hat, um Leben zu retten (z.B. wenn er/sie eine/n ZöllnerIn besticht, damit leicht verderbliche Ware an die hungernde Bevölkerung verteilt werden kann). Neben den Sanktionen sollte die Organisation auch abwägen, positive Anreize einzusetzen, z.B. mit einer speziellen Anerkennung von MitarbeiterInnen, die sich exemplarisch an die Richtlinien halten.

Anlass zu Sanktionen gibt nicht nur das Fehlverhalten von MitarbeiterInnen. Auch Entwicklungspartnerorganisationen können in Korruptionsfälle verwickelt sein. Sollen NRO die Zusammenarbeit beenden, wenn sie Unregelmäßigkeiten entdecken? Oder wäre es besser, die Transparenz in der Zusammenarbeit zu stärken? Wenn das Projekt durch die Sanktionierung gefährdet wird, sehen Organisationen eher von Sanktionen ab. Wer jedoch Sanktionen androht, verliert seine Glaubwürdigkeit, wenn er im Ernstfall keine Konsequenzen zieht. Trotz Sanktionsmöglichkeiten sollte ein Vertrauensverhältnis zu den Partnerorganisationen gepflegt werden. Ein Abbruch ist dann zwingend, wenn sich die Partnerorganisation weigert, Korruption ernsthaft zu unterbinden.

Dennoch sollten gravierende rechtswidrige Handlungen in Geber- wie Empfängerländern zur Anzeige gebracht werden. In der Vergangenheit haben sich Schadensersatzklagen als wenig erfolgreich und langwierig erwiesen. NRO bemängeln zunehmend, dass es selten möglich ist, veruntreute Gelder zurückzuerhalten oder die Verantwortlichen vor Gericht zu bringen. Die Zusammenarbeit mit ortsansässigen Antikorruptions-NRO, wie beispielsweise den nationalen Chaptern von TI, wird die Schwierigkeiten gegebenenfalls erleichtern. Dies ist möglicherweise zeitintensiv und schlimmstenfalls auch kostenaufwendig. Besonders problematisch ist dies naturgemäß, wenn auch die Judikative von korrupten Strukturen zersetzt ist. Doch die Unterstützung der Strafverfolgungsorgane ist andererseits eine mit fast allen entwicklungspolitischen Bereichen kohärente Maßnahme. Nichtverfolgung der Straftaten und eine damit einhergehende Tabuisierung von korrupten Praktiken führen nämlich mit dazu, dass diese sich weiter verfestigen und einer nachhaltigen Armutsbekämpfung entgegenwirken. Daher sollte von Anklagen nicht grundsätzlich abgesehen werden, auch wenn es mühsam ist oder es sich um kleinere Schäden handelt.

Korrupte Entwicklungspartnerorganisationen sowie RechnungsprüferInnen kann die Organisation außerdem in einer schwarzen Liste aufführen, die sie vorzugsweise mit weiteren NRO teilt. Eine derartige Liste gilt es jedoch erst noch zu entwickeln. Die Schweiz arbeitet gegenwärtig daran, ein Strafregister für korrupte Firmen einzuführen, wie dies die europäische Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) empfiehlt.[25] Solche Listen werden bereits in anderen Ländern, z.B. den USA geführt und sind öffentlich einsehbar.[26] Zudem führt die Weltbank eine Liste von Firmen und Personen, die von Weltbank-finanzierten Verträgen ausgeschlossen sind.[27] Auch in Österreich wird als OEZA über diese Form der Sanktionierung nachgedacht.

7.6 VERHALTEN GEGENÜBER ENTWICKLUNGSPARTNER-ORGANISATIONEN & KOOPERIERENDEN UNTERNEHMEN

NRO fordern oft von Regierungen und transnationalen Unternehmen Transparenz. Doch wie steht es um ihre eigene Glaubwürdigkeit? Praktizieren sie die Transparenz, die sie predigen? Auch NRO müssen ihre Unternehmensverantwortlichkeit stärken und dabei Entwicklungspartnerorganisationen in die Pflicht nehmen. Widersprüche zwischen Verhalten und Forderung müssen sie beheben, um aktiv eine vorbildliche und glaubwürdige

[25] Vgl. Neue Zürcher Zeitung (17.6.2009): Ein Strafregister für „kriminelle Firmen".

[26] Vgl. www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx

[27] Vgl. www.worldbank.org/debarr.

Entwicklungspolitik zu vertreten. Ein gemeinsamer Verhaltenskodex könnte allgemeinverbindlich regeln, was für NRO erlaubt ist und was nicht.

> NRO müssen die von Unternehmen vielfach geforderte Transparenz selbst leben und auch von ihren Partnerorganisationen u.a. durch regelmäßige Treffen fordern.

Ein erfolgreiches Anti-Korruptionsprogramm bedingt, dass es von allen relevanten Partnerorganisationen getragen wird. Die Partnerorganisationen sollten aktiv in das Projekt eingebunden werden. Dies erleichtert es der Organisation, mit ihnen Erfahrungen auszutauschen und eine Kompromisslösung zu finden, mit der alle Beteiligten einverstanden sind. Dies kann z.B. dadurch erreicht werden, dass den Partnerorganisationen ein Entwurf eines Programmes vorgelegt wird, den sie kommentieren können. Regelmäßige Treffen sollen NRO auch dazu nutzen, Korruptionsfragen zu diskutieren, um so zu einem gemeinsamen Verständnis von Korruption zu gelangen. Voraussetzung für eine solche Herangehensweise ist, dass das Feedback von lokalen Partnerorganisationen, ihre Einwände und Vorschläge ernsthaft geprüft werden.

Die Integrität der Partnerorganisationen und der kooperierenden Unternehmen sowie ihre Managementprozesse sind vor der Zusammenarbeit mittels einer umfassenden, einheitlichen Checkliste sorgfältig zu prüfen. Hierbei ist u.a. die Kapazität des Managements und der Verwaltung zu beurteilen und Schwachstellen zu analysieren. Über welche internen Kontrollmechanismen verfügt die Partnerorganisation und welche Unterschriftenregelungen bestehen? Lücken ist durch eine bessere Evaluation und Buchhaltung zu begegnen, um sicherzustellen, dass keine unrechtmäßigen Geschäftsvorgänge durch Partnerorganisationen oder ZwischenhändlerInnen entstehen. Für Partnerschaften eignet sich nur, wer sich integer verhält und keinen korrupten Ruf hat. Wichtig ist, dass bei der Beurteilung der Partnerorganisation der Fokus nicht ausschließlich auf die Erreichung des Projektziels gelegt wird. Dadurch könnten sich die Verantwortlichen veranlasst sehen, auf korrupte Praktiken zurückzugreifen oder diese zu tolerieren, um das Projektziel zu erreichen.

Die Organisation soll ihr Anti-Korruptionsprogramm gegenüber lokalen Büros, Partnerorganisationen sowie kooperierenden Unternehmen anwenden. Sie gibt ihre Anti-Korruptionsbemühungen bekannt und verpflichtet ihre lokalen Büros, Partnerorganisationen und -firmen vertraglich

dazu, ihr Anti-Korruptionsprogramm zu übernehmen, sofern sie über kein gleichwertiges Programm verfügen. Lokale MitarbeiterInnen sollen nur für tatsächlich erbrachte legitime Dienstleistungen eine angemessene Vergütung erhalten.

Stellt die Organisation bei ihren Entwicklungs- und/oder GeschäftspartnerInnen Korruption fest, kann sie das Vertragsverhältnis beenden. Die Kontrollmechanismen bei Korruptionsverdacht sowie Haftungs- und Sanktionsmöglichkeiten sind unter den beteiligten Organisationen/Firmen vertraglich zu regeln. Die MitarbeiterInnen von Partnerorganisationen sollen zudem die Möglichkeit haben, einen Verdacht zu melden, ohne mit negativen Konsequenzen rechnen zu müssen.

Eine offene Kommunikation über Korruptionsrisiken verhindert, dass die oberste Leitung der NRO oder deren Geldgeber ein realitätsfernes Bild von der Arbeit im Feld haben (siehe Kapitel 8).

Fallbeispiel 4

DOPPELFINANZIERUNG

AUSGANGSLAGE

Ein Hilfswerk möchte mit einem Projekt die medizinische Versorgung der Bevölkerung in einem westafrikanischen Staat verbessern und lässt dazu eine lokale Partnerorganisation Medikamente verteilen. Die Organisation informiert die NRO wie vereinbart über das Ausschreibungsverfahren für die Lieferung der Medikamente. Demnach haben sich drei Anbietende beworben und die Organisation hat sich nach der Evaluation ihrer Angebote für eine von ihnen entschieden.

Später erfährt die NRO durch Zufall, dass die lokale Organisation die Medikamente von einer anderen ausländischen Hilfsorganisation kostenlos erhalten hat. Die Bewerbungen waren gefälscht und entstammten in Wahrheit alle der gleichen Quelle. Das Geld, welches die NRO für die Medikamente bezahlt hatte, wurde für fremde Zwecke eingesetzt.

FOLGEN

Zwar hat jedes der beiden ausländischen Hilfswerke auf dem Papier sein Ziel erreicht. Weil sie jedoch das gleiche Projekt zweimal finanziert haben, verringert sich zusammengenommen die Effizienz ihrer Hilfeleistung.[28]

FEHLER

- Die Kontrolle der Partnerorganisation vor Ort war ungenügend: Die gefälschten Bewerbungen wurden zu wenig genau überprüft.
- Es mangelte an Koordination unter den verschiedenen Geberorganisationen.

PRÄVENTION

- Die Geschäfte von Partnerorganisationen in Entwicklungsländern sollten jährlich genau überprüft und jedem Verdacht nachgegangen werden.
- Es sollte sichergestellt werden, dass innerhalb der Partnerorganisation interne Kontrollen durchgeführt werden.
- Eine NRO sollte sich darüber informieren, welche anderen Organisationen aus Geberländern in der Region tätig sind. Ein Austausch unter den Geberorganisationen kann nicht nur helfen, Korruption aufzudecken, er kann auch dazu beitragen, dass die NRO voneinander lernen oder Synergien nutzen können.

7.7 PROJEKTVEREINBARUNGEN, FINANZMITTEL

Trotz eines partnerschaftlichen Ansatzes muss die Organisation stets sicherstellen, dass Projektgelder zum vereinbarten Zweck eingesetzt und nicht veruntreut werden. Das Problem besteht darin, dass staatliche und nicht-staatliche Geldgeber nicht immer überprüfen können, ob NRO ihre Mittel wie vereinbart einsetzen.

[28] Vgl. Transparency International (2010), Preventing Corruption in Humanitarian Operations, http://transparency.org/content/download/49759/795776/Humanitarian_Handbook_cd_version.pdf.

NRO wiederum vertrauen ihren lokalen MitarbeiterInnen und Partnerorganisationen, können sich aber nicht sicher sein, dass diese auftragsgemäß handeln. Damit ProjektmitarbeiterInnen keinen Anreiz haben, die Mittel anders als geplant einzusetzen, sollten die Prioritäten des Projekts gemeinsam erarbeitet werden. Die vereinbarten Projektziele und die Höhe der Mittel, die dafür zur Verfügung gestellt werden, sind vertraglich detailliert zu regeln. Ein langfristiges Engagement mindert das Risiko, dass eine Organisation ihr Budget kurzfristig ausschöpft.

Die Organisation verpflichtet sich, die Mittel für ein Projekt auf faire und transparente Weise zu beschaffen. Sollte dies nicht möglich sein, muss sie das Projekt einstellen. Alle Geschäftsbeziehungen sind zu dokumentieren. Finanzmittel sollten den Zielen der Organisation förderlich sein. Die Organisation muss ihr Budget und ihre Ausgaben für all ihre Projekte offenlegen und die Verantwortung für ihre Handlungen übernehmen. Staatliche und nichtstaatliche Geldgeber sollen darauf achten, dass sie die gesamten Projekteinnahmen und -ausgaben einsehen können, um das Risiko der Doppelfinanzierung zu minimieren. Transparenz aller Finanzmittelflüsse sollte ebenfalls gegeben sein. Bei Korruptionsfällen sollten sie sicherstellen, dass der Umfang der Rückzahlungsforderungen vertraglich geregelt und den finanziellen Ressourcen einer NRO angemessen ist.

7.8 ANTI-KORRUPTIONSKLAUSEL

Grundsätzlich ist Korruption heute in fast allen Ländern strafbar. Um dem eigenen Engagement Nachdruck zu verleihen und die Sanktionierung zu erleichtern, lohnt es sich dennoch, eine Anti-Korruptionsklausel in den Arbeitsverträgen und in den Verträgen mit Entwicklungspartnerorganisationen zu verankern. Damit sensibilisiert die Organisation ihre Vertragspartnerorganisationen und MitarbeiterInnen für die Strafbarkeit von korrupten Handlungen und unterstreicht ihre Absicht, Korruptionsfälle aufzuklären. Von (potenziellen) Partnerorganisationen soll die Implementierung eines Anti-Korruptionsprogramms als Voraussetzung für die Zusammenarbeit gefordert werden. Außerdem ist zu Bedenken, ob es sinnvoll ist, die Verpflichtung zur Meldung von Korruptionsvorkommnissen vertraglich festzuschreiben. Hier ein paar Beispiele von Anti-Korruptionsklauseln staatlicher und nicht-staatlicher Akteure:

DIE DEZA UND BROT FÜR ALLE (BFA) BAUEN FOLGENDE KLAUSEL IN IHRE VERTRÄGE EIN:

„Die Vertragspartner verpflichten sich, weder Dritten Vorteile irgendwelcher Art direkt oder indirekt anzubieten, noch für sich oder für andere direkt oder indirekt Geschenke entgegenzunehmen oder sonstige Vorteile zu verschaffen oder versprechen zu lassen, die als widerrecht-

liche Praxis oder als Bestechung betrachtet werden oder betrachtet werden könnten."

DIE FORMULIERUNG DES ÖSTERREICHISCHEN ROTEN KREUZES LAUTET (2012):

„(The partner organisation) adheres to the respective (partner organisation) transparency policies in force and to the Code of Conduct of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (The partner organisations) staff involved in project implementation will familiarize themselves with the contents of the AutRC Anti Corruption Policy."

IN DEN VERTRÄGEN (BZW. ALLGEMEINEN VERTRAGSBEDINGUNGEN) DER ADA FINDET SICH FOLGENDE BESTIMMUNG:

Darin wird bei Förderungen der Fördernehmer verpflichtet, eine bereits gewährte Förderung sofort zurückzuzahlen, „wenn einer Person oder einer Einrichtung im Zusammenhang mit der Durchführung des Vorhabens unmittelbar oder mittelbar ein Geschenk, ein Vermögensvorteil oder sonstiger Vorteil angeboten, versprochen oder gewährt wurde oder wird." Bei der Gewährung von Budgethilfe findet sich folgende Klausel in den Verträgen mit den Regierungen: „ADA reserves the right to withhold and/or reclaim all or parts of the grant in case of misappropriation or misuse of funds."

