

# **Prüfbericht**

## Korruptionsprävention in der Landesverwaltung



	<b>Allgemeine Informationen</b>	<b>4</b>
	<b>Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Rahmenbedingungen</b>	<b>9</b>
1.1	Internationaler Kontext — 9	
1.2	Länderstandards und Weiterentwicklung — 12	
1.3	Zuständigkeiten im Land — 17	
<b>2</b>	<b>Vorbeugen</b>	<b>22</b>
2.1	Risikoeinschätzung — 22	
2.2	Verhaltensregeln — 25	
2.3	Personalmaßnahmen — 28	
<b>3</b>	<b>Erkennen und Reagieren</b>	<b>31</b>
3.1	Regelverstöße — 31	
3.2	Information — 36	
	Abkürzungsverzeichnis — 38	

# Allgemeine Informationen

## **Vorlage an den Landtag und die Landesregierung**

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Art. 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten und seine Berichte nach Vorlage an den Landtag zu veröffentlichen.

## **Geprüfte Stelle**

Abteilung Personal (PrsP) im Amt der Landesregierung

## **Prüfzeitraum**

2012 bis 2015

## **Prüfungsgegenstand**

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Dezember 2015 bis April 2016 das System der Korruptionsprävention in der Landesverwaltung. Schwerpunkte der Prüfung waren die in diesem Bereich der geprüften Stelle zugeordneten rechtlichen, organisatorischen und personellen Handlungsfelder. Nicht geprüft wurden spezielle Verwaltungsabläufe, wie der Zahlungsverkehr. Als Systemprüfung lag die Zielsetzung nicht im Erkennen und Aufdecken einzelner Regelverstöße.

## **Prüfungsergebnis**

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Vorstand der Abteilung Personal (PrsP) am 21. April 2016 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 4. Mai 2016 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

## **Formale Aspekte**

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Frauen und Männer. Gegebenenfalls wurden kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

## Zusammenfassung

### **Länderstandards waren wichtiger Motor für Korruptionsprävention**

International wurde der Bekämpfung von Korruption seit Ende der 90er-Jahre zunehmend ein höherer Stellenwert eingeräumt. Auch Österreich verpflichtete sich auf völker- und europarechtlicher Basis zu Aktivitäten in diesem Bereich. Zur Umsetzung arbeiteten die Bundesländer eigene Länderstandards zu relevanten Themen aus. Sie sind als Leitlinien und Orientierungshilfen für die Landesverwaltungen konzipiert und enthalten konkrete Handlungsempfehlungen. Wesentliche Bereiche davon beschloss die Landesamtsdirektorenkonferenz in den Jahren 2010 und 2012. Während Schulungen zur Sensibilisierung gegenüber Korruption sowie strenge Regelungen zum Verbot der Geschenkkannahme im Land bereits vorhanden waren, konnte es auf Basis der Länderstandards seine bisherigen Anstrengungen in den anderen Handlungsfeldern intensivieren. Insbesondere wurde die Personalabteilung im Jahr 2014 mit der zentralen Koordination der Korruptionsprävention betraut. Erst ab diesem Zeitpunkt begann die Bearbeitung eines wesentlichen Länderstandards – des Risikostandards – zur besseren Schwerpunktsetzung bei einzelnen Präventionsmaßnahmen. Er dient der systematischen Identifikation sowie Analyse von Korruptionsrisiken und hat die Implementierung von geeigneten Maßnahmen zum Ziel.

### **Präventionskonzept ist zur gezielten Weiterentwicklung zu nutzen**

Zur breiteren Diskussion und Abstimmung von Aktivitäten richtete die Abteilung Personal (PrsP) eine Arbeitsgruppe mit mehreren wesentlichen Akteuren ein. Bislang fanden zwei Sitzungen statt. Ihre Mitglieder waren auch in die Ausarbeitung eines Fragebogens zur Umsetzung des Risikostandards eingebunden. Für das Jahr 2016 wurde die Personalabteilung vom Landeshauptmann überdies mit der Erarbeitung eines Konzepts für die Korruptionsprävention in der Landesverwaltung beauftragt. In diesem sollten nach Ansicht des Landesrechnungshofs die bestehenden Maßnahmen mit ihren Rahmenbedingungen und Wechselwirkungen ganzheitlich dargestellt werden. Eine Anlehnung an ein Compliance-Management-System erlaubt, die wesentlichen Elemente und deren Verzahnung besser aufzuzeigen. Das Konzept bildet in dieser Form eine fundierte Basis für die gezielte Weiterentwicklung. Da die Vermeidung und Aufdeckung von Korruption eine organisationsweite Aufgabe sämtlicher Abteilungen bzw. Dienststellen ist, bedarf es – neben der Koordination durch eine zentrale Stelle – auch der klaren Festlegung und Kommunikation der jeweiligen Verantwortlichkeiten. Damit können Risiken effizienter und effektiver gemangelt werden. Diese Aufgabendefinition sollte auch Eingang in das Präventionskonzept finden.

### **Gemeinsame Haltung gegen Korruption durch Regierungsbeschluss verdeutlichen**

Die Organisationskultur wird wesentlich durch die Vorbildwirkung der obersten Leitungsorgane und Führungskräfte geprägt. An ihr ist erkennbar, welche Bedeutung regelkonformem Verhalten tatsächlich beigemessen wird. Die Werthaltung des Landes kommt derzeit in mehreren Dokumenten, wie der Landesverfassung, dem Leitbild oder den Führungsgrundsätzen, zum Ausdruck. Sie bleibt aber sehr allgemein. Spezifischere Grundsätze finden sich in dem vom Bundeskanzleramt übernommenen Verhaltenskodex für öffentliche Bedienstete. Um die gemeinsame Haltung des Landes gegenüber Korruption zu verdeutlichen, hält der Landes-Rechnungshof eine Beschlussfassung des Präventionskonzepts durch die Landesregierung für sinnvoll. Die oberste Leitungsebene definiert weiters die Ziele und legt auch die Organisation fest, innerhalb derer die Präventionsmaßnahmen gesetzt werden.

### **Vorgehensweisen präzisieren und Zuständigkeiten offensiver kommunizieren**

Damit über Regelverstöße rechtzeitig Kenntnis erlangt wird, sind gesetzlich Melde- und Anzeigepflichten verankert. Die interne Vorgehensweise ist in einem Erlass geregelt. Dieser bedarf aufgrund einer Gesetzesänderung sowie der Fokussierung auf bestimmte Sachverhalte einer Aktualisierung und Konkretisierung. Von den in den Jahren 2013 bis 2015 erfassten und Landesbedienstete betreffenden Fällen erfuhr die Personalabteilung über interne und externe Hinweisgeber. Sie führten teilweise zu Sachverhaltsdarstellungen an die Staatsanwaltschaft, blieben letztlich aber ohne strafrechtliche Konsequenzen. In bestimmten Fällen kam es zu dienstrechtlichen Maßnahmen. Verbesserungsbedarf ortet der Landes-Rechnungshof im Bereich der Information über Korruptionsthemen innerhalb der Landesverwaltung sowie gegenüber der Öffentlichkeit. Für Mitarbeitende sollten wesentliche Grundlagen zur Korruptionsprävention, wie Zuständigkeiten, Verhaltensregeln sowie Schulungsunterlagen oder Musterablehnungsschreiben, im Intranet leicht abrufbar sein. Auf der Website des Landes fehlt es gänzlich an Informationen. Vorschläge dazu wurden bislang nicht umgesetzt. Um die Wahrscheinlichkeit für ein frühzeitiges Erkennen und Reagieren zu erhöhen, sieht es der Landes-Rechnungshof für erforderlich an, dass die Personalabteilung als Melde- bzw. Ansprechstelle konkret benannt wird. Dies kann auch für eine positive Profilierung des Landes genutzt werden.

# Empfehlungen

## Rahmenbedingungen

1. Wesentliche Elemente des Präventionssystems sind in einem Konzept darzustellen (Punkt 1.2, Länderstandards und Weiterentwicklung, Seite 12).
2. Präventionskonzept ist durch die Landesregierung beschließen zu lassen (Punkt 1.2, Länderstandards und Weiterentwicklung, Seite 12).
3. Arbeitsgruppe ist in die Erstellung des Präventionskonzepts einzubinden und ihre zukünftige Funktion ist zu definieren (Punkt 1.3, Zuständigkeiten im Land, Seite 17).
4. Aufgaben der wesentlichen Akteure sind festzuschreiben und diesen zur Kenntnis zu bringen (Punkt 1.3, Zuständigkeiten im Land, Seite 17).

## Vorbeugen

5. Vorgehens- und Zeitplan zur Ausrollung der Risikoanalyse ist zu erstellen (Punkt 2.1, Risikoeinschätzung, Seite 22).
6. Ableitung und Umsetzung von Maßnahmen sind mit entsprechenden Instrumenten nachzuverfolgen (Punkt 2.1, Risikoeinschätzung, Seite 22).
7. Risikoanalyse ist in regelmäßigen Abständen wieder durchzuführen (Punkt 2.1, Risikoeinschätzung, Seite 22).
8. Nebenbeschäftigungen sind im Rahmen des Mitarbeitergesprächs zu besprechen (Punkt 2.2, Verhaltensregeln, Seite 25).
9. Ethikschulungen sind zielgruppen- und bedarfsgerecht auszubauen (Punkt 2.3, Personalmaßnahmen, Seite 28).

## Erkennen und Reagieren

10. Sowohl intern als auch extern ist auf eine Melde- bzw. Ansprechstelle für Korruptionsfragen hinzuweisen (Punkt 3.1, Regelverstöße, Seite 31).
11. Erlass über die Melde- und Anzeigepflichten ist zu aktualisieren und zu konkretisieren (Punkt 3.1, Regelverstöße, Seite 31).
12. Interne Information über die Korruptionsprävention ist zu verbessern (Punkt 3.2, Information, Seite 36).
13. Korruptionsthemen sind auch über die Website des Landes zu kommunizieren (Punkt 3.2, Information, Seite 36).





# 1 Rahmenbedingungen

## 1.1 Internationaler Kontext

**Die internationale Staatengemeinschaft räumte der Bekämpfung von Korruption zunehmend einen hohen Stellenwert ein. Auch Österreich verschärfte in Umsetzung der völker- und europarechtlichen Verpflichtungen seine Gesetze und richtete u.a. spezielle Behörden bzw. Koordinationsgremien ein. Diese Entwicklungen steigerten die Sensibilität gegenüber dem Thema und zeigten die Notwendigkeit einer umfassenden Prävention auf.**

Situation Korruption ist nach der Definition von Transparency International der bewusste Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil. Sie kann in verschiedenen Formen und Arten auftreten. Als undurchsichtiges Phänomen ist ihr auf mehreren Ebenen zu begegnen. Diese beginnen mit der Aufstellung von ethisch-moralischen Leitlinien und reichen bis zur strafrechtlichen Verfolgung von Regelverstößen. Korruption verursacht in allen gesellschaftlichen Bereichen erhebliche Schäden. Ihre globale Bekämpfung hat sich daher die internationale Staatengemeinschaft zum Ziel gesetzt. Dazu wurden mehrere Rechtsakte erlassen.

