



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
AUSTRIAN CHAPTER

Verein zur Korruptionsbekämpfung

JAHRESBERICHT 2007

Transparency International – Austrian Chapter
ZVR-Zahl: 656549523

Vorstand:

Prof. Eva Geiblinger (Vorsitzende)
Mag. Ruth Bachmayer
Dr. Armin Dallmann

Beiratspräsidium:

Dr. Franz Fiedler (Vorsitzender)
o. Univ.-Prof. DDr. Heinz Mayer
DDr. Hubert Sickinger

Operngasse 20B/9
A-1040 Wien
office@ti-austria.at
www.ti-austria.at
Erste Bank

Konto 283-477-244/00 | BLZ 20111

JAHRESBERICHT 2007

ALLGEMEINE ENTWICKLUNGEN IN ÖSTERREICH

Das Jahr 2007 war durch mehrere Entwicklungen gekennzeichnet, welche das Thema Korruption und Korruptionsbekämpfung nachhaltig in der politischen und medialen Tagesordnung verankerten:

- Die Einsetzung zweier parlamentarischer Untersuchungsausschüsse bereits Ende Oktober 2006, welche der Überprüfung der Auftragsvergabe der „Eurofighter“-Kampfflugzeuge (2001-2003) sowie der Untersuchung aktueller Banken- und Finanzskandale (v.a. BAWAG) dienten. Besonders der Eurofighter-Untersuchungsausschuss diente maßgeblich auch der Untersuchung von Korruptionsvorwürfen (und förderte tatsächlich zumindest fragwürdige Lobbypraktiken und -zahlungen zutage). Dies führte zu öffentlichen Diskussionen über die Notwendigkeit verschärfter Transparenzvorschriften für die Parteienfinanzierung, an denen sich auch Vertreter von TI-Österreich prominent beteiligten.

Dennoch muss aus Sicht von TI-AC festgestellt werden, dass diese parlamentarischen Untersuchungen zwar zu großer medialer Aufmerksamkeit führten, letztendlich jedoch im Großen und Ganzen im Sande verliefen. Die Arbeit der Ausschüsse wurde Mitte 2007 eingestellt, ohne erwähnenswerte Konsequenzen für die involvierten Personen und ohne konkrete Schlussfolgerungen und umfassende Verbesserungen bezüglich der betroffenen Aspekte in den kritischen Bereichen Auftragsvergabe, Transparenz, Parteienfinanzierung, politische Verantwortlichkeiten. Immerhin kam es in der Folge des Banken-Untersuchungsausschusses zu einer Straffung und verbesserten Organisation der Finanzmarktaufsicht, deren Effektivität abzuwarten bleiben.

- Der im Dezember 2006 als Folge der Ratifikation der Zivilrechtskonvention gegen Korruption erfolgte Beitritt Österreichs (international mit starker Verspätung) zur Staatengruppe gegen Korruption (GRECO¹) des Europarats führte in der zweiten Jahreshälfte 2007 zur Evaluierung des österreichischen Regelungssystems gegen Korruption. Im November 2007 war das GRECO-

¹ Groupe des Etats contre la Corruption

Evaluierungsteam (für die ersten beiden Evaluierungsrunden) in Wien anwesend, das auch Experten von TI befragte; der abschließende Bericht wird vom GRECO-Plenum voraussichtlich im Juni 2008 beschlossen werden.

Der Beitritt zu GRECO (und die drohenden kritischen Evaluationsergebnisse) bildete einen wichtigen Anstoß für Reforminitiativen des Justizministeriums und zwar einer weisungsfreien Sonderstaatsanwaltschaft gegen Korruption, verschärfter strafrechtlicher Bestimmungen in Korruptionsfällen sowie eines Kronzeugenprogramms. Diese gesetzlichen Vorhaben konnten im Dezember 2007 mit dem Strafrechtsänderungsgesetz 2008 allerdings nur teilweise durchgesetzt werden; die Weisungsfreiheit der Sonderstaatsanwaltschaft fiel den parlamentarischen Verhandlungen zum Opfer.

Weiters erarbeitete das Bundeskanzleramts einen Code of Conduct für die gesamte Bundesverwaltung, der ab 2008 auch für systematische Schulungen Verwendung finden soll.

Beide Initiativen basieren auch auf völkerrechtlichen Verpflichtungen (der UN-Konvention gegen Korruption und der Strafrechtskonvention des Europarats gegen Konvention) und greifen bekannte Mängel des derzeitigen österreichischen nationalen Integritätssystems auf. Bis dahin hat(te) Österreich weder die erforderlichen unabhängigen und ausreichend ausgestatteten Kontrollbehörden, noch gab es im öffentlichen Sektor auf breiterer (auch ressortübergreifender) Basis präventive Maßnahmen gegen Korruption.

- Einen prominenten Hinweis auf Korruptionsgefahren in der öffentlichen Verwaltung bildete der „Wiener Polizeiskandal“, der unter anderem mit der Suspendierung und (erstinstanzlichen) strafrechtlichen Verurteilung des Wiener Landespolizeikommandanten (eines „Vier-Sterne-Polizeigenerals“) wegen Amtsmissbrauchs endete. Die Weiterungen dieses von Boulevard- wie Qualitätsmedien breit aufgegriffenen Skandals betrafen unter anderem unzulässige Kontakte hochrangiger Ermittler ins „Rotlichtmilieu“, Korruptionsvorwürfe sowie über Mitgliedschaften im „Verein zur Förderung der Wiener Polizei“ vermittelte privilegierte Behandlung (also Interventionspraktiken und Beziehungsgeflechte).
- Im Dezember 2007 führte die Veröffentlichung des Berichts über „Transparenzmängel im Gesundheitswesen²“ durch TI-Österreich zur

² Zusammenfassung im Anhang

Aktualisierung einer bereits in den Vorjahren gelegentlich aufgeflammt
Diskussion um „Kuvertmedizin“ und korruptive Praktiken der Pharmaindustrie.

