

Nichtamtliche Übersetzung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

Annex zur Abschlusserklärung G20-Gipfel Hochrangige G20-Grundsätze zu Organisationsmaßnahmen gegen Korruption

Korruption behindert effizientes und wirksames Handeln der Regierung, deren Fairness und Unparteilichkeit bei Entscheidungsprozessen und die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Eine öffentliche Verwaltung, die korruptionsresistent ist und von einer Kultur der Integrität, Rechenschaftspflicht und Transparenz geprägt ist, fördert nicht nur das Vertrauen der Bürger, sondern kann sich auch auf die Attraktivität eines Landes als Wirtschaftsstandort auswirken. Ziel 16 der Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung enthält u. a. die Vorgabe, Korruption und Bestechung in all ihren Formen erheblich zu reduzieren.

Auf dem G20 Gipfel in Brisbane 2014 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs ihre Zusage, Transparenz und Integrität in öffentlicher Verwaltung und Wirtschaft zu verbessern. Der G20-Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung 2017-2018 nennt Integrität und Transparenz der öffentlichen Verwaltung, einschließlich innerbehördlicher Maßnahmen gegen Korruption (also die Schaffung von Strukturen innerhalb der öffentlichen Verwaltung, um Korruptionsrisiken aufzudecken und zu minimieren) als Prioritäten. Die Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung sollte sich nicht allein auf Maßnahmen gegenüber einzelnen Mitarbeitern, auf die Reaktion auf Korruptionsanzeigen und auf wirksame Strafverfolgung konzentrieren, sondern auch darauf, eine umfassende, transparente und rechenschaftspflichtige Organisationsstruktur zu schaffen, die weniger anfällig für Korruption ist.

Die G20-Staaten haben sich bereits verpflichtet, eine Reihe von Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und Integrität in der öffentlichen Verwaltung zu ergreifen, einschließlich der

Definition von Anforderungen an das Verhalten öffentlicher Beschäftigter.¹ Wesentlich für die Bekämpfung von Korruption sind aber auch Korruptionspräventionsmaßnahmen, die auf die Organisationsstruktur und Ablauforganisation gerichtet sind. Einer der jüngsten Beiträge zu diesem Thema, die OECD-Empfehlung zur Integrität der öffentlichen Verwaltung, bietet aktuelle Orientierungshilfen zum Aufbau korruptionsresistenter öffentlicher Einrichtungen und zur Minderung von Korruptionsrisiken.² Der OECD-Empfehlung liegt ein wesentlich breiterer Ansatz zugrunde als den folgenden hochrangigen Grundsätzen, die sich auf die strukturelle Gestaltung der öffentlichen Verwaltung zur Verhinderung von Korruption konzentrieren.

Die G20-Staaten sind sich einig, dass bestimmte organisatorische Maßnahmen ergriffen werden sollten, um Korruptionsrisiken zu begegnen. Diese Maßnahmen sollten sich nicht ausschließlich auf Verwaltungsverfahren konzentrieren, sondern auch auf die Sensibilisierung von Beschäftigten aller Ebenen sowie auf das Personalmanagement.

Die G20 verpflichten sich, mit gutem Beispiel voranzugehen und sich auf eine Reihe von Grundprinzipien zu verständigen, wie sie ihre öffentlichen Verwaltungen so gestalten können, dass Korruptionsrisiken aufgedeckt und minimiert werden. Die folgenden Grundsätze bauen auf dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption auf (UNCAC; insbesondere auf den Artikeln 5, 6 und 7). In Anerkennung der Vielfalt der Rechtsordnungen unter den G20-Staaten sind die Grundsätze weit gefasst und flexibel, damit die Staaten sie in Übereinstimmung mit ihren innerstaatlichen Rechtsgrundsätzen anwenden können. Sie sollen Orientierungshilfe bei der Verbesserung und Ergänzung bestehender Verpflichtungen zur Korruptionsbekämpfung sein und diese weder schwächen noch ersetzen.

Allgemeine Grundsätze

1. Die Staaten sollten eine Kultur der Integrität und Unparteilichkeit in ihren Verwaltungen fördern und kontinuierlich unterstützen.

¹ Vgl. die G20 High Level Principles on Asset Disclosure by Public Officials (Hochrangige Grundsätze der G20 zur Offenlegung von Vermögenswerten durch öffentliche Amtsträger, 2012), die G20 Guiding Principles to Combat Solicitation (Leitlinien der G20 für das Eintreten gegen das Einfordern von Bestechungsgeldern, 2013), die G20 Anti-Corruption Open Data Principles (Grundsätze der G20 zu Offenen Daten, 2015), die G20 Principles for Promoting Integrity in Public Procurement (Grundsätze der G20 zur Förderung von Integrität in der öffentlichen Auftragsvergabe, 2015), das G20/OECD Compendium on Whistleblower Protection (G20/OECD-Kompendium zum Schutz von Whistleblowern, 2011), die G20 High Level Principles on Countering Corruption in Customs (Hochrangige Grundsätze der G20 zur Bekämpfung von Korruption im Zollwesen, 2017).

² Siehe (auf Englisch): <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>.

