



HINWEISE ZUR VERBESSERUNG DES INTEGRITÄTSMANAGEMENTS IN ORKB

Teil II

**Integritätsmanagement
in der Praxis**

EUROSAI
Juni 2014

Weitere Informationen finden Sie unter www.eurosai-tfae.tcontas.pt

Vorwort

Der „Austausch von Erfahrungen“ ist in den Statuten und dem Strategischen Plan der EUROSAI als Ziel verankert, zudem Bestandteil des INTOSAI-Mottos und ein zentraler Aspekt der Arbeit der Task Force Prüfung und Ethik (TFA&E).

Eine Umfrage unter ORKB sowie ein Seminar der TFA&E (Lissabon, 2014) ermöglichten einen solchen Austausch über den Aufbau und die Abläufe des Integritätsmanagements. Mit dem vorliegenden Arbeitspapier sollen die gewonnenen Einblicke, zusammen mit zahlreichen Fallbeispielen, nun der EUROSAI-Gemeinschaft zugänglich gemacht werden.

Der Erfahrungsaustausch umfasste darüber hinaus auch Fallstudien aus ORKB der INTOSAI.

Die Erkenntnisse und Erfahrungen der beitragenden ORKB wurden in Teil II des TFA&E-Arbeitspapiers „Hinweise zur Verbesserung des Integritätsmanagements in ORKB – Integritätsmanagement in der Praxis“ zusammengetragen.

Diese wurden sodann anhand der Kernelemente eines Kommunikations- und Verhaltensmanagements (vgl. Teil I) sowie der hierbei eingesetzten harten und weichen Kontrollen gruppiert und analysiert. Dabei zeigte sich, dass zu den Grundpfeilern einer funktionierenden Compliance- und Integritätskultur, neben einer klaren und schlüssigen strategischen Ausrichtung, folgende Elemente zählen: Engagement der Leitung, Werteerklärungen (z. B. Pflichten- oder Verhaltenskodizes), Maßnahmen zur Sensibilisierung der Mitarbeiter (z. B. Schulungsangebote), klare Zuständigkeitsstrukturen, Instrumentarium zur Prävention von Fehlverhalten und Interessenkonflikten sowie Werkzeuge zur internen und externen Evaluation. Das Vorgehen der ORKB wird hierin näher illustriert.

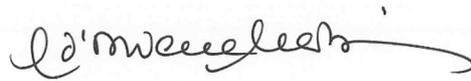
Im Allgemeinen nutzen ORKB teils sehr unterschiedliche Ansätze und Methoden, was nicht zuletzt Ausdruck einer kulturell reichen und vielfältigen Gemeinschaft ist. Andererseits gibt es aber auch viele Gemeinsamkeiten, die Grundlage eines gemeinsamen Ansatzes beim Integritätsmanagement bilden können.

In diesem Arbeitspapier werden die individuellen Erfahrungen strukturell erfasst und gegenübergestellt. Es liefert zudem Fachinformationen und nimmt dabei regelmäßig Bezug auf die Ergebnisse der Umfrage und des Seminars. Die Eingaben der ORKB finden sich als

Volltextdokumente im Anhang. Ergänzende Dokumente sind über die Website der Task Force abrufbar (<http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt>).

Schließlich möchte ich den Personen und Organisationen danken, die einen Beitrag zum Inhalt dieses Arbeitspapiers geleistet haben. Wir sind überzeugt, dass die hierin zusammengetragenen Informationen für ORKB und deren Mitarbeiter von großem Nutzen sein können.

Ein besonderer Dank gilt den Mitgliedern der Task Force und ihren Vertretern für die hervorragende Arbeit – sowie insbesondere meiner Kollegin Frau Helena Abreu Lopes für ihr Engagement und ihren Einsatz als Gesamtverantwortliche.



Guilherme d'Oliveira Martins

Vorsitzender der EUROSAI Task Force Prüfung & Ethik
Präsident des portugiesischen Rechnungshofes

INHALTSVERZEICHNIS

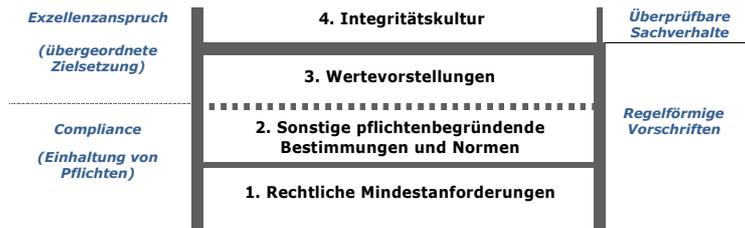
1. Integritätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung
2. Werteorientiertes Verhalten: Theoretischer Unterbau
3. Aufbau einer Integritätsstrategie
4. Grundlagen: Werte und Normen als Basis integren Verhaltens
 - a. Nutzen eines Verhaltenskodex
 - b. Inhalt und Form des Verhaltenskodex
 - c. Adressatenkreis
 - d. Erstellen des Kodexdokuments
 - e. Einführung des Kodex
5. Regelmäßige Sensibilisierungsmaßnahmen
6. Hinweise zur Bewältigung ethischer Dilemmas
7. Akteure und Funktionen des Integritätsmanagements
8. Integrität und Personalwirtschaft
9. Werkzeuge und Methoden des Integritätsmanagements
10. Verhaltenssteuerung und Evaluation
11. Verhaltenssteuerung und Aufdeckung von Fehlverhalten

1. Integritätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung

Von Paolo Giusta, Experte für integres Verhalten in der Verwaltung, EU-Beamter

Im Allgemeinen gliedert sich das Integritätsmanagement einer staatlichen Stelle – also auch einer ORKB – wie folgt (s. Abb. 1):

Abbildung 1: Stufen des Integritätsmanagements



In einem **ersten Schritt** werden **verbindliche Normen** wie Dienstweisungen für das Personal festgeschrieben, in denen für den Fall eines Verstoßes auch disziplinarrechtliche Schritte vorbehalten sind. Diese Normen bilden die **erste und grundlegende Stufe des Integritätsmanagements**: Jede staatliche Stelle sollte unrechtmäßige Handlungen untersagen können.

Erste Stufe:
Rechtliche Mindestanforderungen

Auf der **zweiten Stufe** finden sich **sonstige pflichtenbegründende Bestimmungen und Normen** – z. B. die Pflicht zur Unabhängigkeit, sofern diese nicht bereits durch geltendes Recht geregelt ist. Die Pflicht zur Unabhängigkeit umfasst u. a. auch die Pflicht zur Vermeidung von Interessenkonflikten (vgl. Leitlinien der OECD¹). Auf dieser Stufe sind zudem Regelungen angesiedelt, welche die staatliche Stelle übernommen hat – etwa Vorschriften zur Wahrung der Würde oder zum Umgang mit verwerflichen Handlungen usw. Bei einigen Organisationen finden solche Regelungen Eingang in einen auf die eigenen Bedürfnisse angepassten Verhaltenskodex.

Zweite Stufe:
Sonstige Bestimmungen und Normen

Den ersten beiden Stufen ist gemein, dass sie die **Einhaltung konsentierter Pflichten** fordern. Vorrangiges Ziel ist dabei die Prävention, aber auch Aufdeckung und Ahndung ungebührlichen Verhaltens. An die Regelungen sind darüber hinaus Rechtsfolgen – etwa disziplinarische und sogar strafrechtliche Konsequenzen – geknüpft, die bei Zuwiderhandlung durchgesetzt werden können.

¹ vgl. OECD (2005): „OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service“, (www.oecd.org/gov/ethics)

Die folgenden zwei Stufen ergänzen die beiden ersten, indem Integrität hier weniger als präskriptives Konzept verstanden wird, sondern als Voraussetzung für die Stärkung von Entscheidungsfindung und Zusammenarbeit – stets mit dem Ziel der Leistungsoptimierung². So sind an ein Zuwiderhandeln auch keine unmittelbaren Rechtsfolgen geknüpft (z. B. disziplinarrechtliche Schritte). Vielmehr wird die Einhaltung der Vorgaben mit positiven Konsequenzen und Anreizen für die Mitarbeiter belohnt, z. B. ein entspanntes Arbeitsklima, eine quantitativ und qualitativ verbesserte Gesamtleistung, ein höheres Ansehen in der Öffentlichkeit und schließlich eine Wertschätzung der eigenen Arbeit durch Bürgerinnen und Bürger.

Dritte Stufe: *Wertevorstellungen*

Die **dritte Stufe** stellt auf die als bedeutsam erachteten **Wertevorstellungen** ab – d. h. solche, die der Wahrnehmung strategischer und operativer Aufgaben zugrunde liegen sollen und zu diesem Zweck nicht selten für Mitarbeiter und Interessenträger in einer Werteerklärung festgeschrieben werden. Bei diesen Wertevorstellungen handelt es sich um übergeordnete Zielmarken für Verhalten und Kultur in der Organisation (und gerade nicht um streng einzuhaltende Wertemaßstäbe).

Die ersten drei Stufen fußen auf schriftlichen Regelwerken, die entweder von einer externen Stelle (z. B. dem Gesetzgeber) oder der Organisation selbst erarbeitet und beschlossen wurden. Diese Regelwerke entfalten jedoch erst dann die beabsichtigte Wirkung, wenn ihre Vorgaben im Arbeitsalltag auch tatsächlich umgesetzt werden.

Vierte Stufe: *Integritätskultur*

Auf der **vierten Stufe** kommt schließlich die **nicht in Normen gegossene Integritätskultur** der Organisation ins Spiel. Diese lässt sich allein an überprüfbar Sachverhalten der Lebenswirklichkeit festmachen – wie die von der Leitung wahrgenommene Vorbildfunktion (welche als der bedeutsamste Aspekt des Integrationsmanagements betrachtet werden kann), die zur Förderung werteorientierten Verhaltens aufgewandten Zeit- und Sachmittel (z. B. Einsetzen einer zuständiger Stelle, Schulungsangebote, interne und externe Kommunikation etc.) und die zur Überwachung der Umsetzung des Integritätsmanagements ergriffenen Maßnahmen.

² Zur neuesten Forschung zum Thema Korrelation zwischen Verhalten und Leistung in der Organisation siehe Peyman Akhavan, Majid Ramezan, Jafar Yazdi Moghaddam, Gholamhossein Mehralian, (2014): „Exploring the relationship between ethics, knowledge creation and organizational performance: Case study of a knowledge-based organization“, VINE, Band 44, Ausg. 1, S. 42–58

2. Werteorientiertes Verhalten: Theoretischer Unterbau

Von Linda Strijker, Integritätsbeauftragte am niederländischen Rechnungshof

Im Jahr 2010 führte der niederländische Rechnungshof eine Mitarbeiterbefragung mithilfe des staatlichen Erhebungsprogramms *InternetSpiegel* durch. Die hierbei genutzte Methode ist anerkannt und beruht auf den Erkenntnissen der US-Wissenschaftler Trevino und Weaver zum Verhalten in Organisationen.

Mit diesem Programm lassen sich die Leistungen des Integritätsmanagements einer Stelle abfragen und zu denen anderer befragter Stellen der Peergroup in Relation setzen. Auch lässt sich hiermit ein Einblick in die Wirkungsweise und Ausgereiftheit eingesetzter Werkzeuge (etwa weicher Kontrollen) gewinnen.

Die Befragung hat gezeigt, dass es neben normenkonformem Verhalten auch ein moralgeleitetes Verhalten gibt. Zur Förderung beider Verhaltensarten werden harte und weiche Kontrollen eingesetzt, wobei weiche Kontrollen auf die moralische Sensitivität sowie die Moralkompetenz der Mitarbeiter abzielen.

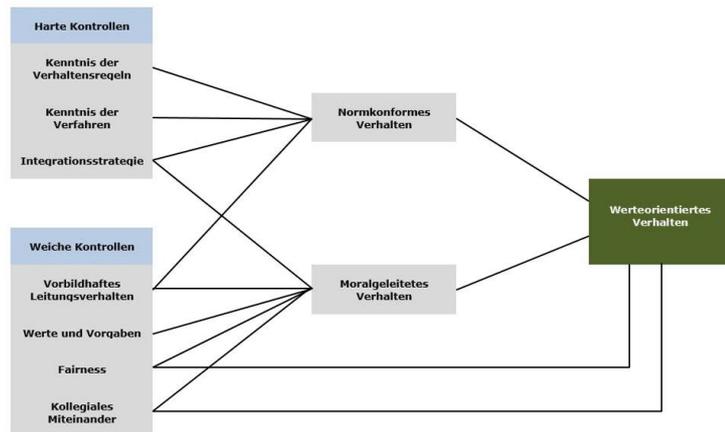
Es gibt fünf Kontrollmechanismen, die sich als wirkungsvoll erwiesen haben:

- Integritätsstrategie der Organisation
- Vorbildhaftes Leitungsverhalten
- Werte und Vorgaben
- Fairness
- Kollegiales Miteinander

Vorbildhaftes Verhalten der Leitung, Fairness und ein kollegiales Miteinander stützen die moralische Sensitivität der Belegschaft. Darüber hinaus fördern ein freundlicher und fairer Umgang mit und unter den Kollegen eine werteorientierte Haltung gegenüber der Arbeit. Dies deutet darauf hin, dass auch die weichen Kontrollmechanismen in wesentlichem Maße zur Integrität am Arbeitsplatz beitragen.

Steuerung werteorientierten Verhaltens:

- *Integritätsstrategie
der Organisation*
- *Vorbildhaftes
Leitungsverhalten*
- *Werte und Vorgaben*
- *Fairness*
- *Kollegiales
Miteinander*



Quelle: InternetSpiegel

Integritätsstrategie der Organisation

Die Integritätsstrategie stützt sich zunächst auf ein Normenwerk, nimmt jedoch auch Bezug auf bestimmte Grundsätze. Der normenbasierte Teil der Strategie hat legalistischen und repressiven Charakter. Ziel ist also stets die Abschreckung durch eingerichtete Mechanismen zur Aufdeckung und Ahndung von Fehlverhalten. Dies setzt klar formulierte Regeln und deren Durchsetzung durch eine unabhängige Instanz voraus. Der sich auf Grundsätze stützende Teil der Strategie soll hingegen Anreize für wertorientiertes Handeln und die Umsetzung einer Integritätskultur setzen. Im Allgemeinen ist das Konzept der Integrität weit auszulegen – so ist die Beschreibung der Strategie in einem Kodex allein sicherlich unzureichend, vielmehr sind den Mitarbeitern auch die Zusammenhänge und vor allem Zielsetzungen der Strategie näherzubringen.

Vorbildhaftes Leitungsverhalten

Gemäß den Verhaltensanforderungen der ISSAI (s. ISSAI 30, 20 und 40) sollten ORKB die Transparenz und Rechtmäßigkeit ihres Handelns sicherstellen und ihr Leitungspersonal dazu anhalten, stets angemessen und vorbildhaft zu handeln.