Die interne Kommunikation ist für die MitarbeiterInnen vor allem aus zwei Gründen wichtig.
Einerseits lernen sie, das Problem erkennen und einschätzen zu können.
Andererseits werden sie auf Situationen, in denen sie mit Korruption konfrontiert werden, vorbereitet, damit sie im gegebenen Fall richtig reagieren können.

8 KOMMUNIKATION

Die Kommunikation über Korruption und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung ist keine Begleitmaßnahme des Engagements gegen Korruption, sondern ein integraler Bestandteil davon.

Wird das Problem innerhalb der Organisation nicht offen angesprochen, ist auch die Information über das Ausmaß der Korruption ungenügend und die oberste Führung kennt die Korruptionsrisiken in der Arbeit vor Ort nicht. Eine Tabuisierung des Themas gegenüber SpenderInnen, Medien und anderen Stakeholdern birgt die Gefahr, dass Korruptionsfälle über Umwege an die Öffentlichkeit gelangen und leicht zu Skandalen werden. Deshalb kommt sowohl der internen Kommunikation (gegenüber MitarbeiterInnen und Partnerorganisationen) als auch der externen (gegenüber äußeren Anspruchsgruppen/Stakeholdern) eine große Bedeutung für die Korruptionsbekämpfung zu.

8.1 INTERNE KOMMUNIKATION

Wie effektiv die Korruption bekämpft werden kann, hängt auch vom Umgang mit dem Thema innerhalb der Organisation und in der Zusammenarbeit mit Partnern ab. Die NRO soll deshalb eine Kommunikationsstrategie erarbeiten, die als Grundlage für die Kommunikation innerhalb der Organisation dient. In der Strategie soll festgehalten werden, wie die Anti-Korruptionsstrategie innerhalb der Organisation bekannt gemacht werden soll. Möglichkeiten hierzu sind beispielsweise interne Mitteilungen von der Geschäftsführung oder Arbeitsgruppen. Entsprechende Anti-Korruptionsregelungen regeln die Einzelheiten und soll in einer Sprache verfasst werden, welche den MitarbeiterInnen aus ihrer alltäglichen Arbeit vertraut ist. Die interne Kommunikation ist für die MitarbeiterInnen aus zwei Gründen wichtig. Einerseits lernen sie, das Problem erkennen und einschätzen zu können. Andererseits werden sie auf Situationen, in denen sie mit Korruption konfrontiert werden, vorbereitet, damit sie im gegebenen Fall richtig reagieren können. Die negativen Folgen von Korruption können somit zu einem großen Teil reduziert werden.

Eine effektive interne Kommunikation ist Voraussetzung dafür, dass das Engagement gegen Korruption von den MitarbeiterInnen mitgetragen wird. Wird das Problem der Korruption heruntergespielt oder totgeschwiegen, werden die MitarbeiterInnen, die mit Korruption konfrontiert werden, leicht desillusioniert. Vor allem

aber werden Korruptionsfälle kaum nach oben kommuniziert. Es entstehen Informationsblockaden. Die operative Führung der Organisation ist dann ungenügend darüber informiert, wie und in welchem Ausmaß Korruption in ihrer Arbeit überhaupt vorkommt. Den MitarbeiterInnen muss vermittelt werden, dass Meldungen über Korruption erwünscht sind und ihre Bekämpfung erleichtern. Durch eine offene interne Kommunikation werden die Einschätzung der Korruptionsrisiken und ihre Reduktion wesentlich erleichtert. Informationsblockaden[29] können aber auch durch die Einrichtung einer Meldestelle abgebaut werden (siehe Kapitel 6.5). Eine solche Stelle muss allen MitarbeiterInnen bekannt gemacht werden.

Mittels Schulungen sollten MitarbeiterInnen der eigenen Organisation wie auch von Partnerorganisationen zum Thema geschult werden. Wenn sie ihre Arbeit aufnehmen, sollten sie über Korruptionsrisiken informiert sein. Auch der Umgang mit Situationen, in welcher sie ZeugInnen von korrupten Vorgängen oder zu solchen angestiftet werden, muss gelernt sein. Hier liegt es in der Verantwortung der Organisation, die MitarbeiterInnen entsprechend vorzubereiten. Folgende Fragen sollten mit allen MitarbeiterInnen diskutiert werden, bevor sie ins Feld gehen:[30]

- Wie reagiere ich, wenn ich zu einer (möglicherweise) illegalen Zahlung aufgefordert werde, deren Ablehnung ernsthafte Nachteile für das Projekt haben könnte?
- Wie kann ich Missbrauch im eigenen Projekt erkennen?
- Wie soll ich auf Aktivitäten von MitarbeiterInnen reagieren, die im Projektland gängig sind, in meinem Land jedoch illegitim?
- Wo beginne ich am besten, wenn ich in meinem Projekt mehr Transparenz erreichen möchte?
- Welche Risiken gehe ich ein, wenn ich einem Missbrauch in meinem Projekt nachgehe?

Auch MitarbeiterInnen lokaler Partnerorganisationen soll angeboten werden, an Schulungen teilzunehmen. Damit werden diese für die Problematik sensibilisiert. Zudem entsteht eine gemeinsame Basis für die Zusammenarbeit in der Korruptionsbekämpfung.

KOMMUNIKATIONSWERKZEUGE UND -KANÄLE

Zur praktischen Umsetzung der Kommunikationsstrategie stehen verschiedene Werkzeuge und Kanäle zur Verfügung. Die folgende Liste ist nicht abschliessend.

[29] Vgl. Cremer G. (2008), Korruption begrenzen – Praxisfeld Entwicklungspolitik, 2. Auflage, Freiburg, Lambertus, S. 114–121.

[30] Ibidem S. 140–141.

PERSÖNLICHE KOMMUNIKATION

- Sitzungen mit allen MitarbeiterInnen
- Individuelle Sitzungen mit MitarbeiterInnen
- Anerkennungsprogramme (Anerkennung für geleistete Arbeit)
- Soziale Veranstaltungen (zum Beispiel gemeinsame Mittagessen)
- MitarbeiterInnenumfragen

SCHRIFTLICHE UND ELEKTRONISCHE KOMMUNIKATIONSMITTEL

- Interner Newsletter
- Internes Handbuch, beispielsweise in Form von Verhaltensrichtlinien
- Bibliothek interner Dokumente
- Anschlagbrett
- E-Mail
- Listenversand
- Telefon- und Videokonferenzen
- Intranet/Webseite

Fallbeispiel 5

SCHMIERGELDZAHLUNGEN DURCH LOKALE UNTERNEHMEN

AUSGANGSLAGE

Nach der Tsunami-Katastrophe führt ein Hilfswerk ein Wiederaufbauprojekt in Indonesien durch. Dabei arbeitet die Organisation unter anderem mit lokalen Bauunternehmen zusammen. In Indonesien ist die Korruption ein alltägliches Phänomen. Die Bestechung von Schlüsselpersonen in der Verwaltung ist eine gängige Geschäftspraxis. Oft wird „thank-you-money" an verschiedene Personen verteilt, von denen angenommen wird, dass sie einem jetzt oder auch später nützlich sein könnten.

Im April 2007 stellt sich heraus, dass zwei der Auftragnehmer des Hilfswerks Schmiergeldzahlungen in der Höhe von rund 150.000 Euro an Behörden getätigt haben, wobei ein indonesischer und ein europäischer Mitarbeiter des Hilfswerks die Gelder gegen eine Vergütung übergaben.

Nach Bekanntwerden des Vorfalls wird einer der Mitarbeiter entlassen. Der andere arbeitet zu diesem Zeit-

punkt bereits nicht mehr für die NRO. Die Zusammenarbeit mit den beiden Unternehmen wird fortgesetzt. Die NRO verzichtet aufgrund der unklaren Beweislage auf rechtliche Schritte gegen die involvierten Personen und Unternehmen. Im Dezember 2007 gelangt der Fall durch eine anonyme E-Mail an die Öffentlichkeit.

FOLGEN

Schmiergeldzahlungen bewirken im Allgemeinen höhere Projektkosten. Die Zahlungen, welche die NRO-Vertreter an die indonesischen Behördenmitglieder geleistet haben, sind nach internationalem Recht strafbar. Es ist ein Reputationsverlust für das Hilfswerk entstanden, weil es den Fall nicht von sich aus kommuniziert hat.

FEHLER

- Die MitarbeiterInnen wurden nicht ausreichend auf Situationen wie diese vorbereitet.
- Die Kontrollmechanismen in der Zusammenarbeit mit den beiden Unternehmen waren ungenügend.
- Die NRO hatte sich nicht von Beginn weg vertraglich gegen Korruption des Unternehmen geschützt, sondern erst nach Bekanntwerden des Falles einen Zusatzvertrag mit ihm abgeschlossen. Damit hätte die Zusammenarbeit auch leichter beendet werden können.
- Die Kommunikation nach außen war ungenügend. Nicht nur kam der Fall erst über Umwege an die Öffentlichkeit, auch sagte die NRO in ihrer Stellungnahme, nicht direkt zu Schaden gekommen zu sein. Diese Aussage wirkte beschönigend und führte zu Kritik in den Medien. Dadurch entstand ein Reputationsverlust für die NRO.

DIE REAKTION DER NRO

- Als Reaktion auf die Geschehnisse führte die Organisation ein Reglement gegen Korruption ein, das bindende Regeln für MitarbeiterInnen enthält.
- Zudem investiert das Hilfswerk vermehrt in die Schulung von MitarbeiterInnen, um die Angestellten auf Situationen, in welchen

sie zum GeberInnen oder EmpfängerInnen einer illegalen Zahlung werden könnten, vorzubereiten.

- Die Organisation führte in Reaktion auf den Korruptionsfall strengere Qualitätskontrollen ein, um die Erbringung der Leistung sicherzustellen.
- In Verträgen mit Unternehmen wird festgehalten, dass die NRO keine Bestechungszahlungen in irgendeiner Form duldet.

WEITERE MÖGLICHKEITEN DER PRÄVENTION

Die Einführung eines proaktiven und unmittelbaren Kommunikationssystems bei Aufdeckung von Korruptionsfällen und anderen Missständen hilft, Missverständnisse von Anfang an aus dem Weg zu räumen.

8.2 EXTERNE KOMMUNIKATION

Die externe Kommunikation bietet einer NRO die Möglichkeit, ihre Reputation zu pflegen. Ihr Verhalten und ihre Erscheinung in der Öffentlichkeit bestimmt, wie sie öffentlich wahrgenommen wird, was wiederum die Attraktivität für (potenzielle) SpenderInnen beeinflusst. Ebenso bedeutend ist die Kommunikation nach außen für den Umgang mit den verschiedenen Stakeholdern im Umfeld der Organisation. Darunter befinden sich private und staatliche Geldgeber, Medien und – last but not least – die eigentlichen Zielgruppen der eigenen Entwicklungsarbeit. Wichtig ist, dass eine Organisation ihre Rechenschaftspflicht gegenüber sämtlichen Stakeholdern wahrnimmt. Obschon sich dieses Kapitel auf das Verhalten von NRO gegenüber der Öffentlichkeit fokussiert, darf die Rolle der lokalen Stakeholder nicht vernachlässigt werden. Für die Wirksamkeit der Arbeit einer NRO ist entscheidend, dass sie von den verschiedenen Stakeholdern als legitime Vertreterin ihres Anliegens betrachtet wird. Dazu gehören auch die Begünstigten in den Entwicklungsländern.[31] Im Gegensatz zu den SpenderInnen haben sie zwar keinen direkten Einfluss auf die finanzielle Situation einer NRO. Ihr Einbezug hat aber einen wesentlichen Einfluss auf die Wirksamkeit der Entwicklungsarbeit (siehe Kapitel 6.2).

[31] Vgl. Brown, L. D./Jagadananda (2007), Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges, www.civicus.org/new/media/LTA_ScopingPaper.pdf.

Bei der externen Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit wird zwischen zwei Formen unterschieden: der regulären Berichterstattung über die Arbeit der Organisation einerseits und der Krisenkommunikation andererseits. Die externe Kommunikation ist vor allem für die Reputation von NRO von grundlegender Bedeutung.

Bei der externen Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit wird zwischen zwei Formen unterschieden: der regulären Berichterstattung über die Arbeit der Organisation einerseits und der Krisenkommunikation andererseits. Letztere kommt dann zur Anwendung, wenn ein Korruptionsfall an die Öffentlichkeit gelangt ist. Dazu zählen auch Korruptionsfälle, die NRO von sich aus veröffentlichen. Unter der regulären Berichterstattung wird dagegen die Kommunikation verstanden, die unabhängig von einem konkreten Fall und unter Einbezug der Stakeholder und der Organisationsstrategie geplant ist.[32]

Eine der vorbildlichsten Projektberichterstattungen liefert die International Bank for Reconstruction and Development der Weltbankgruppe. Auf ihrer Homepage finden sich sehr detaillierte und aktuelle Projektdokumente. Über eine interaktive Landkarte[33] können auf diesem Wege beispielsweise Projektbegünstigte einfach und mobil auf Informationen über ihre Projekte zugreifen. Dieser hohe Grad an Transparenz ermöglicht ein Monitoring durch die Zielgruppe und erschwert das Verheimlichen von Untreue und Missbrauch.

Im Abschlussdokument des OECD DAC High-Level Forums von Busan[34] wird auf die International Aid Transparency Initiative[35] hingewiesen, und zugesagt, sich im Laufe des Jahres 2012 über eine gemeinsame Transparenz-Richtlinie zu verständigen. Dies soll dazu führen, die EZA der OECD-Staaten zu verbessern, da das bestehende Creditor Reporting System (CRS) nicht in der Lage ist, detaillierte Daten und somit eine hohe Transparenz bereitzustellen. Darüber hinaus hängt die Qualität der Daten des CRS stark von den sie bereitstellenden staatlichen Stellen ab, und ist

[32] Vgl. Stucki (2009), NGOs und CSR. Die soziale Verantwortung von NGOs diskutiert am Beispiel der Korruption in der Humanitären Hilfe, S. 23.

[33] Vgl. http://maps.worldbank.org/

[34] Vgl. www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf (S.6)

[35] Vgl. www.iatistandard.org.

selbst für ExpertInnen unmöglich zu überprüfen. Ein weiteres Manko des CRS ist, dass die Erfassung von NRO-Daten nicht vorgesehen ist.

Für NRO wäre daher beispielsweise das Open Aid Register[36] zu empfehlen, eine sich im Aufbau befindliche Online-Plattform zur einfachen Dokumentation und Veröffentlichung von projektbezogenen Daten. Development Gateway[37] ist eine weitere Organisation, die es sich ebenfalls zur Aufgabe gemacht hat, NRO dabei zu unterstützen ihre Daten transparent und kostengünstig im Internet zu veröffentlichen. Ein Vorbild für transparente Projektdokumentation ist neben der Weltbank CARE-Österreich, denn diese NRO ermöglicht es ihren SpenderInnen und allen Interessierten, auf einfache Weise über das Internet auf Monitoring- und Evaluierungsberichte zuzugreifen. Die Dokumente sind detailliert, beinhalten Logframes wie auch ausführliche narrative Berichte und bieten somit einen offenen Einblick in die Projektarbeit.[38]

Transparenz ist nicht nur eine kostengünstige, nachhaltige und präventive Maßnahme gegen Korruption, sondern darü-

Transparenz ist eine der wirksamsten, kostengünstigsten und nachhaltigsten Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption.
Sie ist darüber hinaus ein wichtiger Schritt dahin, auch die Zielgruppen zu befähigen, Projekte in ihrer Umgebung unabhängig zu überwachen, Berichte darüber zu veröffentlichen, ineffiziente Mittelverwendung zu minimieren und langfristig die Effektivität und Effizienz der Projekte besser messbar zu machen.

[36] Vgl. www.openaidregister.org.
[37] Vgl. www.developmentgateway.org.
[38] Vgl. expert.care.at/de/care-expert/care-oesterreich.html.

ber hinaus ein wichtiger Schritt dahin, auch die Zielgruppen zu befähigen, Projekte in ihrer Umgebung unabhängig zu überwachen, Berichte darüber zu veröffentlichen, ineffiziente Mittelverwendung zu minimieren und langfristig die Effektivität und Effizienz der Projekte besser messbar zu machen. Dies ist nicht nur ein wichtiger Schritt hin zu korruptionsresistenteren Projekten, sondern auch hin zu mehr Wirksamkeit im Sinne der Pariser Erklärung und der Accra Agenda for Action. Für alle Organisationen, die sich dafür interessieren, wie unabhängiges Zielgruppen-Monitoring umgesetzt werden kann, empfiehlt sich ein Blick auf das noch junge Projekt Transparent Aid.[39]

Ebenfalls ein vorbildliches Beispiel für Transparenz ist das dänische Hilfswerk DanChurchAid, das auf seiner Webseite[40] über Korruptionsfälle, auch kleinere, in seiner Organisation transparent berichtet. Das Schweizer Hilfswerk HEKS ging ebenfalls von sich aus an die Öffentlichkeit, als es 2007 einen Fall von Veruntreuung im Niger feststellte und die Neue Zürcher Zeitung darüber informierte.[41] Ansonsten berichten die meisten Hilfswerke erst dann über Korruptionsfälle, wenn diese bereits durch die Hintertür an die Öffentlichkeit gelangt sind, mit entsprechenden negativen Folgen für die Reputation der Organisation.

Um diese zu verhindern, sollten die NRO zu einer offeneren Kommunikationsstrategie übergehen. Damit können sie die durch Korruption entstehenden Imageschäden vermindern. Nehmen (potenzielle) private SpenderInnen wahr, dass eine Organisation offen und transparent informiert, sind sie eher bereit, dieser Organisation ihr Geld anzuvertrauen. Der Nutzen einer offenen Kommunikation verstärkt sich noch, wenn die Organisation auch auf ihre Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung hinweisen kann. Sie kann ihre SpenderInnen detailliert über ihr Anti-Korruptionsprogramm informieren. Eine offene Kommunikation wird so zu einem wichtigen Vorteil im Wettbewerb um Spenden.

Natürlich sind die interne und die externe Kommunikation nicht unabhängig voneinander. Eine offene Kommunikation nach außen ist auch ein Signal an die MitarbeiterInnen, dass Korruption von der NRO nicht unter den Tisch gekehrt wird. Umgekehrt setzt die Information der Öffentlichkeit über Korruption voraus, dass die Kommunikationskanäle für Korruptionsmeldungen im Innern der Organisation funktionieren. Deshalb sollte die Organisation die interne und die externe Kommunikation gleichermaßen in ihre Kommunikationsstrategie einbeziehen.

---

[39] Vgl. www.transparentaid.org

[40] Vgl. www.danchurchaid.org/what_we_do/issues_we_work_on/anti-corruption.

[41] Vgl. Neue Zürcher Zeitung (4.10.2007), Veruntreuung im Heks-Programm in Niger.

Fallbeispiel 6

VETTERNWIRTSCHAFT

AUSGANGSLAGE

Der Logistikdirektor einer internationalen in der Demokratischen Republik Kongo tätigen NRO schafft es, mehrere Aufträge für die Lieferung von Gütern an die Firma eines nahen Verwandten zu vergeben – zu völlig überhöhten Preisen und obwohl sich jeweils deutlich günstigere Anbietende an der Ausschreibung beteiligt hatten. Indem auch Angestellte der Finanzabteilung involviert sind und profitieren, können die internen Kontrollmöglichkeiten umgangen werden. Erst als ein neuer Manager die Bücher überprüft, fliegen die korrupten Machenschaften auf.

Eine externe Überprüfung deckt einen Verlust von fast 80.000 US-Dollar auf. Die NRO entlässt die involvierten MitarbeiterInnen. Aufgrund der negativen Erfahrungen mit der Justiz in der Demokratischen Republik Kongo verzichtet die Organisation auf rechtliche Schritte. Hingegen veröffentlicht sie den Fall ihrer gängigen Praxis entsprechend von sich aus auf der eigenen Webseite.

FOLGEN

Das verlorene Geld erreicht nicht die Zielgruppe des Projekts, sondern fließt in die Taschen der fehlbaren Angestellten. Durch die Veruntreuung ist das Projekt teurer und ineffizienter als geplant. Der Fall wird von den Medien aufgenommen und die NRO muss sich in der Öffentlichkeit erklären.

FEHLER

- Die internen Kontrollen vor Ort waren unzureichend.
- Die Vergabe von Aufträgen wurde zu wenig überprüft.

DIE REAKTION DER NRO

- Die Organisation hat nach dem Vorfall ihre Kontrollen verschärft. Seither werden bei Ausschreibungen alle Angebote vom/von der zuständigen ManagerIn kontrolliert und alle abgeschlossenen Verträge werden doppelt überprüft. Dazu wurde der Personalbestand aufgestockt.
- Die Einstellungspraxis wurde überarbeitet.

WEITERE MÖGLICHKEITEN DER PRÄVENTION

- Die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips kann dazu beitragen, Korruptionsfälle zu verhindern.
- Der Umgang mit Interessenskonflikten bei MitarbeiterInnen sollte klar geregelt sein.
- Nach Möglichkeit sollten sensible Positionen nach einer gewissen Zeit mit einem anderen MitarbeiterIn besetzt werden („job rotation").

8.3 KOMMUNIKATION MIT LOKALEN PARTNERORGANISATIONEN

Die Kommunikation mit lokalen Partnerorganisationen wird separat behandelt, da sie nicht eindeutig der internen oder der externen Kommunikation zugeordnet werden kann. Die von Organisationen aus Geberländern anvisierten Maßnahmen müssen gemeinsam mit lokalen Partnerorganisationen in den jeweiligen Ländern besprochen werden. Es soll keine „top-down" Strategie verfolgt werden, bei welcher die Partnerorganisationen lediglich über getroffene Vorkehrungen informiert werden. Vielmehr sollen die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung partizipativ mit den Organisationen vor Ort erarbeitet werden.

Eine offene Kommunikation mit den Partnerorganisationen hilft, dass diese Transparenz und Korruptionsbekämpfung in ihre eigene Organisationskultur aufnehmen. Sie trägt ebenfalls dazu bei, Ängste bei den lokalen Organisationen in Bezug auf Korruption und Kommunikation abzubauen. Dadurch scheuen sich Partnerorganisationen weniger, transparent über Probleme bei ihrer Arbeit zu berichten.

Ist erst einmal eine offene, auf gegenseitigem Vertrauen basierende Situation geschaffen, können Rechte und Pflichten beider Seiten auch vertraglich geregelt werden. Dabei sollten auch die Kosten der Korruptionsbekämpfung zur Sprache kommen. Qualifiziertes Personal und eine angemessene Verwaltungsstruktur haben ihren Preis, sie sind jedoch eine Voraussetzung für Transparenz und Korruptionsbekämpfung.

„Wer nicht vertraut,
dem wird nicht vertraut."
Lao Tse (ca. 600 v. C.)

9 BESONDERHEITEN IM KONTEXT VON HUMANITÄRER HILFE

Besonderheiten bei der Prävention von Korruption im Kontext von humanitärer Hilfe sollen in den folgenden Zeilen kurz dargestellt werden.[42]

Durch das Erfordernis des schnellen Handelns, einen sehr starken Mittelfabflussdruck mit den entsprechenden potentiellen Zielkonflikten hinsichtlich Qualität sowie einem Engagement in Ländern mit komplett zerstörter Infrastruktur, in denen wichtige Institutionen nicht funktionieren, ist humanitäre Hilfe oft besonders korruptionsanfällig.

Humanitäre Hilfe ist insofern zumindest teilweise anders als andere Formen der EZA, als ein schnelles Handeln erforderlich ist, ein vielfach noch stärkerer Mittelabflussdruck mit den entsprechenden potentiellen Zielkonflikten hinsichtlich Qualität der Hilfe besteht sowie vielfach in Ländern mit komplett zerstörter Infrastruktur agiert wird, in denen wichtige Institutionen nicht funktionieren.

Auch die Tatsache, dass in relativ kurzer Zeit große Summen in ein armes Umfeld gebracht werden, birgt einige Korruptionsgefahren in sich. So ist teilweise die Absorptionsfähigkeit in einigen Ländern nicht gegeben. Studien haben ferner ergeben, dass gerade bei der humanitären Hilfe traditionelle Netzwerke und lokale Machtstrukturen zu Korruptionsanfälligkeit führen können. So führen ungleich verteilte Machtstrukturen, soziale Normen der Solidarität oder parallele Governance Strukturen (Warlords, Paramilitärs, Guerilla etc.) nicht selten zum Ausschluss einiger Gruppen von der Hilfe. Sehr stark betroffen davon sind gewöhnlich besonders

[42] Die folgenden Ausführungen sind weitgehend entnommen aus: Maxwell et al. (2008), Preventing Corruption in Humanitarian Assistance, archive.transparency.org/publications/publications/other/humanitarian_assistance_report_2008.

arme, benachteiligte, gefährdete oder schutzwürdige Gesellschaftsgruppen. Clansolidaritäten oder familiäre Bände sind gerade in Notsituationen vielfach entscheidend für das Überleben einzelner Gruppierungen und führen nicht selten zu Formen von Nepotismus.

Dabei gelten insbesondere die Bereiche Beschaffung, Logistik, Human Resource- und Finanzmanagement sowie die Nutzung von Fahrzeugen ebenso als besonders korruptionsanfällig wie – unter anderem – Projekte im Bausektor oder in der Nahrungsmittelhilfe. Von PraktikerInnen vielfach als Problem betont wurde zudem die versuchte Einflussnahme bei der Auswahl von Zielgruppen.[43]

Die „Gewinne" für korrupte Akteure sind neben finanziellen Aspekten häufig Reputation (bsp. wenn ein Clanführer Geber besticht, um möglichst viel Hilfe in seine Community zu bringen), politisches Kapital (bsp. wenn Hilfe politischen Absichten zu Gute kommt) oder etwa Zugang zu bestimmten Dienstleistungen. Das Korruptionsrisiko ist dabei in allen Phasen der Bereitstellung humanitärer Hilfe gegeben. Eine Studie von Ewins et al. hat die größten Risiken im Kontext der humanitären Hilfe untersucht und aufgelistet (siehe Anhang 12.1.).

Neben den oben beschriebenen generellen Maßnahmen gegen Korruption, sind unter anderem folgende Maßnahmen hilfreich, um Korruption in der humanitären Hilfe zu vermeiden (Großteils entnommen aus Maxwell et al. 2008, S. 3):

- Größtmögliche Transparenz (u.a. von Informationen wie Hilfsempfängerlisten, Programmelementen oder Finanzflüssen) und offene Diskussion über Korruption im Kontext von humanitärer Hilfe (keine Tabuisierung) inklusive entsprechendem Leadership, Anreizen für MitarbeiterInnen und effektiven Compliance Mechanismen.

- Sicherstellung, dass Anti-Korruptionsmaßnahmen und Meldestellen möglichst breit bekannt sind/gemacht werden; inklusive entsprechender Trainings.

- Die Überlieferung an MitarbeiterInnen, dass Anti-Korruptionsmaßnahmen ein wesentlicher Bestandteil der Qualität von humanitärer Hilfe sind und nicht etwa eine bloße programmunterstützende Maßnahme.

- Die Information, dass Korruption nicht notwendigerweise finanziellen Gewinn bedeuten muss, sondern gerade im Kontext von humanitärer

[43] Vgl. dazu etwa Maxwell et al. (2008), Preventing Corruption in Humanitarian Assistance, archive.transparency.org/publications/publications/other/humanitarian_assistance_report_2008, S. 13ff.

Hilfe auch andere Formen, wie Nepotismus oder auch sexuelle Ausbeutung, annehmen kann. Es sollte deutlich gemacht werden, dass ein solches Verhalten unter keinen Umständen geduldet wird.

- Lokale Kontexte und Machtstrukturen zu kennen ist ein entscheidender Faktor, um Korruption zu vermeiden; ebenso wie die Inkorporation von Korruptionsanalysen und risikovermeidenden Strategien in Programme und Projekte.

- Steigerung der Kapazitäten von Institutionen und MitarbeiterInnen, um schnell ansteigende finanzielle Volumina abwickeln zu können.

- Die Adressierung von Korruption bei der Auswahl und beim Monitoring von Partnerorganisationen, inklusive Anti-Korruptionsklauseln sowie genaue Prüfung potentieller Partnern vor Abwicklung der Hilfe. Auch die Stärkung von Anti-Korruptionswissen und die Beratung bei der Installierung von Anti-Korruptionsmaßnahmen sind vielfach sinnvoll.

- Ein Großteil der Ressourcen sollte in Monitoring und Evaluierungsaktivitäten fließen und unabhängige Evaluierungen (inklusive Peer Review Mechanismen) verstärkt werden.

- Intensivierung von Maßnahmen zur Förderung von Rechenschaftspflicht gegenüber den Zielgruppen.

- Koordination und Informationsaustausch unter Gebern und anderen Organisationen sowie gemeinsame Aktivitäten gegen Korruption gelten ebenso als sehr wichtig.

An dieser Stelle soll auf ein von TI 2010 ausgearbeitetes Handbuch zur Vermeidung von Korruption bei der humanitären Hilfe hingewiesen werden, das neben umfassenden Warnsignalen auch zahlreiche Lösungsansätze und weiterführende Literatur enthält.

Das Handbuch ist hier zu finden:
www.transparency.org/whatwedo/activity/archive_humanitarian_assistance

10 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Korruption darf für NRO kein Tabuthema sein – sie müssen ihre Verantwortung wahrnehmen. Nur wenn sie Korruptionsrisiken minimieren und Korruptionsfälle sanktionieren, signalisieren sie, dass sie Korruption aktiv bekämpfen. Klare Regeln erleichtern es NRO, mit Partnerorganisationen und Geldgebern zusammenzuarbeiten. Ein Verstoß gegen ihr Anti-Korruptionsprogramm wird für sie kostspielig, weil ihr Ruf auf dem Spiel steht.

Ohne einen guten Ruf verliert die Organisation das Vertrauen ihrer SpenderInnen und Geldgeber sowie Partnerorganisationen und Zielgruppen. Durch ein wirksames Anti-Korruptionsprogramm gewinnt sie an Glaubwürdigkeit und kann ihre Projekte effizienter abwickeln. Anstatt nur als Reaktion auf Korruptionsfälle über Korruption zu kommunizieren, sollte eine NRO ihre MitarbeiterInnen, Partnerorganisationen und Geldgeber sowie SpenderInnen für Risiken in der EZA sensibilisieren. Dies erlaubt ihr, positive Entwicklungen zu kommunizieren und nicht nur auf Skandale zu reagieren. Es ist wichtig, über Fortschritte, Rückschläge und Sanktionen zu berichten: Der/die Korruptionsverantwortliche soll Führungspersonen regelmäßig über die Evaluationsresultate informieren und die Organisation soll das Programm durch Broschüren, Internet, Veranstaltungen und öffentliche Anhörungen intern und extern wirksam bekannt machen.

Es kostet Geld und Energie, ein Anti-Korruptionsprogramm effizient zu gestalten, zu überwachen und zu verbessern. Doch durch Transparenz verschaffen sich NRO einen Wettbewerbsvorteil, weil SpenderInnen, Geldgeber und Partnerorganisationen auf ihre Bemühungen im Kampf gegen Korruption vertrauen können.

11 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADA	Austrian Development Agency
ArbVG	Arbeitsverfassungsgesetz
BFA	Brot für Alle
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EMS	Evangelisches Missionswerk in Südwestdeutschland
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GCB	Global Corruption Barometer
GRECO	Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (Group of States against Corruption/Groupe d'États contre la corruption)
HEKS	Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
OGH	Oberster Gerichtshof
TI	Transparency International
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
StGB	Österreichisches Strafgesetzbuch
UN	United Nations
VbVG	Verbandsverantwortlichkeitsgesetz

12 ANHANG

12.1 KORRUPTIONSRISIKEN BEI DER BEREITSTELLUNG HUMANITÄRER HILFE

Nach einer Studie von **Ewins et al.** sind es insbesondere die folgenden Korruptionsrisiken, die in den einzelnen Phasen der Bereitstellung von humanitärer Hilfe auftreten können:[44]

I. INITIAL ASSESSMENT, DECISION TO RESPOND AND PROGRAMME DESIGN

Activity	Risk	Who Gains What
Needs assessments	Elites influence assessors	Assessors gain bribes, elites gain 'political' capital
Consultation with local authorities	Coercion to influence the shape, size or location of programme	Authorities gain political capital
	Elites influence decision makers to inflate needs and/or to favour specific social groups	Decision makers gain bribes. Elites gain 'political' capital

II. FUNDRAISING AND ALLOCATION OF FUNDING

Activity	Risk	Who Gains What
Funding projects	Double funding of projects or overheads. Inflated budgets	Agency or staff gain financially with surplus funds
Appealing for funds	Bogus, 'briefcase', NGOs	Those setting-up the bogus NGO gain financially

[44] Vgl. Ewins, P./Harvey, P./Savage, K. und Jacobs, A. (2006), Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action, www.u4.no/recommended-reading/mapping-the-risks-of-corruption-in-humanitarian-action

III. WORKING WITH LOCAL ORGANISATIONS*

Activity	Risk	Who Gains What
Choosing partners	Influencing selection process	Staff gain bribes/kickbacks. Partners gain employment, status, access to other resources
	Funding of non-existent partners	Agency staff gain financially as would any others involved in substantiating the illusion

IV. PROCUREMENT AND LOGISTICS RISKS

Activity	Risk	Who Gains What
Procurement of goods and services	Inclusion in a tender list as a result of a bribe	Staff gains bribes, supplier gains potential
Tendering, supplier selection	Undue preference given to tenders, suppliers	Staff gains bribes, supplier gains financially
Supply of goods or services	Sub-standard, below specification, goods supplied	Supplier makes financial gain, staff may gain bribe
Warehousing, Fleet and Asset control	Diversion of stock, vehicles, parts, fuel	Those controlling assets gain through bribes or direct sale of goods

V. TARGETING AND REGISTRATION RISKS

Activity	Risk	Who Gains What
Targeting and registration	Illegitimate inclusion on lists	Those in control of lists gain bribes, bribers gain assistance to which they aren't entitled
	Authorities, elites or staff give preference to individuals or groups because of bias, social obligations or coercion	Those involved in targeting and registration fulfil social obligations, avoid penalties. Beneficiaries gain assistance which they would not have otherwise received
	Powerful individuals within the community manipulate the beneficiary lists	Powerful individuals gain political and material benefit

* in addition to all the risks listed in the other tables that equally apply to implementing local organisations

VI. IMPLEMENTATION AND DISTRIBUTION RISKS

Activity	Risk	Who Gains What
Distributions	Those involved in the distribution divert assistance for private gain	Material gain for those diverting the assistance
	Extortion of beneficiaries	Financial, sexual or material gain by staff, local elites or authorities in return for their assistance
Post-distribution	'Taxation' of relief goods	Material gain by local elites or authorities

VII. MONITORING, REPORTING AND EVALUATION RISKS

Activity	Risk	Who Gains What
Project visits and writing internal reports	False or exaggerated reporting by project	Project managers secure continued funding/employment, assistance for favoured groups
Auditing	Favourable reports that hide financial problems	Auditors gain bribes, internal auditors secure careers

VIII. FINANCE, ADMINISTRATION AND HUMAN RESOURCES RISKS

Activity	Risk	Who Gains What
Funding transfers	Staff divert funds being paid to the agency	Donor or agency staff gain financially
Recruitment of staff	Coercion to select certain people for jobs	Coercers gain patronage or kickbacks
Wages/salaries payment	Payroll frauds e.g. employees that don't exist, employees that have left, payroll salary higher than authorised salary	Those involved in perpetrating the fraud gain financially

IX. SHELTER RISKS

Activity	Risk	Who Gains What
Construction	Sub-standard materials, inadequate adherence to standards, below standard work.	Contractor profits by substituting inferior materials or completing sub-standard work. Agency staff may receive bribes
Compliance with local regulations	Extortion by authorities to approve work	Individual authorities gain bribes

X. HEALTH SECTOR RISKS

Activity	Risk	Who Gains What
Supply	Acceptance and use of out-of-date supplies or below specification	Supplier profits, staff may gain bribes
Use of equipment, supplies	Unauthorised use or diversion	Staff gain financially or in other ways

12.2 NÜTZLICHE LINKS, KONTAKTADRESSEN*

12.2.1 NÜTZLICHE LINKS

- Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Action: www.alnap.org
- Anti-Korruptionskonventionen im Überblick: http://archive.transparency.org/global_priorities/international_conventions
- Ansatz der Austrian Development Agency zu Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit: www.entwicklung.at/projektbeispiele/korruptionsbekaempfung_in_der_eza
- Business Anti-Corruption Portal: www.business-anti-corruption.com
- Construction Sector Transparency Initiative (CoST): www.constructiontransparency.org
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF): http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_de.htm
- Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): http://eiti.org
- Global Infrastructure Anti-Corruption Centre (GIACC): www.giaccentre.org
- Global Integrity: www.globalintegrity.org
- Global Organization of Parliamentarians against Corruption (GOPAC): www.gopacnetwork.org

* Stand 8.1.2014

- Global Witness: www.globalwitness.org
- Group of States against Corruption (GRECO) des Europarats: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp
- Humanitarian Accountability Partnership: www.hapinternational.org
- International Aid Transparency Initiative (IATI): www.aidtransparency.net
- International Anti-Corruption Academy (IACA): www.iaca.int
- Medicine Transparency Alliance (MeTA): www.medicinestransparency.org
- Publish what you pay: www.publishwhatyoupay.org
- Publish what you fund: www.publishwhatyoufund.org
- Revenue Watch Institute: www.revenuewatch.org
- Sphere Projekt: www.sphereproject.org
- Tax Justice Network: www.taxjustice.net
- Tiri – Making Integrity Work: www.tiri.org
- Transparency International (TI): www.transparency.org
- Transparency International – Austrian Chapter: www.ti-austria.at
- Nationale Chapter von TI (Auflistung, inkl. Adressen aller nationalen Chapter): http://archive.transparency.org/contact_us/ti_nc/all
- OECD Bribery and Corruption Website: www.oecd.org/corruption
- OECD Principles for Donor Action in Anti-Corruption (2006): www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_34565_45792510_1_1_1_1,00.html
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (U4): www.u4.no
- UN Convention against Corruption (UNCAC): www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/
- UNCAC Coalition: www.uncaccoalition.org
- UN Global Compact: www.unglobalcompact.org
- Global Compact Netzwerk Österreich: www.unglobalcompact.at/content/ungc/site/de/netzwerk/oesterreichisches netzwerk/index.html
- UNODC (UN Organisation on Drugs and Crime): www.unodc.org
- Water Integrity Network: www.waterintegritynetwork.net
- Wiener Institut für Entwicklungsfragen und Zusammenarbeit (VIDC): www.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/DP/pdfs/Corruption_Grundlagenarbeit.pdf
- World Bank – Integrity Vice Presidency: http://go.worldbank.org/1ZEK9VGAR0.

12.2.2 NÜTZLICHE KONTAKTADRESSEN

- Business Anti-Corruption Portal (BACP) – enthält zahlreiche Links zu Botschaften, Konsulaten, Anti-Korruptions-NROs, sonstigen nützlichen Kontakten in zahlreichen Entwicklungsländern, bsp. Uganda: www.business-anti-corruption.com/country-profiles/sub-saharan-africa/uganda/information-network
- Meldestelle des Bundesamts zur Korruptionsprävention und -bekämpfung (BAK): www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/meldestellen/start.aspx
- Meldestelle Bundesministerium für Inneres (BMI): www.bmi.gv.at/cms/bk/meldestellen

- Meldestelle Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF): http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/report-fraud/index_de.htm
- Meldestelle Austrian Development Agency (ADA).
- Transparency International Österreich: www.ti-austria.at
- Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption: www.justiz.gv.at/internet/html/default/wksta-de.html

12.3 KORRUPTION IM ÖSTERREICHISCHEN STRAFRECHT

Der Begriff der Korruption[45] war lange Zeit nicht im österreichischen Strafgesetzbuch zu finden. Erst mit dem Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 hat der Begriff der Korruption auch Eingang in den Besonderen Teil des StGB gefunden. Die Überschrift des 22. Abschnittes des Besonderen Teiles des StGB[46] lautet nunmehr „Strafbare Verletzungen der Amtspflicht, Korruption und verwandte strafbare Handlungen".[47]

§ 20a der österreichischen Strafprozessordnung (StPO) zählt jene Delikte auf, die in die Zuständigkeit der 2011 eingerichteten Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (WKStA)[48] fallen. Die in der Praxis für NRO wichtigsten dieser Bestimmungen sollen im Folgenden kurz erläutert werden:[49]

---

[45] Eine gängige Definition für Korruption (von lat. corrumpere: verderben, bestechen; engl.: bribery) ist: Missbrauch einer übertragenen Macht- oder Entscheidungsbefugnis in einer Funktion in Verwaltung, Wirtschaft oder Politik zum eigenen materiellen oder immateriellen Vorteil oder Nutzen, auf den kein Anspruch besteht. Es wird versucht, auf Kosten anderer mit unlauteren Mitteln einen wirtschaftlichen Vorteil zu erlangen. Korruption bezeichnet Bestechung und Bestechlichkeit, sprich Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme: vgl. Siller, H. (2013), Korruption-Indikatoren, Regelungen und Novellen, in: Finanzjournal 1/2013, S. 4.

[46] Alle strafbaren Handlungen des 22. Abschnitts des Besonderen Teils des StGB, die zur Gänze im Ausland begangen werden, sind unabhängig von den Strafgesetzen im Tatortstaat in Österreich strafbar, sofern die Tat von einem/r österreichischen BeamtIn, AmtsträgerIn oder SchiedsrichterIn in Ausübung seiner/ihrer Funktion begangen wird, z.B. ein/e AmtsträgerIn lässt sich im Ausland bestechen (Z 2); die Tat von einem/r ÖsterreicherIn begangen wird, z.B. ein/e ÖsterreicherIn besticht im Ausland eine/n nicht-österreichische/n AmtsträgerIn (Z 2a lit a) oder die Tat zum Vorteil eines/r österreichischen AmtsträgerIn oder SchiedsrichterIn begangen wurde, z.B. ein/e AusländerIn besticht im Ausland eine/n österreichische/n AmtsträgerIn (Z 2a lit b): vgl § 64 Abs 1 Z 2 und Z 2a StGB.

[47] Vgl. BMJ (2012), Fibel des Bundesministerium für Justiz zum Korruptionsstrafrechtsänderungesetz 2012; Marek, E./Jerabek, R. (2012), Korruption und Amtsmissbrauch, 5. Auflage, S. 1.

12.3.1 DER AMTSTRÄGERBEGRIFF IM ÖSTERREICHISCHEN STRAFRECHT

Das österreichische Strafrecht (insb. Strafgesetzbuch – StGB) unterscheidet zwischen Delikten, die von AmtsträgerInnen begangen werden (bzw. wo AmtsträgerInnen involviert sind) und solchen, die „nur" unter Privaten (bzw. im Privatsektor) stattfinden. Daran knüpfen unterschiedliche Strafdrohungen an. Die Bestimmungen für den Privatsektor sind generell weniger streng. Damit eine korrupte Handlung unter die strengeren Bestimmungen des öffentlichen Sektors fällt, muss mindestens eine Person die Qualifikation eines/r AmtsträgerIn erfüllen. Die wesentliche Bestimmung ist hier § 74 Abs 1 Z 4a StGB, die drei Personengruppen (§ 74 Abs 1 Z 4a lit b-d StGB) erfasst.