2. Die Staaten sollten bei der Entscheidung darüber, wie sie Behörden und öffentliche Einrichtungen organisieren oder reformieren wollen, Korruptionsprävention als Schlüsselfaktor betrachten.
3. Die Staaten werden angehalten, diese Grundsätze in Übereinstimmung mit ihren innerstaatlichen Rechtsordnungen auch auf der lokalen und regionalen Ebene anzuwenden und zu fördern.
4. Die Staaten sollten sicherstellen, dass diejenigen (insbesondere auch autonomen und unabhängigen) Einrichtungen, die für die Entwicklung, Umsetzung, Durchsetzung und/oder Überwachung des Korruptionspräventionssystems zuständig sind, eine angemessene Ausbildung,³ ein geeignetes Mandat und adäquate Ressourcen erhalten, um ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen.

Verwaltungsmaßnahmen

5. Die Staaten sollten klare Zuständigkeiten für die Gestaltung, Lenkung und Umsetzung von Korruptionspräventionsmaßnahmen auf allen relevanten Ebenen der öffentlichen Verwaltung festlegen.
6. Die Staaten sollten, mittels geeigneter Einrichtungen, regelmäßige Risikoanalysen durchführen, um festzustellen, welche Positionen, Aufgaben und Verfahren in der öffentlichen Verwaltung besonders korruptionsanfällig sind.
7. Die Staaten sollten angemessene und wirksame Maßnahmen zum Umgang mit den festgestellten Risiken ergreifen, ohne dabei unverhältnismäßig aufwendige Abläufe zu schaffen. Nach Maßgabe der festgestellten Risiken und der innerstaatlichen Gegebenheiten könnten diese Maßnahmen folgende Aspekte umfassen, ohne jedoch auf diese beschränkt zu sein:
 - a. Billigung von Entscheidungen, die mit Korruptionsrisiken verbunden sind, durch mindestens zwei Personen („Vier-Augen-Prinzip“),
 - b. detaillierte Dokumentation, um zu ermöglichen, dass Entscheidungsprozesse einer strengen Kontrolle und Überprüfbarkeit unterliegen,
 - c. risikobewusstes Personalmanagement einschließlich klarer Zuweisung von Zuständigkeiten und turnusmäßigem Wechsel von Aufgaben⁴,

³ Vgl. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 UNCAC.

⁴ Vgl. Art. 7 Abs. 1 Buchst. b UNCAC.

- d. regelmäßige Prüfung von Abläufen, Entscheidungen und Arbeitsbereichen, die mit einem hohen Risiko verbunden sind.
8. Die Staaten sollten in Erwägung ziehen, öffentliche Dienstleistungen, insbesondere in Bereichen mit hohem Korruptionsrisiko, so weit wie möglich online zur Verfügung zu stellen und damit nicht nur die Wirksamkeit und Effizienz der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen durch e-Services, den Einsatz manipulationssicherer Arbeitsabläufe und automatisierter Verfahren zu verbessern, sondern auch dazu beizutragen, die Gelegenheiten für korruptes Verhalten zu minimieren.
 9. Die Staaten sollten in Erwägung ziehen, das Korruptionsrisiko zu verringern, indem sie innerhalb ihrer öffentlichen Verwaltung die Umstellung von Barzahlung auf sichere und rückverfolgbare digitale Bezahlmethoden fördern, unter anderem so weit wie möglich durch bargeldlose Ein- und Auszahlungen.
 10. Gegebenenfalls können die Staaten auch in Erwägung ziehen, feste Bearbeitungszeiten für die Erledigung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen festzulegen.

Personal

11. Die Staaten sollten bei der Personalauswahl Korruptionsrisiken berücksichtigen, insbesondere wenn der betreffende Mitarbeiter Aufgaben wahrnehmen soll, die korruptionsanfällig sind. Die Staaten sollten in Erwägung ziehen, bei der Personalgewinnung eine Bewerberüberprüfung vor der Einstellung (Pre-Employment Screening) durchzuführen.
12. Die Staaten sollten eine leistungsabhängige und professionelle öffentliche Verwaltung schaffen, die auf den Werten des öffentlichen Dienstes und dem Grundsatz verantwortungsbewussten staatlichen Handelns (Good Governance) beruht. Sie sollten in Erwägung ziehen, integrires Verhalten unter ihren Bediensteten angemessen anzuerkennen.
13. Die Staaten sollten eine angemessene Vergütung fördern, die ihren Beschäftigten eine sichere Lebensgrundlage schafft. Die Staaten sollten rechenschaftspflichtig sein für die Zusammensetzung von Bezügen, einschließlich der Bezüge der obersten Leitungsebenen, und für zusätzliche Zahlungen oder die Gewährung geldwerter Vorteile seitens des Dienstherrn, einschließlich Prämien und Zulagen.

Schulung – Sensibilisierung

14. Die Staaten sollten in die Heranbildung von integren Führungskräften investieren, die in der Lage sind, innerhalb ihrer Organisationen eine Kultur der Integrität zu fördern, und zwar durch persönliche Führung sowie durch geeignete Schulung, Beratung und Anleitung ihrer Mitarbeiter.