Völkerrecht Die OECD wandte sich im Jahr 1997 mit der Anti-Bribery Convention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr. In Österreich trat das Übereinkommen im Juli 1999 in Kraft. Es verpflichtet seine Vertragsstaaten zu Strafrechtsverschärfungen. Gegenstand der Empfehlungen sind aber auch die Untersagung der steuerlichen Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern sowie die Kooperation in strafrechtlich relevanten Steuerfragen. Seine Umsetzung wird regelmäßig in Peer-Reviews überprüft. Bei diesen evaluieren sich die Staaten gegenseitig.

Der Europarat setzte sich Ende der 90er-Jahre in seinen Leitprinzipien sowie in seiner Zivil- und Strafrechtskonvention ebenso mit der Bekämpfung von Korruption auseinander. Mit der Group d'états contre la corruption (GRECO) führte er einen eigenen Monitoring-Mechanismus sowie eine Plattform für den Erfahrungsaustausch ein. Österreich wurde im Dezember 2006 durch den Beitritt zum Zivilrechtsübereinkommen Mitglied der GRECO. Bisher fanden

mehrere Evaluierungsrunden statt. Sie führten zu Empfehlungen für weitere Optimierungen.

Die Vereinten Nationen verabschiedeten im Jahr 2003 den ersten weltweit völkerrechtlich bindenden Vertrag zur Bekämpfung von Korruption (UNCAC). Er umfasst die Themenbereiche präventive Vorkehrungen, Kriminalisierung bzw. Strafverfolgung, internationale Kooperation und Vermögensabschöpfung. In Österreich steht die Konvention seit Jänner 2006 in Geltung. Der Stand der Umsetzung wird ebenfalls in einem Peer-Review-System erhoben. Das Überkommen ratifizierten rund 180 Staaten.

EU-Recht Auf Ebene der Europäischen Union initiierte die Kommission u.a. in den Jahren 1997, 2003 und 2011 durch spezifische Mitteilungen an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss eine vertiefende Auseinandersetzung mit dem Thema. Überdies wurden mehrere Dokumente zur Bekämpfung der Korruption oder zum Schutz der finanziellen Interessen erlassen. Auch die Gründung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung fällt darunter. Im Jahr 2014 erschien erstmals ein eigener Korruptionsbekämpfungsbericht, der Entwicklungstrends sowie Verbesserungsvorschläge für die Mitgliedstaaten aufzeigt.

Nationale Umsetzung Zur Umsetzung der völker- und europarechtlichen Verpflichtungen traf Österreich verschiedenste Maßnahmen. Für den staatlichen Sektor arbeitete beispielsweise das Bundeskanzleramt im Jahr 2008 einen ressort- und gebietskörperschaftenübergreifenden Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention für öffentliche Bedienstete aus. Zudem kam es in diesem Zeitraum zu einer Verschärfung des Strafrechts. Sie bestand insbesondere in der Einführung des Amtsträgers als Deliktssubjekt und in der Kriminalisierung des „Anfütterns“ bzw. der „Klimapflege“. Die Regelungen wurden im Jahr darauf teilweise geändert bzw. zurückgenommen.

Mit dem Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) sowie mit der zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (WKStA) wurden in den Jahren 2010 und 2011 zwei Sonderbehörden eingerichtet. Bei Verdacht auf Korruptionsdelikte können Meldungen bzw. Anzeigen direkt an diese gerichtet werden. Die WKStA verfügt aktuell über ein internetbasiertes Meldesystem für anonyme Hinweise. Es ermöglicht Rückfragen zur Objektivierung des Sachverhalts. Auch wurden Bestimmungen zum Schutz von Hinweisgebern verankert.

Eine neuerliche Änderung führte ab Jänner 2013 wieder zu einer Umgestaltung bzw. Erweiterung der strafrechtlichen Bestimmungen. Inländische Abgeord-

nete sind nunmehr vollständig in den Sanktionsbereich einbezogen und für staatsnahe Unternehmen gelten strengere Regelungen. Ein Transparenzpaket brachte im selben Jahr eine Neufassung des Parteiengesetzes. Auch Gesetze zur Parteienförderung sowie zur Sichtbarmachung von Lobbyarbeit wurden erlassen. Weitere Schwerpunkte waren die Etablierung verschiedener Koordinationsgremien oder Netzwerktreffen. Dazu gehören z.B. ein beim Bundesministerium für Justiz eingerichtetes Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung, eine auf Ebene der Bundesländer fungierende Expertenkonferenz oder ein jährlich stattfindender Anti-Korruptions-Tag zum Austausch aktueller Themen und Aktivitäten.

**Verbreitung** Um die Einschätzung der Verbreitung von Korruption im öffentlichen Sektor zu messen, entwickelte Transparency International den Corruption Perceptions Index (CPI). Er basiert auf der Befragung von Geschäftsleuten sowie Länderanalysten und bezieht Meinungsumfragen mit Staatsbürgern ein. Österreich lag im Jahr 2015 auf Rang 16 von insgesamt 168 erfassten Staaten und verbesserte sich gegenüber dem Vorjahr um sieben Plätze. Im Jahr 2005 wurde noch Rang 10 erreicht. Im EU-Vergleich liegt Österreich im Mittelfeld.

**Bewertung** Korruption stellt ein Problem für die verantwortungsvolle Staatsführung und den sparsamen Umgang mit anvertrauten Mitteln dar. Sie beeinträchtigt die Objektivität von Entscheidungsträgern, untergräbt das Vertrauen in deren Integrität und behindert den fairen Wettbewerb. Darunter leidet auch die Attraktivität als Wirtschaftsstandort. Der eintretende Schaden ist volkswirtschaftlich beträchtlich, die indirekten Folgen gehen noch weit darüber hinaus.

Ihrer Bekämpfung wurde zunehmend ein höherer Stellenwert eingeräumt. Insbesondere seit Ende der 90er-Jahre rückte ihre Vermeidung im öffentlichen – aber auch im privaten – Sektor in den Fokus internationaler Regelungen. Dies führte dazu, dass eine Reihe von Maßnahmen gesetzt und die überregionale Zusammenarbeit intensiviert wurde.

Auch Österreich ist aufgrund völker- und europarechtlicher Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung verpflichtet. Vor allem ab dem Jahr 2008 kam es zu wichtigen normativen sowie strukturellen Änderungen, die sich zum Teil positiv in den aktuellen Evaluierungen niederschlugen. Die Sensibilität gegenüber dem Thema nahm zu und das Bewusstsein für die Notwendigkeit zur Prävention stieg. Vielschichtigkeit und konspirativer Charakter der Korruption erfordern, dass für ihre Vermeidung ein möglichst umfassender Ansatz gewählt wird.

## 1.2 Länderstandards und Weiterentwicklung

**Eine zentrale Grundlage der Korruptionsprävention in der Vorarlberger Landesverwaltung stellen die von den Bundesländern akkordierten Standards dar. Das vom Landeshauptmann beauftragte Konzept ist zur Weiterentwicklung der bisherigen Maßnahmen zu nutzen. Dafür ist eine Anlehnung an ein Compliance-Management-System zweckmäßig. Als gemeinsames Bekenntnis ist das Konzept auch von der Landesregierung zu beschließen.**

Situation	Die Landesamtsdirektoren der österreichischen Bundesländer richteten im Jahr 2009 eine Länderexpertenkonferenz (LEK) ein und beauftragten diese mit der Erarbeitung von Vorschlägen für die Umsetzung der internationalen Vorgaben.
Länderstandards	Dazu formulierte die LEK sechs Länderstandards, die Handlungsempfehlungen und praktische Ratschläge enthalten. Auch spezifische Dokumente wurden in einer cloudbasierten Lösung zur Verfügung gestellt. Die Landesamtsdirektorenkonferenz beschloss die Standards zu den Themen Zuständigkeit und Ausbildung im Jahr 2010, die Bereiche Geschenkkannahme, Risiko und Statistik folgten im März 2012. Das Handlungsfeld Verwaltungssponsoring wurde Ende 2015 hinzugenommen. Die LEK tagte im Prüfzeitraum einmal jährlich und ist auch zukünftig mit der Abstimmung und weiteren Entwicklung betraut. Das Land entsandte in dieses Gremium verschiedene Mitarbeiterinnen der Abteilung Personal (PrsP).
Zuständigkeit	Der Zuständigkeitsstandard hält fest, dass das Ziel einer ethischen Verwaltung nur im Zusammenwirken aller Dienststellen und Mitarbeitenden erreicht werden kann. Er betont die Selbstverantwortung des Einzelnen und die Leitungsaufgabe der Führungskräfte. Insbesondere sieht er vor, dass fachlich geeignete Organisationseinheiten oder Personen mit der Koordination der Präventionsmaßnahmen sowie der Unterstützung bzw. Beratung betraut werden können. In der Vorarlberger Landesverwaltung wurde diese Zuständigkeit der Abteilung Personal (PrsP) zugewiesen. Überdies kann gemäß dem Standard festgelegt werden, dass sich Mitarbeitende in Angelegenheiten der Korruptionsprävention auch außerhalb des Dienstweges an eine derartige Stelle wenden können und diese für die Behandlung entsprechender Bürgeranfragen zuständig ist. Auf diese Möglichkeit sollte in geeigneter Form hingewiesen werden und die Ansprechstelle leicht auffindbar sein.

