



HINWEISE ZUR UMSETZUNG DER ISSAI 30 (INTOSAI Pflichten- und Verhaltenskodex)

*Leitfaden für Oberste
Rechnungs-
kontrollbehörden*

**EUROSAI
Mai 2017**

www.eurosai-tfae.tcontas.pt

Vorwort

Aufgabe der staatlichen Finanzkontrolle ist die Optimierung der öffentlichen Mittelverwaltung und die Stärkung des Vertrauens von Interessenträgern.

Um Staat und Verwaltung für ihr Handeln zur Rechenschaft zu ziehen, ist jede Oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) gehalten, unabhängig, transparent und integer vorzugehen, qualitativ hochwertige Arbeit zu leisten und die Ordnungsmäßigkeit der Mittelbewirtschaftung zu sichern. Eine unabhängige und professionelle ORKB hat die Anforderungen, die sie an die geprüften Stellen stellt, selbst mit Leben zu füllen und mit gutem Beispiel voranzugehen.

Vor diesem Hintergrund ist die Stärkung der Verhaltensgrundsätze für eine wirksame Aufgabenwahrnehmung von wesentlicher Bedeutung. Unterstrichen wird dies in den allgemeinen Grundsätzen und Normen der INTOSAI wie beispielsweise der ISSAI 12. Auch in der neu überarbeiteten und vom INCOSAI 2016 in Abu Dhabi beschlossenen ISSAI 30 wird dieser Anspruch deutlich hervorgehoben. Insofern stellt die Umsetzung des überarbeiteten INTOSAI Pflichten- und Verhaltenskodex die externe Finanzkontrolle nun vor eine bedeutende Aufgabe.

EUROSAI hat die **Task Force Prüfung & Ethik (TFA&E)** unter anderem eingerichtet, um die europäischen Rechnungshöfe bei der Förderung wertorientierter Verhaltensweisen zu unterstützen.

Im Zeitraum 2012-2014 hat die Task Force in einer Umfrage erhoben, wie die Rechnungshöfe mit Verhaltensfragen umgehen. Die ermittelten Verfahren wurden anhand geltender Normen und OECD-Empfehlungen ausgewertet und im Dokument **„Hinweise zur Verbesserung des Integritätsmanagements in ORKB“ (Teil I und II)** veröffentlicht. Im Zeitraum 2014-2017 hat sich die Task Force zur Umsetzung des Ziels **„Ethisches Verhalten als Grundlage für die externe Finanzkontrolle fördern“** aktiv in die Überarbeitung der ISSAI 30 eingebracht und legt nun das vorliegende Dokument vor, das als Richtschnur für die Umsetzung des überarbeiteten INTOSAI Pflichten- und Verhaltenskodex dienen soll.

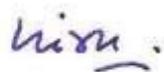
Der vorliegende Leitfaden umfasst und vervollständigt die im vorherigen Dokument der Task Force enthaltenen Informationen und berücksichtigt die überarbeitete ISSAI 30 sowie den in den Kommentaren zum Arbeitsentwurf zum Ausdruck gekommenen Bedarf. Er versteht sich als offenes Dokument, das mit den Überlegungen, Erfahrungen und Erkenntnissen der ORKB zur Umsetzung der überarbeiteten Norm ergänzt werden kann.

Enthalten sind nützliche und interessante Informationen, mit denen die Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen gestärkt werden können.

Mein Dank gilt allen Mitgliedern der Task Force für ihre inhaltlichen Beiträge und vor allem dem Europäischen Rechnungshof für die Projektkoordinierung.

Wir freuen uns, mit der Vorlage dieses innovativen Leitfadens ein wesentliches Ziel unserer Task Force erreicht zu haben und wünschen uns, dass er für die externe Finanzkontrolle und die Öffentlichkeit von Nutzen sein wird.

Mai 2017



Vitor Caldeira

Vorsitzender EUROSAI Task Force Prüfung und Ethik
Präsident des portugiesischen Rechnungshofes

INHALT

Einführung

Teil A: Ansatz für die Einführung eines Integritätssystems

Teil B: Alternativen und bewährte Verfahren bei der Umsetzung der einzelnen Komponenten des Integritätssystems

- Pflichten- und Verhaltenskodex
- Leitungsentagement
- Anleitung
 - Sensibilisierung und Schulungsmaßnahmen
 - Beratung
 - Ethische Dilemmas
- Verhaltensbezogenes Management
 - Personalwirtschaft: Personalgewinnung
 - Personalwirtschaft: berufliche Entwicklung
 - Abwägen zwischen Verschwiegenheitspflichten und Transparenz
- Überwachung
 - Interessenkonflikte
 - Rotationsverfahren
 - Politische Neutralität
 - Geschenke und Bewirtung
 - Meldeverfahren für Hinweisgeber
 - Instrumente für die begleitende Kontrolle

Anhang 1: Weiterführende Literatur: bewährte Verfahren in verschiedenen Bereichen

Anhang 2: bedeutende Verhaltensweisen und Maßnahmen für eine integre Führung

Anhang 3: individuelle ethische Dilemmas und einschlägige Fragen

Anhang 4: Entscheidungshilfe für die Lösung ethischer Dilemmas

Anhang 5: Beispiele für Interessenkonflikte

Anhang 6: Checkliste zur Selbsteinschätzung bei Geschenken und Bewirtung

Modellbehörde

Prinzipien- und Wertekanon

Institutionelle Perspektive

EINFÜHRUNG

Aufgabe von Rechnungshöfen ist es, konkrete Veränderungen in der Lebenswirklichkeit von Bürgerinnen und Bürgern anzustoßen. Sie sind Modellbehörde und haben Vorbildfunktion - insbesondere auch im Hinblick auf ein werteregetragenes und wertschätzendes Miteinander. Rechnungshöfe sollten daher ihre Tätigkeit auf Integrität, Transparenz und Rechenschaftslegung stützen und die Einhaltung universeller Verhaltensgrundsätze sowie des Pflichten- und Verhaltenskodex der INTOSAI sicherstellen¹.

Der Pflichten- und Verhaltenskodex der INTOSAI (ISSAI 30) beschreibt einen Prinzipien- und Wertekanon, basierend auf den folgenden Elementen, der den ORKB und ihren Mitarbeitern als Richtschnur bei Arbeitsabläufen und Entscheidungsfindung dienen soll²:

Integrität: Rechtschaffenes, verantwortungsbewusstes Handeln nach Treu und Glauben und im öffentlichen Interesse

Unabhängigkeit und Unparteilichkeit: Ausübung fachlichen Ermessens frei von äußerer Einflussnahme bzw. Sachverhalten, die als solche ausgelegt werden könnten, sowie unparteiisches und unvoreingenommenes Handeln

Fachkompetenz: Aufbau und Vertiefung erforderlicher Fachkenntnisse und Fertigkeiten sowie sorgfältige Aufgabenwahrnehmung unter Beachtung der geltenden fachlichen Normen

Professionelles Verhalten: Einhaltung geltender Gesetze, Vorschriften und Vereinbarungen sowie Unterlassung von Handlungen, die dem Ansehen der ORKB schaden könnten

Verschwiegenheit und Transparenz: Angemessener Geheimschutz in Abwägung zur Notwendigkeit von Transparenz und Rechenschaftspflicht

Der 2016 überarbeitete Kodex soll die ORKB bei der Einführung eines neuen Integritätsansatzes unterstützen:

- Er nimmt eine *institutionelle* Perspektive ein und zielt somit nicht nur auf das Prüfungspersonal ab, sondern auf alle, die für oder im Namen einer ORKB tätig werden, einschließlich aller Mitarbeiter und Führungskräfte.
- Er behandelt schwerpunktmäßig den *Auftrag* der externen Finanzkontrolle, ein respektvolles Verhalten und bestimmte Werte zu fördern und sicherzustellen.
- Er kann auf alle Rechnungshofmodelle angewandt werden, unabhängig davon, ob die ORKB der Legislative zuzuordnen ist (parlamentarisches Modell), Teil der Judikative ist (Gerichtsmodell), monokratisch oder kollegial aufgebaut ist (z. B.

