

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Die Empfehlungen von *UNCAC*, *GRECO* und *OECD* zur Korruptionsbekämpfung umsetzen

16_14

Target 16.5

Autorin:

Dr. Wehinger, Daniel (*LFU Innsbruck, Institut für Christliche Philosophie*)

Reviewer_innen:

Dr. phil. habil. Paganini, Claudia (*LFU Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*); Ao. Univ. Prof. Dr. Guggenberger, Wilhelm, (*Universität Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*)

Inhalt

3	16_14.1	Ziele der Option
3	16_14.2	Hintergrund der Option
4	16_14.3	Optionenbeschreibung
4	16_14.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
5	16_14.3.2	Erwartete Wirkweise
5	16_14.3.3	Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen
6	16_14.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
6	16_14.3.5	Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann
6	16_14.3.6	Interaktionen mit anderen Optionen
6	16_14.3.7	Offene Fragestellungen
6		Literatur

16_14.1 Ziele der Option

Österreich ist Mitglied in den wichtigsten internationalen Übereinkommen bzw. Organisationen zur Korruptionsbekämpfung. Wesentliche Bestandteile dieser Mitgliedschaften sind die umfassenden Begutachtungsverfahren, in denen die österreichischen Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung von internationalen Expert_innen untersucht und evaluiert werden. Diese Begutachtungsverfahren haben zu zahlreichen Empfehlungen an die österreichische Regierung geführt, von denen bereits einige, jedoch nicht alle umgesetzt wurden. Ziel der Option 16.14 ist eine umfassende Implementierung der vorliegenden Verbesserungsvorschläge der Expert_innen. Außerdem sollen bestehende Lücken in der österreichischen Antikorruptionsstrategie geschlossen und Hindernisse in der Korruptionsbekämpfung beseitigt werden.

16_14.2 Hintergrund der Option

Wesentliche Errungenschaften im Kampf gegen Korruption in Österreich sind direkt auf die Mitgliedschaft Österreichs in den zentralen internationalen Übereinkommen bzw. Organisationen zur Bekämpfung von Korruption zurückzuführen. Die Einrichtung des *Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK)*, ist eine unmittelbare Folge von Österreichs Mitgliedschaft im *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (United Nations Convention against Corruption, UNCAC)*. Im Rahmen dieses Übereinkommens verpflichtete sich Österreich, eine eigene Institution zur Korruptionsprävention (*preventive anti-corruption body*, Artikel 6 *UNCAC*) und zur Korruptionsbekämpfung (*body specialized in combating corruption through law enforcement*, Artikel 36 *UNCAC*) zu schaffen. Mit der Gründung des *BAK* im Jahr 2010 kam Österreich dieser Verpflichtung nach.¹

Ähnliches lässt sich über die sogenannte *Nationale Anti-Korruptionsstrategie* Österreichs sagen, die nach mehrjähriger Vorbereitung im Jahr 2018 verabschiedet wurde: Hierbei handelt es sich ebenso um die Umsetzung einer Forderung der *UNCAC*. So heißt es in Artikel 5 *UNCAC* u.a.:

„1. *Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anti-corruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability.*“ (*UNCAC*, 2004, Artikel 5)

Österreich hat also bereits einige Anstrengungen unternommen, um seinen internationalen Verpflichtungen in der Korruptionsbekämpfung nachzukommen. So liegt inzwischen ein engmaschiges staatliches Netz zur Unterbindung von Korruption vor. Die grundsätzliche Richtung stimmt demnach. Dies spiegelt sich auch in den internationalen Gutachten zum Ist-Zustand betreffend Korruption in Österreich wider: In diesen Gutachten werden keine elementaren Veränderungen verlangt. Es wird also nicht gefordert, die österreichische Antikorruptionsstrategie von Grund auf umzubauen. Dennoch findet sich in den Gutachten hinreichend Kritik an konkreten Umständen, die die Bekämpfung von Korruption in Österreich erschweren. Korruption ist in Österreich nach wie vor Realität und

¹ Auch in den ersten beiden Evaluierungsrunden Österreichs im Rahmen seiner *GRECO*-Mitgliedschaft (siehe unten) wird die Einrichtung einer Fachbehörde zur Bekämpfung und Prävention von Korruption empfohlen.

in diversen Fragen und Hinsichten besteht Handlungsbedarf für den Staat. In Option 16.14 wird deshalb verlangt, jene Verbesserungsvorschläge von *UNCAC* und anderen internationalen Organisationen, die noch nicht umgesetzt wurden, zu implementieren.

16_14.3 Optionenbeschreibung

16_14.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen

Option 16.14 besteht folglich nicht in einer einzigen Forderung, die neu erdacht wurde. Die Option zielt vielmehr darauf ab, eine Mehrzahl bereits vorliegender Forderungen umzusetzen. Diese Forderungen finden sich in den erwähnten Gutachten wieder, die im Rahmen von Österreichs Mitgliedschaft bei *UNCAC*, *GRECO* und der *OECD-Antibestechungskonvention* erstellt wurden. Die entsprechenden Begutachtungsverfahren sollen in der Folge kurz dargestellt werden:

– *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*

UNCAC ist, wie bereits im Targettext ausgeführt, mit seinen 187 Mitgliedsstaaten das wichtigste internationale Übereinkommen zur Bekämpfung von Korruption. So wird es im *BAK-Bericht (2019)* als „*einziges rechtsverbindliches und weltweit gültiges Instrument zur Korruptionsprävention und -bekämpfung*“ (S. 63) bezeichnet.