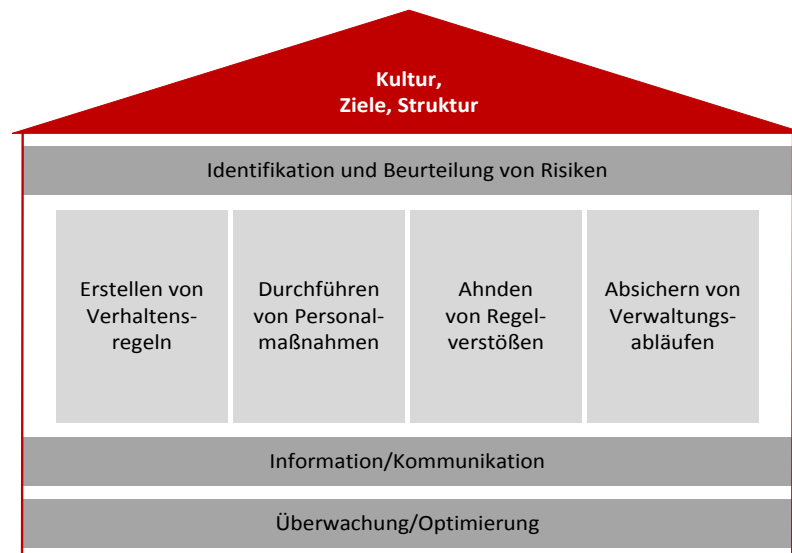
Ausbildung	Der Ausbildungsstandard enthält eine Verpflichtung zu bedarfsgerechten Schulungen der Landesbediensteten einschließlich der Führungskräfte. Er steht unter der Prämisse, dass Aufklärung und Bewusstseinsbildung Voraussetzung für eine Unternehmenskultur der Unbestechlichkeit und Transparenz sind. Neben Einführungsveranstaltungen bzw. Grundausbildungen sieht er weitere Unterweisungen sowie Verhaltenstrainings vor. Diese werden in der Vorarlberger Landesverwaltung regelmäßig durchgeführt. Zu Kontroll- und Steuerungszwecken wird auch eine spezifische Ausbildungsstatistik vorgeschlagen.
Geschenkannahmeverbot	Dieser Standard fordert ein klares dienstrechtliches Verbot der Annahme von nicht bloß geringfügigen Vorteilen. Dieses ist durch eindeutige Verhaltensregeln bzw. konkretisierende Erlässe sowie Schulungen zur Stärkung der Mitarbeitenden zu ergänzen. Dem aktiven Auftreten gegenüber dem Schenker wird große Bedeutung beigemessen. Der Standard enthält u.a. Vorschläge zur Unterstützung bei der Ablehnung von Geschenken. Dazu sind Musterbriefe für die Zurückweisung und Rücksendung vorgesehen. Die Abteilung Personal (PrsP) kommt diesen Handlungsempfehlungen nach.
Risiko	Der Risikostandard zielt auf eine bessere Schwerpunktsetzung bei den Präventionsmaßnahmen ab. Er sieht in regelmäßigen Abständen sowie bei auftretenden Anlassfällen eine Analyse und Bewertung der Korruptionsrisiken vor. Diese Aufgabe kann bei Bedarf durch Aufnahme in das interne Kontrollsystem (IKS) sichergestellt werden. In Verwaltungsbereichen mit erhöhtem Risiko sind Maßnahmen zur Prävention vorzusehen. Der Standard beschreibt weiters Faktoren, die den Gefährdungsgrad erfahrungsgemäß erhöhen. Dies ist beispielsweise bei wirtschaftlichem Interesse an behördlichen Bewilligungen oder bei öffentlichen Auftragsvergaben der Fall. Die Umsetzung dieses Standards befindet sich in der Vorarlberger Landesverwaltung noch in einer Pilotphase.
Statistik	Der Statistikstandard enthält Ratschläge für eine zielgerichtete Steuerung und Evaluierung gesetzter Maßnahmen. Dazu kann eine anonyme Erfassung von Anzeigen, rechtskräftigen Verurteilungen, eingestellten Verfahren oder Freisprüchen von Landesbediensteten im Zusammenhang mit den zum Korruptionsbegriff zählenden Tatbeständen des Dienst- und Strafrechts geführt werden. Entscheidungen der Arbeits- und Sozialgerichte sind darin ebenso zu berücksichtigen wie Entlassungen oder Kündigungen. Diese Statistik wird von der Abteilung Personal (PrsP) geführt. Laut Standard sollte überdies zu jeder Entscheidung ein Leitsatz zur Unterstützung der Steuerung formuliert werden, der alle wesentlichen Sachverhaltelemente enthält. Auch auf die Möglichkeit der Ableitung von Kennzahlen wird hingewiesen.

**Verwaltungssponsoring** Dieser Standard grenzt die Zulässigkeit von Sponsoring in der öffentlichen Verwaltung ein und sieht Vorkehrungen zur Wahrung der Objektivität sowie Verhältnismäßigkeit zwischen Leistung und Gegenleistung vor. Art und Umfang sowie Sponsoren sind zur Vermeidung jeglichen Anscheins von Parteilichkeit transparent zu machen. Dazu gehört die haushaltsrechtliche Erfassung dieser Einnahmen. Auch ist Sponsoring durch Vertrag oder Dokumentation der Vereinbarung aktenkundig zu machen und auf die Chancengleichheit bei den Partnern Bedacht zu nehmen. Zu diesem Standard hat die Personalabteilung mit ersten Erhebungen begonnen.

**Weiterentwicklung** Die in der Landesverwaltung getroffenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention wurden bislang nicht mit ihren Rahmenbedingungen und Wechselwirkungen dargestellt. Zur Weiterentwicklung beauftragte der Landeshauptmann die Abteilung Personal (PrsP) für das Jahr 2016 mit der Erarbeitung eines Konzepts. Um in diesem die Aktivitäten und Vorkehrungen des Landes ganzheitlich zu beschreiben, eignet sich die Orientierung an Grundelementen, wie sie für Compliance-Management-Systeme definiert sind. Sie sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs auch für die Landesverwaltung von Bedeutung und bilden eine wesentliche Basis für die Beurteilung der Korruptionsprävention. Anhand der nachstehenden Grafik und Beschreibung können diese Elemente veranschaulicht werden.

### Elemente des Präventionssystems

Angelehnt an Compliance-Management-Systeme



Quelle: ONR 192050, IDW PS 980; Darstellung Landes-Rechnungshof

Präventionssystem	Ein Präventionssystem umfasst die Gesamtheit aller Aktivitäten und Vorkehrungen, die der Einhaltung von Regeln dienen. Zweck ist sicherzustellen, dass Risiken für wesentliche Regelverstöße rechtzeitig identifiziert bzw. beurteilt und in weiterer Folge geeignete Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung gesetzt werden. Treten dennoch Vergehen auf, soll gewährleistet sein, dass sie zeitnah aufgedeckt werden und eine angemessene Reaktion erfolgt.
Kultur, Ziele, Struktur	Grundlage des Präventionssystems ist die Verwaltungskultur. Darunter werden gemeinsame Grundeinstellungen und Verhaltensweisen verstanden. Sie wird über den sogenannten „tone from the top“ wesentlich geprägt und kommt im Verhalten der obersten Leitungsebene sowie der Führungskräfte zum Ausdruck. Darin zeigt sich, welche Bedeutung der Beachtung von Regeln tatsächlich beigemessen wird. Ihnen kommt eine wichtige Vorbildwirkung zu, die auf die gesamte Landesverwaltung ausstrahlt. Aufgabe der obersten Leitungsebene ist auch, die Ziele des Präventionssystems zu definieren. Sie bestimmt weiters die grundlegende Struktur der Aufbau- und Ablauforganisation und ist für die Ressourcenplanung verantwortlich.
Risiko und Programm	Ausgehend von diesen Vorgaben sind die Risiken für Korruption zu identifizieren und zu beurteilen. Ihre Begrenzung und Steuerung hat durch ein entsprechendes Programm zu erfolgen. Dieses beinhaltet in der Landesverwaltung im Wesentlichen vier Säulen, die spezifische Maßnahmen bündeln. Sie bestehen im Erstellen eindeutiger Verhaltensregeln, im Durchführen gezielter Personalmaßnahmen, im konsequenten Ahnden von Regelverstößen sowie in der Absicherung von Verwaltungsabläufen durch prozessintegrierte Kontrollen, wie dem Mehr-Augen-Prinzip oder anderen IKS-Maßnahmen.
Information/Optimierung	Ein weiteres Element bildet die bedarfsgerechte Information der jeweiligen Beteiligten über das Präventionssystem und insbesondere über die getroffenen Maßnahmen. Sie muss aktuell und zugänglich sein. Dafür bedarf es einer gezielten Kommunikation. Die regelmäßige Überwachung und allfällige Optimierung des Gesamtsystems versteht sich als dauerhafter Prozess, um eine ständige Weiterentwicklung zu ermöglichen und damit nachhaltige Wirkung zu erzielen.
<b>Bewertung</b>	Korruptionsprävention ist auch eine Aufgabe der Landesverwaltung. Die von den Bundesländern akkordierten Standards stellen als Leitlinien sowie Orientierungshilfen eine wesentliche Grundlage dafür dar. Durch die Abstimmungen in der LEK wurde vorhandenes Know-how nutzbar gemacht. Auf dieser Basis konnte das Land seine bisherigen Anstrengungen intensivieren. Wichtigen Bereichen der Standards wird bereits entsprochen. Für die Umsetzung des Zuständigkeitsstandards fehlen aber noch bestimmte Festlegungen hinsichtlich

einer Ansprechstelle zu Korruptionsfragen. Ebenfalls gibt es für den Verwaltungssponsoring- und insbesondere den Risikostandard noch Handlungsbedarf.

Zur Weiterentwicklung der Korruptionsprävention ist es nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ein wichtiger und richtiger Schritt, die einzelnen Maßnahmen in ein Präventionssystem einzuordnen. Dessen wesentliche Elemente sind in dem vom Landeshauptmann beauftragten Konzept darzustellen. Die Anlehnung an ein Compliance-Management-System erlaubt die Verzahnung der einzelnen Aktivitäten und Vorkehrungen besser aufzuzeigen. Dies erleichtert die Abstimmung und Steuerung. Ziel ist es, eine Basis für treffsichere Maßnahmen zu schaffen. Nur in einer ganzheitlichen Betrachtung kann die Konzeption, Angemessenheit und die Wirkung des Korruptionspräventionssystems beurteilt werden.

Das Konzept erleichtert überdies die Sensibilisierung und Wissensvermittlung über das Thema. Im Sinne der hohen Bedeutung des „tone from the top“ in seiner Vorbildwirkung erachtet der Landes-Rechnungshof auch die ausdrückliche Beschlussfassung des Präventionskonzepts durch die Landesregierung für sinnvoll. Dies unterstreicht die klare gemeinsame Haltung des Landes gegenüber Korruption.

**Empfehlung** Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die wesentlichen Elemente des Präventionssystems in einem Konzept darzustellen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, das Präventionskonzept durch die Landesregierung beschließen zu lassen.

**Stellungnahme** *Die von der Länderexpertenkonferenz ausgearbeiteten und von der Landesamtsdirektorenkonferenz bzw. den Ländern zustimmend zur Kenntnis genommenen Länderstandards bilden die Grundlage für die Aktivitäten des Landes Vorarlberg im Bereich der Korruptionsprävention. Der Umsetzung dieser Standards wird in der Vorarlberger Landesverwaltung besonderes Augenmerk geschenkt und die Bemühungen zur Umsetzung wurden gerade in der jüngeren Vergangenheit intensiviert. Die Aufgabe des Landes Vorarlberg besteht darin, die betreffenden Standards effektiv und effizient unter Bedachtnahme auf die Struktur und Größe der Landesverwaltung umzusetzen. Dabei gilt der Grundsatz „Wachsam zu sein, ohne die Mitarbeitenden unter Generalverdacht zu stellen“.*

*Die Zustimmung der Länder zum Verwaltungssponsoring-Standard erfolgte am 18.11.2015. Zwischenzeitlich wurden von der Abteilung Personal verschiedene Maßnahmen zur Umsetzung dieses Standards getroffen, wie die Erarbeitung eines Entwurfs eines Muster-Sponsoringvertrages und die Erhe-*



*bung der verschiedenen Sponsoringeinnahmen in den Organisationseinheiten der Vorarlberger Landesverwaltung zum Zwecke der haushaltsrechtlichen Erfassung.*

*Die Entwicklung eines Konzepts zum Thema „Korruptionsprävention“ ist bereits in der Leistungsvereinbarung der Abteilung Personal für das Jahr 2016 angeführt. Die Erarbeitung eines derartigen Konzepts erfolgt unter Berücksichtigung des vorliegenden Prüfberichts. Die Beschlussfassung des Präventionskonzepts durch die Landesregierung wird im Hinblick auf die Bedeutung für die Vorarlberger Landesverwaltung als notwendig erachtet.*

### **1.3 Zuständigkeiten im Land**

**Die Koordination der Korruptionsprävention in der Landesverwaltung obliegt der Personalabteilung. Auch für andere Abteilungen bzw. Dienststellen ergeben sich spezifische Zuständigkeiten. Die Aufgaben der wesentlichen Akteure sind zu verdeutlichen und im Präventionskonzept darzustellen. Die für Korruptionsthemen eingerichtete Arbeitsgruppe ist in dessen Ausarbeitung einzubinden und ihre zukünftige Funktion ist zu definieren.**

Situation Unterschiedliche Organisationseinheiten und Hierarchieebenen des Landes sind mit spezifischen Aufgaben in die Vermeidung und Aufdeckung von Korruption eingebunden. Ihre Zuständigkeiten in diesem Bereich ergeben sich explizit und implizit aus verschiedenen Grundlagen.