15. Die Staaten sollten sicherstellen, dass den Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes während ihres gesamten beruflichen Werdegangs klare und aktuelle Informationen über die für die Korruptionsprävention relevanten Grundsätze, Regeln und Verfahren ihrer Organisation zur Verfügung gestellt werden. Sie sollten ausreichende Informationen, Schulungen, Orientierungshilfen und rechtzeitige Beratung in Bezug auf Korruptionsrisiken und deren Vermeidung oder Minimierung erhalten.
16. Die Staaten sollten die Öffentlichkeit über ihre Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, u. a. Verwaltungsmaßnahmen und Integritätsgrundsätze, soweit angemessen informieren.

Überwachung – Rechenschaftspflicht – Transparenz

17. Die Staaten sollten leitende Beschäftigte darin schulen, wie sie Korruptionsrisiken innerhalb ihrer Organisation ermitteln und mit ihnen umgehen können, und ihnen diesbezüglich sowie in Bezug auf die Meldung von Korruptionsverdachtsfällen und die daraufhin ergriffenen Maßnahmen eine Rechenschaftspflicht auferlegen.
18. Die Staaten sollten Systeme und Methoden einführen, um die Umsetzung ihrer Korruptionspräventionsvorschriften und den Erfolg ihrer Korruptionspräventionsprogramme regelmäßig zu überwachen, indem sie bei allen einschlägigen Einrichtungen die entsprechenden Daten und sonstigen Informationen erheben. Zum Zweck der Überwachung können die Staaten auch auf externe Prüfungsbehörden wie die obersten Rechnungsprüfungsinstitutionen (Supreme Audit Institutions), sonstige autonome innerstaatliche Prüfungsbehörden, Ombudspersonen oder private Unternehmen zurückgreifen. Die Staaten sollten diese Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.
19. Um eine öffentliche Kontrolle zu ermöglichen und das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken, sollten die Staaten, gegebenenfalls in Übereinstimmung mit dem Datenschutz und vorbehaltlich Erwägungen nationaler Sicherheit, die Transparenz einschlägiger öffentlicher Daten entsprechend den G20-Grundsätzen zu Offenen Daten fördern.
20. Die Staaten sollten sicherstellen, dass allen glaubhaften Korruptionsvorwürfen nachgegangen wird, damit der jeweilige Sachverhalt zeitnah ermittelt wird und in Übereinstimmung mit der jeweiligen innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsordnung angemessene Maßnahmen ergriffen werden können.
21. Die Staaten sollten in Erwägung ziehen, auf ein offenes Regierungshandeln (Open Government) hinzuwirken, um Korruptionsrisiken entgegenzuwirken und Transparenz und Rechenschaftspflicht zu stärken.

Koordinierungsstelle / Ansprechperson

22. Die Staaten sollten ein kohärentes und koordiniertes Integritätssystem in der gesamten öffentlichen Verwaltung anstreben, z. B. durch die Benennung von Ansprechpersonen für Korruptionsprävention oder die Einrichtung einer speziellen Stelle oder spezieller Stellen, die für die Koordinierung von Korruptionspräventionsmaßnahmen in öffentlichen Einrichtungen verantwortlich sind. Die Staaten könnten diese Ansprechpersonen mit der Beratung und Schulung sowie mit der Aufgabe betrauen, die Leitungsebene, die Mitarbeiter und die Öffentlichkeit über Korruptionspräventionsmaßnahmen und Integritätsgrundsätze regelmäßig zu informieren.
23. Die Staaten sollten in Erwägung ziehen, die Rolle dieser Ansprechpersonen oder Stellen zu stärken. Sie sollten ihnen in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihrer Rechtsordnung die erforderliche Unabhängigkeit gewähren, damit sie ihre Aufgaben wirksam und ohne unzulässige Einflussnahme wahrnehmen können.⁵ Der Person oder den Stellen sollte es ermöglicht werden, dem Leiter der Einrichtung unmittelbar Bericht zu erstatten und in Bezug auf die Quelle ihrer Informationen die innerstaatlichen Vorschriften zum Datenschutz und zum Schutz von Whistleblowern einzuhalten. Die Staaten sollten gegebenenfalls auch in Erwägung ziehen, einen Mechanismus für anonyme Meldungen vorzusehen.

Internationale Zusammenarbeit

24. Die G20-Staaten verpflichten sich, den internationalen Austausch bewährter Verfahren im Bereich der Korruptionsprävention fortzusetzen und anderen Staaten, insbesondere Vertragsstaaten der UNCAC, technische Unterstützung zu gewähren, soweit diese erbeten wird und erforderlich ist und sie sich im Rahmen der verfügbaren Ressourcen bewegt; dies gilt insbesondere für technischen Unterstützungsbedarf im Hinblick auf das Korruptionspräventionskapitel (Kapitel II UNCAC), der im zweiten Zyklus des UNCAC-Überprüfungsmechanismus festgestellt wurde, sowie im Hinblick auf die übergeordnete Zielsetzung, Ziel 16.5 der Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

⁵ Vgl. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 UNCAC.