Die Begutachtung der Mitgliedsstaaten erfolgt dabei in Zyklen: Den ersten dieser Zyklen hat Österreich bereits durchlaufen. Die *UNCAC*-Gutachter_innen sind nun nicht Vertreter_innen von *UNCAC* selbst, sondern Vertreter_innen anderer *UNCAC*-Mitgliedsstaaten. Bei ihrer gutachterlichen Tätigkeit werden sie vom *United Nations Office on Drugs and Crime* unterstützt, das seinen Sitz in Wien hat und auch als Sekretariat für *UNCAC* dient.

Im ersten Begutachtungszyklus 2013 wurde durch Israel und Vietnam geprüft, ob Österreich die Vorgaben, die im Hinblick auf die Kriminalisierung und Strafverfolgung von Korruption in Kapitel III von *UNCAC* gemacht werden, sowie die Vorgaben zu internationaler Zusammenarbeit in der Korruptionsbekämpfung in Kapitel IV erfüllt hat. Veröffentlicht wurde der entsprechende Bericht 2014. Der zweite Begutachtungszyklus, diesmal durchgeführt von Deutschland und Vietnam, untersucht die Umsetzung von Kapitel II und Kapitel V zu vorbeugenden Maßnahmen und der Wiedererlangung von Vermögenswerten. Er ist noch im Gange.

– *Groupe d'États contre la Corruption (GRECO)*

GRECO, die Staatengruppe gegen Korruption, ist eine Institution des Europarats, bei der die Mitgliedschaft ebenfalls mit einem Begutachtungsprozess verbunden ist.

Seit dem Beitritt zu *GRECO* im Jahr 2006 hat Österreich vier sogenannte *Evaluierungsrunden* abgeschlossen. Die erste Runde widmete sich den Themen „*Unabhängigkeit, Spezialisierung und vorhandene Mittel der nationalen Behörden, welche mit der Verhinderung und dem Kampf gegen die Korruption betraut sind*“ sowie „*Ausmaß und Umfang der Immunitäten*“ (*GRECO*, 2008, S. 3) und die zweite Runde den Themen „*Erträge aus Korruptionsdelikten*“, „*Öffentliche Verwaltung und Korruption*“ und „*Juristische Personen und Korruption*“ (*GRECO*, 2008, S. 3). Diese beiden Evaluierungsrunden wurden zeitgleich durchgeführt. In der dritten Runde wurde Österreich im Hinblick auf die Themen

„Strafbarkeit bei Korruption“ und „Transparenz der Parteienfinanzierung“ (GRECO, 2011, S. 2) begutachtet. Diese Runde begann 2011 und endete 2016. Die vierte Runde machte schließlich „Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten“ zum Thema (GRECO, 2016, S. 1). Diese erstreckte sich von 2012 bis 2018. Die fünfte Evaluierungsrunde zu den Inhalten „Korruptionsprävention und Integritätsförderung bei den Spitzenfunktionen in Zentralregierungen und bei Strafverfolgungsbehörden“ ist seit 2017 im Gang.

– *OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (OECD Anti-Bribery Convention)*

Im Rahmen seiner Mitgliedschaft bei der *OECD Anti-Bribery Convention* hat Österreich ebenfalls bereits mehrere Evaluierungsphasen durchlaufen.

In der ersten Phase 1999 wurde überprüft, ob die österreichische Rechtsordnung für die Implementierung der Konvention grundsätzlich geeignet ist. In den Phasen zwei und drei wurde dann die konkrete Umsetzung der Konvention in Österreich evaluiert. Eine vierte Phase, in der Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung für die österreichischen Behörden entwickelt werden, ist geplant.

16_14.3.2 Erwartete Wirkungsweise

Aufgrund der genannten Gutachten zum Ist-Zustand bezüglich Korruption in Österreich liegt eine Fülle von Expert_innenwissen hinsichtlich der Stärken und Schwächen der österreichischen Antikorruptionsstrategie vor. Zu großen Teilen sind die Empfehlungen der Expert_innen bereits umgesetzt, es bestehen aber nach wie vor Lücken. Eine Schließung dieser Lücken muss gegenwärtig das primäre Ziel der österreichischen Antikorruptionsstrategie sein.

Die Verbesserungsvorschläge sind nicht auf einen bestimmten Themenkreis beschränkt. Sie beziehen sich, wie bereits die obige Skizze der Begutachtungsverfahren zeigt, vielmehr auf verschiedene Bereiche und erörtern unterschiedlichste Fragen. So wurde von den Expert_innen eine Einschränkung des Bankgeheimnisses ebenso vorgeschlagen wie ein Verhaltenskodex für Abgeordnete und eine erleichterte Verfolgbarkeit juristischer Personen.