Abteilung Personal Die Personalabteilung ist für die Personalplanung, -entwicklung und -verwaltung sowie die berufliche Ausbildung der Landesbediensteten zuständig. Ihr sind auch die personellen Angelegenheiten des inneren Dienstes sowie seit Herbst 2014 die Koordination der Korruptionsprävention übertragen. Bereits zuvor nahm sie Agenden in diesem Bereich wahr. In dieser Funktion fallen der Personalabteilung mehrere zentrale Aufgaben zu. Sie übernimmt u.a. die Konkretisierung von dienstrechtlichen Verhaltensregeln mit bereichsübergreifender Wirkung, wie beispielsweise hinsichtlich Geschenkkannahme oder Nebenbeschäftigungen. Zudem informiert und berät sie zu dieser Thematik. Sie legt spezifische Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen fest und führt diese zum Teil selbst durch. Auch sorgt die Personalabteilung für die Umsetzung der Länderstandards. Schließlich ist sie mit der Ahndung von Regelverstößen befasst. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren der Abteilungsvorstand und zwei

Juristinnen neben ihren sonstigen Aufgaben in diese Koordinationsfunktion eingebunden.

Abteilung  
Gebarungskontrolle

Der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) obliegt als Interne Revision die Überprüfung der Gebarung des Landes. Das für die Korruptionsprävention relevante IKS bildete in den Jahren 2012 bis 2015 einmalig einen besonderen Schwerpunkt in einer Prüfung. In grundsätzlicher Form finden nach Auskunft der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) IKS-Gesichtspunkte aber in sämtlichen Prüfungen Berücksichtigung. Ein zwischen der Personalabteilung und der Internen Revision abgestimmter Informationsfluss über korruptionsrelevante Fälle besteht derzeit nicht.

Einzelne Abteilungen  
bzw. Dienststellen

Für Mitarbeitende und Führungskräfte lässt sich eine Verpflichtung zur Vermeidung von Korruption aus mehreren Dokumenten des Landes, wie der Landesverfassung, den Landesbedienstetengesetzen, dem Leitbild oder den Führungsgrundsätzen, in allgemeiner Form ableiten. Konkretere Vorgaben enthält der über das Bundeskanzleramt ausgearbeitete Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention für öffentliche Bedienstete. Mit Schreiben vom Mai 2009 an alle Abteilungen und Dienststellen ersuchte der Landesamtsdirektor, sich dem Verhaltenskodex entsprechend zu verhalten und auch die Mitarbeitenden in geeigneter Weise dafür zu sensibilisieren.

Spezielle Führungsaufgaben von Abteilungsvorständen und Dienststellenleitern sind in einem Pflichtenbündel zusammengefasst. Bezug genommen wird u.a. auf ihre Verantwortlichkeiten beim Zahlungsverkehr und bei der Geschenkannahme sowie auf Melde- bzw. Anzeigepflichten. Auf weitere spezifische Zuständigkeiten in der Korruptionsprävention wird nicht eingegangen. Hinsichtlich der Anzeige von strafbaren Handlungen verweist das Pflichtenbündel auf einen außer Kraft getretenen Erlass.

ARGE

Um Maßnahmen vorzuschlagen und Aktivitäten zu koordinieren, wurde auf Initiative der Abteilung Personal (PrsP) die Arbeitsgruppe Korruptionsprävention (ARGE) eingerichtet. Mitglieder sind neben den drei in der Personalabteilung mit dem Thema befassten Personen ein Bezirkshauptmann, der Leiter der Abteilung Straßenbau (VIIb), der stellvertretende Leiter der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) sowie der Obmann der Personalvertretung. Durch das Einbeziehen verschiedener Akteure wurde eine größere Akzeptanz für vorgeschlagene Maßnahmen angestrebt. Bislang fanden zwei Sitzungen, eine im Jänner 2015 und eine im März 2016, statt. Die ARGE war zudem in die Erarbeitung eines Fragebogens zur Risikoeinschätzung eingebunden. Ihr konkreter zukünftiger Auftrag war zum Zeitpunkt der Prüfung offen. Beabsichtigt ist, die ARGE

zu institutionalisieren und ihre Funktion als Steuerungsgruppe im Konzept festzuhalten.

Akteure und Aufgaben

Um die in das Präventionssystem einbezogenen wesentlichen Akteure, ihre grundlegenden Aufgaben und deren Zusammenwirken gesamthaft darzustellen, eignet sich ein im Risikomanagement verbreiteter Ansatz, das Three-Lines-of-Defense-Modell. Zur besseren Anwendbarkeit adaptierte der Landes-Rechnungshof dieses unter Abstimmung mit der geprüften Stelle für die Korruptionsprävention des Landes. Nach diesem Modell tragen unter Führung und Aufsicht von Leitungsorganen organisationsintern primär drei Gruppen bzw. „Verteidigungslinien“ – abgestuft nach ihrem Bezug zur Aufgabenerledigung – zu einem effektiven Management von Risiken und Kontrollen bei. In der folgenden schematischen Darstellung sind derzeit auch nicht ausdrücklich zugeordnete Agenden, wie die Risikoidentifikation und -bewertung durch die einzelnen Abteilungen bzw. Dienststellen, angeführt.

**Akteure und Aufgaben in der Korruptionsprävention**

Angelehnt an das Three-Lines-of-Defense-Modell



Quelle: FERMA/ECIIA, IIA/COSO, Organisationsvorschriften des Landes; Darstellung Landes-Rechnungshof

Der obersten Verwaltungsführung kommt im Rahmen ihrer Leitungs- und Überwachungsfunktion die grundlegende Aufgabe zu, das interne Umfeld der Verwaltung in kultureller, strategischer und organisatorischer Hinsicht zu gestalten.

Die erste Linie zur Vermeidung und Aufdeckung von Korruption bilden die einzelnen Abteilungen bzw. Dienststellen im Rahmen ihrer unmittelbaren Aufgabenerfüllung. Bestimmten Organisationseinheiten sind zudem bereichsübergreifende Prozesse, wie der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) im Zahlungsverkehr, zugeordnet. Sämtlichen Mitarbeitenden obliegt die Beachtung der rechtlichen und ethischen Regeln. Für deren Einhaltung haben die Führungskräfte in ihrer Leitungsverantwortung zu sorgen. Sie sensibilisieren für die Thematik, bestärken in korrektem Verhalten und fungieren als Ansprechpartner. Durch eine regelmäßige Risikoidentifikation und -bewertung werden potenzielle Gefahren aufgezeigt. Diesen ist durch die Implementierung geeigneter Maßnahmen bzw. Kontrollen zu begegnen. Informations- und Meldepflichten stellen sicher, dass relevante Sachverhalte geregelt weitergeleitet werden.

Die Aufgaben der zweiten Linie in der Korruptionsprävention werden von der Abteilung Personal (PrsP) wahrgenommen. Als zentrale Stelle koordiniert sie u.a. bereichsübergreifende Maßnahmen. Durch Beratung und Unterstützung sowie das Monitoring der einzelnen Abteilungen bzw. Dienststellen trägt sie zu einer Stärkung des Systems bei. Ebenso sorgt die Personalabteilung für die Bereitstellung von Informationsangeboten und ist Ansprechstelle für themenspezifische Anliegen. Die konsequente Ahndung von Regelverstößen wirkt spezial- und generalpräventiv.

Als dritte Linie fungiert die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) in ihrer Funktion als Interne Revision. Im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit kann sie die Aufgabenerfüllung der beiden vorgelagerten Linien sowie die Konzeption, Angemessenheit und Wirksamkeit des Präventionssystems beurteilen. Bei dessen Ausgestaltung oder Weiterentwicklung kann sie auch beratend einbezogen werden.

Schließlich erbringen externe, von der Verwaltung unabhängige Kontrollorgane, wie die Rechnungshöfe, Prüfungsleistungen.

#### Bewertung

Der Landes-Rechnungshof erachtet es als positiv, dass mit der Zuordnung der Koordinationsfunktion zur Personalabteilung zumindest ab dem Jahr 2014 eine klare zentrale Zuständigkeit für die Korruptionsprävention geschaffen wurde. Damit konnte ein Impuls zur Weiterentwicklung gesetzt werden. Die Vermeidung und Aufdeckung von Korruption stellt eine organisationsweite und damit eine Vielzahl von Abteilungen bzw. Dienststellen treffende Aufgabe dar. Für ein effizientes und effektives Management von Korruptionsrisiken ist daher – neben der Koordination durch eine zentrale Stelle – insbesondere eine eindeutige Festlegung der jeweiligen Zuständigkeiten erforderlich. Der Landes-Rechnungshof hält es für wichtig, die Aufgaben wesentlicher Akteure sowie ihr

Zusammenwirken in einer gesamthaften Betrachtung festzuschreiben und diesen zur Kenntnis zu bringen. Die Aufgabendefinition sollte Bestandteil des auszuarbeitenden Präventionskonzepts bilden und in das Pflichtenbündel für Führungskräfte integriert werden.

In der ARGE sind neben dem Obmann der Personalvertretung Mitarbeitende aller drei „Verteidigungslinien“ repräsentiert. Das Gremium bildet ein zweckmäßiges Instrument, um die Thematik auf breiterer Basis und unter Berücksichtigung verschiedener fachlicher Perspektiven zu diskutieren. Die ARGE in die anstehende Ausarbeitung des Präventionskonzepts einzubinden, ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs daher sinnvoll. Dies gilt auch für ihre zukünftig beabsichtigte Rolle als Steuerungsgruppe. Die konkrete Funktion und Ausgestaltung sind aber noch im Rahmen der Konzepterstellung genauer zu prüfen. Ein mit der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) abgestimmter Informationsfluss kann überdies die Aufdeckung von korruptionsfördernden Strukturen und prozessualen Schwächen unterstützen.

**Empfehlung** Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die ARGE in die Erstellung des Präventionskonzepts einzubinden und ihre zukünftige Funktion zu definieren.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Aufgaben der wesentlichen Akteure festzuschreiben und diesen zur Kenntnis zu bringen.