Korruption bildete somit – medial noch prominenter als in den vorangegangenen Jahren – ein zentrales Thema der österreichischen Innenpolitik und der medialen Berichterstattung. Die zunehmend kritische Einschätzung der österreichischen Situation auch von außen schlug sich im September 2007 auch in einer markanten Verschlechterung im Korruptionswahrnehmungsindex nieder, wo Österreich – nach einem Zwischenhoch in den Jahren 2003-2006 – wieder auf einen Durchschnittswert unter den OECD-Staaten zurückgefallen ist (8,1 von 10 Punkten, weltweit Rang 15)³.

³ Details im Anhang

DIE ENTWICKLUNG VON TRANSPARENCY INTERNATIONAL ÖSTERREICH IM JAHR 2007

Seit seiner im April 2005 erfolgten Gründung konnte sich Transparency International Österreich (Austrian Chapter, TI-AC) organisatorisch und inhaltlich weiter festigen und seine Aktivitäten und seinen Bekanntheitsgrad in Österreich weiter steigern. TI-AC hat im Jahr 2007 zweifellos dazu beigetragen, dem Thema Transparenz und Korruption verstärkte Öffentlichkeit zu verschaffen. Die Einladungen zu zahlreichen Veranstaltungen und die Auftritte von TI-AC-Repräsentanten stiegen, und unsere Präsenz in den Medien nahm beachtlich zu. Unsere Aktivitäten bezogen sich auf rechtliche, soziale, wirtschaftliche, öffentliche und politische Themenbereiche, und wir kooperierten mit Vertretern von Wirtschaft, Verwaltung, Politik, Zivilgesellschaft, Universität, Medien und internationalen Organisationen.

TI-AC bemühte sich im Jahr 2007 weiterhin um die Einrichtung und Ausweitung einer funktionellen organisatorischen Basis – trotz der vorerst knappen finanziellen Mittel, die unserem Chapter zur Verfügung standen.

Inhaltlich nahm das Betätigungsfeld von TI-AC stark zu. Dies ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen:

- die Öffentlichkeit wurde mit mehreren korruptionsrelevanten Fällen konfrontiert, die auch stark in den Medien präsent waren (wie oben dargestellt)
- die steigende Bekanntheit von TI-AC in Österreich führte zur verstärkten Nachfrage unserer Mitwirkung an öffentlichen Auftritten bei Veranstaltungen und Beiträgen und Stellungnahmen zu gesellschaftspolitisch und rechtlich relevanten Entwicklungen zum Thema Korruption und Transparenz
- eigene Initiativen der an TI-AC mitwirkenden Personen entwickelten sich und beschäftigten sich mit den transparenz- und korruptionsrelevanten Aspekten des Gesundheitswesens, der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und der Europäischen Union
- die Expertise von Vertreter/innen von TI-AC wurde auch im Zusammenhang mit internationalen Initiativen nachgefragt. So konnte TI Österreich im Jahr 2007, teilweise in Kooperation mit dem internationalen Sekretariat von TI, zur Weiterentwicklung und Umsetzung internationaler Maßnahmen zum Thema Korruption, Korruptionsbekämpfung und Transparenz beitragen (Europarat/GRECO, UNO/UNCAC⁴, OECD⁵ und EU⁶). Die Mitarbeit an internationalen Initiativen bewirkt eine laufende externe Evaluierung und Beobachtung der österreichischen Maßnahmen gegen Korruption in unterschiedlichen Bereichen und erlaubt deren Vergleich mit den

⁴ UN Convention against Corruption

⁵ Organisation for Economic Development and Cooperation: „Anti-Bribery Convention“, Konvention zur Bekämpfung von Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr www.oecd.org

⁶ Transparency International: Advocacy at the EU level, “Policy Networks”

international entwickelten Antikorruptionsstandards. So konnte etwa im Bereich der OECD-Konvention festgestellt werden, dass die rechtlichen Voraussetzungen zur Umsetzung der Konvention verbesserungswürdig sind und dass es insbesondere bisher zu keiner konkreten Verfolgung möglicher Bestechungsfälle gekommen ist.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Einbeziehung Österreichs in internationale Initiativen wesentliche Anregungen für die Entwicklung und Umsetzung österreichischer Antikorruptionsmaßnahmen bewirkte.

All unsere Aktivitäten zur Intensivierung und Ausweitung unserer Betätigungsfelder wurden durch den Einsatz von Vorstand, Beirat und Mitgliedern ermöglicht.

Weiters verdankte TI-AC der finanziellen Förderung durch die öffentliche Hand sowie den Beiträgen unserer Mitglieder und Sponsoren, dass eine bescheidene Infrastruktur mit einem Sekretariat aufgebaut werden konnte. Transparency Österreich ist es 2007 erstmals gelungen, eine „Basissubvention“ des Bundeskanzleramtes für die Eröffnung und Führung eines eigenen kleinen Büros⁷ zu erhalten. Mit der Etablierung unseres Büros kann die laufend erforderliche Unterstützung der nationalen und internationalen Aufgaben von TI-AC gewährleistet werden.

Transparency Österreich dankt allen Mitwirkenden, Unterstützern und Förderern unserer Arbeit sowie dem OIIP für die Zurverfügungstellung der Räumlichkeiten und Infrastruktur für unser Büro.

⁷ Operngasse 20B/9, 1040 Wien (im Österreichischen Institut für Internationale Politik OIIP)

ÜBERBLICK ÜBER DIE AKTIVITÄTEN VON TRANSPARENCY ÖSTERREICH IM JAHR 2007

Organisatorischer Ausbau:

- Einrichtung eines ständigen Sekretariats zur Unterstützung der laufenden Aktivitäten von TI-AC⁸
- Ausbau der TI-AC website (www.ti-austria.at)
- Verstärkte Kooperation mit dem internationalen TI-Sekretariat, dessen österreichischen Partner TI-AC darstellt
- Vorbereitung der Akkreditierung von TI-AC als Vollmitglied von Transparency International
- Finanzielle Entwicklung⁹

Inhaltliche Aktivitäten:

- Kooperation mit der Österreichischen Kontrollbank (OeKB) zum Thema Korruption und Unternehmensführung
- Mitwirkung an der Gemeinschaftsveranstaltung mit dem Bundeskanzleramt zum Thema „Code of Conduct - Wirksames Mittel zur Korruptionsprävention im öffentlichen Sektor?“
- Stellungnahme zum geplanten Strafrechtsänderungsgesetz (Antikorruptionsgesetz) und Präsentation eines aktualisierten Forderungsprogramms¹⁰ im September 2007
- Studie „Transparenzmängel im Gesundheitswesen“ (auf website)
- Beginn von Transparenzanalysen zu folgenden Themen:
 - österreichische Entwicklungszusammenarbeiten und Korruption
 - Ansatzpunkte zur Steigerung von Transparenz bei der EU (Rechtsentwicklung, Finanzen, Personalwesen)
 - Aktivitäten im Zusammenhang mit den Antikorruptionskonventionen von OECD, Europarat und UN.