Die erwartete Wirkungsweise der Umsetzung der Forderungen von *UNCAC*, *GRECO* und *OECD* lässt sich demnach nicht einheitlich bestimmen. Sie hängt stattdessen davon ab, um welche der zahlreichen Forderungen es geht. Gesetzesänderungen wirken sich anders aus als strukturelle Änderungen in der Exekutive. Letztere haben wiederum eine andere Wirkungsweise als die Einrichtung regelmäßiger Treffen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Korruptionspräventionsstellen. Eine umfassende Implementierung der Expert_innenforderungen wird aber jedenfalls zu einer weiteren Verbesserung der österreichischen Antikorruptionsstrategie führen. Das staatliche Netz gegen Korruption wird aufgrund dessen noch enger gespannt werden.

16_14.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

Wie bereits erwähnt wurde, sind viele der Forderungen und Empfehlungen der Expert_innen bereits erfolgreich umgesetzt worden. Es wurden neue Institutionen und Aktionspläne zur Korruptionsbekämpfung geschaffen. Die Erfahrungen mit diesen Neuerungen scheinen allgemein gut zu sein.

16_14.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit

Bezüglich des Zeithorizonts der Wirksamkeit ist wiederum zu sagen, dass dieser von der jeweiligen Forderung, die umgesetzt werden soll, abhängt. Demnach wirken Gesetzesänderungen mit dem Inkrafttreten der entsprechenden Änderung, während strukturelle Änderungen in Institutionen oft eine mehrjährige Vorbereitung sowie eine kontinuierliche Nachbesserung verlangen. Die Wirkung vieler Korruptionspräventionsstrategien, wie etwa Bewusstseinsbildung bei Schüler_innen, ist schließlich sowohl kurz- als auch langfristig nur schwer messbar. Ein allgemeiner Zeithorizont der Wirksamkeit der vorliegenden Option lässt sich deshalb kaum angeben.

16_14.3.5 Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann

Es scheint, dass aufgrund der Vielfalt der Empfehlungen, deren Umsetzung mit dieser Option gefordert wird, ein Vergleich mit anderen Optionen, die ebenfalls zum Ziel einer erheblichen Reduktion von Korruption und Bestechung in allen ihren Formen beitragen, nur schwer möglich ist. In der vorliegenden Option wird eben nicht *eine bestimmte Maßnahme* gefordert, deren Wirksamkeit dann mit der Wirksamkeit ähnlicher Maßnahmen verglichen werden könnte. Stattdessen wird die Umsetzung einer *Vielzahl von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen* verlangt. Dies steht einer generellen Vergleichbarkeit der vorliegenden Option mit anderen Optionen zur Korruptionsbekämpfung im Weg.

16_14.3.6 Interaktionen mit anderen Optionen

Innerhalb von SDG 16 sind vor allem Interaktionen mit jenen Optionen denkbar, die sich auf Rechtsstaatlichkeit beziehen und rechtliche Fragen zum Thema haben. Ansonsten scheinen nur begrenzt Schnittmengen mit den anderen Optionen zu SDG 16 zu bestehen.

16_14.3.7 Offene Fragestellungen

Eine offenkundige Frage, die sich hinsichtlich der Implementierung der Forderungen von *UNCAC*, *GRECO* und der *OECD* stellt, ist, wie sich die implementierten Forderungen längerfristig bewähren. Gegenwärtig wird durch die genannten internationalen Organisationen im Nachhinein überprüft, welche Forderungen umgesetzt wurden und welche nicht. Wünschenswert wäre aber darüber hinaus eine Untersuchung der Auswirkungen der implementierten Maßnahmen über einen längeren Zeitraum hinweg. Positive Folgen, jedoch auch mögliche Probleme, die durch die Umsetzung entstanden sind, sollten angesprochen und entsprechende Schlussfolgerungen gezogen werden. Dies würde eine weitere Verbesserung der nationalen Antikorruptionsbestrebungen ermöglichen.

Literatur

Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK). (2019). *Korruptionsphänomene in Österreich aus Sicht des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) 2018*. Wien: Digitalprintcenter BMI. https://www.bak.gv.at/bmi_documents/2389.pdf [27.11.2021].
Staatengruppe gegen Korruption (GRECO). (2008). Gemeinsame erste und zweite

Evaluisierungsrunde: Evaluierungsbericht Österreich (Greco Eval I-II Rep (2007) 2E). Strasbourg. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c648f> [27.11.2021].
Staatengruppe gegen Korruption (GRECO). (2011). *Dritte Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht Österreich: Strafbarkeit (SEV Nr. 173 und 191, Leitlinie 2)* (Greco Eval III Rep (2011) 3E (P3)).

Strasbourg. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c650e> [27.11.2021].
Staatengruppe gegen Korruption (GRECO). (2016). *Vierte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten: Evaluierungsbericht Österreich: Angenommen von GRECO in der 73. Vollversammlung*. Strasbourg. <https://rm.coe.int/CoERMPu->

[blicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b24](https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b24) [27.11.2021].