**Stellungnahme** *Die Führungskräfte haben durch ihre Nähe zu den Mitarbeitenden und ihre Vorbildfunktion eine besondere Bedeutung bei der Bekämpfung der Korruption in der Landesverwaltung. In Umsetzung der Empfehlung des Landes-Rechnungshofes ist beabsichtigt, die den Führungskräften zukommenden Aufgaben zur Vermeidung und Aufdeckung von Korruption ebenso wie die Aufgaben der Abteilungen Personal und Gebarungskontrolle im Bereich der Korruptionsprävention in einem noch auszuarbeitenden Korruptionspräventionskonzept festzuschreiben.*

## 2 Vorbeugen

### 2.1 Risikoeinschätzung

**Unter Leitung der Personalabteilung wurde ein Prozess zur Analyse von Korruptionsrisiken gestartet. Ein dazu entwickelter Fragebogen kam bislang in zwei Pilotabteilungen zum Einsatz. Basierend auf den Ergebnissen der Risikoerhebung sind durch die einzelnen Abteilungen bzw. Dienststellen geeignete Maßnahmen zu implementieren. Ein Vorgehens- und Zeitplan zur Ausrollung der Risikoanalyse ist festzulegen.**

Situation	Um Korruption zu vermeiden und Schäden von der Organisation und den Mitarbeitenden abzuwenden, sind vorbeugende Maßnahmen zu setzen. Handlungsfelder finden sich beispielsweise in rechtlichen, organisatorischen oder personellen Bereichen. Wesentliche Grundlage zur Gestaltung der Präventionsmaßnahmen bildet eine regelmäßige und systematische Risikoanalyse. Zur Erhebung der Korruptionsrisiken und der gefährdeten Bereiche startete die Landesverwaltung im zweiten Halbjahr 2014 unter Leitung der Abteilung Personal (PrsP) einen Prozess. Damit setzte sie erste Schritte zur Umsetzung des Risiko-standards. Zentrales Erhebungsinstrument bildet ein von Mitarbeitenden der jeweiligen Organisationseinheiten auszufüllender Fragebogen.
Pilotabteilungen	Die Erprobung der Instrumente zur Risikoanalyse begann Ende 2015 in den Abteilungen Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) und Straßenbau (VIIb). Begründet wurde deren Auswahl zum einen durch ihr Gebarungsvolumen. Die Wirtschaftsabteilung hatte zudem im Rahmen eines EU-Förderprogramms ihre Vorbeugungsmaßnahmen gegen betrügerische Handlungen darzulegen. In der Risikoanalyse sah sie eine zusätzliche Möglichkeit, um diesen Anforderungen nachzukommen. Der Vorstand der Straßenbauabteilung nutzte die Teilnahme am Pilotprojekt u.a. dazu, seine Mitarbeitenden erneut für Aspekte der Korruptionsprävention zu sensibilisieren.
Fragebogen	Bei Erstellung des Erhebungsbogens stützte sich die Abteilung Personal (PrsP) auf bereits in anderen öffentlichen Verwaltungen eingesetzte Instrumente zur Risikoanalyse. Er besteht derzeit aus rund 30 Fragen, die sich in die vier Bereiche systembezogenes und aufgabenspezifisches Risiko, IKS sowie Sensibilisierung gliedern. Zusätzlich ist eine offene Rubrik zur Nennung von Gefahrenbereichen für Korruption angeführt. Mit dem Fragenkomplex werden die Kor-

ruptionsgefährdung der jeweiligen Abteilung bzw. Dienststelle, die sich aufgrund der Rahmenbedingungen und Aufgaben ergibt, sowie die grundsätzlichen Kontrollmechanismen erhoben.

**Risikofeststellung** Die Fragebogenerhebung in den Pilotabteilungen startete mit Dezember 2015. Ihr gingen Gespräche der Personalabteilung mit den Führungskräften dieser Abteilungen voraus. Sie dienten der allgemeinen Information sowie der Erläuterung der Fragen, um ein einheitliches Verständnis zu schaffen. Die ausgefüllten Erhebungsbögen wurden Anfang 2016 an die Abteilung Personal (PrsP) retourniert, welche diese während der Prüfung des Landes-Rechnungshofs auswertete. In weiterer Folge ist beabsichtigt, die daraus abgeleiteten Ergebnisse zunächst innerhalb der Personalabteilung vorzubereiten sowie im Anschluss mit den Pilotabteilungen zu diskutieren und der ARGE zu präsentieren.

**Maßnahmen** Nach Erhebung der Risiken obliegt es den jeweiligen Fachabteilungen – allenfalls unterstützt durch die Personalabteilung – zu ihrer Reduktion geeignete Maßnahmen auszuarbeiten und zu implementieren. Die nachfolgende Überprüfung, ob Maßnahmen festgelegt und umgesetzt wurden, soll durch die Personalabteilung erfolgen. Die konkrete Vorgehensweise dazu war zum Zeitpunkt der Prüfung des Landes-Rechnungshofs offen.

**Nächste Schritte** Die Abteilung Personal (PrsP) beabsichtigt die Risikoanalyse nach der Pilotphase auf weitere Organisationseinheiten auszudehnen und diese zukünftig auch zu wiederholen. Nächste Schritte sind noch für das Jahr 2016 vorgesehen. Die bestehenden Überlegungen und Instrumente sollen auf Basis der mit den Pilotabteilungen gewonnenen Erfahrungen weiterentwickelt werden. Ein konkreter Vorgehens- und Zeitplan zur Ausrollung der Risikoanalyse lag zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor.

**Bewertung** Eine in regelmäßigen Abständen durchgeführte und einem systematischen Ansatz folgende Identifikation von Risiken stellt eine wesentliche Grundlage dar, um Schwachstellen in der Organisation und daraus resultierende Gefahren aufzudecken. Basierend auf ihrer Bewertung und Priorisierung bildet die nachfolgende Implementierung geeigneter Maßnahmen bzw. Kontrollen sowie deren Überwachung ein wesentliches Element zur Stärkung des Präventionssystems.

Die in der Pilotphase befindliche Risikoanalyse ist ein erster Schritt zur Umsetzung des Risikostandards. Trotz Beschlussfassung des Standards durch die Landesamtsdirektorenkonferenz im Frühjahr 2012 wurde mit der Bearbeitung erst im zweiten Halbjahr 2014 begonnen. Die Testung in den Pilotabteilungen ermöglicht es, die Risikoanalyse vor einer breiteren Ausrollung zu verbessern und somit insgesamt die Akzeptanz für die Vorgehensweise zu erhöhen. Die

dadurch gewonnenen Erkenntnisse sind auch zur Weiterentwicklung und gegebenenfalls Verbesserung des Erhebungsbogens zu nutzen.

Als kritischen Prozessschritt sieht der Landes-Rechnungshof die Ableitung konkreter Maßnahmen aufgrund der Ergebnisse der Fragebogenerhebung an. Dies ist allenfalls durch weitergehende Instrumente, wie vertiefende Workshops mit den betroffenen Abteilungen, zu unterstützen. Aufgrund der erhöhten Verbindlichkeit bewertet der Landes-Rechnungshof die Absicht der Abteilung Personal (PrsP), die Maßnahmenableitung und -umsetzung nachzuverfolgen, positiv. Seiner Ansicht nach ist die Wahl des dafür eingesetzten Instruments sorgfältig zu prüfen, um diesem Thema ausreichend Bedeutung beizumessen.

Für die Ausrollung der Risikoanalyse ist nach Abschluss der Pilotphase die Festlegung eines Vorgehens- und Zeitplans zweckmäßig. Darin sind auch Kriterien für die Auswahl jener Organisationseinheiten festzulegen, die aufgrund ihrer potenziellen Gefährdung prioritär einer Risikoanalyse zu unterziehen sind.

Die gewählte Methodik zur Analyse von Korruptionsrisiken fördert durch die starke Einbindung der Mitarbeitenden die Sensibilisierung für diese Thematik. Insbesondere hinsichtlich der inhaltlichen Tiefe der IKS-bezogenen Fragen weist der Erhebungsbogen jedoch seine Grenzen auf. Andere Bundesländer verknüpften die Umsetzung des Risikostandards mit Instrumenten, die auf eine vertiefende IKS-Analyse abzielten. Diese unterstützen auch als Checklisten für Führungskräfte die Aufdeckung allfälliger Kontrolllücken. Der Landes-Rechnungshof regt an, aufbauend auf der Risikoanalyse mittelfristig die Implementierung auch derartiger Instrumente zu prüfen.

**Empfehlung** Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, einen Vorgehens- und Zeitplan zur Ausrollung der Risikoanalyse zu erstellen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Ableitung und Umsetzung von Maßnahmen mit entsprechenden Instrumenten nachzuverfolgen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Risikoanalyse in regelmäßigen Abständen wieder durchzuführen.

**Stellungnahme** *Der Fragebogen als Erhebungsinstrument zur Analyse der Korruptionsrisiken wurde von der Abteilung Personal gewählt, um auf eine möglichst effiziente Art und Weise das Korruptionsrisiko der jeweiligen Organisationseinheit abschätzen zu können sowie einen Überblick über die bestehenden Kontrollmechanismen zu erhalten. Zudem erfolgt durch die Be-*



*fassung der einzelnen Mitarbeiter mit dem Fragebogen auch eine Sensibilisierung für das Thema Korruption.*

*Da der Setzung gezielter Maßnahmen aufgrund der Ergebnisse der Fragebogenerhebung große Bedeutung zukommt, ist seitens der Abteilung Personal beabsichtigt, die betreffenden Organisationseinheiten bei der Maßnahmenfindung zu begleiten und zu unterstützen sowie die Umsetzung konkreter Maßnahmen nachzuverfolgen. Der Vorgehens- und Zeitplan für die Ausrolung der Risikoanalyse ist Bestandteil des sich in Ausarbeitung befindlichen Konzepts zur Korruptionsprävention.*

## 2.2 Verhaltensregeln

**Verhaltensregeln zur Korruptionsprävention finden sich insbesondere im Dienstrecht. Sie werden zum Teil in Erlässen oder Richtlinien konkretisiert. Das Geschenkkannahmeverbot ist restriktiv geregelt und auch streng zu handhaben. Um Interessenskonflikte bei Nebenbeschäftigungen zu vermeiden, sollten diese regelmäßig im Mitarbeitergespräch thematisiert werden.**

Situation Wesentliche Dienstpflichten zur Vorbeugung von Korruption sind in den Landesbedienstetengesetzen festgeschrieben. Die Mitarbeitenden haben ihre Aufgaben unter Beachtung der bestehenden Rechtsvorschriften mit Sorgfalt, Fleiß, Unparteilichkeit und Treue zu besorgen. Sie müssen ihre Vorgesetzten unterstützen und den gebotenen Anstand wahren. Weiters haben sie darauf Bedacht zu nehmen, dass das Vertrauen in die sachliche Wahrnehmung ihrer dienstlichen Aufgaben erhalten bleibt.

Die Landesbediensteten sind zudem an die Weisungen ihrer Vorgesetzten gebunden. Die Befolgung muss abgelehnt werden, wenn sie von einem unzuständigen Organ erteilt wurde oder dies gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde. Mitarbeitende unterliegen außerdem bestimmten Verschwiegenheitspflichten. Sie haben sich weiters der Ausübung des Amtes zu enthalten und ihre Vertretung zu veranlassen, wenn wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen.