¹ ISSAI 12

² ISSAI 30, 9

Grundsätzliche Aufgaben

Richterkollegium, Senat) oder sonstige Mischformen vorliegen (z. B. monokratische Struktur mit kollegialer Rechtsprechung)³.

- Unterschieden wird zwischen *Vorgaben*, die auf institutioneller und individueller Ebene grundsätzlich zu erfüllen sind und *Umsetzungshinweisen*, die Empfehlungscharakter haben.

Gemäß ISSAI 30 haben ORKB zur Sicherung eines werteorientierten Verhaltens folgende Aufgaben:⁴

- Einen Pflichten- und Verhaltenskodex beschließen, einführen und veröffentlichen
- Verhaltensfragen eine hohe Priorität einräumen und eine integre Organisationskultur fördern
- Dafür Sorge tragen, dass die Führungskräfte eine Vorbildfunktion einnehmen und bestimmte Werte in die Institution tragen und vorleben
- Größten Wert auf die Einhaltung bestimmter Werte durch Mitarbeiter und externe Auftragnehmer legen und Handreichungen zur Förderung der Werte anbieten
- Ein Kontrollsystem zur Risikoerkennung einrichten
- Lösungsverfahren für kollidierende Wertevorgaben einrichten

Leitlinien für die Praxis

Das vorliegende Dokument enthält praktische Hinweise und soll als praxisbezogene Leitlinie bei der Anwendung der ISSAI 30 dienen.

In **Teil A** wird ein Ansatz für die Einführung eines Integritätssystems vorgestellt.

In **Teil B** werden zentrale Aspekte der einzelnen Kontrollkomponenten behandelt und insbesondere konkrete Alternativen und bewährte Herangehensweisen präsentiert. Die Darstellung ist jedoch nicht erschöpfend und sollte anhand der praktischen Erfahrungen bei der Anwendung der ISSAI 30 regelmäßig ergänzt bzw. fortgeschrieben werden.

Weiterführende Literatur, Beispiele, Instrumente

Anhang 1: Weiterführende Literatur: bewährte Verfahren in verschiedenen Bereichen

Anhang 2: Zentrale Verhaltensweisen und Maßnahmen für eine integre Führung

Anhang 3: Ethische Dilemmas und einschlägige Fragestellungen

Anhang 4: Entscheidungshilfe für die Lösung ethischer Dilemmas

Anhang 5: Beispiele für Interessenkonflikte

Anhang 6: Checkliste zur Selbsteinschätzung bei Geschenken und Bewirtung

³ SAI PMF (Instrument für die Begutachtung der ISSAI-Konformität), 3.3

⁴ ISSAI 30, 12

TEIL A: ANSATZ FÜR DIE EINFÜHRUNG EINES INTEGRITÄTSSYSTEMS

Eine zentrale Empfehlung der ISSAI 30 im Hinblick auf die Förderung und Sicherung wertorientierten Verhaltens ist die **Einführung eines Integritätssystems**.

Dieses umfasst spezifische und geeignete Strategien, Maßnahmen und Verfahren zur Steuerung, Verwaltung und Überwachung von Verhalten.⁵

Es ist davon auszugehen, dass für eine auf Dauer angelegte Verhaltenssteuerung und den Aufbau einer Integritätskultur nachhaltige und nicht nur punktuelle Bemühungen erforderlich sind. Zudem wird ein Gesamtkonzept benötigt, bei dem zahlreiche Instrumente, Maßnahmen, Verwaltungsabläufe und Akteure systematisch ineinandergreifen bzw. zusammenwirken. Eine Integritätsstrategie ist ein wirkungsvolles Mittel zur Errichtung eines Systems ineinandergreifender Einzelkomponenten. Gleichzeitig ist sie sichtbarer Ausdruck einer Integritätskultur (in der hinreichend Zeit und Mittel vorhanden sind, um Verhaltensfragen zu priorisieren) sowie ein wichtiger Beitrag zum wertorientierten Verhalten.

Ein solches System kann entweder separat aufgebaut werden oder in das bestehende interne Kontrollsystem integriert werden. Letztlich aber sind drei Hauptanforderungen zu erfüllen:

- Es beinhaltet konkrete integritätsbezogene Strategien, Maßnahmen und Verfahren.
- Es deckt alle wesentlichen Komponenten ab: Steuerung, Verwaltung und begleitende Kontrolle.
- Es sollte in die Ablauf- und Aufbauorganisation eingebettet sein.

Wesentliche Komponenten des Integritätssystems sind:⁶

- **Pflichten- und Verhaltenskodex**
- **Leitungsengagement und Vorbildfunktion**
- **Anleitung**
- **Verhaltensbezogenes Management**
- **Überwachung**

Als **Orientierung** für wertorientiertes Verhalten gelten das Leitbild und die Verhaltensnormen, so u. a. der Pflichten- und Verhaltenskodex, ein ausgeprägtes Engagement der Führungskräfte sowie die Entwicklung eines professionellen Arbeitsverständnisses beispielsweise durch Aus- und Fortbildung sowie Beratungsleistungen.

⁵ ISSAI 30, 13

⁶ ISSAI 30, 14

Verhaltensbezogenes **Management** umfasst Strategien und Verfahren, die darauf abzielen, eine ordnungsgemäße und unvoreingenommene Personalauswahl sowie objektive Maßstäbe bei Beförderungen und Bezügen sicherzustellen. Ziel ist ein Beitrag zur gesellschaftlichen Anerkennung.

Überwachung braucht einen wirksamen rechtlichen Rahmen, in dem grundlegende Verhaltensnormen, eine effektive Rechenschaftslegung durch interne und externe Kontrolle, Durchsetzungsverfahren und - um Bürgerbeteiligung und öffentliche Kontrolle zu erleichtern - transparente Methoden für den Zugang zu öffentlichen Informationen festgelegt werden.

Das von der Task Force erstellte Dokument „**Hinweise zur Verbesserung des Integritätsmanagements in ORKB**“ (Teil I und II) sowie Teil B und die Anhänge des vorliegenden Leitfadens enthalten konkrete Maßnahmen und Verfahren zur Umsetzung der einzelnen Komponenten.

Im Folgenden werden Grundprinzipien dargelegt, die bei der Systemgestaltung zu beachten sind.

Bei der Einrichtung eines Integritätssystems **sollten zunächst die eigene Organisationskultur sowie das rechtliche und soziale Fundament betrachtet werden.**⁷

Abhängig von den geltenden moralischen Werten und den rechtlichen Rahmenbedingungen gibt es beim Thema Ethik unterschiedliche Definitionen und Ansätze. Ausgangspunkt für die Entwicklung integritätsfördernder Rahmenbedingungen ist jedoch ein **einheitliches und gemeinsames Verständnis des Integritätsbegriffs innerhalb der ORKB**. Dies bedeutet, dass Rechnungshöfe bei Verhaltensfragen den Gesamtzusammenhang einbeziehen und länderspezifische bzw. kulturelle Gepflogenheiten sowie die nationale Gesetzgebung Rechnung tragen sollten. Dabei sind auch das Handlungsumfeld, der Auftrag und die Werte der Institution einzubeziehen sowie Berührungspunkte mit dem rechtlichen Rahmen und den geltenden Prüfungsnormen zu ermitteln.

Besonderes Augenmerk sollte auch auf **die klare Unterscheidung zwischen Verhaltensnormen und gesetzlichen Pflichten** (zwingendes Recht vs. Richtschnur, Empfehlung etc.) gelegt werden, da sich dies auf die Frage der Durchsetzung bestimmter Verhaltensweisen auswirkt.

Entscheidend ist zum einen die **Ermittlung des Fehlerrisikopotenzials** des Integritätssystems und zum anderen die Ableitung erforderlicher Maßnahmen zu deren Minderung. Zudem sollten - auch zur Vermeidung einer zu abstrakten Vorgehensweise - durch praxisnahe Fallbeispiele mögliche Schwierigkeiten und ethische Dilemmasituationen antizipiert werden. Es obliegt der Leitung und den Führungskräften, eine gründliche Bestandsaufnahme des Umfeldes vorzunehmen, um darauf aufbauend ein

⁷ ISSAI 30, 16

Partizipativer Ansatz

gemeinsames Verständnis von wertorientiertem Verhalten und Integrität innerhalb der ORKB zu etablieren.

Von Bedeutung ist zweitens **die Einbindung des Personals**.⁸

Die Durchsetzung wertorientierten Verhaltens hängt letztlich vom Verhalten der Führungskräfte und Mitarbeiter ab. Daher sollten von Anfang an alle in den Aufbau des Integritätssystems einbezogen werden.

Dies bedarf eines partizipativen Vorgehens mit Personalumfragen, Online-Befragungen, Fokus- oder Arbeitsgruppen, IntoSAINT-Workshops etc.

Um bestimmte Werte durchzusetzen, sollte zudem der Informationsfluss im Haus sichergestellt sein. Voraussetzung ist demnach eine geeignete Kommunikationsstrategie und regelmäßige Personalversammlungen.

Dabei sind eine aufgeschlossene Herangehensweise und eine offene und konstruktive Gesprächsatmosphäre von besonderer Bedeutung.

Transparenzgebot

Drittens sollte das **Transparenzgebot**⁹ eingehalten und über relevante Vorfälle berichtet werden.

Bewährt hat sich etwa die Einrichtung eines Transparenzportals im Inter- bzw. Intranet, wodurch ein zweckdienlicher interner und externer Kommunikationsfluss sichergestellt ist. Über das Portal können relevante Informationen eingesehen werden (z. B. Vermögensaufstellungen, Erklärungen über Nebentätigkeiten von Führungskräften, Vorgaben bei Zuwendungen, Methoden und Regelungen zur Personalbeschaffung, Daten zum Vergütungssystem, Beauftragung von Dritten). Es sollte auch möglich sein, die Portalinformationen zu teilen und weiterzugeben.

Vor allem aber sollte das Integritätssystem auf einer umfassenden Strategie beruhen, mit der **organisationspezifische Schwachstellen angegangen und entsprechende Risiken gemindert werden** können. Jede ORKB agiert in einem anderen Umfeld und hat ihre eigene Organisationskultur und Funktionsweise. Je nach Situation kann daher auch eine Kombination unterschiedlicher Verfahren sinnvoll sein.

Fundierte Strategie zur Gestaltung des Integritätssystems

Für ein strukturiertes Vorgehen bei der Gestaltung, Bewertung und Erarbeitung einer Integritätsstrategie kann IntoSAINT genutzt werden. Das Tool zur Selbstbewertung wurde vom niederländischen Rechnungshof entwickelt. Hiermit lassen sich Anfälligkeit und Widerstandsfähigkeit der ORKB bewerten und Empfehlungen zum optimalen Umgang mit integritätsbezogenen Themen erarbeiten. Auf dieser Grundlage kann dann ein Aktionsplan zur Erarbeitung einer umfassenden und in sich schlüssigen Integritätsstrategie erarbeitet werden.

⁸ ISSAI 30, 17 und 70a

⁹ ISSAI 30, 17

TEIL B: ALTERNATIVEN UND BEWÄHRTE VERFAHREN BEI DER UMSETZUNG DER EINZELNEN KOMPONENTEN DES INTEGRITÄTSSYSTEMS

1. PFLICHTEN- UND VERHALTENSKODEX¹⁰

Kernstücke eines Integritätssystems sind neben einem Leitbild der Pflichten- oder Verhaltenskodex sowie die Verhaltensnormen.

Der Kodex ist eine Möglichkeit, das gemeinsame Verständnis für erwartbare Verhaltensweisen zu dokumentieren. Dieser gibt Ziele vor, dient als Verhaltensorientierung und fördert positive Verhaltensmuster.

Daher sollten ORKB basierend auf den Anforderungen der ISSAI 30 über einen eigenen Pflichten- bzw. Verhaltenskodex verfügen.

Die von der Task Force zusammengetragenen „Hinweise zur Verbesserung des Integritätsmanagements in ORKB“ (Teil II) enthalten ein ausführliches Kapitel über Pflichten- und Verhaltenskodizes. Hierin werden insbesondere die verschiedenen Kodexarten sowie deren Funktionen und Zielsetzungen näher beleuchtet.

So sind Kodizes bisweilen wenig umfangreich und beschreiben lediglich zentrale Werte, während andere sehr ins Detail gehen. Inhaltlich werden regelmäßig folgende Punkte abgehandelt:

- Wertevorstellungen und Grundsätze
- Angestrebtes Verhalten
- Beispiele für ethische Dilemmas und Gefahrensituationen wie z. B. Interessenkonflikte, politische Neutralität, Geschenke und Bewirtung
- Regelungen zum Umgang mit Fehlverhalten

Eine allgemeingültige Aussage über den erforderlichen Grad der Ausführlichkeit kann nicht ohne weiteres getroffen werden.

Ausschlaggebend sind hier etwa die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die grundlegende Zielsetzung - also letztlich die Frage, ob der Kodex anleitenden, empfehlenden oder normativen Charakter haben soll. Häufig werden verschiedene Ansätze kombiniert. Beispiele hierzu finden sich im oben genannten Dokument der Task Force sowie unter Anhang 1.

ISSAI 30 verfolgt einen institutionellen Ansatz, wonach der Kodex für das gesamte Personal einer ORKB gelten sollte, nicht nur für bestimmte Berufsgruppen. Er sollte zudem auch für abgeordnetes Personal und von der ORKB hinzugezogene Sachverständige oder Dritte gelten.

¹⁰ ISSAI 30, 12 (a), 15-17

Konzeption	<p>Genauso bedeutend wie das Dokument selbst ist das Verfahren zu seiner Erstellung. Dabei sollte das Personal aller Organisationsebenen eingebunden und das Transparenzgebot beachtet werden sowie Engagement und Eigenverantwortung sichergestellt sein. Das oben genannte Dokument beschreibt Erfahrungen und hilfreiche Ansätze für die Erstellung bzw. Überarbeitung eines Kodex.</p>
Kommunikation	<p>Um Wirkung zu entfalten, sollte der Kodex den Adressaten nachhaltig kommuniziert werden. Kommunikation ist während des gesamten Lebenszyklus des Kodex (Erstellung, Einführung, Anwendung und ggfs. Überarbeitung) ein entscheidender Erfolgsfaktor.</p>
Veröffentlichung	<p>Die Verfügbarkeit des Kodex ist aus Kommunikations- und Anwendersicht von großer Bedeutung. Nur ein frei zugänglicher Kodex kann die Glaubwürdigkeit einer ORKB untermauern, insbesondere gegenüber ihren Interessenträgern (v. a. der Öffentlichkeit). Gemäß ISSAI 20 und 30 sollte er daher auch veröffentlicht werden.</p>
Verpflichtung	<p>Sich dem Kodex verpflichtet zu erklären, ist ebenfalls eine wirkungsvolle Art und Weise, diesen zu fördern und für dessen Inhalte zu werben. Häufig angewandte Methoden sind hierfür:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unterzeichnung einer Erklärung bzw. Eid bei Stellenantritt hinsichtlich der Einhaltung des Kodex • Regelmäßige, meist jährliche Erklärung über die Einhaltung von Verhaltensvorgaben • Verpflichtungserklärung bei jedem Prüfungsverfahren <p>Meist werden ergänzend zu vorhandenen Orientierungshilfen auch Schulungsmaßnahmen genutzt, um die Inhalte zu vermitteln und so das Bewusstsein für werteorientiertes Verhalten zu stärken.</p>
Der Kodex allein ist unzureichend	<p>Allein das Vorliegen eines Kodex ist allerdings unzureichend. Zwar ist ein Kodex Grundlage eines jeden Integritätssystems, aber das Integritätssystem ist ohne strategisch geplante Umsetzung des Kodex nicht funktionsfähig.</p>
Führung ist beim Aufbau einer integritätsfördernden Organisationkultur entscheidend	<p style="text-align: center;">2. LEITUNGSENGAGEMENT¹¹</p> <p>Aufgabe der Leitung ist es, ein Leitbild, Anreize und eine Zielrichtung vorzugeben. Führungskräfte sollten sich mit Verhaltensfragen befassen und diesem Problemfeld aktiv zuwenden.</p> <p>Zudem sollten sie mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie den festgelegten Werten und dem Verhalten der Mitarbeiter und Führungskräfte Priorität einräumen. Konkret sollte dies durch anschauliches und</p>
Vorbildfunktion	

¹¹ ISSAI 30, 18

Transparenz

exemplarisches Verhalten, durch die an die Mitarbeiter gestellten Anforderungen, eine Priorisierung des Themas sowie eine angemessene Mittelausstattung ausgedrückt werden.

Keine Interessenkonflikte

Die Führungskräfte betreffende Verhaltensfragen sollten nach Innen und Außen transparent kommuniziert werden. Dazu gehört insbesondere die Offenlegung von Daten zu Bezügen, Privilegien, Nebentätigkeiten und Beteiligungen (auch die der Ehegatten und Partner). Es hat sich **bewährt**, diese Daten über ein im Intra- bzw. Internet verfügbares Transparenzportal zugänglich zu machen.

Für Führungskräfte sollten konkrete Verfahren zur Genehmigung von Nebentätigkeiten während und nach der Amtszeit gelten. Um etwaige Interessenkonflikte zu vermeiden, sollten strenge und öffentlich zugängliche Vorgaben gelten. **Bewährt hat sich folgende Vorgehensweise:**

- Verbot entgeltlicher Tätigkeiten (ist eine Nebentätigkeit gesetzlich zulässig, ist sie zu begründen und die Vergütung anzugeben)
- Es darf sich nicht um Themen bzw. Angelegenheiten handeln, die den Mitarbeiter in Widerstreit mit den dienstlichen Prüfungsaufgaben bringen bzw. dem Ansehen der ORKB abträglich sein könnten
- Die dienstliche Aufgabenerfüllung darf nicht beeinträchtigt sein
- Die Genehmigung obliegt einem zuständigen Gremium bzw. Ausschuss

Führungskräfte und Mitarbeiter sollten an den von der ORKB ausgerichteten Veranstaltungen und Schulungsangeboten teilnehmen.

Schulung

Für Führungskräfte sollten zudem eigene Schulungen angeboten werden. **Bewährte Verfahren** sind hier: Integritätsschulungen für Führungskräfte mit praktischen Fallbeispielen (Checklisten, Dilemmas, konkrete Erfahrungen usw.), ein Integritätsmodul für neue Führungskräfte und jährliche Veranstaltungen (Konferenzen, Workshops etc.) zu einschlägigen Themenbereichen.

Sonstige Initiativen zur Förderung der *Vorbildfunktion der Leitung* und Sensibilisierung für verhaltensbezogene Fragestellungen (beispielhafte Aufzählung):

- Zuweisung von Zuständigkeiten an einen Integritätsbeauftragten
- Mitteilung zu verhaltensrelevanten Sachverhalten auf den einschlägigen Plattformen (z. B. Intranet) bei Auftreten von Dilemmasituationen bzw. Fragen
- Anerkennung werteorientierten Verhaltens, z. B. durch Verleihung eines Preises, besondere Schulungsangebote oder die Möglichkeit, in einer solchen Schulung zu präsentieren
- Ggf. konsequente Abhilfemaßnahmen mit dem Recht auf Anhörung

Anerkennung und Durchsetzung

Vorbildfunktion der mittleren Führungsebene

Besondere Aufmerksamkeit sollte auch der *Vorbildfunktion der mittleren Führungsebene* gelten, d. h. dem beispielhaften Verhalten der unmittelbaren Vorgesetzten.

Die mittlere Führungsebene trägt eine besondere Verantwortung für die Gestaltung des Arbeitsumfeldes und eine professionelle und vertrauensvolle Zusammenarbeit.

Bei integritätsbezogenen Fragestellungen sollen Mitarbeiter der mittleren Führungsebene zudem Anleitung und Orientierung geben können.

Anhang 2 enthält eine in fünf Kategorien unterteilte Liste zentraler Verhaltensweisen und Maßnahmen, mit denen Führungskräfte sicherstellen können, dass werteorientiertes Verhalten einen Eckpfeiler der externen Finanzkontrolle darstellt:

- **Strategische Herangehensweise an das Thema**
- **Beispielhaftes Leitungsverhalten**
- **Integre Führung**
- **Transparenzgebot**
- **Ggf. Durchsetzung**

3. ANLEITUNG¹²

Kodizes und integriertes Leitungsverhalten sind für die Verhaltensorientierung grundlegend und werden aufgrund ihrer Bedeutung nachfolgend in separaten Unterkapiteln behandelt. Daneben dienen aber auch Sensibilisierungsmaßnahmen in den Bereichen Schulung und Beratung der Verhaltensorientierung.

Sensibilisierung und Schulungsmaßnahmen

Der Sensibilisierung für Verhaltensfragen kommt innerhalb einer Organisation zentrale Bedeutung zu. **Bewährte Verfahren** sind etwa regelmäßige Veranstaltungen wie z. B.:

- Konferenzen
- Seminare
- Vorträge und sonstige Aktivitäten wie z. B. Teambildung, Wissenswettbewerbe und Themenwochen/-tage

Hierbei ist sicherzustellen, dass verwertbare Erkenntnisse gewonnen und vorbildliche Verfahren ermittelt werden. Zu diesem Zweck sollten

- praxisnahe und konkrete Beispielfälle verwendet werden, um einen zu hohen Abstraktionsgrad zu vermeiden und das Interesse am Thema Integrität hoch zu halten.

Veranstaltungen

vorbildliche Verfahren

¹² ISSAI 30, 19-20

Nutzung des Intranet

- zuvörderst eigene vorbildliche Verfahren ermittelt werden und anschließend solche in anderen ORKB bzw. im Prüfungsumfeld.
- weitere Beispiele für vorbildliche Verfahren in der Zivilgesellschaft herangezogen werden (z. B. aus den Bereichen Forschung, Recht, Verteidigung, Sport, Medizin, Medien) oder öffentliche bzw. private Stellen konsultiert werden, die sich mit Verhaltensfragen befassen (z. B. nationale Parlamente, Nichtregierungsorganisationen wie Transparency International).

Zu den **bewährten Verfahren** zählt auch die Nutzung des Intranets. So haben einige ORKB eine eigene Rubrik mit einschlägigen Informationen zum Thema Integrität eingerichtet. In anderen ORKB wird das Personal regelmäßig über relevante Neuigkeiten informiert.

Zu den **bewährten Verfahren** zählen auch Kontakte zu Stellen außerhalb der externen Finanzkontrolle, um sich dort über Methoden für die Sensibilisierung in Integritätsfragen zu informieren, z. B.:

Über den Tellerrand schauen

- Zusammenarbeit mit Antikorruptionsbehörden etc.
- Gemeinsame Workshops und Treffen
- Informations- und Erfahrungsaustausch zu besonderen Vorfällen
- Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und der Öffentlichkeit sowie privaten Akteuren

Erstrebenswert ist zudem der Wissensaustausch: So sollte das Prüfungspersonal angehalten werden, an einschlägigen externen Veranstaltungen, Seminaren und Konferenzen teilzunehmen. Umgekehrt können Gastredner für Vorträge eingeladen werden.

Systematische **Schulungsmaßnahmen** erleichtern es der ORKB und dem Personal die eigene Integrität einzuschätzen, Risiken zu ermitteln und sich über die Prävention nicht wertorientierter Verhaltensweisen zu informieren.

Schulungen

Bewährte Verfahren im Bereich Schulungen sind u. a.:

- Fortbildungen oder Vorträge für neue Mitarbeiter sowie
- für Nachwuchsführungskräfte
- Regelmäßige Schulungsreihen für das gesamte Personal
- Seminare bzw. Workshops mit praktischen Fallbeispielen
- Verbindliche Schulungen für das gesamte Personal bei geänderten Vorgaben (Einführung oder Überarbeitung eines Kodex, Einführung neuer Regelungen für die Annahme von Geschenken etc.)

Bei den aufgeführten Veranstaltungen ist es zudem **zweckdienlich**,

- Vorträge mit interaktiven bzw. exemplarischen Fallstudien und Sensibilisierungsworkshops zu kombinieren sowie Werte und integrires Verhalten in Risikosituationen zu thematisieren. Der Schwerpunkt sollte dabei auf Verhaltensgrundsätze gelegt werden.

Beratungsangebote

Dies soll Mitarbeiter und Führungskräfte dazu anhalten, Fragen zu stellen bzw. verhaltensbezogene Themen im Arbeitsalltag einzubeziehen.

- geltende Verhaltensgrundsätze und -erwartungen zu sondieren und zu erörtern und
- Dilemmas und Lösungswege zu erörtern.

In einem separaten Dokument wird ein Schema für den Aufbau von Schulungen vorgestellt.

Beratung¹³

Zuständige Stellen

Mitarbeiter sind Integritätsrisiken ausgesetzt und profitieren daher stark von Beratungsleistungen.

ORKB können zu diesem Zweck integritätsbezogene Zuständigkeiten an bestimmte Mitarbeiter, Einheiten oder Ausschüsse übertragen. In der Praxis finden sich für diese neu zu schaffenden Stellen unterschiedliche Bezeichnungen:

- Ethikausschuss
- Ethikbeauftragter
- Ethikdirektor
- Integritätskoordinator bzw. -verantwortlicher
- Ethikberater bzw. -beistand
- Ethikpartner

Die Zuständigkeiten können auch einer bestehenden Organisationseinheit übertragen werden, wie z. B. der Personalabteilung, oder einem externen Berater.

Ethikausschuss

Ethikausschüsse bestehen aus Personen, die aufgrund ihres integren Führungsverhaltens und ihrer Rechtschaffenheit Anerkennung genießen. Die Bestellung mindestens eines externen Ausschussmitglieds hat sich dabei **bewährt**, da dies die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit des Gremiums stärkt.

Beratung des Personals

Beratungsleistungen können sich schwerpunktmäßig mit ethischen Dilemmas und sonstigen einschlägigen Fragestellungen befassen. Angesichts der Art der potentiellen Risiken ist es ratsam, dass die Beratungsleistung von Personen bzw. Einheiten außerhalb der betroffenen Organisationseinheit erbracht wird.

Der Zugang zu Beratungsleistungen sollte allen Mitarbeitern offenstehen. Ein **bewährtes Verfahren** ist aber auch die Einrichtung eines Netzwerkes aus (internen oder externen) Beratern, die Erfahrungen austauschen und vorbildliche Lösungswege für rechnerische Fragestellungen erarbeiten. Die Zuständigkeiten der Berater sind klar festzulegen, und für

¹³ ISSAI 30, 20

Strategische Beratung

die Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Beratungsleistungen sind sie entsprechend zu schulen.

Die Beratungsfunktion dieser Personen, Ausschüsse oder Organisationseinheiten kann sich auch auf die Leitungsebene erstrecken und so zur Umsetzung einer integren Organisationskultur und einer angemessenen Leitungsstrategie beitragen - etwa indem

- sichergestellt wird, dass Aufbau- und Ablauforganisation hinsichtlich Integrität, Objektivität und Unabhängigkeit angemessen sind,
- die Wirksamkeit der Kommunikation mit der oberen Führungsebene und dem Personal gefördert wird und
- Präventionsmaßnahmen und Lösungsansätze eingeführt werden.

Ethikausschüsse sollten zudem regelmäßig Fortschritte überprüfen, zukünftige Aufgaben ermitteln und Möglichkeiten zur Bewältigung neu auftretender Risiken ausloten.

Kontrollfunktion

Die Erfahrung zeigt, dass diese Personen bzw. Einheiten mitunter auch Kontrollaufgaben wahrnehmen. **Bewährte Verfahren** sind hier z. B.

- die Sicherung der Einhaltung von Verhaltensnormen,
- Berichten über Interessenkonflikte und die Nichteinhaltung von Verhaltensnormen sowie
- Annahme, Prüfung und Erfassung von Beschwerden.

Ethikausschüsse können auch grundsätzliche Verhaltensfragen behandeln (z. B. Umgang mit Hinweisgebern sowie externen und internen Anfragen, Genehmigung von Tätigkeiten usw.) und dabei auch Lösungen für Dilemmas unterbreiten. Werden jedoch Orientierungs- bzw. Beratungsaufgaben auf der einen und Kontroll- bzw. Untersuchungsbefugnisse auf der anderen Seite in einer Organisationseinheit gebündelt, können auch Nachteile entstehen. Von rechtlichen Fragestellungen abgesehen können solche Strukturen Betroffene abschrecken, sich beraten zu lassen.

Ethische Dilemmas und die Frage „richtig oder richtig?“

Ethische Dilemmas

Die Anleitungsfunktion umfasst auch die Frage nach dem Umgang mit Dilemmasituationen.¹⁴

Bei einem ethischen Dilemma geht es um die Frage „richtig oder richtig“, also um Fälle, in denen es mindestens zwei mögliche und rechtlich gangbare Lösungen gibt. Daraus ergeben sich Handlungsmöglichkeiten, aus denen wiederum konkrete Entscheidungskonsequenzen resultieren.

¹⁴ ISSAI 30, 19

Zudem können Zweifel an der richtigen Vorgehensweise aufkommen. Es können Konflikte mit den eigenen Werten auftreten oder Zweifel bei der Auslegung einer Regelung bzw. eines Grundsatzes aufkommen. Selbst wenn die Rechtslage im Einzelfall eindeutig scheint, können Ansichten zum richtigen Vorgehen auseinandergehen. Es sind sogar Fälle denkbar, in denen etwas zwar gesetzlich zulässig, aber nicht notwendigerweise ethisch vertretbar ist.

Bewährte Verfahren beim Umgang mit Dilemmas oder ähnlichen Situationen sind u. a.:

- Nennung relevanter Fallbeispiele im Verhaltenskodex¹⁵
- Erstellen eines Dokuments mit praxisnahen und prüfungsbezogenen Fallbeispielen sowie konkreten Handlungshinweisen
- Schulung des Personals in der Aufdeckung von und im Umgang mit einschlägigen Situationen

Bewährte Verfahren zur Lösung von Dilemmas als Einzelperson umfassen meist vier Schritte:

- (i) Problem erfassen und feststellen, ob es sich bei der Entscheidungssituation um eine „richtig/richtig“-Situation (echtes Dilemma) oder um eine „richtig-falsch“-Situation (Rechtmäßigkeitsfrage) handelt.
- (ii) Situation abwägen und unter Berücksichtigung der betroffenen Werte Lösungsmöglichkeit erarbeiten und Entscheidungsfolgen abschätzen.
- (iii) Prüfen, ob andere beteiligte Personen (Führungsebene, Kollegen) den erarbeiteten Handlungsoptionen zustimmen oder ob Alternativen in Betracht kommen.
- (iv) Die tatsächlichen Auswirkungen der Handlung sowie etwaige Rückmeldungen bewerten.

Anhang 3 enthält Beispiele für häufige ethische Dilemmas.

Anhang 4 enthält eine Entscheidungshilfe für die Lösung von Dilemmas durch Einzelpersonen.

4. VERHALTENSBEZOGENES MANAGEMENT¹⁶

Verhaltensbezogenes **Management** umfasst Maßnahmen und Verfahren, die darauf abzielen, gerechte und unvoreingenommene Auswahlverfahren und objektive Maßstäbe bei Beförderungen und Entgelten sicherzustellen. Dies soll insgesamt zur gesellschaftlichen Anerkennung beitragen. Zur Stärkung werteorientierter Verhaltensweisen ist die Beschäftigung mit Verhaltensfragen im Arbeitsalltag unerlässlich.

¹⁵ ISSAI 30, 16

¹⁶ ISSAI 30, 21

Überprüfung von Bewerbern

Integre personalwirtschaftliche Verfahren sind für die Förderung der Integrität aller Mitarbeiter, insbesondere des Prüfungspersonals, sowie zur Wahrung des Ansehens der ORKB von zentraler Bedeutung. Aus diesem Grund sollten sich die Mitarbeiter bei allen personalwirtschaftlichen Maßnahmen und Verfahren zur Einhaltung von Werten und Grundsätzen bekennen - und zwar von der Personalgewinnung über die Leistungsbeurteilung bis hin zur beruflichen Entwicklung.

Personalwirtschaft: Personalgewinnung

Wie in jedem anderen Bereich der öffentlichen Verwaltung sollte sich auch und insbesondere die externe Finanzkontrolle bei der Personalgewinnung auf die folgenden Grundsätze stützen: Offenheit, Öffentlichkeit, Gleichheit und Leistung. Bei der Auswahl von (Prüfungs-)Personal sollte auch das Verhalten als Kriterium einbezogen werden. **Bewährte Verfahren** umfassen hier u. a.:

- Bewertung der Lösungsansätze der Bewerber hinsichtlich Dilemmas bei Auswahlverfahren bzw. Vorstellungsgesprächen
- Durchführung psychologischer Tests und Befragungen
- Hintergrundrecherche bzw. Sicherheitsüberprüfung des Bewerbers

Personalwirtschaft: berufliche Entwicklung

Auch bei der beruflichen Entwicklung sollten der Gleichheitsgrundsatz und das Leistungsprinzip Anwendung finden und wertorientiertes Verhalten angemessen gewürdigt werden.

Bewährte Verfahren umfassen hier die Berücksichtigung folgender Integritätskriterien bei jährlichen Beurteilungsverfahren und Beförderungsrunden:

- Verantwortungsbewusstsein
- Integrität und Professionalität
- persönliche Qualitäten
- Verhalten im und außerhalb des Dienstes, einschließlich integrierter Einstellung
- Selbstverpflichtung gegenüber der ORKB und Bekenntnis zur Integrität
- aktive Unterstützung der ORKB-Strategie
- positive und professionelle Verhaltensweisen
- etc.

Verhalten als Kriterium bei Beurteilung und Beförderung

Chancengleichheit

Zu den **bewährten Verfahren** zählen auch Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit sowie die Berücksichtigung von Gender- bzw. Inklusionsaspekten.

Leistungszulagen

Auch bei der Anerkennung besonderer Leistungen können durch Leistungszulagen und Prämien verhaltensbezogene Fragestellungen berücksichtigt werden.

Abwägen zwischen Verschwiegenheitspflichten und Transparenz

Die Vorgaben der überarbeiteten ISSAI 30 stellen in Bezug auf die Verschwiegenheit als Wert bei der Prüfungsarbeit eine Neuerung dar.

Abwägung

Die öffentliche Verwaltung sieht sich immer stärker mit den Grundsätzen und Erwartungen hinsichtlich Transparenz und öffentlicher Kontrolle konfrontiert. So weist INTOSAI ausdrücklich darauf hin, dass prüfungsbezogene Verschwiegenheitspflichten gegen das Gebot der Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber Interessenträgern (insbesondere der Öffentlichkeit) einerseits und mögliche Pflichten zur Datenübermittlung an andere Stellen abzuwägen sind. Möglicherweise sind hier auch Informationsfreiheitsrechte und Rechte von bestimmten Berufsgruppen wie Rechtsanwälten zu berücksichtigen.

Dies bedeutet in erster Linie, dass das Prüfungspersonal und sonstige Mitarbeiter aus verhaltensbezogenen und praktischen Gesichtspunkten konkrete Vorgaben benötigen, welche die Vertraulichkeit und Weitergabe von Daten regeln.

Da es bei dieser Frage erhebliche nationale Unterschiede geben kann, sollten den Mitarbeitern einschlägige Leitlinien zur Verfügung gestellt werden.

Hinweise zur Verschwiegenheit und Informationsweitergabe

Bewährte Verfahren sind hier etwa Kommunikationsrichtlinien bzw. Regelungen und Hinweise zu folgenden Punkten:

- Welche Daten sind für welchen Zeitraum vertraulich zu behandeln
- Welche Daten dürfen zu welchem Zeitpunkt weitergegeben werden
- Welche Mitarbeiter dürfen an wen Daten weitergeben
- Welche Verfahren sind in den unterschiedlichen Tätigkeitsphasen anzuwenden

Vorgaben für die Informationsweitergabe sollten veröffentlicht werden, um Interessenträger, Öffentlichkeit und geprüfte Stellen mit den geltenden Verfahren vertraut zu machen.

5. ÜBERWACHUNG¹⁷

Überwachung braucht einen wirksamen rechtlichen Rahmen, in dem grundlegende Verhaltensnormen, eine effektive Rechenschaftslegung durch interne und externe Kontrollen, Durchsetzungsverfahren und - zur

¹⁷ ISSAI 30, 22

Risiken durch Fehlverhalten ermitteln und vorbeugende Maßnahmen treffen

Erleichterung von Bürgerbeteiligung und öffentlicher Kontrolle - transparente Methoden für den Zugang zu öffentlichen Informationen festgelegt werden.

Überwachung beginnt bei der Ermittlung konkreter Schwachstellen in der Prüfungsarbeit, Organisation und Organisationskultur. Dabei sollten die Risiken nicht ordnungsgemäßen Verhaltens berücksichtigt und geeignete Verfahren und vorbeugende Maßnahmen getroffen werden.¹⁸ Ausgangspunkt für eine derartige Bestandsaufnahme könnte ein IntoSAINT-Workshop sein, in dem das konkrete Umfeld und die jeweiligen Merkmale der ORKB erarbeitet und analysiert werden.

Grundsätzlich ist die Prüfungsarbeit durch häufig auftretende Risiken gekennzeichnet - zum Beispiel im Zusammenhang mit Interessenkonflikten oder Verschwiegenheitspflichten. Diese Risiken sollten zunächst ermittelt werden, um anschließend geeignete Maßnahmen bzw. begleitende Kontrollverfahren einzuleiten.

Im Folgenden werden einige in der Praxis angewandte Verfahren vorgestellt.

Interessenkonflikte

Angesichts der Neutralitätsanforderungen haben ORKB eine unabhängige und objektive Prüfungsarbeit sicherzustellen und dabei insbesondere Interessenkonflikte zu vermeiden.¹⁹

Tatsächliche oder mutmaßliche Interessenkonflikte können die Unabhängigkeit und Objektivität des Prüfungspersonals beeinflussen und so die Prüfungsqualität beeinträchtigen oder gar rufschädigend sein. Es gibt zahlreiche Risiken, die in ISSAI 30 beschrieben werden, insbesondere:

- Frühere bzw. aktuelle Kontakte zur geprüften Stelle aufgrund vergangener Dienstverhältnisse, familiärer Verbindungen zur Leitung oder zu Mitarbeitern der geprüften Stelle, privater Kontakte oder langfristiger Beziehungen
- Finanzielle Interessen im Zusammenhang mit der geprüften Stelle bzw. dem Prüfungsbereich
- Nebentätigkeiten für die geprüfte Stelle, wie z. B. Beratungs- oder Schulungsangebote

Es sollten Vorgaben und Verfahren zur Vorbeugung, Behandlung und Überwachung solcher Fälle geben, etwa in Form von Orientierungshilfen, durch die Abgabe von Erklärungen sowie durch begleitende Kontrollen der Führungskräfte oder bestimmter Organisationseinheiten bzw. Ausschüsse.

Risiken für Unabhängigkeit und Objektivität

¹⁸ ISSAI 30, 28-29

¹⁹ ISSAI 30, 34-39

Aufdecken von Interessenkonflikten

Bei **Orientierungshilfen** hat sich insbesondere **bewährt**, den Begriff Interessenkonflikt zu definieren und näher zu beleuchten, wie dieser entsteht und welche Faktoren dabei zu berücksichtigen sind. Die Begriffsbestimmung sollte jedoch nicht nur Fälle abdecken, in denen private Interessen ein unabhängiges und objektives Vorgehen beeinträchtigen, sondern auch jene, in denen in der *Öffentlichkeit der Anschein* derartiger Beeinträchtigungen erweckt werden könnte. In den Orientierungshilfen sind auch beispielhaft praxisnahe Erfahrungen aus der externen Finanzkontrolle, der öffentlichen Verwaltung und dem unmittelbaren Prüfungsgeschäft aufzuführen. Anhand dieser Fallbeispiele können mögliche Interessenkollisionen leichter identifiziert und veranschaulicht werden (Beispiele siehe **Anhang 5**).

Zudem sollten die zum Teil in ISSAI 30²⁰ aufgeführten Verfahren und Maßnahmen bei der Aufdeckung von Interessenkonflikten näher erläutert werden, wie z. B. Offenlegung des Konflikts, Entfernung der Mitarbeiter aus dem Prüfungsteam, Überprüfung der von den betreffenden Mitarbeitern geleisteten Arbeit bzw. gewonnenen Erkenntnisse sowie Berichterstattung über den Fall.

Erklärung zu Interessenkonflikten

Ein Instrument zur Vorbeugung, Aufdeckung und Überwachung von Interessenkonflikten sind formelle Erklärungen der Mitarbeiter. Hierin erklären diese, dass kein Interessenkonflikt hinsichtlich Tätigkeit bzw. Prüfungsauftrag vorliegt. **Bewährte Verfahren** sind hier wie folgt:

- Regelmäßige Erneuerung des Amtseids oder der Erklärung zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit
- Regelmäßige (z. B. jährliche) Erklärung zur Einhaltung der Verhaltensrichtlinien
- Formelle Erklärung des Prüfungspersonals vor jeder Prüfung, dass die Verhaltensgrundsätze eingehalten werden und kein Interessenkonflikt vorliegt
- Formelle Erklärung durch die Teamleitung vor jeder Prüfung, dass innerhalb des Teams keine Interessenkonflikte vorliegen
- Regelmäßige Erklärungen zu öffentlichen und persönlichen Beteiligungen

Begleitende Kontrollen

Zur Vorbeugung und Behandlung von Interessenkonflikten hat sich die begleitende Kontrolle **bewährt**. Diese kann durch Führungskräfte erfolgen (z. B. Teamleitung, zu diesem Zweck ernannte Vorgesetzte bzw. sonstige Führungskräfte, Personalreferat oder Justizariat). Möglich ist auch die Beauftragung einer Organisationseinheit oder eines Ausschusses. Diese können sich zudem mit sonstigen integritätsbezogenen Themen befassen und von den Mitarbeitern bei einschlägigen Fragen konsultiert werden.

Rotationsverfahren

²⁰ ISSAI 30, 39

Personalrotation

In ISSAI 30 wird die regelmäßige Personalrotation als Bestandteil des Integritätssystems genannt.²¹ Gemäß ISSAI 40 sollte zudem sichergestellt sein, *dass Grundsätze und Verfahrensregeln ggf. eine Rotation für Prüfungspersonal in Schlüsselpositionen vorsehen, um das Risiko der Betriebsblindheit gegenüber den geprüften Stellen zu vermindern.*

Durch Personalrotation lässt sich verhindern, dass Mitarbeiter über einen zu langen Zeitraum den gleichen Bereich prüfen, sowie Unabhängigkeit, Objektivität und Unparteilichkeit sicherstellen. Gestärkt werden zudem Personalentwicklung und Motivation der Mitarbeiter.

Zu den **bewährten Verfahren** zählen:

- Zeitliche Obergrenzen für die Ausübung einer Position, z. B. zwei, fünf, sieben Jahre
- Obligatorische Personalrotation nach fünf, sieben oder acht Jahren in derselben Organisationseinheit
- Obligatorische Rotation von Führungskräften nach sieben Jahren in derselben Organisationseinheit
- Wirksame Personalrotationsverfahren anstoßen, erleichtern und überwachen
- Wirksame Personalrotation als positiven Faktor in den jährlichen Beurteilungsverfahren und in der Laufbahnentwicklung des Prüfungspersonals einbringen
- Sonstige präventive Maßnahmen einführen, sofern eine umfassende Rotation nicht umsetzbar ist. Dazu gehört beispielsweise die Rotation hinsichtlich des Prüfungsthemas, um erfolgreiche Teams zu erhalten.

Rotationsverfahren bergen auch Risiken:

- Dem zuständigen Team können Prüfungswissen und Sachkenntnisse entzogen werden
- In kleineren ORKB bzw. Ländern sind sie nicht immer umsetzbar bzw. unwirksam

Alternativ können zur Sicherung der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Objektivität auch folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Regelmäßige Auslotung von Möglichkeiten zur Personalrotation (z. B. könnte die Leitung etwaige Entscheidungen auf eine jährliche Erhebung zur Personalsituation stützen)
- Flexiblere Teamzusammensetzung (z. B. Ablösung der dienstältesten Teammitglieder in regelmäßigen Abständen, und (ein- oder zweijährige) Kurzeinsätze)
- Kollegiales Verhalten, Arbeitsteilung und Überprüfung der geleisteten Arbeit stärken

Alternative Maßnahmen

²¹ ISSAI 30, 39 (f)

Risiken politischer Betätigung

Politische Neutralität

Die in ISSAI 10 festgelegten Grundsätze institutioneller Unabhängigkeit sind für den Schutz der Prüfungstätigkeit vor politischer Einflussnahme von entscheidender Bedeutung. Die bloße Einhaltung dieser Grundsätze mag aber nicht ausreichend sein. Laut ISSAI 30 stellt die politische Betätigung der Führungskräfte bzw. einzelner Mitarbeiter ein Risiko dar, das deren Unparteilichkeit und Objektivität sowie der Glaubwürdigkeit der gesamten ORKB abträglich sein kann.²²

Zwar wird dieses Risiko in ISSAI 30 erwähnt, konkrete Handlungshinweise für die ORKB und ihre Mitarbeiter werden jedoch nicht gegeben.

Tatsächlich gilt es anzuerkennen, dass politische Neutralität einen Bereich darstellt, in dem allgemeingültige Handlungsempfehlungen abzugeben schwierig ist. Der Grund hierfür ist, dass hier Risiken und Präventionsmaßnahmen eng mit den jeweiligen nationalen kulturellen und gesetzlichen Kontexten verknüpft sind. Meinungsfreiheit, zivilgesellschaftliche Strukturen und politische Rechte werden in einigen Ländern durch unveräußerliche Verfassungsgarantien geschützt.

Gemäß ISSAI 30 sollte das Thema auf nationaler Ebene und unter Berücksichtigung des Gesamtkontextes angegangen werden. Ist eine politische Betätigung der Führungskräfte und Mitarbeiter zulässig, so haben diese möglichen Interessenkonflikten aktiv vorzubeugen. Denn die Teilnahme an politischen Aktionen, die politische Meinungsäußerung oder eine Kandidatur für ein öffentliches Amt können von Interessenträgern möglicherweise als Beeinträchtigung der unabhängigen Urteilsbildung wahrgenommen werden.

Mögliche Regelungen

Zahlreiche Rechnungshöfe verfahren wie folgt:

- In vielen Fällen sind der Leitung und den Mitgliedern politische Aktionen in der Öffentlichkeit untersagt.
- In einigen Fällen erstreckt sich diese Vorgabe auch auf leitende Mitarbeiter.
- Im Allgemeinen wird den Mitarbeitern nahegelegt, bei der politischen Meinungsäußerung zurückhaltend zu agieren, insbesondere bei Auftritten in der Öffentlichkeit (z. B. in Leserbriefen oder in veröffentlichten Büchern, Artikeln, Broschüren und sonstigen öffentlich zugänglichen Medien). Dies gilt auch, wenn Mitarbeiter Wahlwerbung auf lokaler, nationaler oder europäischer Ebene betreiben bzw. Kandidaten unterstützen.
- In einigen Fällen gibt es Vorgaben und Regelungen zur Meinungsäußerung in sozialen Medien.

Bewährte Verfahren zeigen hier den Stellenwert von Transparenz: Ist den Mitgliedern und Mitarbeitern eine politische Betätigung erlaubt, sollte

²² ISSAI 30, 28 (d), 43 und 44

diese öffentlich bekannt gemacht werden. Nur so lässt sich eine Kontrolle der Prüfungsarbeit sicherstellen und die allgemeine Wachsamkeit angesichts möglicher Risiken für die politische Neutralität erhöhen.

Geschenke und Bewirtung²³

Es ist allgemein bekannt und unstrittig, dass Integrität, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Objektivität durch folgende Faktoren beeinträchtigt werden können:

- Annahme von Geschenken bzw. Bewirtungsangeboten seitens der geprüften Stelle oder externer Leistungserbringer
- Annahme von Einladungen zu Geschäftsessen im Rahmen von Prüfungsaufträgen
- Übernahme von Reisekosten durch Dritte, einschließlich der Kosten für Unterkunft und sonstige Bewirtung

In der Praxis finden sich jedoch unterschiedliche **Vorgehensweisen**:

- Bei einigen Rechnungshöfen ist die Annahme von Geschenken, Bewirtungsangeboten oder sonstigen Vorteilen strikt untersagt.
- Häufig gibt es konkrete Vorgaben und Leitlinien, die entweder gesetzlich verankert oder im Pflichten- bzw. Verhaltenskodex festgelegt sind. Dort wird klargestellt, welche bzw. bis zu welchem Wert Geschenke angenommen werden dürfen. Bisweilen ist vor der Annahme die Zustimmung des Dienstvorgesetzten einzuholen.
- Einige Rechnungshöfe empfehlen ihren Mitarbeitern, unangemessene oder unverhältnismäßige Geschenke nicht anzunehmen und bieten hierzu praktische Orientierungshilfen.
- In den meisten Fällen sind persönliche Geschenke oder Gastgeschenke dem Dienstherrn zu übergeben.
- Einige Rechnungshöfe führen ein Geschenke- und Bewirtungsregister.

Mit der Checkliste in **Anhang 6** kann eingeschätzt werden, unter welchen Umständen die Annahme von Geschenken und Bewirtungsangeboten mit hinreichender Sicherheit unzulässig bzw. unangebracht ist.

Meldeverfahren für Hinweisgeber²⁴

Soll die Integrität systematisch gestärkt werden, so ist der Erlass von Verhaltensnormen alleine nicht ausreichend. In einem zweiten Schritt ist deren Einhaltung zu überwachen und sicherzustellen.

²³ ISSAI 30, 22 (a), 28 (b), 35 (a), 48 (c)

²⁴ ISSAI 30, 22 (c)

Ermittlung von Fehlverhalten

Zu diesem Zweck sollten Abläufe eingerichtet und umgesetzt werden, mit denen Fehlverhalten aufgedeckt und zeitnah, angemessen und wirksam geahndet werden kann. Disziplinarische Maßnahmen sollen eine unvoreingenommene, unverzügliche und angemessene Sanktionierung ermöglichen. Ermittlungs- und disziplinarrechtliche Fragestellungen sowie die jeweils geltende Rechtsprechung ist stets zu beachten.

Damit dieses System funktioniert, ist nach dem Beschluss der zuständigen Entscheidungsträger bzw. nach Entgegennahme einschlägiger Hinweise ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Je nach Ausgestaltung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme werden Hinweise von dem direkten Vorgesetzten, einer zuständigen Stelle oder einem Beauftragten entgegengenommen.

Klare und allgemein anerkannte Verfahren zur Meldung von Fehlverhalten und dem Schutz der Hinweisgeber tragen konkret zur Aufdeckung bei und haben sich international bewährt.

Daher sollte ein Meldewesen für schwerwiegende Unregelmäßigkeiten eingerichtet und umgesetzt werden.

Bewährte Verfahren sind hier Regelungen, in denen die Rechte und Pflichten der Akteure wie folgt festgelegt sind:

Durch Einrichtung eines Meldewesens sollten Wege, Abläufe und Bedingungen geklärt und Hinweisgeber geschützt werden

- Bestimmung des Begriffs der schwerwiegenden Unregelmäßigkeit (unbedeutende Sachverhalte, Meinungsverschiedenheiten und Konflikte zwischen Mitarbeitern sollten hier außer Acht gelassen werden)
- Bedingungen der Datenübermittlung (z. B. schriftlich, mit beigefügten Belegen)
- Berichtslinien (Berichterstattung an die mittlere oder obere Führungsebene bzw. eine für diese Angelegenheit zuständige externe öffentliche Stelle)
- Umgang mit Hinweisen (z. B. Frist zur Kenntnissgabe über ergriffene Maßnahmen); über die Daten ist zum Schutz des Hinweisgebers und der betroffenen Person(en) Verschwiegenheit zu wahren (es gilt stets die Unschuldsvermutung)
- Spezielle Regelungen sollten Hinweisgeber vor Sanktionen schützen und ihre Arbeitsbedingungen bzw. Aufstiegsmöglichkeiten sichern. Diese sollten auch Bestimmungen umfassen, die vor falschen und in böswilliger Absicht getätigten Behauptungen schützen.

Instrumente für die begleitende Kontrolle²⁵

Die begleitende Kontrolle sollte eine regelmäßige Einschätzung zulassen, auf deren Grundlage Maßnahmen zur Stärkung werteorientierten Verhaltens und zur Sicherstellung der Rechenschaftslegung empfohlen werden können.

Bewährte Verfahren für die begleitende Kontrolle sind u. a.:

²⁵ ISSAI 30, 22 (b), 23

Förderung von Verhaltensweisen und Sicherstellung der Rechenschaftslegung

Selbsteinschätzung sowie interne und externe Evaluierung

Feedback der geprüften Stellen

Berichterstattung

- Das Tool IntoSAINT, mit dem die Anfälligkeit für Integritätsverstöße und die Widerstandsfähigkeit evaluiert sowie Empfehlungen zur Sicherung der Integrität abgeleitet werden können
- Interne Bewertung der integritätsfördernden Rahmenbedingungen durch Ethikausschüsse, Ethikberater, Ethikbeauftragte oder interne Revisoren
- Bewertungen anhand des von der IDI erstellten und kürzlich vom INTOSAI-Kongress beschlossenen SAI-PMF für die Begutachtung der ISSAI-Konformität
- Externe Evaluierungen im Rahmen einer allgemeinen Peer Review (mit Schwerpunktlegung auf das Thema Verhalten in Organisationen)
- Externe Evaluierung der integritätsbezogenen Rahmenbedingungen durch andere ORKB, eine anerkannte öffentliche Stelle, unabhängige Sachverständige oder eine Nichtregierungsorganisation (z. B. Transparency International). Dadurch wird ein wesentlicher Beitrag zur Förderung des Engagements, der Rechenschaftslegung und der Transparenz innerhalb des Rechnungshofes geleistet
- Einbeziehung der geprüften Stellen bei der Bewertung von Verhaltensweisen des Prüfungspersonals. Dies geschieht vorrangig durch Fragebögen etc. (zur Einholung des Feedbacks der geprüften Stelle) sowie durch begleitende, nachgängige Selbsteinschätzungen.

Zur Nachverfolgung der Einschätzungen bzw. Evaluierungen sollte anhand der nachstehenden **bewährten Verfahren** ein Bericht erstellt werden:

- Aufführen der Schlussfolgerungen und Ergebnisse mit dem Ziel, einen Aktionsplan für die Behebung der festgestellten Mängel zu erstellen
- Berichterstattung durch Leitung und Führungskräfte über die Ergebnisse der begleitenden Kontrollverfahren
- Sensibilisierung der Mitarbeiter in allen Arbeitsphasen für die Vorgehensweise und die Bereitschaft der Führungskräfte, auf eine tatsächliche Stärkung wertorientierten Verhaltens hinzuwirken
- Veröffentlichung des Berichts, um eine umfassende Unterstützung für Verhaltens- und Transparenzthemen sicherzustellen