Öffentlichkeitsarbeit:

- Pressekonferenzen zu den Themen Corruption Perception Index und zum Global Corruption Barometer 2007¹¹
- Pressekonferenz zur TI-AC-Studie „Transparenzmängel im Gesundheitswesen“
- Herstellung und laufende Publikation des TI-AC Pressespiegels (auf website)
- Herstellung von TI-AC Informationsmaterial.
- Zahlreiche Fernseh- und andere Medienauftritte durch Vertreter von TI-AC¹²

⁸ siehe FN 7

⁹ siehe unten

¹⁰ im Anhang

¹¹ im Anhang

¹² einige Beispiele: Ende April waren Dr. Franz Fiedler und Univ. Prof. DDr. Maier im ORF-Politalk „Im Zentrum“ zum Thema „Luftkampf um den Eurofighter“, zu Gast. Zur Offenlegung von Politikergehältern war DDr. Sickinger am 25. 11. 2007, zu Gast bei „Im Zentrum“. Ebendort war auch Beirat Dr. Vogt im Dezember 2007 zur Diskussion um Kuvertmedizin zu Gast.

**VERANSTALTUNGEN VON TRANSPARENCY INTERNATIONAL
– AUSTRIAN CHAPTER IM JAHR 2007**

„Phänomen Korruption“ – Gedankenaustausch mit Transparency International

Gemeinschaftsveranstaltung von Österreichischer Kontrollbank und TI-AC am 31. 1. 2007

Begrüßung: Dr. Rudolf Scholten (OEKB)

Vortragende: Mag. Alfred Lejsek (BMF)
Dr. Maria-Christine Dangl (OEKB)
Mag. Gerhard Kinzelberger (OEKB)
Dr. Maximilian Burger-Scheidlin (ICC)
Dkfm. Caspar von Hauenschild (TI – D)

Eröffnung des TI – AC Büros in der Operngasse 20B/9, 1040 Wien am 27.6.2007

Eröffnungsrede von Frau Huguette Labelle, Vorsitzende des Vorstandes von Transparency International, unter Anwesenheit von Vorstand, Beirat und Mitgliedern

Stellungnahme von TI-AC zum Entwurf des Justizministeriums für ein Strafrechtsänderungsgesetz 2008 (Antikorruptionsgesetz), Aug./Sept. 2007

Dr. Franz Fiedler und DDr. Hubert Sickinger vom Beirat erarbeiteten die TI-AC-Stellungnahme.

Dr. Franz Fiedler kritisierte bereits im August die mangelnde Umsetzung von korruptionsrelevanten Maßnahmen seitens der zuständigen Behörden.

„Code of Conduct – wirksames Mittel zur Korruptionsprävention im öffentlichen Sektor?“

Gemeinschaftsveranstaltung von Bundeskanzleramt und TI-AC am 10.9.2007

Begrüßung: SC Dr. Manfred Matzka

Vortragende: BM Doris Bures
SC Mag. Emmerich Bachmayer
DKffr. Birgit Galley
Prof. Axel von Werder
Prof. Eva Geiblinger

Die wesentlichen Aussagen:

- Die Politik misst der Korruption in Österreich nicht ausreichende Bedeutung bei.
- Die Meinung der Experten aus Wirtschaft und Forschung weisen auf immer größere Schadenssummen und koordinierte Formen der Korruption hin.
- Geplant ist die Ausarbeitung eines Code of Conduct für den öffentlichen Sektor bis Mai 2008.

Veröffentlichung des Korruptionswahrnehmungsindex 2007

Pressekonferenz im Café Landtmann am 26.9.2007 unter dem Vorsitz von Dr. Franz Fiedler und DDr. Hubert Sickinger (beide Beirat) und Prof. Eva Geiblinger (Vorstand)

Die wesentliche Aussage war die markante Verschlechterung Österreichs im Ranking des

TI – Korruptionswahrnehmungsindex von Rang 11 auf Rang 15¹³.

TI-Austria präsentierte bei dieser Gelegenheit ein aktualisiertes Forderungsprogramm zur besseren Bekämpfung von Korruption, das folgende Themenbereiche betrifft:

- Vollständige Umsetzung internationaler Verpflichtungen zur Bekämpfung von Korruption
- Einführung einer unabhängigen Schwerpunktstaatsanwaltschaft für Korruptionsdelikte
- Erweiterung des strafrechtlichen Katalogs für Korruptionsdelikte
- Code of Conduct und präventive Maßnahmen im Bereich der Verwaltung
- Verstärkte Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption im Vergabewesen (u.a. durch Einführung eines Zuverlässigkeitsratings/„schwarze Liste“ für Auftragswerber)
- Verbesserte Kontrollen zur Finanzierung von Parteien und Politikern
- Regeln gegen unzulässige Propaganda von Regierungsmitgliedern mit Steuergeldern.

TI-Austria unterstützte bei dieser Gelegenheit die aktuellen Initiativen des Justizministeriums (Entwurf Strafrechtsänderungsgesetz 2008) und Bundeskanzleramts (Code of Conduct) und forderte deren umfassende Umsetzung.

„Unternehmensführung – zwischen Corporate Governance und Korruption“

Gemeinschaftsveranstaltung mit HILL International am 9.11.2007

Referenten: Otmar Hill
Brigadier Gerald Karner
Karl Heinz Marko
Prof. Eva Geiblinger

¹³ Siehe Anhang

Global Corruption Barometer 2007 von Transparency International und Präsentation des Grundsatzpapiers der AG Gesundheitswesen am 6.12.2007

Pressekonferenz im Café Landtmann, unter dem Vorsitz von Mag. Andrea Fried, Dr. Werner Vogt und Prof. Eva Geiblinger.

Gastreferentin: Dr. Gabriele Bojunga, Expertin für Gesundheitswesen von TI-Deutschland

Ergebnisse des TI-Korruptionsbarometers für Österreich¹⁴:

- Die ÖsterreicherInnen sind der Meinung, dass politische Parteien am stärksten von Korruption beeinflusst sind.
- Für die Zukunft erwarten die Befragten eine Zunahme der Korruption.
- Auf der 5-teiligen Skala (5 = höchst korrupt; 1 = nicht korrupt), erreichten politische Parteien den Wert 3,2. Den niedrigsten Wert erreichten Versorgungsunternehmen mit dem Wert 2,3. Medizinische und ärztliche Dienste werden mit dem Wert 2,5 beurteilt.

Präsentation des Grundsatzpapiers¹⁵ der AG Gesundheitswesen:

Mag. Andrea Fried und Dr. Werner Vogt (beide Mitglieder des Beirates) präsentierten das durch eine Arbeitsgruppe erarbeitete Grundsatzpapier. Erhebliche Transparenzmängel und Korruption wurden aufgezeigt – von Kuvertmedizin, über Vorreihungen auf Wartelisten bis hin zu fragwürdigen Praktiken von Pharmafirmen.

Die darauf folgende Berichterstattung in den Medien löste eine Grundsatzdiskussion in der Gesundheitspolitik aus. Betroffene meldeten sich fast tagtäglich zu Wort, die Ärztekammer versuchte die Ergebnisse des Grundsatzpapiers als pauschale Verunglimpfung der Ärzteschaft hinzustellen. Die von TI-AC angeregte Diskussion über das Gesundheitswesen in Österreich war in der Folge häufiges Thema in den Medien.

Präsenz von TI-AC-Vertretern in den Medien

Die zahlreichen korruptionsrelevanten Vorkommnisse des Jahres 2007 veranlasste die Medien zu häufigen Einladungen von Vertretern des TI-AC-Beirates zu Fernsehdiskussionen und zu Interviews zu den Themen: Eurofighter-Beschaffung, Wiener Polizeiskandal, Offenlegung von Politikergehältern, Korruption im Gesundheitswesen.

¹⁴ Siehe Anhang

¹⁵ Zusammenfassung im Anhang

Ausgaben - Einnahmen 2007 (in €)

<u>Ausgaben</u>	
Sekretariat	9.649
Website, Kommunikation	2.273
Pressekonferenzen	1.262
Experten	3.812
sonstiges	1.206
Gesamtausgaben	18.202
<u>Einnahmen</u>	
Förderung BKA	8.000
Mitgliedsbeiträge	5.420
Spenden	2.500
sonstiges	12
Gesamteinnahmen	15.932
Guthaben Ende 2006	3.502
Guthaben Ende 2007	1.232

Vereinsorgane von Transparency International – Austrian Chapter im Jahr 2007:

Zahl der Mitglieder

16 individuelle Mitglieder
2 Mitglieder aus dem Unternehmensbereich

Vorstand:

Prof. Eva Geiblinger (Vorsitzende)
Mag. Ruth Bachmayer (Kassierin)
Dr. Armin Dallmann (Schriftführer)

Beirat: 14 Mitglieder

Dr. Franz Fiedler (Vorsitzender des Beirats), ehem. Präsident des Österreichischen Rechnungshofes

Univ. Prof. DDr. Heinz Mayer (stv. Vorsitzender), Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien

DDr. Hubert Sickinger, (stv. Vorsitzender), Institut für Konfliktforschung

Univ.Prof.DDr. Walter Barfuß, Bundeswettbewerbsbehörde

Dr. Kurt Bayer, Bundesministerium für Finanzen (mit Ende 2007 ausgeschieden)

Mag. Andrea Fried, Chefredakteurin der Österreichischen Krankenhauszeitung

Mag. Walter Geyer, Leiter der Staatsanwaltschaft Korneuburg

Dr. Franz Hofbauer, Generaldirektor Alcatel-Lucent, i.R.

Ao. Univ.-Prof.Dr. Otmar Höll, Österr. Institut für internationale Politik

Dr. Edith Kitzmantel, Leitung der internen Finanzkontrolle der EU-Kommission, i.R.

Mag. Martin Kreutner, Bundesministerium für Inneres, BIA

Karl Heinz Marko, Telekom Austria

Univ.Prof.Dr. Ewald Nowotny, Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik

Dr. Werner Vogt, Unfallchirurg und Pflegeombudsmann

Transparenzmängel im Gesundheitswesen Einfallstore zur Korruption schließen!

Kurzfassung des Grundsatzpapiers

Das Gesundheitswesen gilt international als besonders anfälliges Gebiet für Betrug und Korruption. Das liegt einerseits an den enormen Geldmitteln, die weltweit darin umgesetzt werden. Weitere Ursachen sind die Komplexität, der hohe Grad an Intransparenz und die Vielzahl der Akteure, die in diesen Bereich involviert sind. Auch die Trennung zwischen Patienten (Konsumenten), Leistungserbringern und auszahlenden Stellen macht das System anfälliger für Missbrauch auf Kosten Dritter.

Das Ergebnis: Viele Millionen Euro versickern in dunklen Kanälen und kommen nicht den Patienten zugute. Das Geld fehlt in der Gesundheitsversorgung - einem Bereich, in dem die erforderlichen Finanzmittel dringend benötigt werden.

Eine Voraussetzung für den Kampf gegen Missbrauch und Korruption ist die Bewusstmachung. Österreich gilt hier als Insel der Seligen. Besonders im Gesundheitswesen wird das Vorhandensein von Missbrauch, Betrug und Korruption tabuisiert. Im Gegensatz zu anderen Ländern gibt es in Österreich keine Institution, die sich professionell und spezialisiert dem Kampf gegen Betrug, Missbrauch und Korruption im Gesundheitswesen widmet.

Ziel dieses Grundsatzpapiers von TI-Austrian Chapter (TI-AC) ist es, Transparenzmängel als Einfallstore für korruptives bzw. missbräuchliches Verhalten bei allen am Gesundheitssystem Beteiligten aufzuzeigen und auf eine Änderung zu dringen. Wir wollen erreichen, dass kritische und ehrliche Patienten und Leistungserbringer den Missständen wehrhafter begegnen können.

TI-AC geht es explizit nicht darum, Einzelfälle zu beschreiben oder einzelne Missetäter zu enttarnen. Das ist Aufgabe anderer (noch zu schaffender) Institutionen und der Medien.

Transparency International bezeichnet als **Korruption** den **Missbrauch von (anvertrauter) Macht zum persönlichen Nutzen**.

Der Begriff der Korruption umfasst damit u.a. politische, juristische, wirtschaftliche und moralische Aspekte. Wo Korruption im System angelegt ist, spricht TI von struktureller Korruption. Es handelt sich dabei nicht nur um strafbare Delikte der Bestechung oder Vorteilsgewährung von Amtsträgern oder Bestechung und Bestechlichkeit im Geschäftsverkehr.

„Im Gesundheitswesen soll ein Verhalten dann „korruptiv“ genannt werden, wenn zugunsten eines Einzelnen bzw. einer bestimmten Gruppe der im Gesundheitsmarkt Agierenden missbräuchlich Vorteile zu Lasten anderer Gruppen, beziehungsweise der Allgemeinheit, bewirkt werden.“ (vgl. Definition TI Deutschland, 2000)

Das Gesundheitssystem wird auf allen Ebenen zum Vorteil einzelner missbraucht.

Das geschieht unter anderem durch die

- Leistungserbringer (z.B.: Ärzte, Spitäler, Pflege, Institute, Gesundheitsberufe,...)
- Industrie und andere Zulieferer (z.B.: Pharma, Medizinprodukte, Technik, IT, Bauwirtschaft,...)
- Leistungsempfänger (z.B.: Patienten, Selbsthilfegruppen,...)
- Verwaltung (z.B.: Versicherungen, Krankenkassen, Behörden, Ministerien, ...)
- Medien

Die demonstrative Auflistung von Transparenzmängeln, die als Einfallstore für Korruption dienen können, und die im Grundsatzpapier ausführlich beschrieben und mit Beispielen illustriert werden, ist lang. Sie beginnt bei der Kuvertmedizin und reicht über Abrechnungsbetrug, Kickback-Zahlungen, Nebenbeschäftigungen mit kritischer Nähe zur dienstlichen Tätigkeit, Missbrauch von öffentlicher Infrastruktur für Privatgeschäfte, intransparente Aufteilung von Sonderklasse-Honoraren, Malversationen bei Großaufträgen (Beschaffung und Bau), Interessenskonflikte bei der Zusammenarbeit zwischen Industrie und Ärzten im Bereich der Forschung und Weiterbildung, zweifelhafte Marketingmethoden, Beeinflussung von Konsensusberichten, fehlende Sponsoring-Richtlinien, Umgehung von Werbeverböten, Instrumentalisierung von Selbsthilfegruppen, Versicherungsbetrug, Intransparenz bei der Spitalsfinanzierung und in der Verwaltung, Conflicts of Interests in Beratungsgremien bis hin zur fehlende Kontrolle der Medien.

Transparency International sieht Intransparenz als Hauptursache für Verschwendung, Missbrauch und Betrug – quasi als ihre Einfallstore. Auf Basis der Übersicht der Transparenzmängel hat die Arbeitsgruppe Gesundheitswesen ein Forderungsprogramm erstellt, auf dessen Umsetzung TI-AC drängen wird.

9 Punkte Forderungs-Programm:

- 1. Einrichtung einer weisungsfreien, unabhängigen Antikorruptionsstelle im Gesundheitswesen zur Prävention und Kontrolle.**
- 2. Transparenz über Besetzung, Conflicts of Interest, Entscheidungsprozesse und Ergebnisse in den Beratungsgremien der öffentlichen Entscheidungsträger.**
- 3. Strenge Regelungen für und konsequente Kontrolle von Nebenbeschäftigungen sowie transparente Abrechnung und Verteilung von Sonderklassehonoraren.**
- 4. Transparente Wartelisten für Operationen, konservative Therapien und diagnostische Leistungen.**

5. **Strenge Kontrollen der Einhaltung von Vergabevorschriften für Einkauf und Großaufträge in öffentlichen Gesundheitseinrichtungen.** Siehe dazu auch den allgemeinen Forderungskatalog von TI-AC (www.ti-austria.at).
6. **Verbindliche Vorgaben zur Vermeidung von Interessenskonflikten zwischen Leistungserbringern und Industrie sowie die konsequente Verfolgung von Übertretungen.** Besonderes Augenmerk ist dabei den Bereichen der medizinischen Forschung sowie der Fort- und Weiterbildung zu schenken.
7. **Keine Lockerung des Laienwerbverbots für rezeptpflichtige Medikamente.**
8. **Maßnahmen zur Verhinderung von Missbrauch des Systems durch Versicherte und Unternehmen.**
9. **Aufbau eines anonymen Meldesystems für Korruptionsfälle im Gesundheitswesen.**

Anhang 2:

Starke Verschlechterung der österreichischen Position im Korruptionswahrnehmungsindex der internationalen Anti-Korruptions-NGO Transparency International

Transparency International – Österreich: Zeit für systematische Verbesserung der Korruptionsbekämpfung

Wien, am 26. September 2007

Der Korruptionswahrnehmungsindex 2007 spiegelt die Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor in 180 Ländern wider. Der Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index) ist ein zusammengesetzter Index, der auf Expertenumfragen unter Managern multinationaler Unternehmen und Einschätzungen spezialisierter Unternehmensberatungsinstitute zur Verbreitung von Korruption im staatlichen Sektor basiert. Für jedes untersuchte Land wird ein Punktwert zwischen null und zehn errechnet, wobei ein Wert von null Punkten ein sehr hohes Maß an wahrgenommener Korruption angibt, während zehn Punkte bedeuten, dass in diesem Land kaum Korruption wahrgenommen wird.

Österreich konnte zwischen 1995 und 2005 seine Position im Korruptionswahrnehmungsindex zunächst stetig verbessern und zur Spitzengruppe besonders korruptionsarmer Staaten aufschließen (Spitzenwert war 2005 mit 8,7 Punkten und weltweit Rang zehn). 2006 fiel Österreich in dieser internationalen Einschätzung mit 8,6 Punkten geringfügig auf den elften Platz zurück, 2007 ist ein Absturz auf nur mehr 8,1 Punkte und Platz 15 zu verzeichnen. Offenkundig haben die in den vergangenen Jahren virulenten Affären sich nun in einer deutlich kritischeren internationalen Wahrnehmung Österreichs niedergeschlagen.

Transparency International – Austrian Chapter (TI-AC) verweist aus diesem Anlass darauf, dass das österreichische System der Korruptionsprävention Schwachstellen aufweist. In seiner Pressekonferenz am 26. September präsentiert TI – AC daher Forderungen für eine verbesserte Korruptionsbekämpfung. Die Anti-Korruptions-Organisation nimmt in diesem Forderungspaket durchaus anerkennend zur Kenntnis, dass die gegenwärtige Bundesregierung bereits einige wichtige Initiativen (den Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes durch das Justizministerium, die Erarbeitung eines Code of Conduct für den öffentlichen Dienst) eingeleitet hat, deren tatsächliche Umsetzung gefordert wird. Zugleich legt TI den Finger auf Schwachstellen vor allem im Bereich öffentlicher Auftragsvergaben und der Politikfinanzierung.

Anhang 3:

FORDERUNGEN VON TRANSPARENCY INTERNATIONAL – AUSTRIAN CHAPTER (TI-AC) ZUR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

September 2007

(1) Konsequente Umsetzung internationaler Konventionen und Instrumente

Österreich spielte in der internationalen Antikorruptionspolitik in den vergangenen Jahren eine aktive Rolle: Am UN-Sitz in Wien wurde mit aktiver Beteiligung Österreichs die UN-Konvention gegen die Korruption verhandelt. Österreich ist nun auch Standort der weltweit ersten, internationalen und interdisziplinären Anti-Korruptionsakademie. Trotzdem weist Österreich bei der Umsetzung wichtiger internationaler Konventionen gegen Korruption (der UNO, des Europarats, der OECD) in innerösterreichisches Recht und in gelebte Wirklichkeit bisher große Lücken auf: Das Strafrechtsübereinkommen gegen Korruption des Europarates aus 1999 hat Österreich noch immer nicht ratifiziert, und dem gemeinsamen Überprüfungsmechanismus des Europarats – der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) – ist Österreich erst mit siebenjähriger Verspätung (als vorletztes EU-Mitglied) im Dezember 2006 beigetreten.

Die genannten internationalen Anti-Korruptions-Konventionen verlangen nicht nur lückenlose rechtliche Sanktionen und Maßnahmen, die teilweise über den derzeitigen österreichischen Rechtsbestand hinausgehen. Vor allem die Konventionen von UNO und Europarat verlangen auch unabhängige und weisungsfreie Anti-Korruptions-Behörden und national koordinierte, den gesamten öffentlichen Bereich umfassende Programme und Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption. Die derzeit laufende Evaluierung der österreichischen Antikorruptionspolitik durch den Europarat (GRECO) wird daher voraussichtlich in Teilbereichen zu kritischen Befunden führen.

Transparency International – Austrian Chapter (TI-AC) hat bereits im November 2006 ein Paket an Forderungen an die künftige Bundesregierung veröffentlicht, das sich neben Befunden über konkrete Schwachstellen des österreichischen Systems auch stark an diesem internationalen Konsens über notwendige Elemente einer wirksamen Korruptionsbekämpfung orientiert hat. In zwei wichtigen Bereichen hat die Bundesregierung seither mit Reforminitiativen zumindest begonnen. TI-AC begrüßt diese Initiativen, wird ihre tatsächliche Umsetzung kritisch überwachen, und weist im Folgenden auf die weiterhin fehlenden Elemente für eine kohärente nationale Antikorruptionsstrategie hin:

(2) Erweiterung des Kataloges der Korruptionsdelikte und Stärkung der Staatsanwälte in ihrem Kampf gegen Korruption

Im November 2006 appellierte TI-AC an die Bundesregierung, im Kampf gegen die Korruption die Stellung der Staatsanwälte zu stärken. Von den in diesem Zusammenhang seitens TI-AC erhobenen Forderungen wurden in einem im Sommer 2007 vom Bundesministerium für Justiz erstellten Gesetzesentwurf folgende aufgegriffen:

- Einrichtung einer für ganz Österreich zuständigen Sonderstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung bestehend aus speziell ausgebildeten, erfahrenen Staatsanwälten,
- verfassungsrechtliche Freistellung dieser Sonderstaatsanwaltschaft vom Weisungsrecht des Justizministers im Zusammenhang mit der Erhebung von Anklagen wegen Korruptionsdelikten und damit insoweit die Beseitigung der politischen Einflussnahme auf sie.

Darüber hinaus enthält dieser Gesetzesentwurf weitere Bestimmungen, die der Bekämpfung von Korruption dienen, so insbesondere:

- amtswegige Verfolgung von Bestechung und Geschenkkannahme nicht nur – wie bisher – im Bereich von öffentlichen, sondern auch von privaten Unternehmen (§ 168c und 168d des Strafgesetzbuches = StGB),
- Strafbarkeit der Bestechlichkeit von ausländischen Abgeordneten sowie Abgeordneten des Europäischen Parlaments (§ 304 Abs. 1 StGB),
- Ausdehnung der Strafbarkeit der Bestechlichkeit auf alle ausländischen Beamten (derzeit nur Beamte der Europäischen Union bzw. von Mitgliedstaaten der Europäischen Union) (§ 304 Abs. 1 StGB),
- Strafbarkeit der „vorsorglichen“ Vorteilsgewährung an österreichische Beamte (sog. „Anfüttern“) (§ 304 Abs. 2 und § 307 Abs. 2 StGB),
- Anhebung der Obergrenze der Strafdrohung für die Beamtenbestechung von zwei auf drei Jahre (§ 307 Abs. 1 StGB),
- Verzicht auf strafrechtliche Verfolgung der Täter von Korruptionsdelikten, die mit der Sonderstaatsanwaltschaft zusammenarbeiten (sog. „Kronzeugenregelung“).

TI-AC begrüßt diese in Aussicht genommenen Neuerungen zur Korruptionsbekämpfung und empfiehlt eine möglichst rasche parlamentarische Beschlussfassung über diese Gesetzesvorlage.

Im Übrigen fordert TI-AC, dass – wie in den Erläuterungen des Gesetzesentwurfes ausgeführt – im Zuge der parlamentarischen Beratungen auch eine Strafbestimmung für die aktive und passive Bestechung von inländischen Abgeordneten geschaffen wird, da es einen eklatanten Wertungswiderspruch bedeuten würde, Bestechungsdelikte nur mit Beziehung auf ausländische Abgeordnete sowie Abgeordnete des Europäischen Parlaments (darunter auch die von Österreich entsandten!), nicht jedoch mit Beziehung auf österreichische Parlamentarier zu statuieren. Die Einführung der Strafbarkeit von Abgeordnetenbestechung ist auch eine ausdrückliche Verpflichtung aufgrund der Anti-Korruptions-Konventionen von UNO und Europarat.

(3) Verhaltenskodex für die Verwaltung

Im November 2006 appellierte TI-AC weiters an die Bundesregierung, der Öffentlichkeit ein nationales Anti-Korruptionsprogramm vorzustellen, welches u.a. systematische Schulungsprogramme für Bundesbedienstete, die Verbesserung interner Kontrollmechanismen und Aktionspläne mit verstärkter Förderung der Bereiche Prävention und breiter Bewusstseinsbildung zur Korruptionsproblematik beinhalten sollte. TI-AC nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Bundesregierung die Erarbeitung eines Code of Conduct für den Bundesdienst in ihr Arbeitsübereinkommen aufgenommen hat und das Bundeskanzleramt im September 2007 den Prozess der Erarbeitung eingeleitet hat. Eine derartige autoritative Klarstellung von Verhaltensnormen, insbesondere der Grenzen der Zulässigkeit einer Annahme von Zuwendungen bzw. Ausübung von Nebenbeschäftigungen durch öffentlich Bedienstete, kann eine wichtige Signalwirkung haben, sofern der Verhaltenskodex – wie angekündigt – dann tatsächlich auf breiter Basis für Schulungen eingesetzt wird.

(4) Korruptionsbekämpfung im Vergabeverfahren

Unter Federführung des Rechnungshofes hat bereits vor einigen Jahren eine Arbeitsgruppe sehr konkrete Empfehlungen zur Bekämpfung und Verhinderung von Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge erstattet. TI-AC hält die Bekämpfung in diesem Bereich aus grundsätzlichen Erwägungen (Sicherung des freien und fairen Wettbewerbs) sowie angesichts der finanziell bedeutsamen Größenordnung der öffentlichen Auftragsvergaben (rd. 10 % des Bruttoinlandsprodukts = rd. 26 Milliarden Euro) für vordringlich und tritt für eine möglichst flächendeckende, alle Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Einrichtungen erfassende Umsetzung dieser Empfehlungen ein, wie z.B.:

- in angemessenen Abständen erfolgende Auswechslung von in Vergabeverfahren eingebundene Sachbearbeiter öffentlicher Einrichtungen („Rotation“),
- verstärkte Kontrollmaßnahmen durch den öffentlichen Auftraggeber,
- Vermeidung eines Bietermonopols,
- Ausschaltung von in einem Naheverhältnis zu Bietern stehenden Planern,
- Priorisierung des offenen Verfahrens,
- Verbot nachträglicher Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen dem zum Zug gelangenden Bieter und ausgeschiedenen Bietern,
- Verbot der Änderung des Leistungsinhalts nach Zuschlagserteilung.

Überdies fordert TI-AC zur Ausschaltung korrupter Unternehmen aus öffentlichen Vergabeverfahren, dass

- jedes Unternehmen, das sich an Ausschreibungen der öffentlichen Hand beteiligt, einem Zuverlässigkeitsrating unterzogen wird. Hat sich ein Unternehmen Verfehlungen zu Schulden kommen lassen, soll es demnach von Kategorie „a“ (unbedenklich) auf Kategorie „b“ (bedenklich) oder bei schweren Verfehlungen auf Kategorie „c“ (zeitlich befristete Auftragspeere) rückgestuft und diese Rückstufung bundesweit zentral erfasst werden („Schwarze Liste“),
- alle öffentlichen Einrichtungen einerseits verpflichtet werden sollen, von ihnen festgestellte vergaberechtliche Verstöße eines Unternehmens zu melden, und andererseits berechtigt sein sollen, in die „Schwarze Liste“ Einsicht zu nehmen.

(5) Verbesserte Kontrollen der Finanzierung von Parteien und Politikern

Zahlreiche Affären der vergangenen Jahre haben eindrücklich gezeigt, dass mögliche finanzielle Abhängigkeiten und Einflussnahmen durch finanzielle Zuwendungen an Parteien und Politiker derzeit nicht transparent genug sind. Fälle eines „Kaufs“ von politischem Einfluss und sogar von konkreten politischen Entscheidungen wären rechtlich nur sehr eingeschränkt sanktionierbar. Österreich bleibt bei der Regelung der Politikfinanzierung mittlerweile auch deutlich hinter heute üblichen und auch offiziell ausformulierten europäischen Standards zurück. So fordert der Europarat seit 2003 zur Prävention von Korruption unter anderem folgende Regelungen zur Parteienfinanzierung:

- die Offenlegung von Großspenden an Parteien und Politiker, strenge Auflagen für Politikspenden von Unternehmen, die öffentliche Aufträge erhalten, und Verbote von Politikspenden durch (teil)staatliche Unternehmen.
- Die Verpflichtung für Parteien, jährlich konsolidierte Bilanzen (unter Einschluss der von ihr kontrollierten Unternehmen/Verbände) samt Ausweis von Spenden zu veröffentlichen;
- Die Überwachung der Einhaltung dieser Verpflichtungen durch unabhängige Kontrollinstanzen und wirksame und abschreckende Sanktionen gegen Verstöße.
- Weiters regt der Europarat Regelungen zur Begrenzung von Wahlkampfausgaben an, um finanzielle Abhängigkeiten der Parteien auch durch eine Begrenzung ihres Finanzbedarfs abzumildern.