Geschenkkannahmeverbot Auch das Geschenkkannahmeverbot ist im Dienstrecht verankert. Den Landesbediensteten ist es verboten, sich oder ihren Angehörigen unmittelbar oder mittelbar mit Rücksicht auf die Amtsführung Geschenke oder sonstige Vorteile zuwenden oder zusichern zu lassen. Selbst Zuwendungen von geringem Wert, wie sie insbesondere aus Anlass des Weihnachts- und Neujahrsfests üblich sind,

dürfen nur mit Erlaubnis der Vorgesetzten angenommen werden. Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn Nachteile für die Ausübung des Dienstes zu erwarten sind.

In einem Erlass vom Jänner 2013 erläuterte und konkretisierte die Abteilung Personal (PrsP) – wie im betreffenden Länderstandard vorgesehen – das dienstrechtliche Geschenkkannemverbot. Er baut auf einem vorangegangenen Erlass auf und hebt hervor, dass Zuwendungen nur bei Vorliegen von drei Bedingungen angenommen werden dürfen. Diese sind zum einen der geringe Wert und zum anderen die Üblichkeit im Land in der konkreten Situation. Zusätzlich bedarf es der Erlaubnis des Vorgesetzten, die generell oder im Einzelfall erteilt werden kann. Da eine Geschenkkannahme auch strafrechtliche Relevanz entfalten kann, enthält der Erlass Ausführungen zu den strafrechtlichen Delikten der Bestechlichkeit, Vorteilsannahme sowie Vorteilsannahme zur Beeinflussung. Des Weiteren gibt es eine Richtlinie für die Inanspruchnahme von Betriebsaktionen vom November 2005.

Treten trotzdem Auslegungsschwierigkeiten auf, können sich die Führungskräfte und Mitarbeitenden direkt an die Abteilung Personal (PrsP) wenden bzw. wird diese von sich aus tätig. Dem Landes-Rechnungshof lagen Aktenstücke vor, in denen beispielsweise die Annahme von Schilftkarten, Hotelgutscheinen oder Freikarten thematisiert wurde. Auch Ablehnungsschreiben und Rücksendungen von Zuwendungen fanden statt.

#### Nebenbeschäftigung

Eine weitere Maßnahmen zur Korruptionsprävention im Dienstrecht ist, dass Landesbedienstete keine Nebenbeschäftigung ausüben dürfen, welche diese an der Erfüllung der dienstlichen Aufgaben behindern oder eine Vermutung der Befangenheit in Ausübung des Dienstes hervorrufen können oder sonst wesentliche dienstliche Interessen gefährden. Darüber hinaus bestehen für bestimmte zulässige Nebenbeschäftigungen noch Melde- und Genehmigungspflichten. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden nach Aussage der geprüften Stelle bei 210 Mitarbeitenden eine oder mehrere Nebenbeschäftigungen im Personalverwaltungsprogramm evident gehalten. Darin sind melde- und genehmigungspflichtige, aber auch freiwillig gemeldete Aktivitäten enthalten. Eine vollständige bzw. aktuelle Erfassung konnte aber aufgrund der Abhängigkeit von den Meldungen durch die Mitarbeitenden nicht garantiert werden.

Konkretisierende Erlässe liegen für Nebentätigkeiten und Nebenbeschäftigungen von Amtsärzten und Amtstierärzten vom November 2001 sowie für Nebenbeschäftigungen von Waldaufsehern vom Juli 2010 vor. Auch klärte die Personalabteilung die Mitarbeitenden in mehreren Jahren über Beurteilungskriterien

und Bedingungen sowie rechtliche Änderungen in dieser Thematik auf. Neu plant sie, Nebenbeschäftigungen im Rahmen des jährlichen Mitarbeitergesprächs abzufragen, damit Befangenheitsaspekte und Meldepflichten rechtzeitig besprochen sowie Maßnahmen getroffen werden können. Dies ist bereits im Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention für öffentliche Bedienstete vorgesehen.

#### Bewertung

Die für die Korruptionsprävention relevanten Dienstpflichten sind grundsätzlich klar geregelt. In Erlässen und Richtlinien werden sie zum Teil noch konkretisiert. Vor allem das Geschenkkannahmeverbot ist durch die Zustimmungspflicht der Vorgesetzten auch für übliche Zuwendungen von geringem Wert restriktiv geregelt. Damit obliegt primär den Führungskräften die Einschätzung der Zulässigkeit von „kleinen Aufmerksamkeiten“. Sie können innerhalb des rechtlichen Rahmens eine generelle Erlaubnis aussprechen. Eine transparente Vorgehensweise und ein konsequenter Vollzug sind wichtig. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist ein strenger Maßstab anzusetzen.

Wiederholte Änderungen der strafrechtlichen Komponente führten allgemein zu Unsicherheiten. Mit Erlass vom Jänner 2013 stellte die Abteilung Personal (PrsP) aber die neue Rechtslage zeitnah für die Mitarbeitenden dar. Ihre Beratungs- und Unterstützungsfunktion wurde zusätzlich in Anspruch genommen. Allfällige häufigere oder ähnliche Anfragen bzw. Vorkommnisse sollten zu einer neuerlichen Aufklärung der Mitarbeitenden genutzt werden.

Andere Erlässe bzw. Richtlinien oder Schreiben zu wichtigen Verhaltensregeln liegen schon länger zurück. Dies gilt vor allem für jene, die sich auf Nebenbeschäftigungen beziehen. Sie sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs vereinzelt zu aktualisieren und auf Praktikabilität zu prüfen. Überdies wird die regelmäßige Besprechung von Nebenbeschäftigungen im Zusammenhang mit den Mitarbeitergesprächen als sinnvoll erachtet. Sie können leicht zu Interessenskonflikten oder Befangenheiten führen. Ihre Vereinbarkeit ist auch bei dienstlichen oder privaten Veränderungen neu zu bewerten.

#### Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, Nebenbeschäftigungen im Rahmen des Mitarbeitergesprächs zu besprechen.

#### Stellungnahme

*Nebenbeschäftigungen sind im Dienstrecht sehr weit gefasst, sodass auch ehrenamtliche Tätigkeiten darunter fallen. Es ist deshalb wichtig, Mitarbeitende regelmäßig für dieses Thema zu sensibilisieren. Deshalb wurde das Thema Nebenbeschäftigung (samt rechtlichen Erläuterungen) zwischenzeitlich in die Vorbereitungsbögen für das Mitarbeitergespräch eingearbeitet. Eine Information der Führungskräfte, allfällige Nebenbeschäftigungen der Mitar-*

*beitenden im Rahmen des jährlichen Mitarbeitergesprächs zu thematisieren, ist geplant.*

## 2.3 Personalmaßnahmen

**Bereits beim Auswahlprozess neuer Mitarbeitender sind Anforderungen der Korruptionsprävention zu berücksichtigen. Nach dem Eintritt werden Dienstrechte und -pflichten in einem Einführungsseminar vermittelt. Sie werden im Rahmen des Verwaltungslehrgangs vertieft. Derzeit gibt es zahlreiche Ausnahmen von der verpflichtenden Teilnahme. Ethikschulungen sind zielgruppen- und bedarfsgerecht auszubauen.**

Situation	Im Rahmen von Personalmaßnahmen werden gezielt Vorkehrungen zur Korruptionsprävention getroffen. Wichtige Handlungsfelder für die Abteilung Personal (PrsP) sind die richtige Personalauswahl im Besetzungsprozess und die laufende spezifische Schulung der Mitarbeitenden.
Personalauswahl	Im Zuge der Personalauswahl werden verschiedene Maßnahmen mit präventiven Effekten ergriffen. Die Personalabteilung wirkt in unterschiedlicher Form an den Auswahlgesprächen mit. Bei Besetzungen im juristischen Dienst nimmt zusätzlich der Landesamtsdirektor teil. Dabei werden gezielte Fragen zur Persönlichkeit gestellt, um u.a. die Reflexionsfähigkeit der Bewerber mit dem eigenen Tun und das Gespür für eigene Anforderungen zu testen. Zu den geforderten Unterlagen zählt auch ein Strafregisterauszug. Aktuell wird eine Reform des Auswahl-, Aufnahme- bzw. Besetzungsprozesses diskutiert. Die dafür geltenden Richtlinien aus den Jahren 2001 und 2005 sollten bis Mitte 2016 überarbeitet werden. In Diskussion sind verpflichtende Potenzialanalysen. Die Informationsmappe für neu eintretende Mitarbeitende wurde aktualisiert. Sie enthält unter Bezugnahme auf die Korruptionsprävention die wesentlichen Dienstpflichten.
Grundausbildung	Neue Landesbedienstete werden möglichst zeitnah zu einem Einführungsseminar eingeladen. In diesem werden in einer eineinhalb Stunden dauernden Veranstaltung Dienstpflichten und -rechte vermittelt. Darauf aufbauend ist für bestimmte Mitarbeitende eine eintägige Ethikschulung im Rahmen des Verwaltungslehrgangs verpflichtend. Die Veranstaltung wies sehr gute Evaluierungsergebnisse auf.
	Eine vom Landes-Rechnungshof durchgeführte Analyse ergab, dass von den in den Jahren 2009 bis 2011 eingetretenen und im Landesdienst verbliebenen

Landesbediensteten im Prüfzeitraum 24 Prozent nicht am Einführungsseminar und 39 Prozent nicht am Verwaltungslehrgang teilnahmen. Die Gründe dafür liegen vor allem darin, dass bestimmte Personen aufgrund ihrer Tätigkeit oder ihres Alters von der Verpflichtung zur Teilnahme an diesen Schulungsmaßnahmen enthoben sind. Grundsätzliche Ausnahmen betreffen beispielsweise Abteilungsvorstände, Dienststellenleitende, Amtstierärzte, Amtsärzte, Sozialarbeiter in der Kinder- und Jugendhilfe, Referenten der Landesregierungsmitglieder, Mitarbeitende in technischen/handwerklichen Funktionen, Hausmeister und Raumpfleger.

Teilweise wird dies mit anderen noch zu absolvierenden Fachausbildungen oder mit der derzeitigen organisatorischen Einbettung der Ethikschulung in den Verwaltungslehrgang begründet. Das Ausbildungskonzept befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung bereits in Überarbeitung. Der modulare Aufbau soll verstärkt werden und zu flexibleren Schulungen führen. Auch E-learning-Programme sind zukünftig geplant.

#### Fortbildungen

Weiters werden im Bildungsprogramm der Verwaltungsakademie Veranstaltungen zum Thema Korruptionsprävention angeboten. Nach Berechnungen des Landes-Rechnungshofs nahmen bei den themenbezogenen fünf unterschiedlichen Seminaren im Prüfzeitraum jährlich durchschnittlich 1,50 Prozent aller Landesbediensteten teil. Für Führungskräfte lag der Wert bei 3,47 Prozent, für Nicht-Führungskräfte bei 1,28 Prozent. Weitere 29 Führungskräfte oder deren Vertreter wurden im Rahmen einer Abteilungsleiterbesprechung beim Landesamtsdirektor im März 2013 zum Geschenkkannahmeverbot geschult sowie über strafrechtliche Neuerungen informiert.