Werte und Vorgaben

Werte und Vorgaben sind zentrale Faktoren bei der Stärkung von Integrität, die nicht nur Leitmotiv für das Handeln jedes Einzelnen, sondern der gesamten Organisation sein sollte. So hat die Organisation eine sichere Arbeitsumgebung zu schaffen, in der Mitarbeiter so weit wie möglich vor Integritätsrisiken geschützt sind.

Fairness

Versteht der Adressat einer Norm deren Zweck nicht, erschwert dies ein konformes Handeln. Darüber hinaus sollte die Durchsetzung der Norm auf verantwortungsvolle Art und Weise erfolgen. Haben Mitarbeiter den Eindruck, dass die Norm nicht konsequent angewandt wird, könnte ein Zuwiderhandeln als weniger gravierend betrachtet werden. Im Allgemeinen sollte jedoch seitens der ORKB Raum für die persönliche Entfaltung zugebilligt werden und Fehler als notwendige Schritte im Lernprozess betrachtet werden.

Diskriminierung sollte von ORKB hingegen nicht toleriert werden.

Kollegiales Miteinander

Das Verhältnis zwischen den Kollegen ist ein zentraler Erfolgsfaktor für die Arbeit in Organisationen. So ist ein positives Arbeitsklima Grundvoraussetzung für optimale Leistung. Kooperationsbereitschaft, eine offene Kommunikation und gegenseitige Unterstützung sind von zentraler Bedeutung. Ein solches Klima stärkt auch die Haltung gegenüber der eigenen Arbeit. Wenn Mitarbeiter untereinander ein gutes Verhältnis pflegen, ist es wahrscheinlicher, dass ethische Dilemmas angesprochen und Lösungen gemeinsam erarbeitet werden.

3. Aufbau einer Integritätsstrategie

Wie von János Bértok (OECD) in Teil I bereits ausgeführt, kann die Verhaltensoptimierung und der Aufbau einer Integritätskultur nur auf Grundlage einer umfassenden und konsequent umgesetzten Strategie gelingen. Erst das Zusammenspiel verschiedener Methoden, Werkzeuge und Prozesse sowie eine ergebnisorientierte Organisation ermöglicht den Aufbau eines **kohärenten Integritätssystems**.

Die **Integritätsstrategie einer Organisation** ist nicht nur ein wirkungsvolles Instrument zum Aufbau eines kohärenten Systems. Sie ist auch sichtbares Zeichen einer vorhandenen Integritätskultur (in der Zeit- und Sachmittel zur Verbesserung des Arbeitsklimas eingesetzt werden) sowie ein wichtiger Treiber für wertorientiertes Verhalten.

Eine ORKB kann anhand des Fragenkatalogs der INTOSAI Development Initiative (IDI) überprüfen, ob alle erforderlichen **Mechanismen zur Sicherstellung von Integrität** eingerichtet wurden. Die Fragen beziehen sich dabei auf mehrere Ebenen eines Integritätssystems:

- Stützen Arbeitsumgebung und Organisationskultur der ORKB ein wertorientiertes Arbeitsklima?
- Wurde ein Kodex eingeführt?
- Genügt der Kodex den Anforderungen der ISSAI 30?
- Wurden Mechanismen zur Umsetzung sämtlicher Vorgaben des Kodex eingerichtet? Funktionieren die Mechanismen in der Praxis?
- Wurde ein Mechanismus eingerichtet, mit dem ein Mitarbeiter für sein Verhalten zur Rechenschaft gezogen werden kann? Ist ein Kodexverstoß an bestimmte Konsequenzen geknüpft und werden diese auch durchgesetzt?

Beispielhaft für eine funktionierende Strategie ist die des **US-amerikanischen Rechnungshofs**³, der **Integrität durch die Verknüpfung folgender Elemente sicherstellt**:

- Sicherung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs durch Stellung und Aufbauorganisation

**Einführung
eines Kodex
allein ist
unzureichend**

**Sicherstellung von
Integrität durch ein
kohärentes und in
sich verknüpftes
System**

³ Sämtliche erwähnten Fälle werden in Artikeln der jeweiligen ORKB beschrieben, die im Anhang zu finden sind.

- Wertorientiertes Leitungsverhalten
- Stete Kommunikation zur Förderung von Integrität
- Regelmäßige Schulungsangebote
- Formaler Qualitätssicherungsrahmen mit Integrität als Kernelement
- Routinekontrollen zur Sensibilisierung und Dokumentation der Einhaltung von Vorgaben bei Prüfungen
- Interne und externe Kontrollen in Intervallen von einem bzw. drei Jahren zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und Rechenschaftslegung des Rechnungshofs

Ein weiteres Beispiel liefert der **niederländische Rechnungshof** mit seinem zweigliedrigen **Integritätsmanagement**:

Harte und weiche Kontrollen

- **Organisatorische Schritte**, z. B. Aufstellung eines Normenwerks, Risikoanalysen und Vorgaben für Prüfungen, Berichterstattung und Ermittlungen („harte“ Kontrollen)
- Förderung der **Integritätskultur**, z. B. Schulungen zu ethischen Dilemmasituationen, Treffen zum Thema Integrität und insbesondere Vorbildfunktion der Leitung („weiche“ Kontrollen)

Die in Teil I beschriebene Situation beim **Rechnungshof von Malta** zeigt, dass auch **kleine ORKB** trotz Widrigkeiten eine Integrationsstrategie erarbeiten und umsetzen können.

Verhalten als strategischer Faktor

Der **albanische Rechnungshof** berichtet, dass Integrität und wertorientiertes Verhalten seit 2012 zu den institutionellen Zielen zählt und Regelwerke, Schulungsangebote, Kommunikationsprozesse und Ermittlungsverfahren gleichermaßen weiterentwickelt wurden. Auch die TFA&E-Mitgliedschaft ist Teil der Strategie.

Planmäßige Risikoprävention

Die Erfahrungen des **portugiesischen Rechnungshofs** zeigen, dass der strategischen Ausgestaltung eine **Risikokartierung** vorausgehen sollte. Der Strategieentwurf wird schließlich laufend angepasst.

IntoSAINT

IntoSAINT

Eine weitere Methode zur Erarbeitung, Ausgestaltung, Bewertung der Integritätsstrategie sieht die Anwendung von **IntoSAINT** vor, einem vom

niederländischen Rechnungshof entwickelten Tool zur Selbstbewertung. IntoSAINT sensibilisiert für werteorientiertes Verhalten und ermöglicht die Bewertung der Anfälligkeit bzw. Resilienz der Organisation. Schließlich gibt das Tool **Empfehlungen zur Optimierung des Integritätsmanagements**. Diese können bei der Ausgestaltung einer umfassenden und kohärenten Integritätsstrategie als Grundlage für einen Aktionsplan herangezogen werden.

IntoSAINT stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden Grundannahmen:

- **Integrität** ist ein weit gefasster Begriff, der mehr umfasst als die bloße Einhaltung von Regeln und Vorschriften.
- Integrität mithilfe eines **präventiven Ansatzes** zu schaffen, ist weniger aufwendig und letztlich wirksamer als mit einem Ansatz, der auf die Schadensregulierung abstellt.
- Die Wirksamkeit des Integritätsmanagements wird eher durch **weiche Kontrollen** hinsichtlich Verhalten, Arbeitsklima und Organisationskultur sichergestellt als durch harte Kontrollen zur Regelbefolgung.

SAINT wurde ursprünglich – in Zusammenarbeit mit dem Amt für Integrität der Stadt Amsterdam – vom niederländischen Innenministerium für staatliche Stellen erarbeitet. Später wurde das Tool an die Anforderungen von ORKB angepasst. Die angepasste Version steht als ‚IntoSAINT‘ zur Verfügung.

Die Selbstbewertung erfolgt anhand eines **zweitägigen Workshops** für Mitarbeiter der bewerteten Stelle. Selbstbewertung bedeutet hier, dass die Stelle selbst, d. h. gestützt auf die Kenntnisse und die Überzeugungen der Mitarbeiter, ihre Resilienz gegenüber Integritätsrisiken untersucht.

Die Bewertungsmethode stellt auf Prävention ab, nicht auf die Aufdeckung von Verstößen oder deren Ahndung (d. h. Abschreckung). Der Schwerpunkt liegt demnach auf der Feststellung wesentlicher Schwachstellen und Gefahren sowie der Stärkung von Resilienz und Prävention.

Bei der Bewertung ermitteln die Teilnehmer mögliche Gefahren und Schwachstellen und formulieren sodann Empfehlungen zur Risikominimierung. Mithilfe dieses Verfahrens sollen die Teilnehmer sensibilisiert und **der verfolgte Integritätsansatz optimiert** werden.

Sensibilisierung

Empfehlungen für eine Optimierung des Managements



Das Verfahren zielt darüber hinaus auf die Resilienz der Organisation gegenüber Fehlverhalten ab. Eine Bewertung erfolgt hier hinsichtlich der Frage, inwieweit integritätsfördernde Maßnahmen eingeleitet, umgesetzt und beachtet worden sind und diese Wirksamkeit entfalten. Die Ergebnisse geben Aufschluss über die Ausgereiftheit des Kontrollsystems und den Grad der Resilienz.

Am Ende der Bewertung folgt ein Bericht an die Leitung bzw. die Übergabe eines Aktionsplans. Dieser enthält Vorschläge und Empfehlungen.

Darüber hinaus können die Ergebnisse das Bewusstsein für das Thema Integrität steigern und dessen Bedeutung unterstreichen. Die gemeinsamen Gespräche der Teilnehmer vor, während und nach dem Workshop über Tragweite und Wichtigkeit des Themas sind von beträchtlichem Wert und regen zu einem Austausch in der gesamten Organisation an.⁴

Der Einsatz von IntoSAINT hat bislang gezeigt, dass

Ergebnisse

- eine strukturierte **Risikobewertung** in ORKB nicht stattfindet,
- das **Erfordernis, einen strategischen Rahmen zu erstellen**, zu den am häufigsten genannten Empfehlungen zählt,
- Risiken für die **Unabhängigkeit einer ORKB** von zentraler Bedeutung sind und
- Empfehlungen zu ‚weichen Kontrollen‘ die **Bedeutung von Fairness, Transparenz, Kommunikation und Erwartungen an die Leitung** hervorheben.

Strategischer Schritt hin zu einem systematischen Ansatz

- Die **ORKB der früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien** hat einen Workshop zur Selbstbewertung durchgeführt. Laut Stellenleitung war dieser Workshop der **erste strategische Schritt hin zu einem systematischen Ansatz** und ein Zeichen für das gesteigerte Bewusstsein, dass eine Stärkung der institutionellen Integrität erforderlich ist. Zu den Handlungsempfehlungen zählten die Ausgestaltung einer Strategie auf Grundlage eines Integritätsplans, Zuordnung von Zuständigkeiten, Einrichtung eines Meldeverfahrens bei Verdachtsfällen (*Whistleblower-Verfahren*), regelmäßige Prüfung des Integritätssystems und

⁴ Weitere Informationen zu IntoSAINT siehe TFA&E-Website sowie <http://www.courtsofaudit.nl/english/Publications/Topics/IntoSAINT>

Aufbau eines Schulungsangebots. Die Empfehlungen fanden als Ziele und Maßnahmen auch Eingang in die für den Zeitraum 2013 bis 2017 entworfenen Strategien für Personalwirtschaft und Entwicklung.

- Der **Rechnungshof der Republik Indonesien** hat IntoSAINT in den Jahren 2010 und 2012 ebenfalls eingesetzt. Ergebnis war jeweils eine Bewertung des genutzten Kontrollsystems als „durchschnittlich“. Dies bedeutet, dass zwar Kontrollmechanismen vorhanden sind, diese aber optimiert werden sollten. Insbesondere bei der Organisationseinheit, die mit der Bearbeitung verhaltensbedingter Verstöße betraut ist, bestand Handlungsbedarf.

***Optimierungsbedarf
bei Kontrollen***

4. Grundlagen: Werte und Normen als Basis integren Verhaltens

Die Festlegung von Kernwerten ist der erste Schritt bei der Erarbeitung von Verhaltensregeln für eine bestimmte Berufsgruppe. Diese finden sich meist vorformuliert in demokratischen Prinzipien, sozialen Konventionen und berufsständischen Leitbildern. Das Erstellen von Verhaltensregeln ist das meist gewählte Mittel zur Verbindlicherklärung des konsentierten Wertefundaments.⁵

Die erste Stufe des Integritätsmanagements bilden indes – wie oben ausgeführt – die einschlägigen **Rechtsregeln**. Auf der zweiten Stufe sind weitere pflichtenbegründende Bestimmungen und Normen angesiedelt, beispielsweise ein Verhaltenskodex. Häufig stützen sich diese auf **Werteerklärungen** und Verhaltensstandards und bilden eine Überleitung zur dritten Stufe.

Wie bereits in Teil I beschrieben, setzen europäische ORKB bei der Erfüllung der INTOSAI-Vorgaben verstärkt auf Leitlinien und anleitende Aktivitäten, d. h. insbesondere auf Normenwerke und Kodizes. **Die meisten ORKB verfügen daher über einen eigenen Pflichten- oder Verhaltenskodex.**

Erfahrungen des **russischen Rechnungshofs** zeigen die Vorteile eines abgestimmten Systems aus Regeln und Empfehlungen: **Bei der Bewältigung komplexer Konfliktsituationen im Arbeitsalltag dient der Verhaltenskodex als eine Art Kompass.**

a. Nutzen eines Verhaltenskodex⁶

Vorrangig verwendetes Instrument zum Festhalten gemeinsamer Wertevorstellungen ist ein Pflichten- und Verhaltenskodex. Diesem liegt stets ein **Leitgedanke** zugrunde.

**Leitgedanke des
Kodex**

⁵ Vgl. *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD, 2000

⁶ Vgl. János Bertók, Präsentation *Enhancing ethics within SAI*. Siehe auch Stuart C. Gilman, *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*, 2005

Zentrales Regelwerk

Verhaltenssteuerung in Organisationen

Darüber hinaus dient ein Verhaltenskodex der **Steuerung**: Als **zentrales Regelwerk** beschreibt dieser erwünschte bzw. nicht akzeptierte Verhaltensweisen. Hierin werden grundlegende Werte und Prinzipien in leicht verständliche und umsetzbare Normen gegossen. Insbesondere werden Grenzen und Erwartungen auf institutioneller Ebene festgelegt: Verbote und Gebote werden klar umrissen. Somit hat die Einführung eines Kodex wie folgt **Einfluss auf das Verhalten in Organisationen**:

- Der Kodex liefert eine Benchmark für individuelles Verhalten
- Das Verhalten der Belegschaft wird insgesamt in eine bestimmte Richtung gelenkt
- Vorbildliches Verhalten wird nicht länger als moralische Aufgabe (sondern als Einhaltung klarer Regeln) wahrgenommen, ohne dass Vernunft und Urteilsvermögen entbehrlich würden
- Bestimmte betriebliche Abläufe werden standardisiert

Bei Verfolgung eines praxisorientierten Ansatzes kann ein Kodex Beispiele für konkrete Verhaltensweisen unter Achtung vorgegebener Werte und Prinzipien liefern.

Statement mit Symbolkraft

Ein Verhaltenskodex ist auch ein **Statement**. So bringt dieser die Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter Regeln zum Ausdruck und spricht dabei die Vernunft, aber auch Emotionen an. Der Kodex vermittelt zudem einen Wertekanon, dem sich eine Personengruppe oder ein ganzer Berufsstand verpflichtet fühlt. Der Kodex hat somit als Regelwerk auch **symbolischen Charakter**.

Vertrauen und Respekt

Die Symbolkraft wirkt dabei auch nach außen. So sollte das Engagement **öffentlich kommuniziert und weitergetragen werden**. Dies schafft Vertrauen und Respekt und wird von Stakeholdern wohlwollend als Stärkung der Beziehungen zwischen Organisation, Mitarbeitern und externen Stellen aufgenommen.

Flexible Anpassung bei Veränderungen

Ein Kodex ist bei sich verändernden Rahmenbedingungen schließlich ein **flexibleres** Steuerungsinstrument als beispielsweise die staatliche Gesetzgebung.

Gemäß ISSAI sollten ORKB einen eigenen Pflichten- und Verhaltenskodex nach den Vorgaben der ISSAI 30 erstellen, der Werte und Prinzipien als Rahmen für die tägliche Arbeit beschreibt und gegenüber der Öffentlichkeit ein Instrument der Vertrauensbildung darstellt.

Wie die Erfahrungen von ORKB zeigen, hat ein Kodex folgenden Nutzen bzw. Zweck:

- Für den **niederländischen Rechnungshof** war die Einführung des Kodex kein Selbstzweck, vielmehr sollten die Mitarbeiter **für das Thema Integrität und wertorientiertes Verhalten sensibilisiert werden**.
- Der **belgische Rechnungshof** erarbeitete einen strategischen Plan – einschließlich eines „**formalen Verhaltenskodex**“ – mit dem Ziel, seine **Glaubwürdigkeit durch Festschreiben des institutionellen Wertefundaments** zu steigern. Idee dahinter war es, den einzuhaltenden Wertekanon in regelförmige Normen zu gießen und so **das Ansehen der Organisation zu sichern**.
- Der **EuRH** argumentiert ähnlich: **Durch Aufbau eines Integritätssystems soll sichergestellt werden, dass der Rechnungshof dauerhaft als unvoreingenommene, unabhängige und fachlich versierte Institution wahrgenommen wird, welche das volle Vertrauen seiner Stakeholder verdient**. Dies ist ein wesentlicher Faktor bei der Wahrung und Förderung des Ansehens und der Glaubwürdigkeit der Institution – ein enorm wichtiger Aspekt für eine ORKB, die andere öffentliche Stellen prüft.
- Der **britische Rechnungshof** ist der Auffassung, dass **ein Pflichten- und Verhaltenskodex vor allem den Stakeholdern nutzt**. So würde mit Einführung eines Kodex sowohl die Qualität der Arbeit der ORKB als auch ein ordnungsgemäßes Verhalten ihrer Mitglieder und Mitarbeiter sichergestellt. Die Kodexinhalte sollten sich folglich an Normen- und Regelwerken orientieren, die von den Stakeholdern – allen voran Parlament und Öffentlichkeit – als bedeutsam erachtet werden.
- In **Dänemark** wurde der **Kodex im Anschluss an eine von der ORKB im Jahr 2011 durchgeführte Analyse eingeführt**. In dieser Analyse wurde die Konformität des internen Prüfungsleitfadens und weiterer Handbücher mit geltenden ISSAI überprüft. Ergebnis hinsichtlich ISSAI 30 war, dass die hierin niedergelegten Anforderungen zwar erfüllt wurden, der Rechnungshof jedoch über keinen zentralen Kodex verfügte. Dies gab Anlass zur Erarbeitung

Sensibilisierung für das Thema Integrität

Stärkung der Glaubwürdigkeit

Glaubwürdigkeit und Ansehen einer Institution steht und fällt mit dem Verhalten ihrer Mitarbeiter

Vertrauen von Stakeholdern in die Arbeitsleistung sowie das ordnungsgemäße Verhalten von Mitgliedern und Mitarbeitern

Konformität mit ISSAI 30: Kein zentraler Kodex mit geltenden Regelwerken, Verfahren und Normen

eines **Kodex**, in dem **sämtliche geltenden Verfahrenshinweise und Regelungen** berücksichtigt wurden. Die Regelungsinhalte von ISSAI 30 sind somit entweder im Kodex selbst oder in Begleitdokumenten festgehalten.

Kodex als Richtschnur unentbehrlich

- Nach Ansicht des schwedischen Rechnungshofs ist ein **Pflichten- und Verhaltenskodex als Richtschnur unverzichtbar**. Dieser dient den Mitarbeitern als Referenzwerk und schärft deren Bewusstsein für Konsequenzen. Neben den fachlichen Fähigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeiter und der Stellung der ORKB im Staatsgefüge ist vorbildhaftes Verhalten eine weitere essenzielle Grundlage einer wirksamen Prüfungsarbeit. Dies zumindest auf lange Sicht, denn das Fehlverhalten eines einzelnen Mitarbeiters kann das Ansehen der gesamten Institution beschädigen.
- Der ungarische Rechnungshof betrachtet den Kodex ebenfalls als ein weiteres **Instrument der prüferischen Entscheidungsfindung**.

b. Inhalt und Form des Verhaltenskodex

Wie sich aus der TFA&E-Umfrage und den Diskussionen des Seminars ergab, **variieren Kodizes in Form und Inhalt teils erheblich**:

Zahlreiche unterschiedliche Kodextypen

- Einige ORKB haben wenig umfangreiche Kodizes eingeführt, in denen nur die wichtigsten Werte und Verhaltensregeln beschrieben werden, während andere sehr ausführliche Kodizes erstellt haben.
- Manche ORKB halten ein einheitliches Dokument vor, andere ergänzen den Kodex mit separaten Leitlinien.
- Unterschiede gibt es auch hinsichtlich der Bezugnahme auf nationale und berufsständische Vorschriften und Normenwerke.

Die Kodizes beinahe aller an der Umfrage beteiligten ORKB umfassen folgende Elemente:

- Aussagen zu **Verhaltensgrundsätzen und Werten**
- Beschreibungen zu **erwartetem Verhalten**
- **Beispielhafte Auflistung** ethischer Dilemmas und heikler Situationen, etwa bei Interessenkonflikten, politischer Neutralität, Geschenken und Bewirtung
- **Vorschriften für den Umgang mit Fehlverhalten**

Unterschiede gibt es beim Geltungsbereich: Während die Anwendung bisweilen **strikt auf dienstliche Belange beschränkt** ist, umfasst diese in anderen Fällen auch **persönliche Verhaltensweisen** mit Auswirkungen auf dienstliche Belange.

Laut Stuart C. Gilman **gibt es keine Regel für ein ausgewogenes Zusammenwirken von Grundsätzen und ergänzenden Beschreibungen** in Kodizes. Der Schwerpunkt wird hier ganz individuell gesetzt. Das Zusammenspiel wird im Grunde bestimmt durch Bewertung sozialer Anforderungen und organisationskultureller Aspekte: **Es ist der Gesamtzusammenhang, der letztlich die Wahl des Ansatzes bestimmt** (János Bertók). Von Bedeutung ist auch hier wieder die vorrangige Funktion des Kodex: **Inspizieren, Anleiten** oder **Vorschreiben**.

Kodizes sind häufig an Grundsätzen ausgerichtet

Kodizes sind meist sehr ausführlich

Die meisten Kodizes enthalten Merkmale aller gangbaren Ansätze.

Hierzu beispielhaft einige Erfahrungsberichte:

- Der **schwedische Rechnungshof** hat bei der Kodexerstellung besonderes Augenmerk auf diese Problematik gelegt und festgestellt, dass sich mit der Ausführlichkeit auch die Anzahl möglicher Regelungslücken erhöhen kann. Daher kam der Rechnungshof zu dem Schluss, dass sich die primäre Zielsetzung **mit einem eher auf Grundsätzen basierenden Kodex besser umsetzen lässt**. Mit anderen Worten: Die Mitarbeiter sollten den Kodex als allgemeine Richtschnur betrachten, und weniger als stur zu befolgendes Regelwerk. Unter dieser Prämisse erschien es ratsam, einen **Kodex zu erarbeiten, der sowohl die Emotionen als auch die Ratio anspricht**.
- Der **niederländische Rechnungshof** erstellte den Kodex als **persönliches Dokument** für Mitarbeiter, in dem nicht Regeln und Vorschriften kodifiziert, sondern vielmehr Werte und Verhaltensweisen beschrieben wurden. Der Kodex beschreibt acht

Der ausgewogene Kodex spricht Emotionen und Ratio gleichermaßen an

Der Kodex als persönliches Dokument für alle Mitarbeiter

Werte als Anleitung für die Interaktion mit Kollegen und Mitmenschen. Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass eine offene Dialogkultur zur Auslegung und Weiterentwicklung dieser Werte beitragen kann.

**Ein kurzes Dokument
von 1,5 Seiten**

- Der Kodex des **dänischen Rechnungshofs** umfasst lediglich 1,5 Seiten. Hierin sind vorrangig die Grundsätze erwartbaren Verhaltens aufgelistet. Einige Grundsätze werden in Begleitdokumenten näher beleuchtet, während andere – die sich auch in der nationalen Gesetzgebung wiederfinden – nur mit Quellangaben versehen sind. Der Kodex soll vor allem **Grundsätze und geltende Vorschriften abschließend erfassen und einen Überblick über relevante Dokumente, Praktiken und Normen liefern**. Eine wichtige Erkenntnis des Rechnungshofs ist, dass nicht sämtliche potenziellen Störereignisse umfassend geregelt werden können. Es ist vielmehr erforderlich, dass Mitarbeiter nicht nur Regeln befolgen, sondern ihren gesunden Menschenverstand benutzen.

**Der Kodex als Appell
an die Mitarbeiter**

- Der vom **belgischen Rechnungshof** eingeführte Kodex ist als **Appell an die Mitarbeiter ausgestaltet und stützte sich auf zentrale Wertvorstellungen und Prinzipien**. Der Kodex sollte **weder als eine Art Standesordnung** oder Verhaltensdirektive mit starren Weisungen **noch als disziplinarischer Maßnahmenkatalog** mit einer Gegenüberstellung von potenziellen Verstößen und Strafen ausgeformt sein. Derartige Regelungen finden sich bereits in beamten- bzw. tarifrechtlichen Vorschriften.

**Kodex mit
Empfehlungen für
Situationen, in denen
zwei Personen
hinsichtlich der
Angemessenheit
einer Handlung
unterschiedlicher
Auffassung sind**

- Der **britische Rechnungshof** skizziert in seinem Kodex neben Werten und Grundsätzen auch seine **Erwartungen hinsichtlich der Fähigkeit zur situationsbezogenen Entscheidungsfindung**. Der Kodex enthält zudem Handlungsempfehlungen und mahnt zur Einhaltung einer ganzen Reihe von Vorgaben. Die Empfehlungen werden durch Fallstudien illustriert, in denen beispielsweise ein Mitarbeiter zu einer geprüften Stelle wechselt oder im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung ein Geschenk annimmt, dessen Wert einen rein symbolischen übersteigt. Mithilfe dieses Ansatzes werden **klare Empfehlungen für Situationen vermittelt, in denen zwei oder mehr Personen hinsichtlich der Angemessenheit einer Handlung unterschiedlicher Auffassung sind**. Darüber hinaus ermutigt dieser dazu, bei Vorfällen den Dialog mit Kollegen zu suchen und deren Rat einzuholen. Hierdurch können Entscheidungen

vermieden werden, die zwar zunächst im guten Glauben getroffen wurden, sich im Nachhinein jedoch als unangemessen herausstellen.

- Der **französische Rechnungshof** beschreibt in seinem Kodex einen klar strukturierten Prinzipien- und Wertekanon als **Grundlage für die täglichen Arbeitsabläufe**. Zur besseren Umsetzbarkeit wurde zunächst sichergestellt, dass Anweisungen nicht auslegungsbedürftig sind – beispielsweise durch **Einfügen anschaulicher Fallbeispiele** zum Umgang mit Einladungen und Zuwendungen der geprüften Stelle. Ferner wurde sichergestellt, dass die Arbeitsumgebung nicht durch das Aufkommen einer Kultur des Generalverdachts leidet. Vertrauen, Eigenverantwortlichkeit und Einsichtsfähigkeit wurden zu diesem Zweck als zentrale Aspekte des Miteinanders im Kodex verankert.
- Der Kodex des **polnischen Rechnungshofs** ist Bestandteil des Prüfungsleitfadens und stützt sich vorrangig auf den Pflichten- und Verhaltenskodex der INTOSAI. Grundlage ist zudem der IFAC-Kodex sowie die nationale Gesetzgebung zur externen Finanzkontrolle. Die im Kodex skizzierten Grundsätze umfassen je eine Kurzdefinition und Anmerkungen zu den wesentlichen Anforderungen ihrer Umsetzung. **Schließlich enthält der Kodex auch einen Fragenkatalog**, der eine Anwendung der Grundsätze und insbesondere die Feststellung von Fehlverhalten erleichtern soll.
- Der **ungarische Rechnungshof** überprüfte kürzlich den Aufbau und die Inhalte seines neuen Kodex, was zahlreiche Diskussionen im Haus anstieß. Im Ergebnis wurde beschlossen, die Inhalte in den folgenden **drei Dokumenten** zu organisieren: **Verhaltenskodex** mit Werten und Grundsätzen, ein **Regelwerk zum Umgang mit Verstößen** (Konsequenzen von Fehlverhalten, Verfahrensvorgaben und Ethikausschuss) und der **Praxisleitfaden**. Letzterer umfasst etwa Hinweise zur Kleiderordnung oder bei Zuwendungen Dritter etc.

Fallbeispiele, z. B. Einladungen und Zuwendungen der geprüften Stelle

Fragenkatalog gibt Anleitung zur Anwendung der Grundsätze

Drei Dokumente bilden den Rahmen: Verhaltenskodex, Vorschriften zum Umgang mit Verstößen und Praxisleitfaden



Der Kodex gilt für die ORKB selbst, ihre Mitglieder sowie das Prüfungs- und Verwaltungspersonal

c. Adressatenkreis

Zum Adressatenkreis eines Kodex können Angehörige eines Berufsstandes zählen oder, was immer häufiger der Fall ist, auch **eine bestimmte Organisation** und ihre Mitglieder.

Während zuvor in den Kodizes von ORKB vorwiegend auf das Prüfungspersonal abgestellt wurde, **rückt heute zunehmend die Organisation als Ganzes in den Fokus** – auch bei ORKB mit Gerichtsfunktion.

Schließlich finden Kodizes gemäß den Vorgaben der ISSAI häufig auch auf **abgeordnete Bedienstete und hinzugezogene Sachverständige bzw. externe Dienstleister** Anwendung.

Diese Annahmen wurden den Diskussionen während des TFA&E-Seminars zugrunde gelegt.

Der OECD-Sachverständige János Bertók empfahl ferner die Erarbeitung von grundlegenden und für alle geltende Normen sowie ergänzende Leitlinien für bestimmte Funktionsgruppen.

In der Praxis zeigt sich folgendes Bild:

- In **Belgien** sollte der Kodex von Anfang an ein Instrument zur Vermittlung von Werten und Grundsätzen für die tägliche Arbeit sein. Die Adressaten waren die ORKB als Organisation sowie ihre Mitglieder und Bediensteten (Prüfungs- und Verwaltungspersonal); der Geltungsbereich umfasste sämtliche dienstlichen Aktivitäten. Der Kodex ist dabei **nicht als Standesordnung konzipiert** worden, vielmehr wird in der Präambel des Kodex bereits die institutionelle Strategie des Rechnungshofs aufgegriffen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass ORKB, Prüfungsbedienstete und Verwaltungspersonal gleichermaßen den unmittelbaren Adressatenkreis bilden.
- Die Ethischen Leitlinien des **EuRH** finden ebenfalls Anwendung auf Mitglieder, leitende Bedienstete, Prüfungsbeamte und Verwaltungspersonal.

- Der **italienische Rechnungshof** verfolgt hingegen ein Mischmodell:
 - Für **richterliche Beamte** gilt ein **Kodex**, der von der Vereinigung der richterlichen Beamten der ORKB im Rahmen ihrer Selbstverwaltung eingeführt wurde.
 - Für das **Verwaltungspersonal** wird auf den Pflichten- und Verhaltenskodex für Bedienstete des öffentlichen Dienstes zurückgegriffen.

d. Erstellen des Kodexdokuments

Erfahrungsgemäß ist für den Erfolg eines Kodex seine **Gestaltung von besonderer Bedeutung**.

Schließlich ist die Ausgestaltung auch ein Prozess, in dem eine Sensibilisierung stattfindet, was sich wiederum auf die Gestaltung des Kodex auswirkt.

Der Gestaltungsprozess ist somit in seiner Bedeutung für den Erfolg mit der inhaltlichen Ausformung gleichzusetzen. Es sollten daher **Vertreter aller Ebenen engagiert, verantwortungsvoll** und auf **transparente** Art und Weise beteiligt werden.

Wie dies sichergestellt werden kann, zeigen die folgenden Beispiele:

- Der **israelische Rechnungshof** erstellt derzeit einen Kodex.

Zunächst wurde anhand von internen Schulungen, Seminaren und Sitzungen zur Analyse und Erörterung ethischer Dilemmas eine **Sensibilisierung für Werte und Verhalten** durchgeführt. Ergebnis war dabei auch die Erkenntnis, dass ein Kodex benötigt wird.

Der Kodex soll, unterstützt durch einen **Steuerungsausschuss** aus Vertretern aller Ebenen (d. h. neben der Leitung auch Prüfungseinheiten und Verwaltung) sowie einem Gewerkschaftsvertreter, von einem externen Berater erarbeitet werden.

Nach einer Befragung der Mitarbeiter hinsichtlich des Bedarfs an kodifizierten Regelungen arbeitet der Berater zusammen mit dem Steuerungsausschuss einen schriftlichen Entwurf aus. Dieser wird dann allen Mitarbeitern (in kleinen Gruppen) vorgelegt und zur Diskussion gestellt. Hiernach erfolgt die Erstellung des Kodex unter Berücksichtigung eingegangener Kommentare und Stellungnahmen.

**Mischmodell:
Vorgaben für
richterliche
Beamte im
Rahmen der
Selbstverwaltung;
für die Verwaltung
gilt der Pflichten-
und
Verhaltenskodex
für Bedienstete
des öffentlichen
Dienstes**



**Einbeziehung der
gesamten
Organisation**

Sitzungen mit allen Mitarbeitern

- Der **niederländische Rechnungshof** stützte sich auf externe Quellen, wie beispielsweise INTOSAI-Normenwerke oder bereits bestehende einschlägige Regelwerke für Staatsbedienstete. Ausgehend von der Zielsetzung, die Themen Integrität und werteorientiertes Verhalten auf die Agenda zu setzen, wurden in einem nächsten Schritt unter Beteiligung aller Mitarbeiter der ORKB Gruppen gebildet, um Erfahrungen mit ethischen Dilemmas auszutauschen. **In den Sitzungen konnte so das Wertefundament erarbeitet werden.**

Transparente und partizipative Verfahren

- In **Belgien** betraute die ORKB eine Projektgruppe im Jahr 2005 mit der Erarbeitung eines Kodex nach den Vorgaben der Generalversammlung. Diese überarbeitete den geltenden Kodex, holte die Stellungnahmen anderer ORKB in der EU anhand eines Fragebogens ein, sichtete Literatur und führte eine Befragung der Organisationseinheiten durch. Der Kodex wurde im Jahr 2009 angenommen.

Die Projektgruppe forderte ein **transparentes Verfahren, intensive Konsultationen (sowohl nach dem Bottom Up- als auch dem Top Down-Ansatz) und eine zentrale Mitwirkung seitens der Leitung sowie der gesamten Belegschaft.** Alle Mitarbeiter sollten am Genehmigungsverfahren beteiligt werden. Als wichtige Faktoren identifiziert wurden hier die erfolgreiche Umsetzung, die Begründung des Entwurfs, die Auswertung der Stellungnahmen und die Befragung aller Mitarbeiter. Nach Auffassung der Projektgruppe war die **Sensibilisierung für das Thema während der Erarbeitungsphase ein entscheidender Erfolgsfaktor** (eigene Rubrik im Intranet, Teilhabe, Offenheit).

- In **Polen** wurde der Entwurf von zwei Mitarbeitern der für Prüfungsmethodik zuständigen Einheit erarbeitet, zu dem vor Genehmigung Mitarbeiter einen Monat lang via Intranet Stellung nehmen konnten.

Konsultationen

Externe Konsultationen

- In **Ungarn** führte die ORKB Gespräche mit anderen Institutionen und griff auf öffentliche Daten zurück (Generalstaatsanwalt, Gerichte, Ministerium für Verwaltung und Justiz, Verfassungsgericht). Der Prozess umfasste mehrere Schritte, etwa Gespräche mit der Leitung der ORKB und eine interne

einmonatige Befragung der Mitarbeiter. Stellungnahmen wurden vor Genehmigung berücksichtigt.

Die **regelmäßige Überprüfung** des Kodex ist äußerst wichtig, um diesen aktuell zu halten und auf eine Verschiebung der Erwartungshaltung durch externe bzw. interne Faktoren reagieren zu können.

- Im **Vereinigten Königreich** wird der Kodex **nach Konsultationen mit Stakeholdern** und der Genehmigung durch die Leitung jährlich überarbeitet und aktualisiert.

Regelmäßige Überprüfung

Konsultationen mit Stakeholdern

e. Einführung des Kodex

Um Wirkung zu entfalten, ist die Einführung des Kodex dem Adressatenkreis angemessen zu kommunizieren.

Kommunikationsziele sind hier wie folgt:

- Darlegung des **Engagements der Leitung** bei der Umsetzung mit dem Ziel der
- **Förderung** des Engagements seitens der Adressaten und
- **Ermutigung** zur Anwendung des Kodex.

Eine gelungene Vorstellung des Kodex und Vermittlung seiner Bedeutung sind wesentliche Faktoren für den Gesamterfolg – d. h. sowohl bei den Vorbereitungsmaßnahmen als auch der Einführung, Anwendung und Weiterentwicklung.

Die Vorstellung kann auch im Rahmen einer Veranstaltung erfolgen, um dessen Bedeutung und das Engagement des Leitungspersonals zu unterstreichen.

- Der **niederländische Rechnungshof** zeigt dies beispielhaft. Hier wurde die Einführung mit einer **feierlichen Zusammenkunft** gewürdigt.

Hierzu wurden die Mitarbeiter für einen **Nachmittag** vom Dienst freigestellt und zur Teilnahme an Workshops zu den folgenden Themen eingeladen: ethische Dilemmas, Lösungsansätze und Integrität am Arbeitsplatz. Es standen zudem Getränke und ein Buffet bereit.

Es wurden **Infoblätter** und **Broschüren** ausgeteilt sowie ein **Stressball** als Zugabe ausgegeben, auf dem die acht im Kodex niedergelegten Kernwerte aufgebracht waren.

Einführung des Kodex im Rahmen einer Feier



Hiernach sollten alle Mitarbeiter in einem Wettbewerb Ideen dazu präsentieren, wie der Kodex zu einem regelmäßig genutzten Dokument werden könnte. Die folgenden Beiträge werden heute noch genutzt:

- Schulungsangebot zu ethischen Dilemmasituationen
- Schulungen für neue Mitarbeiter
- Regelmäßige Gesprächsrunden zum Thema Verhalten am Arbeitsplatz in den verschiedenen Organisationseinheiten

Nach seiner Einführung ist der Kodex **allen Mitarbeitern zugänglich zu machen**. Die überwiegende Mehrheit der ORKB, die an der TFA&E-Umfrage teilgenommen haben, stellen den Kodex dauerhaft und für die gesamte Belegschaft zugänglich via Intranet bereit.

Verfügbarkeit

Allerdings **veröffentlicht** nur etwa die Hälfte der ORKB den Kodex auch im Internet. Dieses Vorgehen ist nicht vereinbar mit der Idee, dass ein Kodex auch die Glaubwürdigkeit einer ORKB untermauern soll, insbesondere gegenüber ihren Stakeholdern (d. h. der Öffentlichkeit). Zudem erfüllt es nicht die Vorgaben von ISSAI 21 (vgl. Grundsatz 4 zur Veröffentlichung der ethischen Anforderungen und Pflichten der Prüfer, Richter (ORKB mit Gerichtsfunktion), Beamten und sonstigen Bediensteten).

Sich dem Kodex verpflichtet zu erklären, ist ebenfalls eine wirkungsvolle Art und Weise, diesen zu fördern und für dessen Inhalte zu werben. 56 Prozent der an der Umfrage teilnehmenden ORKB **fordern eine formale Mitarbeitererklärung zur Einhaltung der vereinbarten Werte**. Hierbei kommen die folgenden Instrumente zum Einsatz:

- Von neuen Mitarbeitern zu zeichnende Erklärung über die Kenntnisnahme des Kodex
- Regelmäßiger Appell zur Einhaltung des Kodex
- Verpflichtung zur Einhaltung bei jedem neuen Prüfungsauftrag



Unterzeichnung durch alle Mitarbeiter

- Im **Vereinigten Königreich** sind die Mitarbeiter gehalten, den Kodex mindestens jährlich zu lesen und dies durch Unterschrift zu bestätigen.

- Die Mitarbeiter der **dänischen ORKB** werden einmal im Jahr dazu aufgefordert, eine Erklärung über die Einhaltung des Kodex im jeweils zurückliegenden Jahr abzugeben.
- In **Frankreich** hat eine Prüferin und ein Prüfer zu Beginn der Laufbahn per Eid vor dem gesamten Hof **die Einhaltung der Kodexvorgaben zu versichern**.
- Die **ORKB der Vereinigten Staaten von Amerika** hat Kontrollroutinen eingerichtet, welche die Mitarbeiter an ihre Verpflichtung erinnern sollen und deren Dokumentation bei Überprüfungen durch interne und externe Stellen zum Nachweis herangezogen werden können. So bestätigen die Mitarbeiter etwa **alle zwei Wochen die Unabhängigkeit ihrer zurückliegenden Tätigkeit und geben jährlich eine gezeichnete Erklärung** darüber ab, dass es keine ihre Unabhängigkeit gefährdende Sachverhalte gibt und sie solche bei Eintritt umgehend einer vorgesetzten Stelle zur Kenntnis bringen würden. Diese Erklärung wird von vorgesetzter Stelle geprüft.

Schulungen zu Vorgaben, zur Sensibilisierung und Erläuterung der im Kodex niedergelegten Weisungen werden von beinahe allen ORKB angeboten. Die Schulungen werden häufig als fallorientierte Workshops abgehalten:

- Der **EuRH** bietet **Pflichtkurse für alle Mitarbeiter** zur Anwendung der im Jahr 2011 eingeführten Instrumente an. Ende 2013 hatten rund 89 Prozent der Belegschaft an den Schulungen teilgenommen. Auch rund 90 Prozent der leitenden Mitarbeiter haben die Kurse bereits absolviert. Neue Mitarbeiter erhalten eigene Schulungen. Leitungsthemen sind Gegenstand gesonderter Workshops.
- In **Polen** fußte die Kodexeinführung auf einem zweistufigen **Schulungskonzept**: Zunächst wurden leitende Prüfungsbeamte geschult, die in einem zweiten Schritt die Schulung ihrer jeweiligen Mitarbeiter durchführten. Schulungen wurden auch für neues Prüfungspersonal angeboten.

Schulungen zur regelmäßigen Sensibilisierung werden im nächsten Kapitel näher beschrieben.

Regelmäßiger Appel

Eid

Kontrollroutinen zur fortgesetzten Sensibilisierung und Dokumentation der Kodexeinhaltung

Schulungen

5. Regelmäßige Sensibilisierungsmaßnahmen

Allein das Vorhalten von Werteerklärungen und Verhaltensnormen ist unzureichend, diese müssen auch tatsächlich umgesetzt werden. Die OECD betont hier die Bedeutung der Kommunikation **von Werten und Verhaltensanforderungen an sämtliche Adressaten**.

Die **fortlaufende Sensibilisierung** ist daher ein unerlässliches Instrument und der Schlüssel zur höchsten Stufe des werteorientierten Ansatzes: eine nachhaltige Integritätskultur.

Werkzeuge und Mechanismen:

Grundsätzlich dienen verhaltensbezogene Maßnahmen und regelförmige Vorschriften der Sensibilisierung der Mitarbeiter. Kodizes und Leitlinien, Gestaltungsprozesse, Transparenzmechanismen, Kommunikationskanäle, die Selbstverpflichtung der Leitung, bestellte Integritätsbeauftragte bzw. eigens eingerichtete Stellen sowie genutzte Instrumente zur Bewertung haben erheblichen Einfluss auf die mitarbeiterseitige Wahrnehmung und Wertschätzung von Integrität und somit auf deren tatsächliches Verhalten. Auf die verschiedenen Aspekte wird andernorts Bezug genommen, das Hauptaugenmerk soll hier auf den Maßnahmen zur **Aufklärung** und **Schulung** von Mitarbeitern liegen, die in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung sind.

Das Ziel von **Schulungen** ist die Stärkung der Integrität, die Feststellung verhaltensbedingter Risiken und die Vermittlung wirksamer Präventionsmethoden. Der überwiegende Teil der europäischen ORKB verfügt über einschlägige Schulungserfahrung bzw. zeigt sich an dem Thema interessiert und rät zu einem Ausbau des Engagements.

Schulungen sollten sich dabei sowohl auf eine **vortragsbasierte Wissensvermittlung** als auch interaktive Workshops und Fallstudien zu **Werten und Verhalten in Risikosituationen** stützen. Konzepte, die zudem auf eine praktische Anwendung abstellen und ein Hinterfragen von Vorgaben und Leitlinien zulassen, erwiesen sich bislang als am erfolgsversprechendsten. Andererseits scheinen



Schulungen

Regelungslücken, Grauzonen und bestimmte ethische Dilemmas besonderer Erörterung und Anleitung zu bedürfen.

Eine Studie der OECD zu Verhaltensschulungen im öffentlichen Sektor⁷ liefert Empfehlungen und Hinweise für die Angebotsgestaltung.

Beispiele aus der Praxis

Weitere Methoden zur Vermittlung praktischer Fertigkeiten und Entscheidungsfindungskompetenzen sind etwa **Gesprächsrunden über erlebte Konfliktsituationen und Erfahrungsaustausche**. Hier lernen Mitarbeiter Werkzeuge zur Konflikterkennung und -beilegung kennen. In offener Atmosphäre können sich Mitarbeiter austauschen und voneinander lernen.

Mithilfe der Ergebnisse der Umfrage und weiterer Analysen konnte die TFA&E Methoden und bewährte Verfahren zur Sensibilisierung und damit zur Optimierung des kollegialen Miteinanders ermitteln. Die Methoden und Verfahren sind nachfolgend aufgeführt und nach harten und weichen Kontrollmechanismen gruppiert.

Organisatorische Integritätsstrategien

Schulungsangebot

- In **Portugal** wird die Umsetzung strategischer Vorgaben durch regelmäßige Schulungen zu verhaltensbezogenen Konzepten, Werten und Praktiken sichergestellt.

Die Schulungsinhalte sind ausgerichtet an den Vorgaben zur Reduzierung des Integritätsrisikos, welche auch einschlägige Rechtsnormen, interne Anweisungen und Werkzeuge zur Bewertung und Steuerung umfassen. Folgende Inhalte stehen hier im Vordergrund:

- Verhaltensgrundsätze und -anforderungen
- Verhaltensbezogene Infrastruktur, die auf dem an den jeweiligen Prüfungsauftrag angepassten OECD-Rahmenwert beruht
- Beispielhafte Erörterung ethischer Dilemmas und möglicher Lösungsansätze

⁷ Verfügbar über die TFA&E-Website

Die Schulungsmaßnahme für sämtliche (auch neue) Mitarbeiter umfasst 15 Stunden (je drei Stunden an fünf Tagen). Zu den vermittelten Inhalten zählen Verhaltenskonzepte, übergeordnete Werte und deren Einbettung in die Verwaltungsstrukturen, Vorgaben in Prüfungsnormen, Vorschriften und Ansätze anderer ORKB und Strategien für werteorientiertes Verhalten in Organisationen.

Gegenstand sind auch Übungen zur Sicherstellung von Lernerfolg und aktiver Teilnahme.

- Der **EuRH** führte im Rahmen seiner Integritätsstrategie einen „Verhaltenskodex für die Mitglieder des Hofes“ sowie „Ethische Leitlinien“ ein. Zielsetzung der Leitlinien ist es, dass die Prüfungs- und Verwaltungstätigkeit den Anforderungen des Pflichten- und Verhaltenskodex der INTOSAI, den Vorgaben des Vertrages über die Europäische Union sowie der Personalrichtlinien und den Prinzipien ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns genügen. Die Leitlinien enthalten Handlungshinweise, wobei es in der Verantwortung jedes Einzelnen liegt, die im Einzelfall geeigneten Lösungsansätze zu bestimmen. Da solche Hinweise nicht für jede Situation geliefert werden können, ist stets auch auf den gesunden Menschenverstand abzustellen und im Falle eines Verstoßes eine vorgesetzte Stelle in Kenntnis zu setzen bzw. ein Kollege hinzuzuziehen. Mitglieder und leitendes Personal tragen hier eine besondere Verantwortung, da diese eine Vorbildfunktion erfüllen und die Organisationskultur entscheidend mitprägen.

Ethische Leitlinien

Beim EuRH sind einschlägige Dokumente jederzeit via Internet und Intranet abrufbar. Zudem wird eine erneute Lektüre regelmäßig empfohlen.

- Die **niederländische ORKB** entwickelte ein Werkzeug zur Selbstbeurteilung (IntoSAINT), mit dem ORKB ihr Risikoprofil hinsichtlich der Einhaltung von Verhaltensregeln bewerten und Optimierungsempfehlungen erarbeiten können. Die Bedienung von IntoSAINT wird Mitarbeitern unterschiedlicher Organisationseinheiten in einem zweitägigen Workshop nähergebracht. Kernelemente sind hier ein Fragebogen zum Risikopotenzial sowie ein erprobter Steuerungsrahmen für das Risikomanagement. Der Workshop wird von einem Dozenten mit profunden methodischen Kenntnissen begleitet. Ziel des Workshops ist eine Sensibilisierung der Mitarbeiter sowie die Vermittlung eines strukturierten Ansatzes zur Gestaltung bzw. Anpassung der Strategie zur Integrität und Verhaltenslenkung.

IntoSAINT

Schulung leitender Mitarbeiter

Vorbildfunktion

Aufgabe des Leitungspersonals ist die Vermittlung einer Vision, d. h. von Inspiration und Motivation zur Umsetzung gesetzter Ziele. Es vermittelt Werte und lebt das Verhalten gegenüber Kollegen vor. Das Verhalten leitender Mitarbeiter hat somit unmittelbar Vorbildcharakter und setzt diesbezüglich Standards.

- Ein Schwerpunktthema der von der **ORKB Portugals** durchgeführten Schulungen ist die Rolle der Leitung. Praktische Übungen zu Checklisten, ethischen Dilemmas und konkreten Erfahrungen sind Grundlage für Diskussionen und eine Sensibilisierung hinsichtlich der Verantwortung leitender Mitarbeiter bei der Konfliktbeilegung.
- Die **türkische ORKB** arbeitet eng zusammen mit dem Rat für wertorientiertes Verhalten in der türkischen Verwaltung, der ein **Schulungsangebot zu Verhaltensgrundsätzen** konzipiert hat. Ziel der Schulungen ist es, verschiedene Grundsätze interaktiv und kritisch zu beleuchten und auf ihren Nutzen sowie ihre praktische Anwendbarkeit auf bestimmte ethische Dilemmas und Situationen hin abzuklopfen. Die Schulungen wenden sich dabei nicht nur an Mitarbeiter, sondern auch an Schulungsleiter aus dem öffentlichen Sektor. Dieser Ansatz soll sicherstellen, dass sich Mitarbeiter aller Stellen und Ebenen der öffentlichen Verwaltung den Grundsätzen verpflichtet fühlen und erwartete bzw. akzeptierte Verhaltensweisen verinnerlichen und im Arbeitsalltag zeigen.

Schulungsangebot zur Vermittlung von Grundsätzen

Werte und Normen

Kodex als praktischer Leitfaden für den Arbeitsalltag

- Mit Blick auf die Praxis beschrieb die **serbische ORKB** in ihrem Kodex erwartbares Verhalten und versah diesen mit konkreten Lösungshinweisen zu ethischen Dilemmas. Hierdurch soll die gesamte Belegschaft – insbesondere auch neu eingestellte Mitarbeiter – besser auf Konflikte im Arbeitsalltag vorbereitet werden. Der Kodex enthält daher sehr konkrete Beispiele und Ideen zur praxisnahen Lösung und Überwindung von Konfliktfällen.

- Seit 2002 bereits organisiert der **EuRH** Schulungen, deren Teilnahme für neu eingestellte Mitarbeiter verpflichtend ist. Halbtägige Workshops zur Einführung der neuen Ethischen Leitlinien werden den insgesamt rund 1.000 Mitarbeitern seit März 2013 angeboten. Folgende Themen sind hier Gegenstand:⁸

- Verhaltensrahmen: Regeln und Grundsätze, Werte, ethische Leitlinien
- Lösungsorientierte Entscheidungsfindung: Analyse reflexhaften Verhaltens, Erkennen und Lösen ethischer Dilemmas (Referenzrahmen), Analyse und Lösen von Vorfällen aus der Lebenswirklichkeit

Die vom EuRH angebotenen Schulungen und Workshops sollen angemessene Verhaltensweisen fördern und argumentativ unterfüttern. Im Vordergrund stehen dabei potenzielle ethische Dilemmasituationen im Arbeitsalltag der Prüfer und anderer Mitarbeiter (Richtig/Falsch- bzw. Richtig/Richtig-Situationen) sowie Werkzeuge, anhand derer diese identifiziert und gelöst werden können.

Bei der Einführung der Ethischen Leitlinien im Jahr 2011 wurde ein Zusatzdokument mit konkreten Beispielfällen aus dem Arbeitsalltag samt Lösungsansätzen erstellt. Dieses dient der Ergänzung der Leitlinien und liefert zusätzliche Praxishinweise (siehe Anhang).

- Das **Zentrum für Verhalten am Arbeitsplatz** (Centre for Business Ethics), eine kroatische Nicht-Regierungs-Einrichtung, organisierte ein **Online-Seminar für staatliche Mitarbeiter**. Dieses kann nach vorheriger Genehmigung und Freigabe während der Dienstzeit als interaktiver Workshop absolviert werden. Der Lernaufwand beträgt drei Stunden und ist verschiedenen thematischen Abschnitten zugeordnet, an denen die Mitarbeiter wahlweise teilnehmen können. Jeder Abschnitt untergliedert sich in die Unterabschnitte Einleitung, Grundlagen und Beispielfälle und schließt mit Fragen zur Lösung kontextbezogener ethischer Dilemmas.

Grundlagenschulung zu Werten und Normen sowie mit Hinweisen für einen respektvollen Umgang

Praktische Hinweise zu ethischen Dilemmas

Online-Seminar für staatliche Mitarbeiter

⁸ Folien abrufbar über die TFA&E-Website

Folgende Themen stehen zur Auswahl:

- Einführung zum Verhalten am Arbeitsplatz
- Theoretische Grundlagen
- Verhalten am Arbeitsplatz und Verhaltenskultur (Einfluss kultureller Faktoren auf die Erstellung eines Verhaltenskodex)
- Verhaltensregeln der Geschäftskommunikation
- Externe Beziehungen einer Organisation
- Zusammenarbeit innerhalb einer Organisation (Pflichten der Mitarbeiter am Arbeitsplatz)
- Analyse des Verhaltenskodex (je nach Organisation, in der das Seminar abgehalten wird)
- Wertesystem und Verhalten am Arbeitsplatz⁹

Fairness gegenüber Mitarbeitern

Der einzelne Mitarbeiter reagiert meist sehr sensibel auf Vorgänge und Entscheidungsprozesse in der Organisation. Dass diese als fair wahrgenommen werden, hat erheblichen Einfluss auf deren Verhalten und Einstellung gegenüber der Organisation. Teilhabe, offene Kommunikation und Unvoreingenommenheit sind die Grundlage für Leistungsbereitschaft, Engagement, wertorientiertes Verhalten und ein vertrauensvolles Miteinander.

Pflicht zur Schaffung einer sicheren und für alle gleichen Arbeitsumgebung

- In dem vom **niederländischen Rechnungshof** erarbeiteten Verhaltenskodex wurde ein fairer Umgang miteinander besonders hervorgehoben.

Bereits in der Einleitung heißt es, dass der Kodex hinsichtlich eines **angemessenen Umgangs mit Kollegen und Dritten** auf acht verschiedene Werte abstellt. Ein positiver Umgang miteinander liegt dabei nicht nur in der **Verantwortung** jedes Einzelnen, sondern auch der **Organisation insgesamt**. So hat die Organisation eine sichere **Arbeitsumgebung** bereitzustellen, in der Mitarbeiter vor verhaltensbedingten Störungen weitgehend geschützt sind.

Vertrauenspersonen: Rat, Unterstützung und Warnfunktion

Darüber hinaus umfasst der Kodex Hinweise zum Vorgehen bei unfairer Behandlung. So stehen etwa **Vertrauenspersonen** bereit, die bei Fehlverhalten bzw. Verdachtsfällen (z. B. Diskriminierung, Mobbing, Einschüchterung oder Ausgrenzung) Rat und Unterstützung anbieten.

⁹ Folien abrufbar über die TFA&E-Website

Es gehört bei Beschwerden oder Vorfällen zu den Aufgaben einer Vertrauensperson, Verständnis zu zeigen, mit **Ratschlägen zur Seite zu stehen** und Lösungsansätze bzw. ein mögliches weiteres Vorgehen aufzuzeigen. Schließlich erfüllt sie auch eine **Frühwarnfunktion gegenüber der Stellenleitung**.

Vertrauenspersonen können sich bei ihrer Arbeit auf ihre Unabhängigkeit und Verschwiegenheitspflicht berufen.¹⁰

- Die **spanische ORKB** legt einen Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die **Gleichbehandlung** von Mann und Frau.

So wurden ein **Gleichstellungsplan** erarbeitet und bereits drei **Konferenzen** abgehalten: Anlässlich der ersten Konferenz im Jahr 2011 wurde der Rechtsrahmen für eine wirksame Gleichstellung von Mann und Frau bestimmt. Auf der zweiten Konferenz (2012) wurden die Aufbau- und Ablauforganisation hinsichtlich des Themas näher beleuchtet, und Thema der dritten Konferenz (2013) waren die quantitativen und qualitativen Indikatoren, die eine der Grundlagen des Gleichstellungsplans bildeten.

Schließlich wurden im Jahresbericht Daten und Informationen zum Thema zusammengetragen, zum Beispiel: Gleichstellung im Bereich Fortbildung, Informationsangebot im Intranet, Einrichtung einer separaten E-Mail-Adresse für Belange der Gleichstellung, Gleichstellung als Thema bei Prüfungen und Aufnahme des Themas in die Leitlinien für Sonderprüfungen.

Gleichstellung



Kollegiales Miteinander

Wie oben erwähnt fördern gute Beziehungen unter Kollegen eine positive Arbeitseinstellung. In einem freundlichen Arbeitsklima werden ethische Dilemmas zumeist untereinander besprochen und geklärt.

Das Verhältnis der Mitarbeiter untereinander kann etwa mithilfe von Teambuilding-Maßnahmen und sozialen Aktivitäten verbessert werden. Das oben beschriebene Konzept der Fairness gegenüber Mitarbeitern ist auch hier von Bedeutung. Ziel ist stets, Konkurrenzsituationen zu vermeiden und das gegenseitige Vertrauen zu stärken.

Praxis-Workshop „Feedback- Management“

¹⁰ Der Kodex der niederländischen ORKB ist abrufbar über die TFA&E-Website

- In den **Niederlanden** wird ein Workshop angeboten, in dem Mitarbeiterbeziehungen analysiert und näher beleuchtet werden.

So werden einige Teilnehmer des Workshops gebeten, Vorfälle aus ihrem Arbeitsalltag zu schildern. Dies können etwa Ereignisse mit Kollegen sein, die während einer Sitzung ihr Smartphone nutzen, oder solche mit aufgebrachten Dritten. Die übrigen Teilnehmer hören zu, stellen Fragen und bauen so Verständnis für das Geschilderte auf.

Hiernach wird ein Schauspieler hinzugezogen, der vom Workshopleiter instruiert wird. Der Schauspieler stellt die soeben geschilderte Situation mit dem betreffenden Teilnehmer nach. Die übrigen Teilnehmer beobachten die Szene und lernen. Der Schauspieler stellt die Situation mehrfach nach und übernimmt dabei jeweils verschiedene Rollen. Hierdurch lässt sich ein und dieselbe Situation immer wieder neu erleben.

In einem dritten Schritt sollen die übrigen Teilnehmer ihre Gedanken und Eindrücke äußern und der im Mittelpunkt stehende Teilnehmer dieses Feedback kommentieren. Der Vorgang kann mehrfach wiederholt werden, bis klar wird, wie Feedback angemessen und vorwurfsfrei erfolgen kann.

Auf diese Art und Weise werden den Teilnehmern eigene Verhaltensweisen aufgezeigt und deren Wirkung auf das Verhalten anderer verdeutlicht. Da die Situationen aus der Lebenswirklichkeit der Teilnehmer entnommen sind, können diese das Erlernte unmittelbar nutzen. Gemeinsam wird so eine Kompetenz zur Lösung sozialer Konflikte erarbeitet, die bei künftigen Vorkommnissen zum Tragen kommen kann. Zudem wird Verständnis für andere gefördert.



6. Hinweise zur Bewältigung ethischer Dilemmas

Wie bereits erwähnt und von mehreren ORKB auch betont, können in Kodizes, Leitlinien oder Schulungen nicht alle potenziellen Vorfälle und Entscheidungsoptionen behandelt werden. Vielmehr ist jeder Einzelne und dessen **Entscheidungskompetenz** gefragt.

In der Lebenswirklichkeit ergeben sich bisweilen Situationen, die mehrere rechtlich gangbare Lösungen zulassen. So stehen verschiedene Lösungsoptionen mit je unterschiedlichen Konsequenzen zur Auswahl. In diesem Fall handelt es sich um **ethische Dilemmas** oder Richtig/Richtig-Situationen.

In anderen Situationen bestehen etwa **Zweifel hinsichtlich der geeigneten Vorgehensweise**. Auch wenn kein ethisches Dilemma vorliegt, kann ein Konflikt mit eigenen Moralvorstellungen bestehen oder die Auslegung einer Regel bzw. eines Grundsatzes strittig sein.

Im Zweifelsfall sollten vor der Entscheidung und dem Ergreifen konkreter Schritte **Fragen mit dem Ziel gestellt werden**, das Mitarbeiterverhalten zu verbessern und Konfliktfolgen abzumildern. Bestehen hinsichtlich der Angemessenheit einer Entscheidung, der Entscheidungsfindung bzw. Beurteilung und der Folgenabschätzung Zweifel, weist dies auf ein ethisches Dilemma hin, das im Vorfeld der Entscheidung zu klären ist.

ORKB kennen solche Situationen und berichten in vielen Fällen, dass bereits Handlungshinweise für Mitarbeiter erarbeitet worden sind. Die Verfügbarkeit solcher Hinweise ist ein bedeutender Aspekt, der bei der Erstellung von Verhaltensregeln berücksichtigt werden sollte.

Zahlreiche ORKB greifen dieses Thema in ihren Kodizes, Leitlinien oder Dienstanweisungen auf. Häufig finden sich konkrete Fallbeispiele in den Materialien für Schulungsangebote und Sensibilisierungsmaßnahmen. Bisweilen können Mitarbeiter auch auf ergänzende Hinweise bzw. Entscheidungshilfen zurückgreifen, um solche Situationen zu meistern.

Ethische Dilemmas



Die TFA&E hat bewährte Verfahren für den Umgang mit ethischen Dilemmas zusammengetragen (Beispiele und Beschreibungen siehe Anhang).

Beispiele für ethische Dilemmas im Kodex

- Der **niederländische Rechnungshof** beschreibt, wie einige andere ORKB auch, in seinem Kodex konkrete ethische Dilemmas.¹¹

Die beschriebenen Vorfälle stehen exemplarisch für arbeitsalltägliche Situationen. Ziel ist es, das Problembewusstsein zu schärfen, ein **allgemeiner Lösungsansatz** wird hier **nicht präsentiert**. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass (sollte der Kodex keine hinreichenden Lösungsansätze für eine konkrete Dilemmasituation liefern) das Gespräch mit Kollegen und Vorgesetzten gesucht werden sollte – bzw., sollte diese Option nicht verfügbar sein, mit einer offiziell bestellten Vertrauensperson.

Der Kodex empfiehlt ausdrücklich, das Gespräch mit einer Vertrauensperson zu suchen. Diese ist entsprechend geschult und kann praktische Ratschläge geben. Vertrauenspersonen sind häufig die erste Adresse für Fragen zur Integrität und Angemessenheit bestimmter Verhaltensweisen.

Hinweise zu ethischen Dilemmas

- Der **EuRH** erstellte ein Dokument, in dem Situationen des Arbeitsalltags beschrieben und konkrete Handlungsempfehlungen skizziert werden („*Examples of ethical dilemmas that may be faced in our day-to-day work*“). Das Dokument ergänzt die Ethischen Leitlinien um praktische Handlungshinweise.

Modell zur Lösung ethischer Dilemmas

- **Fabrice Mercade** vom **EuRH** beschreibt in seinem Artikel (siehe Anhang) wie ethische Dilemmas von Vorfällen unterschieden werden können, die nur eine Vorgehensweise zulassen. Er stellt sodann ein Modell zur Lösung ethischer Dilemmas vor, anhand dessen die „beste“ der möglichen richtigen Lösungen in nur vier Schritten ermittelt werden kann.

Kriterien zur Entscheidung

- Das **kroatische Zentrum für Verhalten am Arbeitsplatz** bietet ein Online-Seminar für staatliche Bedienstete an, in dem potenzielle Kriterien für die Entscheidungsfindung vermittelt werden.¹²

¹¹ Abrufbar über die TFA&E-Website

¹² Siehe TFA&E-Website

7. Akteure und Funktionen des Integritätsmanagements

Das Miteinander in einer Organisation wird von dem Verhalten und den Entscheidungen jedes Einzelnen auf Grundlage konsentierter Werte und Grundsätze mitgestaltet. Einige Personen haben jedoch einen größeren Einfluss auf die Verhaltensdynamik.

Zu diesen zählen etwa **Fachvorgesetzte**, welche die Belegschaft durch vorbildhaftes Verhalten motivieren. Ihnen kommt somit eine zentrale Rolle bei der Sicherstellung von Integrität zu (vgl. Brown und Treviño, 2006). Dies reicht jedoch nach Brown und Treviño nicht aus.

Der Aufbau von **Funktionsstellen** ist nach der Einbettung des Integritätsmanagements in die Organisationsstrategie der nächste Schritt. Diese zeichnen für die Umsetzung verantwortlich und **sollen Integrität** mithilfe entsprechender Instrumente, wie etwa einem Kodex, einem Schulungsprogramm oder anderen Mitteln der internen Kommunikation, **fördern**. Die Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung ist dabei sehr uneinheitlich: Bisweilen haben diese Stellen eine strategische bzw. herausgehobene Stellung, in anderen Fällen haben sie Überwachungs- und Ermittlungsrechte oder auch nur beratende Funktion. Nicht selten werden Mischformen genutzt.

Die Vielzahl verschiedener Herangehensweisen spiegelt sich auch in den Antworten der TFA&E-Umfrage wider. Die **von ORKB genutzten Modelle und Ansätze sind sehr unterschiedlich**. Mögliche Funktionsstellen sind in der Tabelle skizziert:

Zentrale Bedeutung von Fachvorgesetzten

Hauptaufgabe der für Integritätsfragen zuständigen Stellen ist die Förderung von Integrität

Kollegium	Ethikgremien und -ausschüsse	Berichterstattung über Interessenkonflikte und Kodexverstöße Ermittlungen bei Beschwerden
	Ethikpartner	Überwachung der Kodexanwendung Förderung werteorientierten Verhaltens Sicherstellung der Eignung eingerichteter Strategien und Prozesse
Individuum	Vertrauensperson	Zuständigkeit für Kommunikation Anleitung
	Generalsekretär	Berichterstattung gegenüber der Leitung Schiedsfunktion bei Konflikten Überwachung der Einhaltung von Vorgaben
	Ethikbeauftragte/r	Zuständigkeit für Eidabnahme und Erklärungen Beschwerdemanagement Ermittlungen
	Ethikdirektor/in	Mitwirkung an der Urteilsfindung Aktenführung

Mischformen	Ethikausschuss & Stelle für Personalwirtschaft oder Finanzen Ethikausschuss & Compliance-Beauftragter Generalsekretär & Präsidialrat Integritätskoordinator & beratendes Fachgremium & Vertrauenspersonen Präsident & Sonderausschuss Leitungspersonal & Stelle für Rechtsfragen & Personalwirtschaft	Zuweisung von Zuständigkeiten: Umsetzung der Integritätsstrategie Überwachung der Umsetzung Empfehlungen zu Verhaltensfragen Kommunikation des Verhaltenskodex Anleitung Beratung Zuständigkeit für Erklärungen zu Interessenkonflikten Ermittlungen bei Verletzung von Verhaltensvorgaben
--------------------	--	--

Klare Zuweisung von Zuständigkeiten

Sowohl die Einrichtung dieser Stellen als auch deren Nichteinsetzung ist mit Gefahren verbunden: Bei Einrichtung einer neuen Stelle sind die übrigen Stellen geneigt, weitere Zuständigkeiten abzulehnen; bei der Verteilung der Zuständigkeit auf alle Stellen hingegen wird sich im Arbeitsalltag keine Stelle als unmittelbar zuständig betrachten.

Bedeutsam erscheint in diesem Zusammenhang (so auch die Teilnehmer des TFA&E-Seminars), dass die **Zuständigkeiten hier klar zugewiesen** sein sollten, insbesondere hinsichtlich Strategie, Aufsicht, Beratung und Steuerung. Entscheidungen sollten bereits bei Erstellung des Kodex getroffen werden.

Bei der Zuweisung von Zuständigkeiten sollten (unabhängig vom Ansatz) stets die personellen und organisatorischen Gegebenheiten berücksichtigt werden. In die Überlegungen ist zudem die **Aufbauorganisation sowie die rechtliche Stellung der ORKB** einzubeziehen. Unter Umständen empfiehlt sich die Bildung eines separaten Gremiums, das sich in prominenter Position mit relevanten Fragestellungen beschäftigt.

Hinsichtlich der Art der einzurichtenden Stellen macht Jolanta Palidaukaite¹³ deutlich, dass sich Vorgaben leichter kommunizieren und durchsetzen lassen, wenn diese von einem unabhängigen Beirat oder Gremium bzw. der Leitung mitgetragen werden und in eine entsprechende Organisationskultur eingebettet sind.

Weiterhin bestand unter den Teilnehmern des Seminars Konsens darüber, dass ORKB-Mitarbeiter in einer besonderen Risikoumgebung arbeiten und von einer Beratungsfunktion profitieren würden. Eine Trennung von beratender und vorgesetzter Stelle erscheint grundsätzlich sinnvoll.

¹³ Verhaltenskodizes für den öffentlichen Sektor in Ost- und Zentraleuropa: ein Vergleich

Kein Konsens bestand hinsichtlich der möglichen Nachteile einer zentralen Stelle für Beratung und Anleitung bzw. Steuerung und Ermittlung. Von rechtlichen Bedenken abgesehen, birgt eine solche Zentralisierung sicherlich die Gefahr, dass sich Mitarbeiter bei Vorfällen gar keine Hilfe suchen.

Die verschiedenen Vorgehensweisen werden in den im Anhang beigefügten Artikeln skizziert:

- Beim **schwedischen Rechnungshof** wurde vorrangig die Personalstelle – zusammen mit der für Rechtsfragen zuständigen Organisationseinheit – mit der Kodexverwaltung betraut. Die Personalstelle unterstützt hier die verantwortliche vorgesetzte Fachstelle. Zwar wurde die Einrichtung eines Ethikausschusses in Erwägung gezogen, doch soll nach Auffassung der ORKB **der jeweilige Fachvorgesetzte bei verhaltensbedingten Vorfällen zuständig** bleiben. Sofern Fachvorgesetzte die Annahme teilen, dass das Mitarbeiterverhalten auf die Gesamttätigkeit der ORKB Einfluss hat, ist die schwedische ORKB der Ansicht, dass eine Verlagerung der Zuständigkeit vom Fachvorgesetzten hin zu einer separaten Stelle (z. B. einem Ethikausschuss) nur in Ausnahmefällen zu rechtfertigen ist. Grund hierfür ist, dass dies das Pflichtbewusstsein des Fachvorgesetzten unterminieren und das Risiko erhöhen würde, dass Fachvorgesetzte verhaltensbedingten Vorfällen grundsätzlich weniger Beachtung schenken.
- Obwohl in den **Niederlanden** die Gestaltung der Integritätsstrategie in den Aufgabenbereich der Leitung fällt, gibt es einen **Integritätskoordinator**, der die Leitung bei der Ausgestaltung und Umsetzung unterstützt und die Entwicklung und Betreuung eines Integritätsmanagementsystems übernimmt (Maßnahmen und Organisationskultur).

Zudem wurden mehrere **Vertrauenspersonen** bestellt und mit folgenden Aufgaben betraut:

- Beratung bei ethischen Dilemmas und anderen verhaltensbedingten Fragen und Vorfällen
- Unterstützung beim Melden von Verstößen, strafbaren Handlungen und Zwischenfällen
- Aufbau eines geregelten Meldeverfahrens
- Frühwarnfunktion gegenüber der Leitung

Zuständigkeit von Fachvorgesetzten

Koordinatorfunktion

Vertrauensperson

Die Grundlagen ihrer Arbeit sind Unabhängigkeit und Anonymität sowie die absolute Vertraulichkeit der Daten.

Der Integritätskoordinator überprüft zusammen mit den Vertrauenspersonen in regelmäßigen Abständen, ob die Integritätsstrategie weiterhin zielführend ist und geeignete weiche Kontrollmechanismen in hinreichender Anzahl zum Einsatz kommen.

Sowohl die Funktion des Koordinators als auch die der Vertrauensperson ist neben den regelmäßigen Dienstpflichten zu erfüllen.

Ethikbeauftragter

- Gemäß der nationalen Strategie zum Verhalten in Organisationen und dem geltenden Pflichten- und Verhaltenskodex für den öffentlichen Sektor sowie in Anlehnung an die geltende Praxis in anderen staatlichen Stellen, hat auch die **kroatische ORKB** die Position des **Ethikbeauftragten** eingerichtet. Das Konzept entspricht dem allgemeinen Ansatz der Rechenschaftslegung im Hinblick auf die Umsetzung von Verhaltensgrundsätzen und der Förderung wertorientierten Verhaltens zwischen Kollegen sowie zwischen Belegschaft und Öffentlichkeit. Der Beauftragte ist auch Anlaufstelle und bearbeitende Stelle bei Beschwerden von Mitarbeitern, geprüften Stellen oder Bürgern sowie bei anonym eingereichten Beschwerden.

Ein von der Regierung bestellter **Ethikausschuss** überwacht die Abläufe, gibt Stellungnahmen und Empfehlungen, stellt ein geregeltes Beschwerdeverfahren sicher und prüft Beschwerden unter Hinzuziehung von Ethikbeauftragtem und Leitungspersonal.

Ethikausschuss: Beraten und Überwachen

- Aufgrund der Bedeutung und Vielzahl von Aufgaben im Bereich des Integritätsmanagements sowie der organisatorischen Komplexität hat die **rumänische ORKB** die Einrichtung eines dem Plenum nachgeordneten **Ethikausschusses** mit folgenden Funktionen beschlossen:
 - **Sensibilisierung** für wertorientiertes Verhalten und Integrität
 - **Optimierung** des Kodex
 - Prävention von **Kodexverstößen** durch Beratungsangebote und Empfehlungen
 - **Überwachung und Steuerung** von Verhalten beim Prüfungspersonal, u. a. durch Aufdeckung von Regelverstößen

Der Aufgabenbereich des Ausschusses ist sehr umfangreich und umfasst Funktionen wie etwa Beraten, Schulen, Überwachen, Evaluieren und Berichterstellen. Er nimmt Erklärungen, Berichte, Mitteilungen, Beschwerden und Umfragen entgegen und erstellt Quartals- und Jahresberichte, in denen relevante Entwicklungen nachgezeichnet werden. Jüngste Aktivitäten des Ausschusses, darunter eine intensive Beratungstätigkeit und Kommunikation gegenüber dem Prüfungspersonal, hatten Auswirkungen auf die Kodexüberarbeitung.

- Der vom Präsidenten der **brasilianischen ORKB** zur Verwaltung und Durchsetzung des Kodex eingesetzte **Ethikrat** ist im Wesentlichen ein beratendes und beaufsichtigendes Gremium. Er untersucht gemeldete Verstöße gegen Grundsätze und Regelungen des Kodex.
- In **Litauen** installierte die Leitung einen **Ausschuss** und betraute diesen mit den drei Funktionen **Beraten, Ermitteln** und **Berichten**. Dieser setzt sich aus Vertretern der Belegschaft zusammen und berät Leitung und Mitarbeiter gleichermaßen zu rechtlichen Vorgaben sowie Erklärungen zu Interessenkonflikten. Darüber hinaus ist er über Unregelmäßigkeiten und Verstöße in Kenntnis zu setzen, um seiner Funktion nachkommen zu können.
- In **Lettland** bestellt die ORKB jährlich einen Ethikbeirat, der sich aus Vertretern unterschiedlicher Organisationseinheiten zusammensetzt (Justizariat, Personalstelle, Prüfungsabteilungen etc.). Aufgabe des Beirats ist die Überprüfung eingereicherter Beschwerden und ggfs. das Hinzuziehen der Leitung. Ihm kommt auch die Funktion eines Frühwarnsystems zu.
- Die **ORKB Indonesiens** entschied sich zur Einsetzung von mehr als einer Stelle. Diese Entscheidung ist im Kontext der Gesamtstrategie zu sehen, nach der die Rechenschaftspflicht gestärkt und verhaltensbedingte Verstöße strenger geahndet werden sollen:
 - Das **Direktorium** beschließt Regelungen und setzt diese um
 - Das Integritätsmanagement fällt in den Aufgabenbereich des **Generalsekretärs**

Ethikrat als beratende Instanz

Ethikausschuss: Beraten, Ermitteln, Berichten

Mehrere Stellen

**Enge Kooperation
zwischen ORKB und
Rat für
werteorientiertes
Verhalten in der
Verwaltung**

- Eine **Aufsichtsstelle** ist zuständig für die Herausgabe des Kodex, die Durchführung von Schulungen, das Unterhalten einer Meldestelle für Hinweisgeber und Ermittlungen bei Verdachtsfällen
- Ein **Ehrenrat** – bestehend überwiegend aus externen Mitgliedern – ermittelt und entscheidet bei Verstößen
- Mindestens ein Mitglied des türkischen **Rates für werteorientiertes Verhalten in der Verwaltung** ist ein ehemaliges Mitglied des **türkischen Rechnungshofs**. Aufgabe des Rates ist die Förderung der Integritätskultur und der Aufbau eines Integritätsmanagements in der Türkei. Folgende Hauptaktivitäten verfolgt der Rat:
 - **Normierung** – durch Annahme des allgemein geltenden Pflichten- und Verhaltenskodex sowie Begutachtung und Genehmigung der von staatlichen Stellen erstellten Kodizes
 - **Aufbau einer Integritätskultur** – Herausgabe und Aktualisierung von Hinweisen, Konzeption und Durchführung von Schulungsprogrammen sowie Organisation von Aktivitäten im Rahmen einer jährlich veranstalteten „Ethikwoche“
 - **Untersuchung** gemeldeter **Kodexverstöße**

Die türkische ORKB arbeitet eng mit dem Rat zusammen und entsendet Experten in den Rat. Hierdurch lässt sich das Fachwissen und die Erfahrung des Rechnungshofes bei der Arbeit und Entscheidungsfindung des Rates einbringen. Der Rechnungshof profitiert seinerseits von den Erkenntnissen und Erfahrungen der zurückkehrenden Experten, vor allem hinsichtlich der Weiterentwicklung der eigenen strategischen Ausrichtung. Auch in Zukunft setzt der Rechnungshof auf diesen Synergieeffekt.

8. Integrität und Personalwirtschaft

Eine **auf Integrität ausgerichtete Ablauforganisation** ist wesentlich für die Schaffung einer transparenten Arbeitsumgebung, in der Redlichkeit einen hohen Stellenwert hat.

Transparente Auswahlverfahren – d. h. insbesondere die öffentliche Ausschreibung unbesetzter Stellen und klare Einstellungsanforderungen sowie die Beachtung verhaltensbezogener Normen bei der Einstellung und Beurteilung von Personal – haben sich in diesem Zusammenhang bewährt.¹⁴

Transparente Auswahlverfahren

Auf diese Prämissen stützen sich die Abläufe in zahlreichen ORKB. Transparente Auswahlverfahren sind heutzutage die Regel. Nachstehend sind die Erfahrungen einiger ORKB bei der Einstellung und Beurteilung von Personal dargelegt:

- Die **ORKB von Estland** skizziert in Einstellungsgesprächen ethische Dilemmas und bittet die Bewerber dann um Lösungsansätze. Hiermit lässt sich die Haltung der Bewerber zu bestimmten Themen ermitteln.

Verhaltensbezogene Fragen bei Einstellung

Darüber hinaus erfasst die ORKB im Auswahlverfahren Daten über den Bewerber und dessen Verhalten, etwa durch die telefonische Befragung früherer Kollegen oder Vorgesetzter.

- In der **tschechischen ORKB** werden während der Einstellungsgespräche sowohl die Fähigkeit als auch die Bereitschaft der Bewerber zur Einhaltung der grundlegenden Werte und Zielsetzungen der ORKB sowie der im Kodex niedergelegten Vorgaben bewertet.

Ferner wird zum Ende des Einstellungsprozesses psychologisches Fachpersonal hinzugezogen, welches die persönliche und intellektuelle Eignung, Leistungsbereitschaft sowie die Wertevorstellungen der Bewerber evaluiert.

- In der **slowakischen ORKB** ist die Einhaltung von Verhaltensvorgaben und deren Umsetzung eines von vier Kriterien der Leistungsbeurteilung, die zwei Bewertungen zulässt: durchschnittlich (gut) und gut mit Vorbehalten.

Verhaltensbezogene Kriterien bei der Leistungsbeurteilung

¹⁴ Vgl. *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD, 2000

Freiwillige Tests

- Die **ORKB von Litauen** führt freiwillige Tests zum Verhaltenskodex durch.

Anerkennung

- In **Spanien** hat die ORKB ein System eingeführt, in dem vorbildliches Verhalten durch öffentliche Belobigung oder Auszeichnung honoriert wird.

9. Werkzeuge und Methoden des Integritätsmanagements

Weitere Methoden des Integritätsmanagements in öffentlichen Einrichtungen zielen auf die Feststellung und Meldung von Interessenkonflikten sowie die Aufdeckung persönlicher Interessen.¹⁵

In ORKB treten hinsichtlich Prüfungstätigkeit und Entscheidungsfindung regelmäßig bestimmte verhaltensbezogene Bedenken auf, die sowohl Wertevorstellungen und Grundsätze (vor allem Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit) als auch die typischen Abläufe im Arbeitsalltag betreffen. Die Ergebnisse der TFA&E-Umfrage und der Diskussionen im TFA&E-Seminar deuten auf die folgenden typischen Problemfelder hin:

- **Interessenkonflikte**
- **Geschenke und Bewirtung**
- **Politische Neutralität**
- **Dienstliche Verschwiegenheit**

Wie oben beschrieben, haben zahlreiche ORKB einen Kodex und Schulungsangebote für Mitarbeiter in aller Regel bereits eingeführt. Klar ist auch, dass ein angemessenes Verhalten bestes Wissen und Urteilsvermögen jedes einzelnen Mitarbeiters voraussetzt. Aufgrund der Bedeutung dieses Themas für die Glaubwürdigkeit der ORKB und ihrer Arbeit ist es jedoch zudem wichtig, dass **Vorkehrungen und weitere Schritte zur Prävention von Fehlverhalten in den genannten vier Problemfeldern** ergriffen werden.

Interessenkonflikte

Interessenkonflikte können die Objektivität, Unvoreingenommenheit und Unabhängigkeit der Prüfung unterminieren, wie etwa in den folgenden typischen Fällen:

- Frühere oder gegenwärtige enge Beziehungen zu geprüften Stellen aufgrund früherer Tätigkeit bei der Stelle, familiärer Beziehungen zu Mitarbeitern oder eines freundschaftlichen bzw. langjährigen Vertrauensverhältnisses.

Typische Problemfelder

Interessenkonflikte

¹⁵ Vgl. *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD, 2000

- Beteiligungen oder Anteile an der geprüften Stelle bzw. deren Vermögen
- Aktivitäten außerhalb der ORKB, insbesondere Beratungs- oder Schulungsleistungen gegenüber geprüften Stellen

Diese Risiken kommen in kleinen ORKB eher vor und eine Risikokontrolle gestaltet sich hier schwieriger.

Vorschriften, Kodizes, Hinweise, Schulungen und Kommunikationspraktiken einer ORKB sollten an diesen Risiken ausgerichtet werden.

Angesichts der ISSAI-Vorgaben sowie der in den ORKB praktizierten Verfahren zeigt sich, dass zusätzliche Verwaltungs- und Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden sollten, wie beispielsweise:

Risikokontrollen

- Regelmäßige Risikosensibilisierung
- Einsatz von Instrumenten zur Selbstbeurteilung (z. B. Checklisten für Verwaltung und Prüfer)
- Regelmäßige Abfrage von Interessenkonflikten vor – und ggfs. auch während – einer Prüfung oder sonstigen Tätigkeiten in Form von Erklärungen
- Regelmäßige Abfrage von Vermögen und Beteiligungen
- Überwachung der Erklärungen/Offenlegungen
- Einrichtung eines Personalrotationssystems
- Nutzung des Kollegialitätsprinzips in Arbeitsabläufen und Entscheidungsfindung
- Untersagung/Regelung von Nebentätigkeiten

Schriftliche Erklärungen zur Unabhängigkeit

- Die **ORKB von Island** fordert seit einiger Zeit ihre Mitarbeiter vor Prüfungen auf, eine Erklärung zu deren Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit abzugeben. Diese wird den Prüfungsunterlagen beigelegt. Mit Abgabe dieser Erklärung geht die Pflicht einher, mittelbare oder unmittelbare Interessenkonflikte im Hinblick auf die geprüfte Stelle zu melden.

Erklärung zu Vermögen und Beteiligungen

- Über eine solche Erklärung hinaus haben die Prüfer der **rumänischen ORKB** mindestens jährlich, spätestens aber bei Veränderung der persönlichen Vermögensverhältnisse eine Erklärung über Vermögen und Beteiligungen abzugeben.

Die Erklärung erstreckt sich auf sämtliche Einkünfte, Anteile, Vermögen, Schulden, Mitgliedschaften in Organisationen und Verbänden, politische Ämter, Vertragsbeziehungen zu öffentlich geförderten Stellen sowie erhaltene Zuwendungen und Vorteile.

- In **Litauen** sind vier Erklärungen über private Beteiligungen, zur eigenen Redlichkeit und Vorschriftskonformität, zur Kodexeinhaltung sowie zur Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit einzureichen. Über die tatsächliche Einreichung wacht ein Compliance-Beauftragter.
- In den **USA** geben die Mitarbeiter eine Erklärung zur persönlichen Unabhängigkeit sowie eine Vermögensaufstellung ab. Überprüft werden diese Dokumente von vorgesetzter Stelle. Dabei ist sicherzustellen, dass die Dokumente vollständig sind und keine Anhaltspunkte für Interessenkonflikte, scheinbare Interessenkonflikte oder eine Beeinträchtigung der prüferischen Unabhängigkeit enthalten. Die Überprüfung erfolgt vor allem hinsichtlich (1) **Kapitalanlagen**, (2) **entgeltliche bzw. unentgeltliche Nebentätigkeiten**, (3) **Beschäftigung von Ehegatten** und (4) **Erstattung der Auslagen** für Konferenzen, Verbandstreffen und vergleichbare Ereignisse.

Erklärungen über die Einhaltung von Vorgaben

Überprüfung von Erklärungen und Offenlegungen

Geschenke und Bewirtung

Folgende Sachverhalte können Einfluss auf die Objektivität, Unabhängigkeit, Unvoreingenommenheit und Integrität haben:

- Zuwendungen seitens der geprüften Stelle oder Lieferanten
- Unentgeltliche Bewirtung bei Prüfungen o. ä.
- Kostenübernahme für Dienstreisen, Unterkunft oder Unterhaltungsdienstleistungen

Geschenke und Bewirtung

Verfahren bei Geschenken und Bewirtung:

- In manchen Fällen ist die Annahme von Zuwendungen und sonstigen Vorteilen grundsätzlich untersagt.
- Häufig sind einschlägige Vorschriften und Leitlinien in Gesetzen oder im Kodex zu beachten.
- In manchen Fällen dürfen unangemessene bzw. inadäquate Zuwendungen bei Prüfungen nicht angenommen werden, wobei die Auslegung dieser Begriffe Ermessensspielräume vorsehen kann.
- Einige ORKB erfassen Bewirtungsleistungen und Geschenke in Listen.

Unterschiedliche Verfahren

Beispiele

- Die **lettische ORKB** legte fest, dass Geschenke, geldwerte Vorteile oder Dienstleistungen nicht angenommen werden dürfen, sofern dies Einfluss auf die Aufgabenerfüllung haben könnte. Sollte eine solche Zuwendung angenommen worden sein, kann dies dem unmittelbaren Vorgesetzten des betreffenden Mitarbeiters, dem nächsthöheren Vorgesetzten oder der Leitung der ORKB in einem geregelten Beschwerdeverfahren zur Kenntnis gebracht werden.
- Die Mitarbeiter der **ORKB von Malta** haben ihre Integrität zu wahren und jeden Anschein eines Interessenkonfliktes zu vermeiden, indem sie die Annahme von Zuwendungen, Geldgeschenken und sonstigen Vorteilen grundsätzlich ablehnen (z. B. die Erstattung der Kosten von Dienstreisen, Bewirtung, Unterkunft oder Unterhaltungsangeboten. Zuwendungen im Rahmen der Gastlichkeit, etwa die Einladung zu Arbeitsessen, geringwertige Geschenke (z. B. Taschenkalender) oder Geschenke mit symbolischem Wert anlässlich internationaler Sitzungen in Malta oder anderen Ländern, dürfen hingegen angenommen werden. Die Annahme von Zuwendungen von beträchtlichem Wert verbietet sich grundsätzlich. Zuwendungen an die ORKB (und eindeutig nicht an den einzelnen Mitarbeiter) sind an die ORKB weiterzuleiten und deren Vermögen zuzuführen.
- Im **Vereinigten Königreich** dürfen Bewirtungsangebote angenommen werden, die im gewöhnlichen Geschäftsablauf üblich sind und so auch von der ORKB bereitgestellt werden würden. Dies betrifft Arbeitsessen oder Abendessen, sofern diese auch der geschäftlichen Besprechung dienen. Das Bewirtungsniveau sollte das von der ORKB in vergleichbaren Situationen bereitgestellte nicht überschreiten. Arbeits- oder Abendessen außerhalb der Liegenschaften des Kunden sind im Register für Geschenke und Bewirtung zu erfassen.

Politische Neutralität

Politische Neutralität

Die Resilienz gegenüber politisch motivierter Einflussnahme ist ein bedeutender Aspekt der einzuhaltenden **tatsächlichen bzw. von Dritten wahrgenommenen** politischen Neutralität – und Glaubwürdigkeit – der ORKB. ISSAI 30 stellt hierzu eindeutig fest, dass aus politischem Engagement von Prüferinnen und Prüfern bisweilen Interessenkonflikte erwachsen können.

Politisches Engagement ist Mitgliedern von ORKB regelmäßig untersagt, während für das Prüfungspersonal Vorgaben oftmals fehlen (siehe hierzu den Artikel der ORKB von Serbien). Das Thema

scheint in den Vorschriften einiger ORKB nur unzureichend behandelt. Verfassungsmäßig garantierte Rechte, wie das Recht auf politische Selbstbestimmung, Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit, können den Spielraum hier auf rein grundsatzorientierte Verhaltensvorgaben begrenzen.

Im Allgemeinen ist ein Engagement in politischen Parteien, bei Wahlen oder öffentlichen Kundgebungen vor dem Hintergrund des Gebots der politischen Neutralität kritisch zu sehen.

Dienstliche Verschwiegenheit

Bisweilen wird die Unterzeichnung einer Verschwiegenheits- oder Verpflichtungserklärung gefordert. Zudem sieht ISSAI 30 vor, dass die bei Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse nicht an Dritte weitergegeben werden dürfen – außer im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Berichterstattung.

Immer häufiger unterliegen ORKB sowie das Prüfungspersonal selbst gesetzlichen Bestimmungen zur Informationsfreiheit und Transparenz in der öffentlichen Verwaltung. In zahlreichen Ländern wurden jüngst Vorschriften zum Schutz von Hinweisgebern erlassen, die ebenfalls Anwendung auf das Personal von ORKB finden.

Das Spannungsfeld zwischen der Verpflichtung zur dienstlichen Verschwiegenheit und dem (ggfs. gesetzlich verankerten) Transparenzgebot stellt zunehmend eine Herausforderung für Prüfungspersonal und andere Mitarbeiter dar. Auch dieser Bereich ist durch die ORKB zu regeln.

Sonstige verhaltensbezogene Fragestellungen

Sonstige Fragestellungen sind solche, die sich auch in anderen staatlichen Stellen außerhalb der externen Finanzkontrolle ergeben können, z. B.:

- Nutzung staatlichen Eigentums
- Belästigung/Mobbing
- Spesenabrechnungen
- Die **ungarische ORKB** hat ausführliche Regeln zur Verwaltung staatlichen Eigentums erlassen.
- Der **EuRH** hat zum Thema Belästigung am Arbeitsplatz neben einer eigenen Rubrik im Intranet regelmäßige Informations- und Bildungsangebote eingerichtet und einzelne Mitarbeiter als Ansprechpersonen bestellt.

Dienstliche Verschwiegenheit

Sonstige verhaltensbezogene Fragestellungen

- In **Spanien** wurde ein Beschwerdeverfahren für Schikane und Belästigung am Arbeitsplatz eingerichtet.

10. Verhaltenssteuerung und Evaluation

Zu den Aufgaben des Integritätsmanagements zählt nicht nur die Aufstellung von Verhaltensnormen, sondern auch die Überwachung ihrer Einhaltung.¹⁶

Eine **Selbstbewertung**, die **Überprüfung interner Kontrollen** und die **Prüfung durch eine externe Stelle** kann zu Zwecken der Überwachung, Optimierung oder Stärkung der Rechenschaftslegung jährlich bzw. bei Bedarf erfolgen.

Wie oben angemerkt werden solche Ansätze nur selten von ORKB umgesetzt oder genutzt, obwohl Werkzeuge wie **IntoSAINT**, **iCATs**, **PMF** und **Peer Reviews** verfügbar sind.

Die TFA&E hat die folgenden Ergebnisse zur Managementevaluation zusammengetragen:

- **IntoSAINT** kommt bei einigen ORKB zum Einsatz. Das Tool ist als Werkzeug zur Selbstbewertung entwickelt worden, wird jedoch überwiegend zur Sensibilisierung in Verhaltensfragen sowie mit dem Ziel der institutionellen Evaluierung und Optimierung genutzt.

IntoSAINT

Wie oben bereits ausgeführt, zeigt der bisherige Einsatz von IntoSAINT, dass das Integritätsrisiko selten strukturiert bewertet wird und die Einrichtung einer Integritätsstrategie häufig empfohlen wird. Ferner sind Risiken mit potenziellen Auswirkungen auf die Unabhängigkeit sehr ernst zu nehmen, und die zu ‚weichen Kontrollen‘ gemachten Empfehlungen unterstreichen die Bedeutung etwa von Fairness, Kommunikation, Leitungsverantwortung und Übersichtlichkeit.

- Der Einsatz von IntoSAINT zeigte für die **ORKB der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** und **Indonesiens** folgende Bedarfe: Aufbau einer Integritätsstrategie, Neuordnung von Funktionen, Ausbau der Schulungsangebote, Aufbau eines Meldewesens und Einrichtung bzw. Verbesserung des Systems zur Kontrolle und Überwachung.

¹⁶ Vgl. *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD, 2000

**Interne
Untersuchung des
Arbeitsklimas**

- Die Innenrevision der **bulgarischen ORKB** hat das **Arbeitsklima nach Maßgabe der berufspraktischen Vorgaben für die Interne Revision untersucht**. Dabei wurde festgestellt, dass hinsichtlich Meldewesen, Erklärungsintervallen, Schulungen, Disziplinarverfahren, Sensibilisierung und Überwachung Optimierungsbedarf besteht.

**Prävention von
Fehlverhalten**

- Die Innenrevision der **tschechischen ORKB** führte nach einer Risikoanalyse eine **Prüfung der Mechanismen zur Prävention betrügerischer und korrupter Handlungen durch (einschließlich Beschwerdeverfahren)**. Sie kam zu dem Schluss, dass diese zwar griffen, jedoch Optimierungsbedarf hinsichtlich Schulungsangebot, Meldewesen, Prävention und Aufdeckung betrügerischer und korrupter Handlungen sowie Verfahren bei externen Beschwerden bestand.

Optimierungsbedarf:

- **Integritätsstrategie**
- **Sensibilisierungs- und Schulungsangebote**
- **Instrumente zur Ermittlung und Ahndung von Fehlverhalten**

Die Umsetzung von Integritätsstrategien, der Ausbau von Sensibilisierungs- und Schulungsangeboten sowie die Einrichtung von Instrumenten zur Ermittlung und Ahndung von Fehlverhalten scheinen regelmäßig als Empfehlungen ausgegeben zu werden.

11. Verhaltenssteuerung und Aufdeckung von Fehlverhalten

Trotz des Vorrangs des Präventionsgedankens sollte stets **sichergestellt sein, dass Fehlverhalten aufgedeckt und geahndet wird**. Dies ist Gegenstand der letzten Stufe des Integritätsrahmens und ein zentraler Aspekt der Organisationsführung.¹⁷

Bei einem Verstoß haben Behörden, öffentliche Stellen und ORKB in aller Regel **disziplinarrechtliche Mittel** an der Hand, um diesen zeitnah, angemessen und unter Wahrung eines fairen Prozesses zu ahnden. Regelungen zu Ermittlungsvorgehen, Strafbemessung und Gerichtsbarkeit sind meist festgeschrieben.

Die Möglichkeit zur Verfolgung und Ahndung setzt allerdings die **Feststellung eines Verstoßes** voraus. Zur Aufdeckung nutzen Organisationen und Leitungsverantwortliche häufig eigene Verwaltungs- und Kontrollverfahren, wobei der Meldeweg über den Fachvorgesetzten, das Integritätsmanagement oder eine andere zuständige Person zu bevorzugen ist.

Meldewesen

Klare und transparente **Verfahren zur Meldung von Vorfällen und zum Schutz von Hinweisgebern** tragen zur Aufdeckung bei und werden daher weltweit zur Einführung empfohlen. Wie im vorherigen Kapitel erwähnt, liegen hier auch die Schwachstellen bei einigen ORKB, was nach Auffassung der TFA&E-Seminarteilnehmer eine weitere Verfolgung des Themas erforderlich macht. Etwa 50 Prozent der Teilnehmer an der TFA&E-Umfrage gaben an, relevante Verfahren und Prozesse bereits eingerichtet zu haben.

Im vorliegenden Dokument enthaltene Beispielfälle:

- Meldewesen des **britischen Rechnungshofs**
- Fragebögen und Feedback-Umfragen des **britischen Rechnungshofs**
- Hotline-System des **koreanischen Rechnungshofs**

¹⁷ Vgl. *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD, 2000

Bleibt zu erwähnen, dass in den Ausführungen der niederländischen ORKB zu Vertrauenspersonen und solchen zu Ethikbeauftragten oder Ethikausschüssen einiger anderer ORKB auch **Mechanismen zur vertraulichen oder anonymen Meldung von Fehlverhalten** beschrieben werden. Beispielhaft ist hier **Lettland** zu nennen, wo Beschwerden *unmittelbar von einem Ausschuss entgegengenommen* werden. Mit anderen Worten, ein Mitarbeiter der ORKB, eine geprüfte Stelle oder eine sonstige Organisation bzw. Person, deren Interessen unmittelbar durch die Handlungen eines ORKB-Mitarbeiters verletzt wurden, kann sich direkt an diesen wenden. Einschlägige Vorschriften hierzu können über die Website der ORKB abgerufen werden.

Ferner ist es in ORKB mit Ethikbeauftragtem oder Ethikausschuss üblich, dass **Ermittlungen** im Rahmen eines fairen Verfahrens durchgeführt werden. In Indonesien hat der hier eingesetzte Ethikrat sogar das Recht, Urteile zu verkünden. Im Allgemeinen sind Ermittlungsverfahren und Sanktionsmöglichkeiten jedoch bereits durch allgemeines Disziplinarrecht hinreichend geregelt.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die **Erfahrungen aus der Bearbeitung von Einzelfällen die Grundlage für systemische Verbesserungen und letztlich die Prävention verhaltensbedingter Vorfälle liefern können.**



Abkürzungen

EuRH: Europäischer Rechnungshof

EU: Europäische Union

EUROSAI: Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden

iCATs: Werkzeug zur Messung der Einhaltung von ISSAI-Vorgaben

INTOSAI: Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden

IntoSAINT: Werkzeug zur Selbstbewertung von ORKB

ISSAI: Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden

IDI: Entwicklungsinitiative INTOSAI

OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

PMF: Instrument zur Bewertung der staatlichen Leistungskontrolle

ORKB: Oberste Rechnungskontrollbehörde

TFA&E: Task Force Prüfung & Ethik

UK: Vereinigtes Königreich

USA: Vereinigte Staaten von Amerika

MITGLIEDER DER TASK FORCE PRÜFUNG & ETHIK

Portugal (Vorsitz)	Tribunal de Contas
Albanien	Kontrolli i Lartë i Shtetit
EuRH	Europäischer Rechnungshof
Frankreich	Cour des comptes
Island	Ríkisendurskoðun
Italien	Corte dei Conti
Kroatien	Državni ured za reviziju
Malta	National Audit Office
Die Niederlande	Algemene Rekenkamer
Nordmazedonien	Државен завод за ревизија
Polen	Najwyższa Izba Kontroli (NIK)
Rumänien	Curtea de Conturi
Russische Föderation	Счетная палата Российской Федерации
Serbien	Državna revizorska institucija
Slowenien	Računsko sodišče
Spanien	Tribunal de Cuentas
Ungarn	Állami Számvevőszék
Tschechische Republik	Nejvyšší kontrolní úřad
Türkei	Sayıstay Başkanlığı
Zypern	Audit Office