AmtsträgerIn ist nach § 74 Abs 1 Z 4a StGB jeder der:

1. Für den **Bund**, ein **Land**, einen **Gemeindeverband**, eine **Gemeinde**, für andere Personen des öffentlichen Rechts, ausgenommen einer Kirche oder Religionsgemeinschaft, für einen anderen Staat oder für eine **internationale Organisation** Aufgaben der Gesetzgebung, Verwaltung oder Justiz als deren Organ oder DienstnehmerIn wahrnimmt (§ 74 Abs 1 Z 4a lit b StGB). Für im Ausland agierende NRO wesentlich ist hier u.a., dass auch **ausländische AmtsträgerInnen** und AmtsträgerInnen internationaler Organisationen erfasst werden und österreichischen AmtsträgerInnen gleich gestellt sind.[50]

2. Sonst im Namen der unter lit b genannten Körperschaften **befugt ist, in Vollziehung der Gesetze Amtsgeschäfte vorzunehmen**. Insb. Personen, die einzelne hoheitliche Aufgaben übertragen bekommen haben (§ 74 Abs 1 Z 4a lit c StGB), z.B. der/die BetreiberIn einer Kfz-Werkstätte, die/der befugt ist, Begutachtungsplaketten auszustellen oder ein/e Tierarzt/Tierärztin, der/die zur Untersuchung von Fleisch bestellt worden ist.[51]

3. Als **Organ oder Bedienstete/r eines Unternehmens tätig ist, an dem eine oder mehrere inländische oder ausländische Gebietskörperschaften unmittelbar oder**

---

[48] Vgl. BGBl. I Nr. 61/2012.

[49] Die folgenden Ausführungen sind zu einem großen Teil entnommen aus Marek/Jerabek (2012); BMJ (2012); Siller, H. (2013); Jerabek, R. (2013), Neuerungen im Korruptionsstrafrecht – KorrStrÄG 2012, in: SIAK-Journal 3/2013, S. 36; Brandstetter, M./Singer, F. (2012), Gedanken zum KorrStrÄG 2012 – aller guten Dinge sind drei, in: JSt 2012, S. 209; Höcher, M. (2013), Korruption im öffentlichen und privaten Sektor – eine strafrechtliche Gegenüberstellung, in: ecolex 9/2013, S. 785; Steininger, E. (2006), Verbandsverantwortlichkeitsgesetz – Kommentar. Linde, Wien; Sautner, L. (2012), Grundlagen und Herausforderungen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen in Österreich, in: ÖJZ 2012, S. 546; Zeder, F. (2013), Das österreichische Unternehmensstrafrecht (VbVG) – Konzept und erste Erfahrungen, in: AnwBl 2013, S. 415.

[50] Marek/Jerabek (2012), S. 61.

[51] Vgl. ibid., S. 59.

mittelbar mit mindestens 50 vH des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt sind, das eine solche Gebietskörperschaft allein oder gemeinsam mit anderen solchen Gebietskörperschaften betreibt oder durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen tatsächlich beherrscht, jedenfalls aber **jedes Unternehmen, dessen Gebarung der Überprüfung durch den Rechnungshof**, dem Rechnungshof gleichartige Einrichtungen der Länder oder einer vergleichbaren internationalen oder ausländischen Kontrolleinrichtung **unterliegt** (§ 74 Abs 1 Z 4a lit d StGB). Es werden grundsätzlich sämtliche Hierarchieebenen erfasst, sofern es sich nicht um ganz untergeordnete, reine Hilfstätigkeiten handelt.[52] Vom Begriff des/der AmtsträgerIn sind auch Organe und Bedienstete von Unternehmen erfasst, wie u.a. der Wien Energie Gasnetz GmbH, Wiener Linien GmbH, ÖBB Infrastruktur Aktiengesellschaft und andere ÖBB Gesellschaften mit Beteiligung der öffentlichen Hand, insbesondere im Wege der Österreichischen Bundesbahnen Holding AG, ASFINAG Service GmbH oder ASFINAG Bau Management GmbH über die Autobahnen- und Schnellstraßen Finanzierungs-AG, Österreichische POST AG, Bundesbeschaffung GmbH, Buchhaltungsagentur des Bundes, Burgenländische oder andere Krankenanstalten GmbH der Gebietskörperschaften, Flughafen Wien AG, der ORF, der Salzburger Festspielfonds und die Universitäten.[53] Für die Beurteilung des Merkmals der Rechnungshofkontrolle bietet die Liste des Rechnungshofes Anhaltspunkte.[54] Da die **ADA der Kontrolle des Rechnungshofes unterworfen ist, fallen MitarbeiterInnen der ADA** unter diese Bestimmung und sind **als AmtsträgerInnen iSd StGB einzuordnen**.

Für NRO besonders relevante Bestimmungen, bei denen AmtsträgerInnen involviert sind:

12.3.2 VORTEIL – UNGEBÜHRLICHER VORTEIL

Die Korruptionsdelikte im engeren Sinne knüpfen an die Zuwendung eines „Vorteils" an. Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen „Vorteil" als Überbegriff und dem Begriff des „ungebührlichen Vorteils". Es darf keine Art von „Vorteil" gefordert werden. Ferner knüpfen die Delikte der Bestechung und Bestechlichkeit an den allgemeinen Begriff „Vorteil" an. Nur die geringer pönalisierten Delikte stellen auf den „ungebührlichen Vorteil" ab. Die Ratio hinter der Regelung ist einfach: Wenn Pflichtwidriges bewirkt werden soll, soll auch die geringste Vorteilszuwendung strafbar sein.
Vorteil iSd §§ 304–306 StGB ist jede Leistung, auf die der/die AmtsträgerIn keinen rechtlich begründeten Anspruch hat.

---

[52] Als nicht zum eigentlichen Dienstbetrieb zählende Verrichtungen wurden von der Rsp z.B. die Tätigkeiten des Reinigungspersonals, der Kraftfahrer, der Hausarbeiter oder der Portiere angesehen: vgl. BMJ (2012), S. 23.

[53] Marek/Jerabek (2012), S. 69f; BMJ (2012), S. 22.

[54] Diese Liste ist über folgenden Link abzurufen: www.rechnungshof.gv.at/beratung/pruefobjekte.html.

§ 305 Abs 4 StGB umschreibt vier Gruppen von Vorteilen, die keine ungebührlichen Vorteile sind und daher eine rechtliche Sonderbehandlung erfahren. Andere Vorteile, denen keine adäquate Gegenleistung gegenübersteht und die in der taxativen Aufzählung des § 305 Abs 4 StGB nicht aufscheinen, sind ungebührlich.

Nach dem ersten Fall der Z 1 des § 305 Abs 4 StGB sind keine ungebührlichen Vorteile solche, deren Annahme **gesetzlich erlaubt** ist.

Als Beispiele dienen etwa § 59 Abs 2 BDG[55], Normen iSd NR-GOG, des Unvereinbarkeitsgesetzes oder Zuwendungen zu Forschungszwecken nach § 26 UG. Ebenso sind Überstundenvergütungen und Gratifikationen für besondere Leistungen auf Erlaubnisnormen zurückzuführen und somit strafrechtlich irrelevant.[56]

Nach dem zweiten Fall der Z 1 des § 305 Abs 4 StGB sind auch jene Vorteile nicht ungebührlich, an deren Teilnahme ein **amtliches oder sachlich gerechtfertigtes Interesse**[57] besteht. Nicht ungebührliche Vorteile sind in diesem Zusammenhang etwa Eintritt- und Teilnahmegebühren sowie Verpflegung und Nächtigung. Bei mehrtägigen Veranstaltungen ist etwa auch der Besuch einer Sehenswürdigkeit nicht als ungebührlicher Vorteil zu werten. Zusatzleistungen, die persönliche Begünstigungen darstellen und die keinen Bezug zur Veranstaltung haben, sind aber ungebührlich, zB das Angebot „günstiger privater Aufenthaltsverlängerung" u.U. auch für Angehörige.[58] Bei der Prüfung der „Gebührlichkeit" der Leistung ist auf den üblichen Standard vergleichbarer Leistungen abzustellen. Bei der Beurteilung der inneren Tatseite muss stets der inhaltliche Bezug berücksichtigt werden, sodass eine Teilnahme an Veranstaltungen ohne Gefahr der Beeinflussung von vornherein nicht unter § 305 StGB fällt.

Nach der Z 2 des § 305 Abs 4 StGB sind keine ungebührlichen Vorteile solche für **gemeinnützige Zwecke**, auf deren Verwendung der/die AmtsträgerIn keinen bestimmenden Einfluss ausübt.

In diesem Zusammenhang wird auf § 35 BAO verwiesen. Demnach sind solche Zwecke gemeinnützig, durch deren Erfüllung die Allgemeinheit gefördert wird (Förderung der Kunst und Wissenschaft, Gesundheitspflege, Friedensbewegungen und Völkerverständigungen, Förderung von Entwicklungshilfe, Natur- und Tierschutz).[59]

Schließlich sind nach Z 3 des § 305 Abs 4 in Ermangelung von Erlaubnisnormen der Z 1 orts- und landesübliche Aufmerksamkeiten (Tasse Kaffee oder Tee, kleines Blumengeschenk, Kuchen, nicht jedoch Trinkgeld) keine ungebührlichen Vorteile, außer die Tat wird

---

[55] Dieser normiert, dass orts- und landesübliche Aufmerksamkeiten für Bundesbeamte nicht als Geschenke im Sinne dessen Abs 1 anzusehen sind und daher sowohl angenommen, sich versprochen oder gefordert werden dürfen: vgl. Brandstetter/Singer (2012), S. 212.

[56] Marek/Jerabek (2012), S. 71.

[57] Der Aufgabenbereich des Amtes (Unternehmens), Thema und Zielsetzung der Veranstaltung und konkrete Funktion des/der AmtsträgerIn sind relevante Prüfungskriterien des amtlich oder sachlich gerechtfertigten Interesses, das bei Kenntnis und Einverständnis des Amtes (Unternehmens) in der Regel bestehen wird: ibid., S. 72.

[58] Vgl. ibid., S. 71f; BMJ (2012), S. 42.

[59] Brandstetter/Singer (2012), S. 212 f.

gewerbsmäßig begangen. Diese Bestimmung bezieht sich vor allem auf jene AmtsträgerInnen, die einem absoluten Geschenkannahmeverbot unterliegen (z.B. RichterInnen, Steiermärkische LandesbeamtInnen). Bei der Beurteilung der Geringwertigkeit wie auch der Üblichkeit ist oberstes Kriterium, dass der Anschein jeglicher unobjektiver Amtsführung vermieden werden muss.[60]

12.3.3 TATBESTÄNDE DER AKTIVEN BESTECHUNG

Zur aktiven Bestechung zählen die Bestechung, die Vorteilszuwendung, die Vorteilszuwendung zur Beeinflussung, und die Verbotene Intervention. Diese können auch von MitarbeiterInnen von NRO begangen werden und sind daher hier besonders relevant. Auslösendes Ereignis ist das Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines Vorteils[61] an eine/n (österreichische/n, ausländische/n oder internationale/n) AmtsträgerIn oder an eine/n (österreichische/n oder international/n) SchiedsrichterIn. Der/die Bestochene muss nicht mit dem/der VorteilempfängerIn ident sein. Der Vorteil kann auch einem/r Dritten zugutekommen.

1. Bestechung (§ 307 StGB): Bei der Bestechung eines/r AmtsträgerIn (oder eines/r Schiedsrichter/In) wird ein Vorteil für die **pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines konkreten Amtsgeschäfts ursächlicher Zusammenhang gewährt, angeboten oder versprochen** (ursächlicher Zusammenhang; Freiheitsstrafe bis zu drei, fünf oder zehn Jahre abhängig vom Wert des Vorteils[62]). Die Tathandlung kann von jedermann/jeder Frau durchgeführt werden. Der Unterschied zur Vorteilszuwendung (sh. Pkt 2.) liegt in der Pflichtwidrigkeit des durch den Vorteil erwirkten bzw. unterlassenen Amtsgeschäftes.[63]

Ein häufiges Beispiel ist die Bezahlung einer gewissen Summe für die bevorzugte – pflichtwidrige – Abwicklung eines bestimmten Amtsgeschäftes (sog. Beschleunigungsgelder). Darunter fällt bspw. die Bezahlung von 150 Euro an einen ausländischen Zollbeamten, um die Güter schneller als vorgesehen durch den Zoll zu bringen.

Ein weiteres Beispiel einer unzulässigen Bestechung wäre die Bezahlung einer Summe an eine/n AmtsträgerIn, einen beschönigenden Bericht über die Durchführung eines Projekts zu akzeptieren.

---

[60] Vgl. zu all dem Marek/Jerabek (2012), S. 71 ff.

[61] Vgl. zum Begriff des Vorteils unten Kapitel 12.3.2. Ein Vorteil ist jede nützliche Leistung materieller oder immaterieller Art, die den/die TäterIn besserstellt und auf die er/sie keinen rechtlich begründeten Anspruch hat.

[62] Wenn die Tat in Bezug auf einen 3000 Euro übersteigenden Wert des Vorteils begangen wird, beträgt der Strafrahmen sechs Monate bis zu fünf Jahre. Wenn die Tat in Bezug auf einen 50.000 Euro übersteigenden Wert des Vorteils begangen wird, beträgt der Strafrahmen ein bis zu 10 Jahre (vgl § 307 Abs 2 StGB).

[63] Zum Begriff Amtsgeschäft, siehe FN 64; zum Begriff Vorteil Kapitel 12.3.2. und FN 61.

Vielfach erfolgt bei der Bestechung eine sogenannte „Kick-Back"-Zahlung bzw. werden etwa bei Vertragsabschlüssen „Kick-Back"-Zahlungen vereinbart. D.h., in die Preiskalkulation wird ein Betrag aufgenommen, der an den Vertragspartner ausgezahlt wird und vereinbarungsgemäß an den/die AmtsträgerIn oder auch eine/n Dritte/n verdeckt (Beraterverträge) als Provision zurückfließt.

2. Vorteilszuwendung (§ 307a StGB): Bei der Vorteilszuwendung wird dem/der AmtsträgerIn (oder dem/der Schiedsrichter/in) ein ungebührlicher Vorteil angeboten, versprochen oder gewährt, der den/die AmtsträgerIn zur **Vornahme oder Unterlassung eines pflichtgemäßen Amtsgeschäfts** veranlasst (Freiheitsstrafe bis zu zwei, drei oder fünf Jahre abhängig vom Wert des Vorteils[64]). Nicht ungebührliche Vorteile (vgl §§ 304-306 StGB)[65] scheiden als Tatobjekt aus.