Neuen bzw. angehenden Führungskräften wird zudem ein eigenes Entwicklungsprogramm angeboten. In diesem werden auch Ethikinhalte in einem dreiteiligen und jeweils dreitägigen Seminar vermittelt. An diesem nahmen in den geprüften Jahren 48 Mitarbeitende teil. Das gesamte Programm soll im Jahr 2016 inhaltlich überarbeitet werden. Die Abteilung Personal (PrsP) plant u.a. verpflichtende Schulungen für neue und vertiefende Qualifizierungsmaßnahmen für etablierte Führungskräfte.

#### Bewertung

Anforderungen der Korruptionsprävention sind bereits beim Auswahlprozess neuer Mitarbeitender zu berücksichtigen. Der Änderungsbedarf der diesbezüglichen Richtlinien sollte genutzt werden, um die Bedeutung von Persönlichkeitsfaktoren entsprechend hervorzuheben. Positiv bewertet der Landes-Rechnungshof die Informationsmappe für neu eingestellte Mitarbeitende. Sie betont die Wichtigkeit einer korruptionsfreien Verwaltung und den Beitrag des Einzelnen.

Überrascht war der Landes-Rechnungshof vom Anteil der Mitarbeitenden, die nicht am Einführungsseminar oder am Verwaltungslehrgang mit Ethikschulung teilnahmen. Die Ausnahmenfestlegung ist organisatorisch zum Teil nachvollziehbar, nicht jedoch aus Gründen der möglichst weitreichenden Aufklärung und Bewusstseinsbildung der Landesbediensteten. Bei Überarbeitung des Ausbildungskonzepts sollte dafür Sorge getragen werden, dass Mitarbeitende möglichst weitreichend in einer zielgruppen- bzw. bedarfsgerechten Form mit den Regeln einer ethischen Landesverwaltung vertraut gemacht werden. Die Intention, die einschlägigen Fortbildungen für neue und etablierte Führungskräfte auszubauen, wird befürwortet. Sie sind wichtige Multiplikatoren und haben Vorbildfunktion. Auch der geplante Einsatz von E-Learning-Programmen wird für zweckmäßig erachtet. Die regelmäßige Befassung mit den Rechten und Pflichten sowie mit den Charakteristika des öffentlichen Dienstes stärkt und schützt die Mitarbeitenden bei Ausübung ihrer Tätigkeit. Insgesamt sind wichtige Adaptierungen bereits geplant.

**Empfehlung** Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, Ethikschulungen zielgruppen- und bedarfsgerecht auszubauen.

**Stellungnahme** *Ergänzend ist festzuhalten, dass Themen der Verwaltungsethik regelmäßig im Rahmen von Einstellungsgesprächen angesprochen werden. Dies erscheint insbesondere bei Führungskräften sinnvoll, da diese die betreffenden Informationen zeitnah am Beginn ihrer Führungsfunktion benötigen und nicht erst nach Absolvierung des Einführungsseminars oder des Verwaltungslehrgangs.*

## 3 Erkennen und Reagieren

### 3.1 Regelverstöße

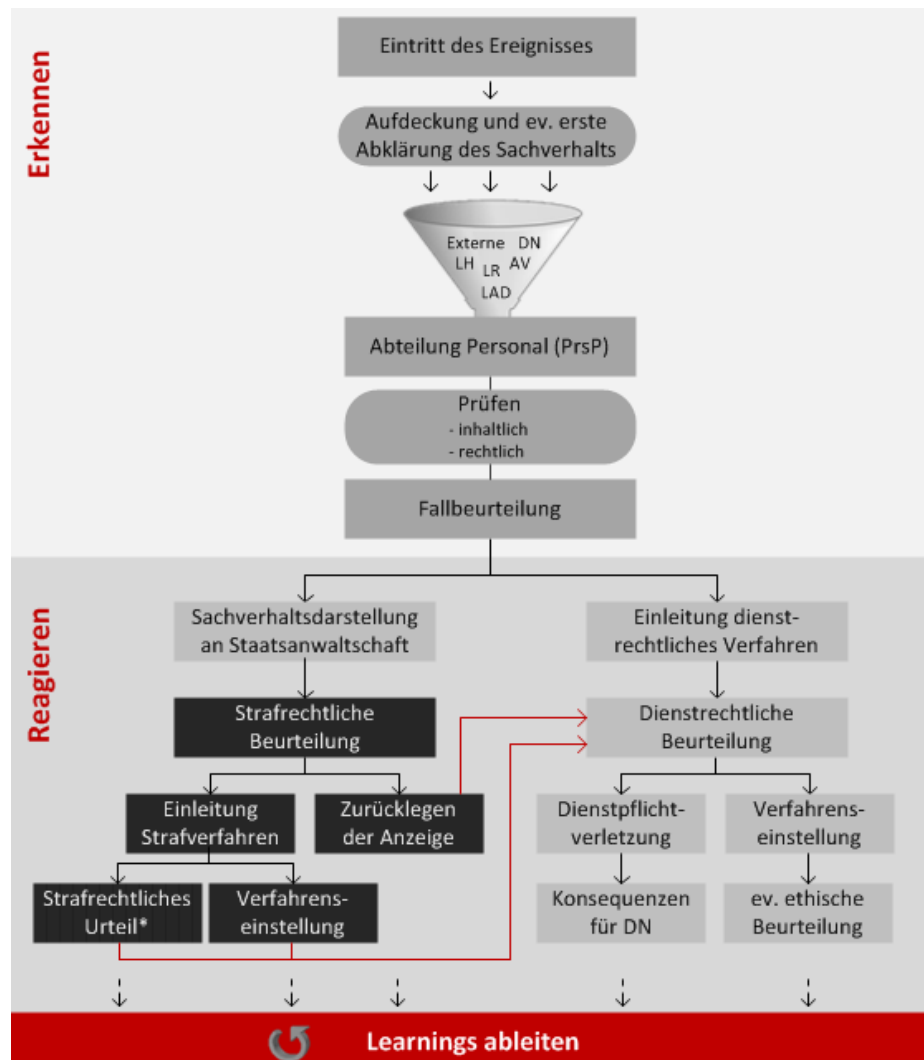
**Informationen von Hinweisgebern stellen eine wichtige Grundlage zur Aufdeckung von Korruption dar. Die Personalabteilung ist daher als Ansprechstelle für diese Angelegenheiten sowohl innerhalb der Landesverwaltung als auch nach außen klar zu kommunizieren. Der Erlass zur Melde- und Anzeigepflicht bedarf einer Aktualisierung und Konkretisierung. Learnings aus aufgetretenen Fällen sind zur Optimierung des Präventionssystems zu nutzen.**

Situation	Trotz umfassender Präventionsmaßnahmen lässt sich ein Fehlverhalten von Mitarbeitenden nie gänzlich ausschließen. Hinweise auf potenziell korruptionsrelevante Handlungen bilden eine wesentliche Grundlage, um Regelverstöße zu erkennen.
Meldemöglichkeit	Verdachtsfälle können beispielsweise durch Informationen von Mitarbeitenden oder Bürgern zur Kenntnis gelangen. In diesem Zusammenhang wurde im Jahr 2009 in der Landesverwaltung auch über die Einrichtung eines internetbasierten Systems für anonyme Meldungen diskutiert. Bislang wurde ein solches aber nicht implementiert.
Meldepflicht	Wenn einem Landesbediensteten in Ausübung seines Dienstes der begründete Verdacht einer von Amts wegen zu verfolgenden gerichtlich strafbaren Handlung bekannt wird, die den Wirkungsbereich seiner Abteilung bzw. Dienststelle betrifft, hat er dies unverzüglich seinem Dienstgeber zu melden. Der Dienstweg ist – außer bei Unzumutbarkeit – einzuhalten. Meldungen können auch direkt an das BAK erfolgen. Im Jahr 2013 wurde für hinweisgebende Mitarbeitende ein dienstrechtlicher Schutz eingeführt. Darüber hinausgehende Informationspflichten können sich aus den allgemeinen Dienstpflichten ergeben.
Anzeigepflicht	Wird einer Behörde oder öffentlichen Dienststelle der Verdacht einer Straftat bekannt, die ihren gesetzmäßigen Wirkungsbereich betrifft, so ist sie nach der Strafprozessordnung – von bestimmten Ausnahmen abgesehen – auch zur Anzeige an die Kriminalpolizei oder Staatsanwaltschaft (StA) verpflichtet. Diese Bestimmung bringt in der Praxis einen umfangreichen Auslegungsbedarf mit sich. Das Unterlassen einer Strafanzeige kann unter Umständen den Tatbestand des Missbrauchs der Amtsgewalt darstellen.

- Erlass** Die interne Vorgehensweise in der Landesverwaltung zur Erfüllung der gesetzlichen Melde- und Anzeigepflichten von gerichtlich strafbaren Handlungen wird in einem Erlass der Abteilung Regierungsdienste (PrsR) aus dem Jahr 2009 erläutert. Auf Regelverstöße durch Landesbedienstete geht dieser nicht explizit ein. Laut Aussage der erlassenden Abteilung standen damals Straftaten durch Dritte im Zusammenhang mit der Kinder- und Jugendhilfe im Fokus. Er berücksichtigt die Dienstrechtsnovelle des Jahres 2013 noch nicht. Diese verlagerte die Meldepflicht des Landesbediensteten vom jeweiligen Abteilungsvorstand bzw. Dienststellenleiter zum Dienstgeber und somit an die Personalabteilung.
- Ahndung** Ergibt sich aus dem gemeldeten Sachverhalt der Verdacht auf einen Regelverstoß durch einen Landesbediensteten, kann dies – neben einer allfälligen Strafanzeige – auch zu disziplinären Maßnahmen führen. Das Dienstrecht sieht dafür Rügen und Ausstellungen, bei Beamten zusätzlich Ordnungs- und Dienststrafen vor. Erstere können auch von den direkten Vorgesetzten erteilt werden. Als äußerstes Mittel kann es je nach Art des Dienstverhältnisses zur Kündigung oder Entlassung kommen.
- Zur Erfassung der dienst- und strafrechtlichen Verfahren von Landesbediensteten führt die Personalabteilung zur Umsetzung des entsprechenden Länderstandards seit dem Jahr 2013 eine anonymisierte Statistik. Diese erweiterte sie in Zusammenarbeit mit dem Landes-Rechnungshof im Zuge der Prüfung. Daraus konnten umfassendere Schlüsse gezogen und Informationen über die Reaktionsdauer, die Meldewege oder die Vorgehensweise gewonnen werden.
- Ablauf** Auf Basis dieser Fallübersicht zeigt die folgende Darstellung den Ablauf der bis zum Ende des Prüfzeitraums erfassten Verfahren. Sie umfasst neunzehn Fälle und betraf fünfzehn Landesbedienstete. Die Vorwürfe lauteten auf Verletzungen von Dienstpflichten wie der Befangenheit, unzulässigen Nebenbeschäftigung, verbotenen Geschenkkannahme oder Amtsverschwiegenheit. Strafrechtlich bestand u.a. ein Verdacht auf Missbrauch der Amtsgewalt, Verletzung des Amtsgeheimnisses und Vorteilsannahme zur Beeinflussung. Die schematische Darstellung beginnt mit der Aufdeckung eines Verdachts und reicht über die Meldung bis hin zum Reagieren der Personalabteilung im Einzelfall.