TI-AC fordert daher eine grundlegende Neuordnung der Parteienfinanzierung, die diesen Vorgaben entspricht. Darüber hinaus sollten auch Abgeordnete und Regierungsmitglieder zur Offenlegung ihrer gesamten Nebeneinkünfte und von Zuwendungen verpflichtet werden.

(6) Kein Steuergeld für unzulässige Propaganda von Regierungsmitgliedern

Den Regierungen auf Bundes- und Landesebene stehen aus ihren Budgets Mittel für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung. Vielfach werden diese Gelder jedoch nicht oder nicht ausschließlich zur Information der Bevölkerung, sondern zur Persönlichkeitswerbung oder zur Propaganda für politische Parteien missbräuchlich verwendet.

TI-AC fordert daher, in Übereinstimmung mit dem Rechnungshof

- verbindliche Regelungen für die Öffentlichkeitsarbeit von Regierungsmitgliedern, um zu gewährleisten, dass der Informationsgehalt von Maßnahmen, die aus Steuergeldern finanziert werden, nicht von vordergründiger Politpropaganda verdrängt wird,
- ein adäquates Instrumentarium, um Verstöße gegen diese Bestimmungen auch sanktionieren zu können.

TI-AC verweist darauf, dass in Österreich auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene eine im internationalen Vergleich besonders hohe staatliche Parteienfinanzierung existiert. Unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention hat diese sicherlich positive Auswirkung. Umso mehr muss aber als Regel eingefordert werden, dass staatliche Mittel für Öffentlichkeitsarbeit und Dienstposten in staatlichen Einrichtungen nicht durch regierende Parteien (auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene) zur indirekten Parteienfinanzierung missbraucht werden dürfen.

Global Corruption Barometer 2007 – Ergebnisse für Österreich

Die internationale Anti-Korruptionsorganisation Transparency International hat heute in Berlin ihr Global Corruption Barometer 2007, eine jährliche Meinungsumfrage über Wahrnehmungen und Erfahrungen der allgemeinen Bevölkerung in Bezug auf Korruption, vorgestellt. Für das Global Corruption Barometer 2007 wurden rund 63.000 Personen in 60 Ländern durch Gallup International im Auftrag von Transparency International befragt.

Aus österreichischer Sicht fällt dabei vor allem eines auf: Die Österreicher sind (wie die meisten Europäer) der Meinung, dass politische Parteien am stärksten von Korruption beeinflusst sind, vertrauen der Regierung und ihren Maßnahmen gegen Korruption aber trotzdem mehr als der Europa-Schnitt. Gleichzeitig nehmen 57% an, dass die Korruption in den nächsten Jahren zunehmen wird.

Die Anzahl der Befragten, die schon einmal bestochen haben, um eine bestimmte Leistung zu erhalten, liegt bei nur einem Prozent (Europa-Durchschnitt: 5%, Gesamtdurchschnitt: 13%) – somit ist Österreich, ex aequo mit Kanada, Dänemark, Frankreich, Island, Japan, Südkorea, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz unter den am wenigsten von Bestechung betroffenen Ländern. Am anderen Ende des Spektrums finden sich Länder wie Kamerun (79%), Kambodia (72%) und Albanien (71%).

Bei der Frage nach der Wahrnehmung von Korruption in Österreich in den verschiedenen Sektoren ist Österreich immer sehr nah am EU-Durchschnitt:

Die schlechteste Bewertung auf einer Skala von 5 („höchst korrupt“) bis 1 („überhaupt nicht korrupt“) erhielten, wie in den meisten Ländern, politische Parteien mit 3,2 (Europa-Durchschnitt 3,7). Auffällig ist, dass das Militär mit 2,9 (Europa-Durchschnitt 2,4) in Österreich schlechter abschneidet als in den meisten anderen europäischen Staaten: Nur Tschechien (3,2), Norwegen und Polen (je 3,1) halten ihr Militär für noch korrupter. Für am wenigsten korrupt werden Versorgungsunternehmen mit 2,3 gehalten. Bildungssystem, Medizinische (und ärztliche) Dienste und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) liegen mit je 2,5 im europäischen Durchschnitt.

Nur 8% der Österreicher glauben, dass Korruption in Österreich in den nächsten drei Jahren zurückgeht (europaweit 18%).

35% nehmen an, dass der Anteil an Korruption gleich bleibt (Europa-Durchschnitt 24%). Ganze 57% nehmen an, dass die Korruption zunimmt (Europa: 58%).

Was die Korruptionsbekämpfung von Seiten der Regierung angeht, sind die Österreicher leicht optimistischer als der Durchschnitt Europas: 30% der Befragten halten die Maßnahmen der Regierung für effektiv, 24% für weder effektiv noch ineffektiv und nur 46% (EU-Durchschnitt 60%) halten sie für ineffektiv. Ob diese Zahlen in den nächsten Jahren durch Korruptionsstaatsanwaltschaft und Verschärfung des Korruptionsstrafrechts verbessert werden, bleibt abzuwarten.

Sektoren in Österreich im Europavergleich (5= höchst korrupt; 1= überhaupt nicht korrupt)

Sektor	Österreich	Europa	Weltweit
Politische Parteien	3,2	3,7	4,0
Parlament	2,9	3,2	3,6
Privatwirtschaft	3,0	3,2	3,5
Medien	3,0	3,2	3,3
Militär	2,9	2,4	2,9
NGOs	2,5	2,7	2,9
Religiöse Institutionen	2,7	2,6	2,8
Bildungssystem	2,5	2,3	3,0
Rechtssystem	2,6	2,9	3,4
Medizinische bzw. ärztliche Dienste	2,5	2,7	3,2
Polizei	2,8	2,7	3,6
Melde- und Zulassungsbehörden	2,6	2,5	3,0
Versorgungsunternehmen	2,3	2,7	3,1
Finanzamt	2,7	2,8	3,3