Ein Beispiel ist das nach einer Ausschreibung vom erfolgreichen Bieter gewährte „Dankeschön", wenn der Bieter Bestbieter war und daher pflichtgemäß zum Zug gekommen ist. Handelt es sich beim gewährten Vorteil um Blumen im Wert von 50 Euro, wäre das nicht strafbar. Folgt eine Einladung zu einem Wellness-Wochenende in eine Therme samt Hotelaufenthalt im Wert von 300 Euro, ist Strafbarkeit gegeben. Würde der Amtsträger ein Dankeschön aktiv fordern, wäre das – unabhängig vom Wert des Vorteils – gem § 305 Abs 1 strafbar (sh unten Kapitel 12.3.4.3) wäre.

3. Vorteilszuwendung zur Beeinflussung (§ 307b StGB): Dieser Tatbestand regelt im Grunde das sogenannte „Anfüttern" bzw. die „Klimapflege". Strafbar macht sich der/diejenige, der/die einer/m AmtsträgerIn (österreichische/n, ausländische/n oder internationale/n) oder einem/r (österreichische/n oder international/n) SchiedsrichterIn einen ungebührlichen Vorteil[66] (vgl § 305 Abs 4 StGB) für ihn/sie oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, um ihn/sie dadurch in seiner/ihrer Tätigkeit als AmtsträgerIn zu beeinflussen. Die Vorteilsgewährung (Anbietung, Versprechung) erfordert keinen ursächlichen Zusammenhang mit der Vornahme oder Unterlassung eines künftigen, konkreten Amtsgeschäfts. Es reicht der Vorsatz, den/die AmtsträgerIn in seiner Tätigkeit an sich zu beeinflussen. Der/die AmtsträgerIn soll wohlwollend gestimmt und dadurch in seiner künftigen allenfalls in Betracht kommenden, notwendigerweise noch nicht einmal in groben Umrissen konkretisierten Amtstätigkeit beeinflusst werden. Es ist irrelevant, ob eine pflichtwidrige

[64] Zu Amtsgeschäften zählen Rechtshandlungen und Verrichtungen tatsächlicher Art, Entscheidungen mit Außenwirkung einschließlich der Vorbereitung und Vorerledigung von Verfügungen, Vorlage von Akten und dergleichen. Es sind all jene Handlungen, die zur unmittelbaren Erfüllung der Aufgaben dienen und zum jeweiligen Amtsbetrieb gehören und für die Erreichung der amtsspezifischen Vollziehungsziele sachbezogen relevant sind. Bsp.: Entscheidung über die Vergabe einer Förderung, Ausschreibung. Zum Begriff des Vorteils vgl. unten Kapitel 12.3.2.

[65] Vgl. Kapitel 12.3.2.

[66] Vgl. Kapitel 12.3.2.

oder pflichtgemäße Tätigkeit beeinflusst werden soll (Freiheitsstrafe bis zu zwei, drei oder fünf Jahre abhängig vom Wert des Vorteils).

Ein Beispiel: Ein/e NRO VertreterIn verspricht einer/m zuständigen ADA ReferentIn eine Stelle für seine Frau/ihren Mann in einem in seinem/r Einfluss stehenden Organisation. Der Grund für dieses Entgegenkommen liegt in der Hoffnung, in der Zukunft, bei Bedarf eine bevorzugte Erledigung eines Förderansuchens an die ADA zu erlangen.

Da der Grund für das Versprechen des Vorteils nicht privater Natur ist, sondern allgemeines Wohlwollen erzeugt werden soll, dh der Amtsträger in seiner Amtsführung positiv beeinflusst werden soll, und der Vorteil „ungebührlich" ist, liegt Strafbarkeit gem § 307b StGB vor.

4. Verbotene Intervention (§ 308 StGB): Ein Drei-Personen-Verhältnis kennzeichnet die Verbotene Intervention: Der/die IntervenientIn, der/die Einfluss nehmen soll, der/die daran Interessierte und schließlich der/die AmtsträgerIn, bei dem/der interveniert werden soll.[67] § 308 enthält zwei Tatbestandsvarianten, die sowohl das passive als auch das aktive Verhalten unter Strafe stellen (Freiheitsstrafe bis zu zwei, drei oder fünf Jahre abhängig vom Wert des Vorteils).

- § 308 Abs 2 StGB sanktioniert das aktive Verhalten, dh das Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines Vorteils als Gegenleistung dafür, dass der/die AnnehmerIn einen ungebührlichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen soll. Auch das auf die verbotene Intervention abzielende Verhalten des/r Vorteilsgebers/in ist strafbar. Deliktsvollendung tritt mit dem Anbieten, Versprechen oder Gewähren des Vorteils ein. Es kommt nicht darauf an, ob der/die mutmaßliche IntervenientIn auch tatsächlich ungebührlichen Einfluss nimmt.

- Verbotene Einflussnahmen sind solche, die im Sinne des § 308 Abs 4 StGB (dazu sogleich) ungebührlich sind. Nicht ungebührliches Lobbying oder die rechtmäßige Vertretung von Interessen eines/r Mandanten/in sind davon nicht erfasst.[68] Die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen kann z.B. aus Parteizugehörigkeit, Geschäftsverbindung oder privater Freundschaft/Verwandtschaft resultieren.[69] Ungebührlich iSd § 308 Abs 4 StGB ist eine Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung eines/r AmtsträgerIn (oder eines/r SchiedsrichterIn) dann, wenn sie entweder auf die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts abzielt oder mit dem Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines ungebührlichen Vorteils iSd § 305 Abs 4 StGB (vgl. dazu Kapitel 12.3.2) für den/die AmtsträgerIn oder für ihn/sie an eine/n Dritte/n verbunden ist. Straflos ist, wenn die gewünschte oder in Aussicht gestellte Einflussnahme pflichtgemäßes Amtshandeln erwirken soll und für den/die AmträgerIn ein nicht ungebührlicher Vorteil in Rede steht.[70]

---

[67] Jerabek (2013), S. 44.
[68] Brandstetter/Singer (2012), S. 216.
[69] Marek/Jerabek (2012), S. 83.
[70] ibid., S. 84.

12.3.4 PASSIVE BESTECHUNGSDELIKTE IM ÖFFENTLICHEN BEREICH

Für MitarbeiterInnen der ADA bzw. für andere MitarbeiterInnen einer NRO, soweit die NRO der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegt, gilt, dass die klassischen Bestechungsdelikte wie Bestechlichkeit, Vorteilsannahme und Vorteilsannahme zur Beeinflussung (§§ 304–306 StGB) von ihnen sowohl ausgelöst als auch begangen werden können, weil diese unter den Begriff des/der AmtsträgerIn iSd § 74 Abs 1 Z 4a lit d StGB fallen. Von MitarbeiterInnen von NRO, die nicht der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, können die oben genannten Bestechungsdelikte nur ausgelöst, nicht aber begangen werden. Höchst relevant für diese MitarbeiterInnen von NRO sind in diesem Abschnitt insbesondere § 153a, 309 Abs 1 StGB, die die Geschenkannahme durch MachthaberInnen bzw. Bedienstete oder Beauftragte regeln.

Bestechlichkeit und Vorteilsannahme sind jene Delikte, in denen der/die AmtsträgerIn einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, annimmt oder sich versprechen lässt. Je nachdem, ob dies für die Vornahme oder Unterlassung eines pflichtwidrigen oder pflichtgemäßen Amtsgeschäftes erfolgt, spricht man von Bestechlichkeit oder Vorteilsannahme. Es handelt sich hier also um dieselben Delikte wie Bestechung und Vorteilszuwendung (siehe Kapitel 12.3.3.), bloß mit umgekehrten Vorzeichen.

1. **Bestechlichkeit (§ 304 StGB)**: Die Bestechlichkeit betrifft AmtsträgerInnen, die für die **pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts** einen Vorteil für sich oder Dritte fordern, oder einen ungebührlichen Vorteil (vgl. § 305 Abs 4 StGB) annehmen oder sich versprechen lassen (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahre). Die Tat muss ein bestimmtes Amtsgeschäft betreffen, das bereits angefallen ist oder für den/die AmtsträgerIn anfallen wird. Maßgeblich ist im letzten Fall der aus Sicht des/der AmtsträgerIn zu erwartende Anfall des im Konnex zum Vorteil stehenden Amtsgeschäfts. Der tatsächlich zu erwartende Anfall des Amtsgeschäfts ist eines der Kriterien zur Abgrenzung der Bestechlichkeit iSd § 306 StGB, weil iZm § 306 StGB die bloße Möglichkeit irgendeines Geschäftsanfalls ausreicht (siehe dazu sogleich unten).

2. **Vorteilsannahme (§ 305 StGB)**: Bei der Vorteilsannahme iSd § 305 StGB gibt es mehrere Fallkonstellationen:

- § 305 Abs 1 zweite und dritte Alternative StGB: Hier ist das **Annehmen oder Sich-versprechen-Lassen eines ungebührlichen Vorteils** für die **pflichtgemäße** Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts strafbar. Ist der Vorteil kein ungebührlicher, ist dessen Annahme oder das Sich-versprechen-Lassen nicht strafbar (bei pflichtwidrigem Verhalten ist das gemäß § 304 StGB anders). Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahre.
- § 305 Abs 1 erste alternative StGB: Das **Fordern eines Vorteils** für die **pflichtgemäße** Amtsführung ist – anders als das Annehmen oder Sich-versprechen-Lassen – auch dann strafbar, wenn der Vorteil nicht ungebührlich iSd § 305 Abs 4 ist. Das Fordern von Vorteilen ist Amträgern nach §§ 304 bis 306 StGB niemals erlaubt. Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahre.

3. Vorteilsannahme zur Beeinflussung (§ 306 StGB): Durch die Neufassung des § 306 StGB wurde auch das „Anfüttern" bzw. das „sich Anfüttern lassen" wieder unter gerichtliche Strafe gestellt und erfasst zukunftsorientiertes Verhalten des/der AmtsträgerIn. Von § 306 StGB werden jene Sachverhalte erfasst, die nicht bereits nach §§ 304–305 StGB strafbar sind. Ein Bezug eines Vorteils zu einem bestimmten Amtsgeschäft, also ein Kausalzusammenhang, ist nicht erforderlich.[71] Neben amtlichen Tätigkeiten, die nach der Vorstellung des/er AmtsträgerIn noch nicht einmal hinreichend konkretisiert sein müssen, kommen auch Amtsgeschäfte in Betracht, die bereits hinreichend konkretisiert sind, sofern ihr Eintritt erst im Bereich des Möglichen liegt und noch nicht ernsthaft für möglich gehalten wird. Vielmehr ist die Beeinflussung der Tätigkeit des/der AmtsträgerIn entscheidend. Es ist nicht entscheidend, ob der/die AmtsträgerIn auf Grund der Vorteilszuwendung pflichtgemäß oder pflichtwidrig handeln soll.[72] Es wird alleine auf die wohlwollende Behandlung (irrelevant ist ob diese inhaltlicher Natur ist oder aber bloß im Sinn einer rascheren Erledigung) abgestellt. Der/die AmtsträgerIn muss es ernsthaft für möglich halten und sich damit abfinden, dass er/sie innerhalb seines Zuständigkeitsbereiches in irgendeiner Form für denjenigen/diejenige, von dem/der er/sie den Vorteil fordert, diesen annimmt oder sich versprechen lässt, in Wahrnehmung seiner/ihrer Aufgaben tätig werden könnte und dennoch den Vorteil fordern, oder einen nicht gebührenden Vorteil annehmen oder sich versprechen lassen.[73] Der Strafrahmen sieht – abhängig vom Wert des Vorteils – bis zu zwei, drei oder fünf Jahre Freiheitsstrafe vor.

Bei der Vorteilsannahme zur Beeinflussung gibt es mehrere Fallkonstellationen:

- § 306 Abs 1 erster Fall StGB: Das **Fordern** eines Vorteils ist ausnahmslos strafbar, auch dann, wenn ein nicht ungebührlicher oder geringfügiger Vorteil (vgl. Kapitel 12.3.2) angesprochen wird.
- § 306 Abs 1 zweiter und dritter Fall StGB: Das Annehmen oder Sich-versprechen-Lassen ist hingegen nur dann strafbar, wenn ein **ungebührlicher Vorteil** angesprochen wird. Straflos ist die nicht gewerbsmäßige Annahme oder das nicht gewerbsmäßige Sich-versprechen-Lassen eines Vorteils, der zwar nicht mehr eine geringwertige Aufmerksamkeit iSd § 305 Abs. 4 Z 3 StGB darstellt, aber dennoch geringfügig[74] ist.

4. Verbotene Intervention (§ 308 StGB): § 308 Abs 1 StGB sanktioniert das passive Verhalten, dh das Fordern, Annehmen oder Sich-versprechen-Lassen eines Vorteils als Gegenleistung dafür, einen ungebührlichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung eines/r AmtsträgerIn (oder eines/r SchiedsrichterIn) zu

[71] Brandstetter/Singer (2012), S. 214.
[72] ibid., S. 214.
[73] Vgl. zu all dem Marek/Jerabek (2012), S. 75 ff.
[74] Die Geringfügigkeit wird im Falle von Vermögenswerten im Bereich von 100 Euro angesiedelt: vgl. ibid., S. 76.

nehmen. Mit dem Fordern, Annehmen oder Sich-versprechen-Lassen ist die Tathandlung verwirklicht. Dies unabhängig davon, ob die Einflussnahme erfolgt oder nicht.
Im Übrigen wird auf das Kapitel 12.3.3 „Verbotene Intervention" verwiesen.

5. Missbrauch der Amtsgewalt (§ 302 StGB): Der Missbrauch der Amtsgewalt ist das am häufigsten geahndete Korruptionsdelikt. Es kann allerdings nur von BeamtInnen iSd 74 Abs 1 Z 4 StGB[75] begangen werden und ist für NRO deshalb nicht besonders relevant. Es betrifft all jene BeamtInnen, die ihre Befugnis missbrauchen, im Namen des Bundes, des Landes, oder eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder anderen Person des öffentlichen Rechts als deren Organe in Vollziehung der Gesetze, Amtsgeschäfte vorzunehmen. Der Strafrahmen sieht eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren vor.

12.3.5 PRIVATWIRTSCHAFTLICHER BEREICH

Im privatwirtschaftlichen Bereich ist die Vorteilsgewährung bzw. -annnahme nur strafbar, wenn **pflichtwidriges** Handeln oder Unterlassen bewirkt werden soll. Im Übrigen folgt die Systematik den bereits dargestellten Delikten. Es wird zwischen der passiven Seite (§ 309 Abs 1 StGB) und der aktiven Seite (§ 309 Abs 2 StGB) unterschieden. § 309 Abs 3 regelt die Strafe, die ebenfalls von der Höhe des Vorteils abhängt (bis zwei, drei, oder fünf Jahre Freiheitsstrafe).

1. Geschenkannahme und Bestechung von Bediensteten[76] oder Beauftragten[77] (§ 309 Abs 1 StGB): Es gilt Ähnliches wie beim oben ausgeführten Bestechungsdelikt. TäterInnen sind hier Bedienstete oder Beauftragte eines Unternehmens oder auch einer NRO. Dazu zählen u.a. weisungsgebundene ArbeitnehmerInnen oder jemand, der/die berechtigt ist, für ein Unternehmen/eine NRO geschäftlich zu handeln. Tathandlung ist die **Annahme** (Fordern, Sich-versprechen-Lassen) eines Vorteils für die **pflichtwidrige Vornahme** oder Unterlassung einer **Rechtshandlung im geschäftlichen Verkehr** für den/die Bedienstete/n oder Beauftragte/n oder eine/n Dritte/n; faktische Verrichtungen werden nicht erfasst. Es kommen sämtliche Handlungen mit rechtlichem Charakter in Betracht. Zwischen Vorteilsannahme und Pflichtwidrigkeit muss ein ursächlicher Zusammenhang bestehen. Pflichtwidrig ist jedes nicht ausschließlich sachlich oder rechtlich motivierte, am (wirtschaftlichen) Interesse des Unternehmens orientierte Verhalten. Dazu zählt etwa jeder Verstoß gegen Gesetze oder auch gegen interne verbindliche Rege-

[75] Nicht zu verwechseln mit dem Begriff des/der AmtsträgerIn, der in § 74 Z 4a StGB definiert ist.
[76] Bedienstete sind weisungsgebundene Arbeitnehmer oder Organmitglieder juristischer Personen, wenn sie nach der internen Organisationsstruktur handlungsbefugt sind oder auf Entscheidungsträger Einfluss nehmen können: vgl. ibid., S. 87.
[77] Beauftragte/r ist, wer zu geschäftlichem Handeln für das Unternehmen berechtigt oder zumindest in der Lage ist, Einfluss auf betriebliche Entscheidungen zu nehmen: vgl. ibid., S. 87.

lungen oder individuelle Weisungen des Geschäftsherrn. Es werden nur pflichtwidrige Rechtshandlungen geahndet.

2. Bestechung von Bediensteten oder Beauftragten (§ 309 Abs 2 StGB): Es gilt Ähnliches wie beim oben ausgeführten Bestechungsdelikt. Die EmpfängerInnen des Vorteils sind hier allerdings Bedienstete[78] oder Beauftragte[79] eines Unternehmens oder auch einer NRO. Tathandlung ist das Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines Vorteils zum Zwecke des Anstrebens einer **pflichtwidrigen** Vornahme oder Unterlassung einer Rechtshandlung. Im Übrigen gilt das eben zu § 309 Abs 1 StGB Gesagte.

12.3.6 SONSTIGE RELEVANTE KORRUPTIONSDELIKTE

1. Geschenkannahme durch MachthaberIn (§ 153a StGB): Der/diejenige, der/die eine durch Gesetz, behördlichen Auftrag oder Rechtsgeschäft eingeräumte Befugnis über fremdes Vermögen zu verfügen bzw. einen anderen zu verpflichten (= Machthaber) dahingehend missbraucht, einen nicht bloß geringfügigen Vorteil (ca. 100 Euro)[80] anzunehmen und diesen Vorteil pflichtwidrig nicht an den/die an sich berechtigte/n MachtgeberIn abführt (z.B. Einbehalten einer vom GeschäftspartnerIn erhaltenen Provision). Der Vorsatz muss dabei sowohl hinsichtlich der Vorteilsannahme als auch hinsichtlich des pflichtwidrigen Nichtabführens bestehen (Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr).

Da § 153a StGB – anders als die Korruptionsdelikte – als Vermögensdelikt konzipiert ist, kann der/die MachthaberIn der Vorteilszuwendung zustimmen. Damit ist das Nichtabführen nicht pflichtwidrig und § 153a StGB wird nicht verwirklicht.

2. Veruntreuung (§ 133 StGB): Veruntreuung liegt vor, wenn jemand ein Gut, das ihm anvertraut wurde, sich oder einem Dritten zueignet und sich dadurch bereichern will (Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten; übersteigt der Schaden 3.000 bzw. 50.000 Euro: Freiheitsstrafe bis 3 Jahre bzw. 1 bis 10 Jahre). Wichtig ist hier, dass in diesem Fall Fürsorge- und Rückgabepflicht besteht; d.h., der/die TäterIn darf über das Gut nicht wie ein/e freie/r Eigentümerin verfügen, hat also ein rechtlich oder wirtschaftlich fremdes Gut in seinen/ihren Händen.[81]

---

[78] siehe Fußnote 76.
[79] siehe Fußnote 77.
[80] Höcher (2013), S. 787.
[81] Wichtig ist aber, dass er/sie eigenverantwortlich und selbständig darüber verfügen darf – ansonsten liegt Diebstahl vor. Gibt es zudem noch ein Mitgewahrsam des das Gut Anvertrauenden und eignet sich der/die TäterIn die Sache mit Bereicherungsvorsatz zu, so liegt Diebstahl und nicht Veruntreuung vor. Es muss also Exklusivgewahrsam gegeben sein. Wenn der/die TäterIn durch Täuschung das Opfer dazu bewegt, ihm/ihr eine Sache anzuvertrauen und er/sie sich diese dann mit Bereicherungsvorsatz zueignet, liegt Betrug vor.

Ein Beispiel: Entnahme aus Amtskasse zur eigenen Bereicherung, wenn selbständige Verfügungsbefugnis gegeben (etwa wenn die Abrechnung erst am nächsten Tag oder zweimal wöchentlich erfolgt; ansonsten liegt Diebstahl vor). Wenn zum Zeitpunkt der Entnahme aus der Kasse bereits der Vorsatz besteht, das Geld zu einem späteren Zeitpunkt zurückzugeben (Beweisfrage), so bewirkt dies Strafaufhebung im Nachhinein.

3. Untreue (§ 153 StGB): Kann immer nur von sogenannten MachthaberInnen begangen werden, also einer Person, die durch Gesetz, behördlichen Auftrag oder Rechtsgeschäft befugt ist, über fremdes Vermögen zu verfügen bzw. einen anderen zu verpflichten. Missbraucht der/die MachthaberIn wissentlich seine/ihre Befugnis und hat dabei den Vorsatz[82], dem/der MachtgeberIn einen Vermögensnachteil zuzufügen, so liegt Untreue vor. Tathandlung muss ein Rechtsgeschäft / eine sonstige Rechtshandlung sein.[83] Die Bereicherung des/r Täters/In ist nicht erforderlich, geht aber gewöhnlich mit dem Delikt der Untreue einher. Strafrahmen: bis zu sechs Monaten oder bis zu 360 Tagessätze; übersteigt der Schaden 3.000 bzw. 50.000 Euro: Freiheitsstrafe bis 3 Jahre bzw. 1 bis 10 Jahre.

Beispiele: Der/die für die Beschaffung von Computern zuständige DienstnehmerIn vereinbart mit dem für die Lieferung zuständigen Unternehmen, zusätzlich zu den zu liefernden PCs einen PC für eigene Zwecke zu liefern und diese Kosten in die Kosten der Organisation – verdeckt – einzukalkulieren.

Ein/e MitarbeiterIn ermöglicht durch Herausgabe von Interessentenlisten bei einer Ausschreibung die Absprache der Bieter untereinander, wodurch der Institution ein Vermögensnachteil entsteht.

4. Förderungsmissbrauch (§ 153b StGB): Beim Förderungsmissbrauch werden gewährte Förderungen missbräuchlich zu anderen Zwecken als zu jenen verwendet, zu denen sie gewährt wurden.[84] Strafrahmen bis zu sechs Monaten. Übersteigt der Schaden 3.000 bzw. 50.000 Euro: Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahre bzw. 6 Monate bis 5 Jahre.

---

[82] Ein bedingter Vorsatz/dolus eventualis ist ausreichend (vgl. Marek/Jerabek (2012), S. 51). Dolus eventualis ist dann gegeben, wenn der/die TäterIn den Taterfolg als Folge seines /ihres Handelns ernsthaft für möglich hält und ihn zugleich billigend (im Rechtssinne) in Kauf nimmt und sich damit abfindet.

[83] Rechtsgeschäfte/Rechtshandlungen iSd § 153 StGB sind etwa: die Bestellung von Waren, die Erteilung von Aufträgen, Kontoverfügungen, Dispositionen über den Einsatz von Dienstnehmern oder Einengung von Ausschreibungsvorgaben zugunsten eines bestimmten Bewerbers oder Zuschlagserteilung an einen anderen als den Best- bzw. Billigstbieter. Täuscht der/die MachthaberIn seine Befugnisse vor oder überschreitet er/sie seine Befugnisse, so liegt Betrug und nicht Untreue vor. Der Tatbestand kann auch durch Unterlassung verwirklicht werden; verwirklicht ist das Delikt, sobald der tätergewollte Schaden eintritt, davor bleibt es im Versuchsstadium: vgl. ibid., S. 50 f.

[84] Wenn bereits die Subvention durch Täuschung erschlichen wurde, kann Betrug iSd § 146 StGB vorliegen: vgl. ibid., S. 112.

5. Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Vergabeverfahren (§ 168b StGB): Wettbewerbsbeschränkende (oder auch geheime) Absprachen sind in § 168b StGB mit einem Strafrahmen von bis zu drei Jahren geregelt und eine recht häufige Form von Korruption, vermutlich auch in der EZA. Dabei sprechen sich NRO (bzw. insb. auch Unternehmen) dahingehend ab, bspw. Angebote zu ungewöhnlich hohen Preisen zu legen und die Profite untereinander aufzuteilen. Teilweise werden die Profite auch mit an den Ausschreibungen beteiligten AmtsträgerInnen oder Projektverantwortlichen geteilt. Geheime Absprachen treten in den folgenden Formen auf:

- **Ergänzende Angebote** (complementary bidding): Bieter vereinbaren untereinander, schlechte/mangelhafte Angebote zu legen, damit ein Bieter zu einem erhöhten Preis den Zuschlag bekommt. Der Sieger zahlt dann entweder an die verlierenden Bieter, engagiert diese als Subauftragnehmer oder die Bieter vereinbaren, dass jeder einmal als siegreicher Bieter zum Zug kommt (bid rotation).
- **Unterdrückung von Bietern** (bid suppression): Durch Zahlungen, Drohungen, Gewalt oder Lobbyismus werden außenstehende Bieter vom Bieterverfahren abgehalten.
- **Aufteilung des Marktes** (market division): Vereinbarungen, dass einige Mitstreiter in manchen Märkten nicht bieten oder nur, wenn geheime Absprachen getroffen werden.

Wenn also ein Angebot gelegt wird, ein Teilnahmeantrag bei einem Vergabeverfahren gestellt wird oder Verhandlungen geführt werden, die auf einer derartigen rechtswidrigen Absprache beruhen und die darauf abzielen, den/die AuftraggeberIn zur Annahme eines bestimmten Angebots zu veranlassen, können Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren folgen.

6. Betrug, schwerer oder gewerbsmäßig schwerer Betrug (§ 146, 147, 148 StGB): Hier wird eine dritte Person durch Täuschung über Tatsachen zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung verleitet, die diesen oder einen anderen am Vermögen schädigt. Dabei hat der/die TäterIn den Vorsatz, sich oder einen Dritten unrechtmäßig zu bereichern. Schwer ist der Betrug u.a. dann, wenn eine bestimmte Summe überschritten wird (3.000 Euro bzw. 50.000 Euro), falsche oder verfälschte Urkunden dafür verwendet werden oder wenn sich jemand fälschlicherweise als Beamte/r ausgibt (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren). Gewerbsmäßig wird der Betrug dann begangen, wenn er in der Absicht vorgenommen wird, sich durch wiederkehrende Begehung eine fortlaufende Einnahme zu sichern (§ 70 StGB).

12.3.7 KAUFMÄNNISCHE SORGFALTSPFLICHT UND VERBANDSVERANTWORTLICHKEITSGESETZ (VBVG)

NRO trifft nach dem Verbandsverantwortlichkeitsgesetz (VbVG) eine besondere Verantwortlichkeit, um strafbare Handlungen in den eigenen Reihen zu vermeiden. Nach dem VbVG müssen ArbeitgeberInnen das Verhalten von MitarbeiterInnen durch die Verabschiedung von Verhaltensregelungen, Kontrollgremien u.ä. so determinieren, dass strafbare Handlungen tunlichst vermieden werden.[85]

Das seit 2006 in Österreich geltende VbVG regelt die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Verbänden für Straftaten. Unter gewissen Voraussetzungen ist – trotz des Schuldgrundsatzes im Strafrecht – eine strafrechtliche Verantwortlichkeit für Verbände iSd §1 VbVG vorgesehen. Da unter den Verbandsbegriff iSd 1 Abs 2 VbVG u.a. juristische Personen sowie eingetragene Personalgesellschaften fallen, gilt das VbVG auch für (zumeist als Vereine organisierte) NRO (als juristische Personen des privaten Rechts).

Im Wesentlichen gelten für das VbVG folgende Grundsätze: Es gilt die Ausnahme vom Schuldgrundsatz; Sanktionen bestehen in Geldbußen; neben den Verbänden, sind auch weiterhin natürliche Personen strafbar; alle gerichtlich strafbaren Handlungen – also auch die Korruptionsdelikte – können theoretisch auch von Verbänden begangen werden; Voraussetzungen für strafrechtliche Verfolgung: Die Tat ist zugunsten des Verbands (bspw. Bestechung aber nicht Diebstahl) begangen worden; durch die Tat sind verbandsbezogene Pflichten[86] verletzt (ergeben sich aus den jeweiligen verwaltungsrechtlichen Vorschriften) worden, die den Verband treffen. Begangen kann die Tat werden von:

- EntscheidungsträgerInnen[87] (Vorstand; u. ggf. auch andere), die in ihrer leitenden Funktion rechtswidrig und schuldhaft handeln.
- MitarbeiterInnen, die den Sachverhalt (vorsätzlich oder fahrlässig, je nach Straftatbestand) rechtswidrig verwirklichen. In diesem Fall ist der Verband aber nur dann verantwortlich, wenn die nach den Umständen gebotene

[85] Dabei kann über gesetzliche Bestimmungen, die als Mindeststandard gelten, hinausgegangen werden und wird empfohlen, derartige Verhaltensweisen ausdrücklich im Arbeitsvertrag oder auch in der Betriebsvereinbarung, festzuschreiben bzw. über den Wege der Sanktionierung zu implementieren (§ 97 Abs 1 Z 1 ArbVG bzw § 97 Abs 1 Z 22 ArbVG). Eine Sanktionierung hier wäre etwa eine Kündigung aus betrieblichen Gründen, die einer Weiterbeschäftigung im Wege steht (§ 105 Abs 3 Z 2 lit b ArbVG). Gerade wenn, wie das derzeit teilweise der Fall ist, die strafrechtlichen Bestimmungen nicht immer klar sind, ist es aufgrund der kaufmännischen Sorgfaltspflicht geboten, rasch Klärung herbeizuführen. Dies ist auch im Sinne des VbVG essentiell, da es bspw zu einer niedrigeren Bemessung der Tagessätze für die Verbandsgeldbuße (§ 5 VbVG) führen kann, wenn vor der Tat Vorkehrungen zur Verhinderung solcher Taten getroffen oder MitarbeiterInnen zu rechtskonformem Verhalten angehalten wurden.

[86] Verbandsbezogene Pflichten können sich aus der gesamten Rechtsordnung ergeben. Zu denken ist etwa an das Arbeitnehmerschutzrecht, an die Sicherung von Gefahrenquellen oder Verwaltungsgesetze. Erforderlich ist es jedenfalls, dass die Pflichten in ihrer Außenwirkung eine spezifische Schutzfunktion erfüllen: vgl. Steininger (2006) § 3 Rz 14 f; Sautner (2012), S. 548.

[87] Das sind GeschäftsführerInnen, Vorstandsmitglieder, ProkuristInnen oder Personen, die aufgrund organschaftlicher oder rechtsgeschäftlicher Vertretungsmacht in vergleichbarer Weise befugt sind, den Verband nach außen hin zu vertreten. EntscheidungsträgerInnen sind ferner Mitglieder des Aufsichtsrats, des Verwaltungsrats, sonst in leitender Stellung zur Kontrolle befugte Personen sowie all jene Personen, die sonst maßgeblichen Einfluss auf die Geschäftsführung des Verbands ausüben. Erforderlich ist, dass das Verhalten des/der Entscheidungsträgers/in in Leitungs- bzw. Kontrollfunktion erfolgte: Sautner (2012), S. 549.

und zumutbare Sorgfalt außer Acht gelassen wurde. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn wesentliche technische, organisatorische oder personelle Maßnahmen zur Verhinderung solcher Taten nicht getroffen wurden.

Gem. § 5 VbVG ist bei der Bemessung der Tagessätze der Verbandsgeldbuße[88] die Anzahl geringer zu bemessen, wenn der/die ArbeitgeberIn bereits vor der Tat Vorkehrungen zur Verhinderung solcher Taten getroffen bzw. MitarbeiterInnen zu rechtstreuem Verhalten angehalten hat. Für NRO (sowie u.a. auch für die ADA) ist es daher insgesamt im Sinne des oben Gesagten nicht nur zulässig, sondern iSd Sorgfalt des ordentlichen Geschäftsleiters auch ratsam, durch Verhaltensregeln und regelmäßige Trainings das Verhalten von MitarbeiterInnen zu regeln.

[88] Die Höhe des einzelnen Tagessatzes richtet sich nach der Ertragslage und der sonstigen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Verbands. Sie soll grundsätzlich den 360. Teil des Jahresertrags ausmachen, kann diesen Betrag mit Blick auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aber bis zu einem Drittel über- oder unterschreiten. Die Verbandsgeldbuße soll durch diese Regelung aus jenem Überschuss beglichen werden, der ansonsten den Eigentümern zur Verfügung stehen würde. Eine Beeinträchtigung des Geschäftsbetriebs will das VbVG jedenfalls vermeiden. Zusätzlich zu dieser von der wirtschaftlichen Situation des Verbands abhängigen Berechnung des Tagessatzes zieht das VbVG dafür absolute Grenzen ein. Absolute Obergrenze des Tagessatzes sind 10.000 Euro absolute Untergrenze 50 Euro. Für Verbände, die gemeinnützigen, humanitären oder kirchlichen Zwecken dienen, belaufen sich die Ober- und Untergrenze auf 500 Euro bzw. 2 Euro: Sautner (2012), S. 550; Zeder (2013), S. 416.

13 LITERATUR*

Aicher-Hadler, Gabriele (2009), **Verantwortlichkeit bei Amtsmissbrauch und Korruption.**
in: Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden, 05/2009, 2. Auflage, Österreichischer Gemeindebund, Manz et al.

Austrian Development Agency (Oktober 2010), **Fokus: Korruptionsbekämpfung.**
www.entwicklung.at/uploads/media/Fokus_Korruption_Okt2010_03.pdf

Bannenberg, Britta/Schaupensteiner, Wolfgang (2007), **Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche.**
2. Auflage, München, Beck Reihe.

Basel Institute on Governance (2008), **Non-Governmental Organizations and Governance.**

Böckmann, Alexander/Bachmann, Ruth (2009), **Österreichische Entwicklungszusammenarbeit und Maßnahmen gegen Korruption.**
Transparency International Austria, www.ti-austria.at/uploads/media/Entwicklungszusammenarbeit_u_Massnahmen_gg_Korruption.pdf

Brown, L. David/Jagadananda (2007), **Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges.**
https://www.civicus.org/new/media/LTA_ScopingPaper.pdf

Caritas Schweiz (2008), **Reglement gegen Korruption.**

Cremer, Georg (2008), **Korruption begrenzen.**
Praxisfeld Entwicklungspolitik, 2. Auflage, Freiburg, Lambertus.

Cremer, Georg (2009), **What do we know about the results of fighting corruption in developing countries and development cooperation?**
NADEL Discussion Forum, 24.4.2009

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ (2008), **The costs of corruption – everyone pays and the poor more than others.**
www.giz.de/fachexpertise/downloads/gtz2008-en-german-uncac-project-costs-of-corruption.pdf

GIZ (2007), **The role of Arab Civil Society in Fighting Corruption.**
www2.gtz.de/dokumente/bib/07-1386.pdf

* Stand Webadressen 8.1.2014

De Vibe, Maja (2012), **A joint response to corruption in Uganda: Donors beginning to bite?**
U4 Practice Insight 2012:1, www.u4.no/publications/a-joint-response-to-corruption-in-uganda-donors-beginning-to-bite/downloadasset/2680

Devine, Vera (2011), **NGOs and corruption in post war reconstruction: The case of Bosnia's refugee return.**
U4 Practice Insight, 2011:3, www.u4.no/publications/ngos-and-corruption-in-post-war-reconstruction-the-case-of-bosnia-s-refugee-return/downloadasset/202

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (1998), **Korruptionsbekämpfung. Leitlinien.**
www.deza.admin.ch/ressources/resource_de_93919.pdf

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2006), **Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie.**
www.deza.admin.ch/ressources/resource_de_92770.pdf

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2009), **Challenging Common Assumptions on Corruption and Democratisation. Key Recommendations and Guiding Principles.**
www.deza.admin.ch/ressources/resource_en_170422.pdf

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2009), **Entwicklung der APD und privaten Spenden der NGOs 2002–2009.**
www.deza.admin.ch/de/Home/Die_DEZA/Zahlen_und_Fakten/APD/Entwicklung_der_APD

Evangelisches Missionswerk in Südwestdeutschland EMS (2008), **Anti-Korruptions-Policy.**
www.ems-online.org/uploads/media/EMS_Anti-Korruptions_Policy_deutsch.pdf

Ewins, Peter/Harvey, Paul/Savage, Kevin und Jacobs, Alex (2006), **Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action, Overseas Development Institute and Management Accounting for NGOs.**
www.odi.org.uk/resources/docs/874.pdf

Fellmann, Ilan (2010), **Die ‚automatische' Korruption. Handbuch der Korruptionsprävention.**
Wien/Graz: Berliner Wissenschaftsverlag.

Fritz, Verena/Kolstad, Ivar (2008), **Corruption and Aid Modalities.**
U4 Issue 4: 2008. www.cmi.no/publications/file/?3102=corruption-and-aid-modalities

Fuchs, Eva/Jerabek, Robert (Hg.) (2010), **Korruption und Amtsmissbrauch. Grundlagen, Definitionen und Beispiele.**
3. Auflage. Wien: Manz.

Gibelman, Margaret und Sheldon R. Gelman (2001), **Very Public Scandals: Non-governmental Organizations in Trouble.**
in: Voluntas – International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 12(1), 49-66.

HEKS (2008), **Jahresbericht 2008.**
www.heks.ch/fileadmin/user_upload/domain1/1_news_and_service/pdf/Materialien/HEKS_Jahresbericht_2008_d.pdf

Holloway, Richard (2006), **NGO Corruption Fighters' Resource Book – How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption.**
www.ndi.org/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf

Independent Development Experts Association IDEAS (2008), **Transparenz in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zur Berichterstattung grosser Hilfswerke im Internet.**
AidRating Pilotstudie. Winterthur.

Independent Development Experts Association IDEAS (2009), **Transparenz. Fortschritte in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Beobachtungen im zweiten Jahr.**
AidRating Fortschrittsbericht. Winterthur.

Independent Sector (2009), **Accountability. Sarbanes-Oxley and Implications for Nonprofits.**
www.independentsector.org/sarbanes_oxley

International Non Governmental Organisations Accountability Charter.
www.ingoaccountabilitycharter.org/wpcms/wp-content/uploads/ingo-accountability-charter-eng.pdf

Jordan, Lisa (2005), **Mechanisms for NGO Accountability.**
Global Public Policy Institute (GPPi) Research Paper Series No. 3.
www.gppi.net/fileadmin/gppi/Jordan_Lisa_05022005.pdf

Kramer, W. Michael (2007), **Corruption and Fraud in International Aid Projects.**
U4 Brief 2007: 4. www.u4.no/publications/corruption-and-fraud-in-international-aid-projects/downloadasset/74

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (2009), **Korruptionsstrafrecht und Dienstrecht.**
in: Juristische Blätter 131, 2009, 742-750.

Maxwell, Daniel et al. (2008), **Preventing Corruption in Humanitarian Assistance.**
www.odi.org.uk/resources/docs/1836.pdf

Mazal, Wolfgang (2009), **Antikorruptionsstrafrecht – Handlungsbedarf für Unternehmen.**
in: ecolex 2009, S. 739-741.

Neue Zürcher Zeitung (4.10.2007), **Veruntreuung im Heks-Programm in Niger.**
www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/aktuell/veruntreuung_im_heks-programm_in_niger_1.564506.html

Neue Zürcher Zeitung (17.6.2009), **Ein Strafregister für „kriminelle Firmen".**
www.nzz.ch/ nachrichten/kultur/literatur_und_kunst/strafregister_kriminelle_firmen_1.2758357.html

NZZ am Sonntag (14.9.2008), **Schlechte Internet-Auftritte vieler Hilfswerke.**
Expertengruppe kritisiert mangelnde Transparenz privater Entwicklungsorganisationen.

OECD (2005), **Managing Conflict of Interest in the Public Sector – A Toolkit.**
Paris, www.oecd.org/dataoecd/5/48/49107986.pdf?contentId=49107987

OECD (2005), **OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service.**
Policy Brief, September 2005, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/conflictofinterest

Olken, A. Benjamin (2009), **Corruption Perceptions vs. Corruption Reality.**
in: Journal of Public Economics 93, 950–964.

Reindl-Krauskopf, Susanne (2009), **Korruptionsstrafrecht neu – ein Überblick.**
in: ecolex 2009, 732–735.

Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEWO) (2008), **Reglement über das ZEWO-Gütesiegel für gemeinnützige Organisationen.**
www.zewo.ch/Dokumente/Publikationen/Reglemente_Zert/Guetesiegelreglement_2013.pdf

SonntagsZeitung (2. Dezember 2007), **Caritas in Nöten.**

SonntagsZeitung (9. Dezember 2007), **Caritas setzt auf interne Aufklärung.**

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2008), **Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen.**
2. Auflage, www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/7728.pdf

Stückelberger, Christoph (2003), **Continue Fighting Corruption. Experiences and Tasks of Churches and Development Agencies.**
BFA-Impulse Nr. 2.

Stucki, Christina (2009), **NGOs und CSR.**
Die soziale Verantwortung von NGOs diskutiert am Beispiel der Korruption in der Humanitären Hilfe.

Transparency International (2011), **Bribe Payers Index 2011.**
http://bpi.transparency.org

Transparency International (2010), **Preventing Corruption in Humanitarian Operations.**
http://transparency.org/content/download/49759/795776/Humanitarian_Handbook_cd_version.pdf

Transparency International (2009), **Business Principles for Countering Bribery.**
2. Ausgabe, archive.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles

Transparency International (2007), **Policy Paper: Poverty, Aid and Corruption.**
archive.transparency.org/publications/publications/policy_positions/pp_01_2007_aid_corruption

Transparency International Deutschland (2007), **Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit – ein Problem auch für kirchliche Organisationen.**
Arbeitspapier, www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/webversion_final.pdf

Transparency International (2009), **Business Principles for Countering Bribery:**
archive.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles

Trivunovic, Marijana/Johnson, Jesper und Mathisen Harald (2011), **Developing a corruption risk management system – consideration for donors.**
U4 Issue, September 2011, No 9. www.u4.no/publications/developing-an-ngo-corruption-risk-management-system-considerations-for-donors/downloadasset/2664

Trivunovic, Marijana (2011), **Countering NGO corruption – Rethinking the conventional approaches.**
U4 Issue, March 2011, No 3, www.u4.no/publications/countering-ngo-corruption-rethinking-the-conventional-approaches/downloadasset/2608

UN Department of Economic and Social Affairs – Division for Sustainable Development (2008), **Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development.**
www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf

U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009), **U4 Expert Answer. Developing a Code of Conduct for NGOs.**
www.u4.no/publications/developing-a-code-of-conduct-for-ngos/

Weltwoche (6.11.2008), **Spenden ins Blaue.**
www.weltwoche.ch/ausgaben/2008-45/artikel-2008-46-spenden-ins-blau.html

World Bank (2004), **The Costs of Corruption.**
http://go.worldbank.org/LJA29GHA80

Impressum:

Transparency International – Austrian Chapter
Verein zur Korruptionsbekämpfung

Berggasse 7, A-1090 Wien
Tel.: +43 1 960 760, Fax: +43 1 960 760 760

www.ti-austria.at, office@ti-austria.at

Konto 283-477-244/00
BLZ 20111 Erste Bank, BIC/Swift: GIBAATWW
IBAN: AT662011128347724400

Grafische Gestaltung:
Barbara Jaumann