## Verfahrensablauf bei Regelverstößen von Landesbediensteten



\* keine strafrechtlichen Urteile im Prüfzeitraum

Abkürzungen: LH = Landeshauptmann; LR = Landesrat; LAD = Landesamtsdirektor; AV = Abteilungsvorstand; DN = Dienstnehmer

Quelle: Information Abteilung Personal (PrsP); Darstellung Landes-Rechnungshof

Von Externen – d.h. von Personen außerhalb der Landesverwaltung – gelangten neun Hinweise teilweise über Zwischenschritte an die Abteilung Personal (PrsP). Zum Teil bedienten sie sich politischer Kanäle oder Private wandten sich direkt an die StA. In zehn Fällen gab es interne Meldungen. Sechsmal gingen sie direkt, in drei Fällen über den Landesamtsdirektor und einmal über einen Abteilungsvorstand an die Personalabteilung. Der zeitliche Rahmen

zwischen dem Setzen der Tat und der Erstaufdeckung variierte. Die anschließenden Meldungen an die Personalabteilung erfolgten grundsätzlich zeitnah.

Die Abteilung Personal (PrsP) führte nach Einlangen der Meldungen erste rechtliche Abklärungen durch. In zwei Fällen wurde die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) als Interne Revision durch den Landesamtsdirektor mit Erhebungen beauftragt, in einem anderen Fall externe Prüfer. Einmalig erging ein Prüfauftrag an den Landes-Rechnungshof. In insgesamt acht Fällen erfolgte eine Sachverhaltsdarstellung an die StA, wobei diese teilweise von der Personalabteilung oder vom Landesamtsdirektor, aber auch von den Betroffenen selbst eingebracht wurde. In sechs Fällen erstatteten Externe eine Anzeige. Alle strafrechtlichen Ermittlungen bzw. Verfahren gegen Landesbedienstete stellte die StA ein oder legte die Anzeige gleich zurück. Dienstrechtliche Verfahren leitete die Personalabteilung in sämtlichen Fällen ein. Für deren Beurteilung wurde grundsätzlich das Ergebnis der Strafbehörde abgewartet. In einem Fall kam es zwischenzeitig zu einer Suspendierung eines Dienstnehmers. Aus diesen Verfahren resultierten drei Ordnungsstrafen, eine Rüge und zwei Ausstellungen. In elf Fällen wurden auch die dienstrechtlichen Verfahren eingestellt. Zwei Fälle waren zum Zeitpunkt der Prüfung des Landes-Rechnungshofs noch offen.

**Learnings** Die von der Personalabteilung geführte Statistik soll nach dem Länderstandard die Steuerung von Maßnahmen zur Korruptionsprävention unterstützen. Eine explizite Leitsatzformulierung – wie empfohlen – erfolgte durch die Personalabteilung nicht, es wurden jedoch rechtliche, organisatorische und weiterbildende Maßnahmen ergriffen.

**Bewertung** Die Abteilung Personal (PrsP) nimmt ihre spezifischen Aufgaben mit Sorgfalt wahr. Die Analyse der erfassten Fälle zeigte, dass verschiedene Möglichkeiten zur Einbringung von Hinweisen genutzt wurden. Um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, von korruptionsrelevanten Sachverhalten zu erfahren, hält es der Landes-Rechnungshof für sinnvoll, die Personalabteilung als Melde- bzw. Ansprechstelle klarer intern und extern zu benennen. Damit signalisiert die Verwaltung auch nach innen und außen, dass sie aktiv gegen Korruption vorgeht. Zudem wird den Vorschlägen des Zuständigkeitsstandards verstärkt Rechnung getragen. Weitere Ausbaustufen in Richtung eines eigenen anonymisierten Hinweisgebersystems sollten erwogen werden. Ein wichtiges Signal in diesem Zusammenhang war die Implementierung einer Schutzregelung vor Benachteiligung für im guten Glauben meldende Landesbedienstete.

Aufgrund der erforderlichen Sensibilität bei der Wahrnehmung von Melde- und Anzeigepflichten ist eine klar geregelte Vorgehensweise von Bedeutung. Der entsprechende Erlass geht noch nicht auf die aktuelle Gesetzeslage ein und

differenziert auch nicht, ob sich der Tatverdacht auf einen Landesbediensteten oder einen Dritten bezieht. Er ist daher zu aktualisieren und um interne und externe Aspekte zu ergänzen.

Die Statistik entspricht den Vorgaben des entsprechenden Länderstandards. Zwar wurden keine Leitsätze formuliert, die Erfassung führte jedoch zu Maßnahmen wie beispielsweise der Anpassung rechtlicher Grundlagen oder Schulungen. Für eine Weiterentwicklung und gesamthafte Optimierung des Präventionssystems sieht es der Landes-Rechnungshof für bedeutend an, aus den bearbeiteten Fällen auch regelmäßig Learnings abzuleiten.

**Empfehlung** Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, sowohl intern als auch extern auf eine Melde- bzw. Ansprechstelle für Korruptionsfragen hinzuweisen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, den Erlass über die Melde- und Anzeigepflichten zu aktualisieren und zu konkretisieren.

**Stellungnahme** *Der Erlass über die Melde- und Anzeigepflichten wird aktualisiert und auf Regelverstöße durch Landesbedienstete explizit eingegangen.*

*Derzeit erfolgt eine Überarbeitung des Intranet- bzw. Internetauftritts des Landes Vorarlberg. Es ist geplant, an geeigneter Stelle auf die Abteilung Personal als Melde- und Ansprechstelle für Korruptionsfragen hinzuweisen.*

*Die Notwendigkeit der im Statistikstandard angeführten expliziten Leitsatzformulierung wird durch die Überschaubarkeit der gemeldeten Fälle in der Vorarlberger Landesverwaltung relativiert. Durch die relativ geringe Anzahl der gemeldeten Korruptionsdelikte und die Konzentration auf einzelne involvierte Personen fließen die Erkenntnisse aus den einzelnen Korruptionsverfahren in die Weiterentwicklung der verschiedenen Maßnahmen der Personalabteilung ein. Diese Aufgabe wird insbesondere vom Vorstand der Personalabteilung wahrgenommen.*

## 3.2 Information

**Spezifische Informationen zur Korruptionsprävention in der Landesverwaltung stehen derzeit nur vereinzelt im Intranet zur Verfügung. Unter dem entsprechenden Link erfolgt ausschließlich eine Weiterleitung zum gebietskörperschaftenübergreifenden Verhaltenskodex für öffentliche Bedienstete. Auch auf der Website des Landes finden sich keine Informationen. Die Kommunikation zu diesem Thema ist zu verbessern.**

Situation	Um das Thema Korruptionsprävention sowohl innerhalb der Landesverwaltung als auch gegenüber der Öffentlichkeit zu kommunizieren, können unterschiedliche Kanäle genutzt werden.
Interne Information	Allgemeine Informationen erhalten Mitarbeitende grundsätzlich über das Intranet, Rundschreiben oder die Zeitschrift „V-Dialog“. Auskünfte über Dienstpflichten und -rechte können im Intranet abgerufen werden. Unter dem Link Korruptionsprävention erfolgte bislang aber nur eine Weiterleitung zum gebietskörperschaftenübergreifenden Verhaltenskodex für öffentliche Bedienstete. Weitere Informationen, Erläuterungen oder Ansprechpartner in der Landesverwaltung zu diesen Aspekten waren nicht angeführt. Auch die im Intranet abrufbare Zuständigkeitsliste der Abteilung Personal (PrsP) wies zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht auf die im Jahr 2014 ausdrücklich übertragene Aufgabe der Koordination der Korruptionsprävention hin. Die Personalabteilung nutzte aber regelmäßig Rundschreiben, um relevante Dienstpflichten zu vermitteln. Die Mitarbeiterzeitung „V-Dialog“ enthielt im Prüfzeitraum keine spezifischen Beiträge zu Korruptionsthemen. Die Personalvertretung veröffentlichte allerdings einen Artikel über die Anzeigepflicht des Landes bei Verdacht auf eine strafbare Handlung und wies auf die seit dem Jahr 2013 bestehende berufliche Straf-Rechtsschutzversicherung hin.
Externe Information	Auf der Website des Landes findet sich aktuell keine Information zu Korruptionsthemen. In den Jahren 2012 und 2014 wurde dies seitens der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) vorgebracht und ein Textvorschlag unterbreitet, der jedoch nicht aufgegriffen wurde. In anderen Landesverwaltungen sind derartige Auskünfte teilweise auf der Website verfügbar.
Bewertung	Verbesserungsbedarf ortet der Landes-Rechnungshof im Bereich der internen Information über die Korruptionsprävention. Zwar werden verschiedene Möglichkeiten wie Rundschreiben genutzt, das Intranet enthält jedoch wenige

spezifische Informationen. Sie finden sich derzeit an unterschiedlichsten Stellen. Da die interne Information ein wesentliches Element des Präventionssystems darstellt, ist der Intranet-Auftritt zu verbessern. Ebenso werden wiederkehrende Kommunikationsschwerpunkte – auch über geltendes Recht – zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für zweckmäßig erachtet. Zudem sind spezifische Unterlagen, wie Musterbriefe zur Ablehnung von Geschenken, leicht zugänglich zu machen. Auf der Website des Landes fehlt es gänzlich an Information über Korruptionsthemen. Vorschläge dazu wurden bislang nicht umgesetzt. Diese Inhalte sollen andere Themen nicht überlagern, aber leicht wahrnehm- und auffindbar auf der Website vertreten sein.

**Empfehlung** Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die interne Information über Korruptionsprävention zu verbessern.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Korruptionsthemen auch über die Website des Landes zu kommunizieren.

**Stellungnahme** *Im Rahmen der Überarbeitung des Intranet- bzw. Internetauftritts des Landes Vorarlberg ist vorgesehen, die Informationen über die Korruptionsprävention im Intranet zu verbessern bzw. im Internet Korruptionsthemen zu kommunizieren.*

Bregenz, im Mai 2016

Die Direktorin

Dr. Brigitte Eggler-Bargehr

## Abkürzungsverzeichnis

ARGE	Arbeitsgruppe Korruptionsprävention
BAK	Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CPI	Corruption Perceptions Index
ECIIA	European Confederation of Institutes of Internal Auditing
FERMA	Federation of European Risk Management Associations
GRECO	Group d'états contre la corruption
IDW PS 980	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland Prüfstandard 980
IIA	The Institute of Internal Auditors
IKS	Internes Kontrollsystem
LEK	Länderexpertenkonferenz
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONR 192050	ON-Regel 192050 – Austrian Standards
StA	Staatsanwaltschaft
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
WKStA	Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption