

# **Korruptionspräventionskonzept der Vorarlberger Landesverwaltung**

# Inhaltsverzeichnis

## **1. Einleitung**

1.1. Was ist Korruption?

1.2. Internationale und nationale Entwicklungen in der Korruptionsbekämpfung

1.3. Länderstandards zur Korruptionsprävention

## **2. Intention und Geltungsbereich**

## **3. Grundlagen des Korruptionspräventionssystems**

3.1. Verwaltungskultur

3.2. Ziele des Korruptionspräventionssystems

3.3. Organisation – Akteure und deren Aufgaben in der Korruptionsprävention

## **4. Identifikation und Beurteilung der Risiken**

## **5. Maßnahmen**

5.1. Erstellen von Verhaltensregeln

5.2. Personalmaßnahmen

5.2.1 Personalauswahl

5.2.2 Grundausbildung

5.2.3 Fortbildung

### 5.3. Erkennen und Reagieren

#### 5.3.2. Erkennen und Melden

#### 5.3.3. Ahnden von Regelverstößen

#### 5.3.4. Suspendierung

#### 5.3.5. Statistik

### 5.4. Absichern von Verwaltungsabläufen

## **6. Information und Kommunikation**

## **7. Überwachung / Optimierung**

## **8. Schlusswort**

# 1. Einleitung

## 1.1. Was ist Korruption?

Der Begriff *Korruption* stammt vom lateinischen Wort *corrumpere* und bedeutet *verderben, vernichten* oder auch *bestechen*.

Korruption ist ein moralisch abzulehnendes, vielfach auf persönlichen Vorteil gerichtetes Verhalten zum Schaden von Personen oder der Allgemeinheit. Kennzeichnend ist der Missbrauch einer Vertrauensstellung in einer Funktion in Wirtschaft, Verwaltung oder Politik, um einen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen.

Transparency International definiert Korruption als Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil.

Korruption schädigt das Ansehen der österreichischen Verwaltung und den Ruf Österreichs als zuverlässigen Wirtschaftsstandort. Darüber hinaus mindert sie das Vertrauen der Allgemeinheit in die Zuverlässigkeit und Objektivität des Öffentlichen Dienstes.

## 1.2. Internationale und nationale Entwicklungen in der Korruptionsbekämpfung

Der Europarat setzte sich Ende der 90er-Jahre in seinen Leitprinzipien sowie in seiner Zivil- und Strafrechtskonvention mit der Bekämpfung von Korruption auseinander. Mit der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO) führte er einen eigenen Monitoring-Mechanismus sowie eine Plattform für den Erfahrungsaustausch ein. Seit 1. Dezember 2006 ist Österreich Mitglied der GRECO. Ziel von GRECO ist, die Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten zu verbessern und zu steigern. Nach dem Peer-Review Prinzip werden Bestimmungen und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention von Experten und Expertinnen aus anderen Vertragsstaaten im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den einschlägigen Rechtsinstrumenten und Empfehlungen überprüft. Soweit dies notwendig ist, werden Empfehlungen zur Verbesserung an die Mitgliedstaaten gerichtet, wobei auch deren Umsetzung einer weiteren Prüfung unterzogen wird.

Die Vereinten Nationen verabschiedeten im Jahr 2003 den ersten weltweit völkerrechtlich bindenden Vertrag zur Bekämpfung von Korruption (UNCAC). In Österreich steht die Konvention seit Jänner 2006 in Geltung.

Auf EU-Ebene initiierte die europäische Kommission u.a. in den Jahren 1997, 2003 und 2011 durch spezifische Mitteilungen an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschaft- und Sozialausschuss eine vertiefende

Auseinandersetzung mit dem Thema Korruption. Es wurden mehrere Dokumente zur Bekämpfung der Korruption erlassen. Die Gründung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung fällt darunter. Im Jahr 2014 erschien erstmals ein eigener Korruptionsbekämpfungsbericht.

Zur Umsetzung der völker- und europarechtlichen Verpflichtungen traf Österreich verschiedenste Maßnahmen: Im Jahr 2008 arbeitete das Bundeskanzleramt einen Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention für öffentlich Bedienstete aus. Zudem kam es in diesem Zeitraum zu Verschärfungen des Strafrechts. In den Jahren 2010 bzw. 2011 wurden das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) und die zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (WKStA) eingerichtet. Bei Verdacht auf Vorliegen eines Korruptionsdeliktes können Meldungen bzw. Anzeigen direkt an diese gerichtet werden. Auch wurden verschiedene Koordinationsgremien und Netzwerktreffen etabliert. Dazu gehören ein beim Bundesministerium für Justiz eingerichtetes Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung, eine auf Ebene der Bundesländer fungierende Expertenkonferenz (Länderexpertenkonferenz) sowie ein jährlich stattfindender Anti-Korruptions-Tag.

### 1.3. Länderstandards zur Korruptionsprävention

Mit Beschlüssen der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 15. Jänner 2009 und 23. Oktober 2009 wurde eine Länderexpertenkonferenz mit der Erarbeitung von Vorschlägen für die Umsetzung der in den Bereich der Länder fallenden Empfehlungen der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO) sowie in der Folge damit beauftragt, die Antikorruptionsmaßnahmen der Länder aufeinander abzustimmen, weiter zu entwickeln und der Landesamtsdirektorenkonferenz darüber zu berichten.

Die Länderexpertenkonferenz zur Abstimmung von Antikorruptionsmaßnahmen hat bisher 6 Standards zu den Themen **Ausbildung, Geschenkkannahmeverbot, Risiko, Statistik, Zuständigkeiten** und zuletzt **Verwaltungssponsoring** ausgearbeitet. Diese Standards – mit Ausnahme des Standards für Verwaltungssponsoring - wurden mit Beschlüssen der Landesamtsdirektorenkonferenz in den Jahren 2010 und 2012 zustimmend zur Kenntnis genommen. Die Zustimmung der Länder zum Verwaltungssponsoring-Standard erfolgte mit 18. November 2015.

Die Länderexpertenkonferenz vertritt die Ansicht, dass Aufklärung und Bewusstseinsbildung gegenüber den Gefahren der Korruption die Voraussetzung für eine Unternehmenskultur der Unbestechlichkeit und Transparenz bilden. In diesem Sinne wurde ein sieben Punkte umfassender **Ausbildungsstandard** erarbeitet. Dieser sieht vor, die Landesbediensteten einschließlich der Führungskräfte bedarfsorientiert und unter Bedachtnahme auf landesspezifische Erfordernisse mit den Regeln einer ethischen Landesverwaltung vertraut zu machen. Der Standard

bildet zugleich den Rahmen für die der Korruptionsprävention dienenden Ausbildungs- und Schulungsprogramme in den Ländern.

Repräsentativerhebungen unter Entscheidungsträgern von Unternehmen zeigen, dass nach wie vor Erwartungshaltungen in Richtung Geschenk- und Vorteilsannahmen vermutet werden oder tatsächlich bestehen. Die Länderexpertenkonferenz empfiehlt daher – unbeschadet der bestehenden Regelungen des Dienst- und Strafrechts - eine Positionierung gegen das Geschenk-Unwesen in Form eines **Standards zum Verbot der Geschenkkannahme**. In sieben Punkten enthält der Standard Vorschläge zur Unterstützung von Landesbediensteten bei der Einhaltung des Geschenkkannahmeverbots. Der Information des privaten Sektors (z.B. durch Gespräche und Musterbriefe) und einem aktivem Auftreten (z.B. durch Zurückschicken von Geschenken) kommt dabei eine entscheidende Rolle zu.

Eine bessere Schwerpunktsetzung bei der Korruptionsprävention ermöglicht der in sechs Punkte gegliederte **Risikostandard**, der Faktoren beschreibt, die das Korruptionsrisiko erfahrungsgemäß erhöhen (z.B. wirtschaftliches Interesse an behördlichen Bewilligungen und öffentlichen Auftragsvergaben). In Verwaltungsmaterialien, die in wissenschaftlichen Studien oder Fallstatistiken als betroffen (gefährdet) von Korruption identifiziert wurden, sollte jedenfalls von einem relevanten Gefährdungsgrad ausgegangen werden.

Der ebenfalls sechs Punkte umfassende **Statistikstandard** soll eine zielgerichtete Prävention bzw. Evaluierung gesetzter Maßnahmen unterstützen. Dazu kann bei Bedarf eine landesspezifische Statistik der zum Begriff „Korruption“ zählenden Tatbestände des Dienst- und Strafrechts geführt werden. Bloße Verdachtsfälle oder Beschwerden bleiben außer Betracht. Erfasste Fälle sind aus rechtlichen Erwägungen so zu anonymisieren, dass keine Rückschlüsse auf Personen gezogen werden können und dennoch Steuerungsmaßnahmen in der Korruptionsprävention unterstützt werden.

Führungskräfte sind für eine korruptionsfreie Landesverwaltung und Landesbedienstete für ihr rechtlich und ethisch richtiges Verhalten im Dienst verantwortlich. Im sechs Punkte umfassenden **Zuständigkeitsstandard** sieht die Länderexpertenkonferenz darüber hinaus vor, Organisationseinheiten bzw. Personen mit der Koordination der korruptionspräventiven Maßnahmen des Landes zu betrauen. Diese können die Führungskräfte und Landesbediensteten in Angelegenheiten der Korruptionsprävention unterstützen und beraten. Soweit erforderlich können fachlich geeignete Ansprechstellen mit der Behandlung von Bürgeranfragen betreffend eine korruptionsfreie Landesverwaltung beauftragt werden.

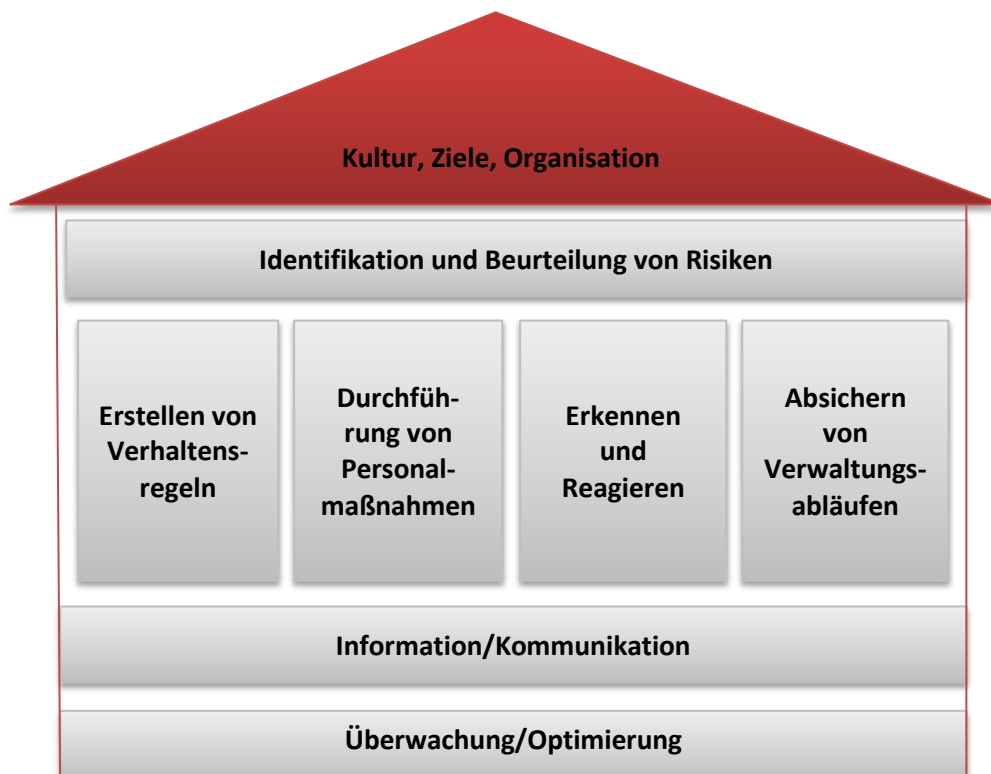
Die Förderung öffentlicher Aufgaben durch Sponsoren darf das Handeln der Verwaltung nicht beeinflussen. Der in acht Punkte gegliederte **Verwaltungssponsoring-Standard** definiert den Begriff des Sponsorings, grenzt zulässiges Sponsoring von verbotener Geschenk- und Vorteilsannahme ab und beschreibt Vorkehrungen zur Wahrung der Objektivität. In bestimmten Fällen scheidet Sponsoring

aus. Haushaltsrechtliche Erfassung und Offenlegung von Sponsoring dienen der Transparenz. Beim Abschluss von Verträgen über Sponsoring richten sich die Zuständigkeiten nach den öffentlich-rechtlichen Bestimmungen betreffend die interne Willensbildung.

## 2. Intention und Geltungsbereich

Um eine wirkungsvolle Korruptionsprävention zu gewährleisten, müssen die hierfür erforderlichen Vorkehrungen und Aktivitäten des Landes erfasst und ganzheitlich im Sinne eines Gesamtkonzeptes beschrieben werden. Mit dem Korruptionspräventionskonzept soll sichergestellt werden, dass die Risiken für Regelverstöße rechtzeitig identifiziert und geeignete Maßnahmen zur Vermeidung gesetzt werden können. Treten dennoch Regelverstöße auf, soll gewährleistet sein, dass diese zeitnah aufgedeckt werden und eine angemessene Reaktion erfolgt. Durch ein zielgerichtetes Programm sollen die erkennbaren Risiken begrenzt und gesteuert werden.

### Elemente des Korruptionspräventionssystems



Das gegenständliche Korruptionspräventionskonzept gilt für den Bereich der Vorarlberger Landesverwaltung, nicht jedoch für den Bereich der Landeslehrer sowie den Bereich der Krankenanstalten und Krankenpflegeschulen des Landes Vorarlberg.

## 3. Grundlagen des Korruptionspräventionssystems

### 3.1. Verwaltungskultur

Unter Verwaltungskultur werden gemeinsame Grundeinstellungen und Verhaltensweisen in der Landesverwaltung verstanden. Die Verwaltungskultur wird wesentlich geprägt vom „tone from the top“ und kommt im Verhalten der obersten Leitungsebene sowie der Führungskräfte zum Ausdruck. Ihnen kommt eine wichtige Vorbildwirkung zu, die auf die gesamte Landesverwaltung ausstrahlt. In ihrem Verhalten zeigt sich die Bedeutung, die der Beachtung von Regeln in der Landesverwaltung beigemessen wird.

Die in der Vorarlberger Landesverwaltung geltenden Grundeinstellungen und Verhaltensweisen sind einerseits in **Artikel 7 der Landesverfassung** niedergeschrieben...

*Artikel 7*  
**Ziele und Grundsätze des staatlichen Handelns**

*(2) Jedes staatliche Handeln des Landes hat die Würde des Menschen, die Gleichheit vor dem Gesetz, die Verhältnismäßigkeit der angewandten Mittel und die Grundsätze von Treu und Glauben zu achten.*

*(8) Alle Organe des Landes sind zu gesetzmäßigem, sparsamem, wirtschaftlichem und zweckmäßigem Handeln verpflichtet.*

...andererseits im **Leitbild der Vorarlberger Landesverwaltung:**

*„...Die Landesverwaltung hat die Würde des Menschen zu achten. Sie arbeitet nach den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit, der Gleichbehandlung sowie von Treu und Glauben...“*

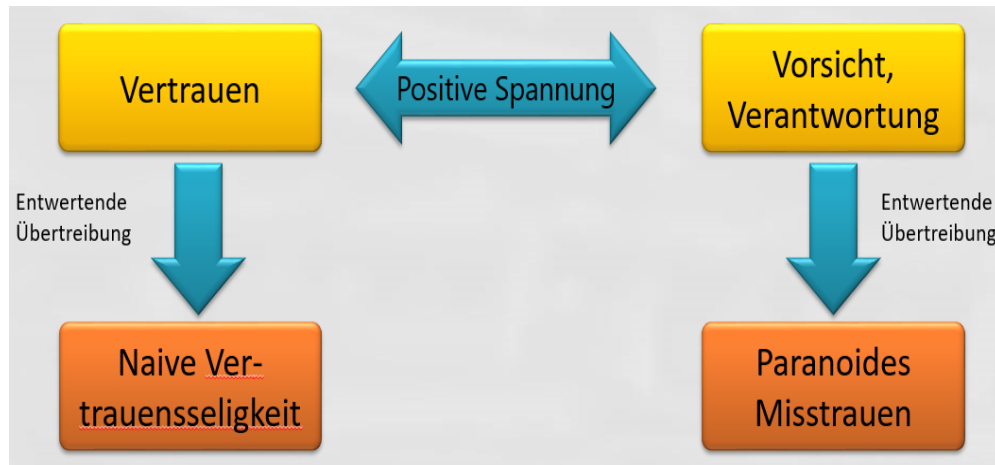
*...Korrektheit und Hilfsbereitschaft gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern müssen für die in der Verwaltung handelnden Personen selbstverständlich sein...“*

**Darüber hinaus besteht in der Vorarlberger Landesverwaltung folgende Grundhaltung:**

Die Vorarlberger Landesverwaltung steht für eine Kultur der Unabhängigkeit, Objektivität und Transparenz und muss sich daher auf die Redlichkeit und Vertrauenswürdigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verlassen können.



Die zugrundeliegende Haltung lässt sich anhand eines **Wertequadrates**<sup>1</sup> anschaulich beschreiben:



In diesem Wertequadrat stehen die Werte Vertrauen und Vorsicht / Verantwortung in einer positiven Spannung zueinander. Diese Spannung ist auch grundlegend für den Umgang mit der Korruptionsgefahr innerhalb der Vorarlberger Landesverwaltung.

Jedes konstruktive Miteinander im Hinblick auf eine effiziente Aufgabenbewältigung innerhalb von Organisationen setzt gegenseitiges Vertrauen voraus. Darüber hinaus sind die Leitungsorgane dafür verantwortlich, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an die Spielregeln halten und ihre Aufgaben sorgfältig und effizient erfüllen. Wird einer dieser beiden Pole aus den Augen verloren, droht eine negative Übertreibung in Richtung naiver Vertrauensseligkeit oder paranoidem Misstrauen mit allen ihren negativen Folgen sowohl innerhalb der Organisation als auch in der Wirkung nach außen.

Die verschiedenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention innerhalb der Vorarlberger Landesverwaltung müssen vor dem Hintergrund dieses Wertequadrats einer kritischen Betrachtung Stand halten, inwiefern sie einer positiven Spannung zwischen Vertrauen und Vorsicht gerecht werden.

<sup>1</sup> Das Wertequadrat ist ein Denkwerkzeug, das Paul Helwig 1967 entwickelt hat, und das Friedemann Schulz von Thun in seinem zweiten Band von „Miteinander reden“ bekannt gemacht hat. Bei vielen Diskussionen spielen Wertvorstellungen und das Sich-Einsetzen für bestimmte Werte eine große Rolle. Dabei ist bekannt, dass Werte meistens nicht eine feste, absolute Bestimmung haben, sondern sich in einer Balance, einer "ausgehaltenen Spannung" (Schulz von Thun MR 2: 38), bewegen zwischen zwei Schwerpunkten. Der Wert beweist seine Lebensfähigkeit gerade durch das konstruktive Miteinander von zwei Polen. Schulz von Thun schreibt dazu: "Im Wertehimmel der Kommunikationspsychologie gibt es nur Paarlinge" (Schulz von Thun 2006: 40). Manche scheinbare Alternativen: "Ist Ehrlichkeit oder Höflichkeit wichtiger?", "Ist Bindung oder Freiheit besser?" oder auch: "Flexibilität oder Organisation?" erweisen sich als falsch gestellte Fragen, denn jeweils beide Pole gehören zusammen.

## 3.2. Ziele des Korruptionspräventionssystems

Mit dem Einsatz von Korruptionspräventionsmaßnahmen werden folgende wesentliche Ziele verfolgt:

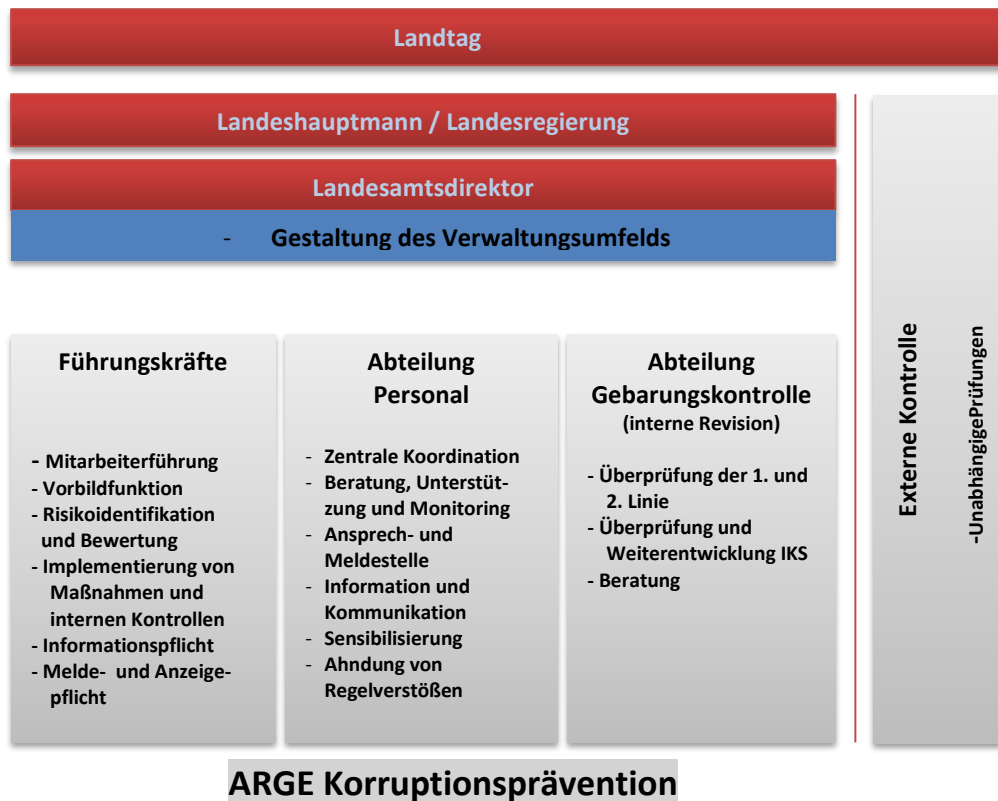
- Verankerung der Kultur eines regelkonformen und ethisch korrekten Verwaltungshandelns, getragen von einer positiven Spannung zwischen Vertrauen und Vorsicht (Bewusstseinsbildung)
- Gewährleistung von Objektivität und Transparenz in der Verwaltung
- Reduktion struktureller Korruptionsrisiken
- Rasche und friktionsfreie Verwaltungsabläufe (Steigerung der Effizienz)
- Vermeidung von Dienstpflichtverletzungen und dadurch Reduktion des Verwaltungsaufwands bei der Aufarbeitung und Maßnahmensetzung
- Optimierung der vorhandenen Kontrollmechanismen
- Stärkung des Ansehens der Verwaltung in der Öffentlichkeit
- Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Verwaltung und in das Land Vorarlberg als attraktiver und zuverlässiger Arbeitgeber

## 3.3. Organisation - Akteure und deren Aufgaben in der Korruptionsprävention

Um sicherzustellen, dass Risiko- und Kontrollprozesse angemessen funktionieren und keine Kontrolllücken oder Doppelgleisigkeiten entstehen, ist es notwendig, dass die Aufgaben und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Vermeidung, Aufdeckung und Kontrolle von Korruption den betreffenden Organisationseinheiten des Landes klar zugeordnet sind.

Für eine gesamthafte Darstellung der in das Präventionssystem einbezogenen Akteure, ihrer grundlegenden Aufgaben und ihres Zusammenwirkens eignet sich ein im Risikomanagement verbreiteter Ansatz, das **Three-Lines-of-Defense-Modell**. Nach diesem Modell tragen unter Führung und Aufsicht von „Leitungsorganen“ drei Ebenen/Verteidigungslinien zu einem effektiven Management von Risiken und Kontrollen bei.

## Akteure und Aufgaben in der Korruptionsprävention



Den „**Leitungsorganen**“ (Landtag, Landesregierung, Landeshauptmann und Landesamtsdirektor) kommt die Aufgabe zu, das Verwaltungsumfeld in kultureller, strategischer und organisatorischer Hinsicht zu gestalten.

Die „**erste Verteidigungslinie**“ in der Korruptionsprävention bilden die Führungskräfte (Abteilungsleiterin bzw. Abteilungsleiter, Dienststellenleiterin bzw. Dienststellenleiter, Fachbereichsleiterin bzw. Fachbereichsleiter, Funktionsbereichsleiterin bzw. Funktionsbereichsleiter). Ihre Aufgabe ist es, im Rahmen ihrer unmittelbaren Aufgabenerfüllung für die Übereinstimmung der Landesverwaltung mit den Zielen der Korruptionsprävention zu sorgen. Die Beachtung der rechtlichen und ethischen Regeln obliegt dabei sämtlichen Mitarbeitenden.

Den Führungskräften kommen insbesondere folgende wesentliche Aufgaben zu:

- Sie haben im Rahmen der Mitarbeiterführung dafür Sorge zu tragen, dass sich die ihnen unterstellten Mitarbeitenden regelkonform und den ethischen Grundsätzen entsprechend verhalten.
- Dabei kommt ihnen eine wichtige Vorbildfunktion zu.
- Sie haben die Mitarbeitenden über die korruptionsrelevanten Inhalte und Regelungen zu informieren und diese für die Thematik zu sensibilisieren.
- Ihnen kommt die Aufgabe zu, die Mitarbeitenden im korrekten Verhalten zu bestärken und als Ansprechpartnerin bzw. Ansprechpartner zu fungieren.

- Gleichzeitig haben sie die Mitarbeitenden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung unterstützend zu überwachen.
- Sie haben für die Auswahl der geeigneten Mitarbeitenden Sorge zu tragen.
- Sie nehmen ihre Verantwortung zu einer korruptionsfreien Aufgabenerfüllung auch gegenüber den Leitungsorganen wahr und weisen diese auf mögliche Korruptionsrisiken hin.
- Durch eine Risikoidentifikation und –bewertung werden von ihnen potentielle Korruptionsgefahren erkannt und bewertet.
- Festgestellten Korruptionsrisiken wird durch Implementierung von Maßnahmen und internen Kontrollen begegnet.
- Sie müssen ihren Melde- und Anzeigepflichten nachkommen.

Die Aufgaben der „**zweiten Verteidigungslinie**“ in der Korruptionsprävention werden von der Abteilung Personal wahrgenommen. Sie bestehen in erster Linie in der Unterstützung und Überwachung der ersten Verteidigungslinie.

Ihr kommen dabei folgende Aufgaben in der Korruptionsprävention zu:

- Koordination der Korruptionsprävention in der Landesverwaltung
- Konkretisierung von dienstrechtlichen Verhaltensregeln das Korruptionsrecht betreffend
- Ansprech- und Meldestelle für korruptionsrelevante Themen und Anliegen
- Information und Beratung zu Korruptionsthemen. Dies umfasst insbesondere spezifische Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu diesen Themen.
- Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Aufnahme neuer Mitarbeitenden
- Sensibilisierung der Mitarbeitenden bezüglich Korruptionsprävention
- Monitoring einzelner Abteilungen und Dienststellen hinsichtlich Umsetzung korruptionsrelevanter Maßnahmen
- Ahndung von Regelverstößen

Die „**dritte Verteidigungslinie**“ wird von der Abteilung Gebarungskontrolle in ihrer Funktion als Interne Revision wahrgenommen.

Ihr kommen folgende Aufgaben zu:

- Überprüfung der Aufgabenerfüllung der ersten und zweiten Verteidigungslinie
- Überprüfung und Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems (IKS)
- Beratung bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Korruptionspräventionssystems

Zusätzlich sind **externe, von der Verwaltung unabhängige Kontrollorgane**, wie die Rechnungshöfe, bei der Überwachung der drei Verteidigungslinien behilflich.

Die Begleitung und Unterstützung der verschiedenen Prozesse und Aktivitäten der Korruptionsprävention erfolgt durch die **Arbeitsgruppe Korruptionsprävention**. Ihr gehören neben Vertreterinnen und Vertretern der Personalabteilung und der Abteilung Gebarungskontrolle, eine Vertreterin bzw. ein Vertreter der Bezirkshauptmannschaften, eine Abteilungsleiterin bzw. ein Abteilungsleiter oder eine Dienststellenleiterin bzw. ein Dienststellenleiter sowie eine Personalvertreterin bzw. ein Personalvertreter an.

Der Arbeitsgruppe Korruptionsprävention kommen keine operativen, sondern ausschließlich strategische Aufgaben zu. Ihr sind folgende Aufgaben zugeordnet:

- Beratung und Begleitung der verschiedenen Akteure der Korruptionsprävention
- Evaluation der Maßnahmen im Hinblick auf deren Wirksamkeit
- Empfehlung von Maßnahmen zur Korruptionsprävention
- Koordination der Maßnahmen der verschiedenen Akteure
- Beobachtung aktueller Entwicklungen im Hinblick auf deren Relevanz für die Vorarlberger Landesverwaltung
- Koordination und Genehmigung von Berichten zum Thema Korruptionsprävention an die Landesregierung

## 4. Identifikation und Beurteilung der Risiken

Voraussetzung für ein effizientes und zielgerichtetes Korruptionspräventionssystem ist die Identifizierung und Beurteilung der in Betracht kommenden Risiken. Handlungsfelder finden sich im rechtlichen, organisatorischen oder personellen Bereich. Je größer das wirtschaftliche Interesse an Verwaltungsentscheidungen oder das Interesse am Unterbleiben von Verwaltungshandeln ist, umso mehr steigt die Gefahr der unrechtmäßigen Einflussnahme von außen. Wesentliche Grundlage zur Gestaltung der Präventionsmaßnahmen bildet eine regelmäßige und systematische Identifizierung der Risiken.

Zur Erhebung der in der Vorarlberger Landesverwaltung bestehenden Korruptionsrisiken und der gefährdeten Bereiche wird von den einzelnen Abteilungen und Dienststellen eine sogenannte **Risikoanalyse** durchgeführt. Nach Entwicklung eines geeigneten Instrumentariums durch die Abteilung Personal erfolgt die Gesamtkoordination und Unterstützung der einzelnen Abteilungen und Dienststellen bei der Durchführung und Abwicklung der Risikoanalyse ebenfalls durch diese.

Ein zentrales Instrument der Risikoanalyse ist ein von den Mitarbeitenden der jeweiligen Abteilung/Dienststelle auszufüllender Fragebogen, der die vier Bereiche systembezogenes Risiko, aufgabenspezifisches Risiko, Internes Kontrollsystem (IKS) und Sensibilisierung abdecken soll. Mit dem Fragenkomplex sollen die Korruptionsgefährdung der jeweiligen Abteilung/Dienststelle, die sich auf Grund der ihr zukommenden Rahmenbedingungen und Aufgaben ergibt, sowie die grundsätzlichen Kontrollmechanismen erhoben werden.

Die daraus abgeleiteten Ergebnisse und Risiken werden in den jeweiligen Abteilungen/Dienststellen diskutiert und geeignete Maßnahmen zur Vermeidung der betreffenden Risiken ausgearbeitet und implementiert. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird von der Personalabteilung innerhalb eines im Einzelfall festgelegten angemessenen Zeitraums überprüft.

Von der Abteilung Personal wird ein Vorgehens- und Zeitplan zur Durchführung der Risikoanalyse in der Landesverwaltung ausgearbeitet. Dieser hat Kriterien für die Auswahl jener Abteilungen/Dienststellen zu enthalten, die auf Grund ihrer potentiellen Gefährdung prioritär einer Risikoanalyse zu unterziehen sind. Darüber hinaus sind auch die Instrumente, welche zur Maßnahmenableitung und Prüfung der Umsetzung der Maßnahmen eingesetzt werden sollen, näher zu bezeichnen.

## 5. Maßnahmen

Die Begrenzung und Steuerung der Risiken für Korruption in der Landesverwaltung erfolgt durch ein entsprechendes Programm. Dieses beinhaltet im Wesentlichen vier Säulen, die spezifische Maßnahmen bündeln:

1. Erstellen von Verhaltensregeln
2. Personalmaßnahmen
3. Erkennen und Reagieren sowie
4. Absichern von Verwaltungsabläufen

### 5.1. Erstellen von Verhaltensregeln

Zur Vermeidung von Korruption in der Landesverwaltung finden sich im Landesbedienstetengesetz 1988 (LBedG 1988) und im Landesbedienstetengesetz 2000 (LBedG 2000) sowie in den dazu ergangenen Erlässen verschiedene Verhaltensregeln.

Dazu gehören im Wesentlichen:

#### **Allgemeine Dienstpflichten (§ 17 LBedG 2000)**

Die Landesbediensteten sind verpflichtet, ihre dienstlichen Aufgaben unter Beachtung der bestehenden Rechtsvorschriften mit Sorgfalt, Fleiß, Unparteilichkeit und Treue mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln aus Eigenem zu besorgen. Weiters haben sie in ihrem gesamten Verhalten darauf Bedacht zu nehmen, dass das Vertrauen in die sachliche Wahrnehmung ihrer dienstlichen Aufgaben erhalten bleibt.

### **Befangenheit (§ 23 LBedG 2000)**

Nach dieser Bestimmung haben sich die Landesbediensteten der Ausübung ihres Amtes zu enthalten und ihre Vertretung zu veranlassen, wenn wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen. Bei Gefahr im Verzug haben sie, wenn die Vertretung durch ein anderes Organ nicht sogleich bewirkt werden kann, die unaufschiebbaren Amtshandlungen selbst vorzunehmen.

### **Nebenbeschäftigung (§ 32 LBedG 2000)**

Landesbedienstete dürfen keine Nebenbeschäftigung ausüben, die sie an der Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben behindert oder die Vermutung der Befangenheit in Ausübung ihres Dienstes hervorruft oder sonstige wesentliche dienstliche Interessen gefährdet. Darüber hinaus bestehen für bestimmte zulässige Nebenbeschäftigungen Melde- und Genehmigungspflichten.

Für Nebenbeschäftigungen von Amtsärztinnen und Amtsärzten, Amtstierärztinnen und Amtstierärzten sowie von Waldaufseherinnen und Waldaufsehern existieren darüber hinaus konkretisierende Erlässe.

### **Verbot der Geschenkkannahme ( § 18 LBedG 2000)**

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. Zuwendungen von geringem Wert, wie sie insbesondere aus Anlass des Weihnachts- oder Neujahrsfestes üblich sind, dürfen mit Erlaubnis der Vorgesetzten angenommen werden. Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn Nachteile für die Ausübung des Dienstes zu erwarten sind.

Das Verbot der Geschenkkannahme wird ebenfalls in einem Erlass näher konkretisiert. Zudem wird in dem Erlass auf die strafrechtlich relevanten Bestimmungen der Bestechlichkeit, Vorteilsannahme und Vorteilsannahme zur Beeinflussung hingewiesen. In einem weiteren Erlass finden sich Regelungen zur Inanspruchnahme von Betriebsaktionen.

### **Amtsverschwiegenheit (§ 22 LBedG 2000)**

Landesbedienstete sind zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der auswärtigen Beziehungen, im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechtes, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist.

### **Verbot der Folgebeschäftigung (§ 96 LBedG 2000)**

Landesbediensteten ist es nach Beendigung des Dienstverhältnisses für die Dauer von 6 Monaten untersagt, für einen Rechtsträger, der nicht der Kontrolle des Rechnungshofes, Landesrechnungshofes oder einer vergleichbaren ausländischen Kontrolleinrichtung unterliegt, und auf dessen Rechtsposition die dienstlichen

Entscheidungen der Landesbediensteten im Zeitraum von 12 Monaten vor der Beendigung des Dienstverhältnisses maßgeblichen Einfluss hatten, eine berufliche Tätigkeit auszuüben, wenn die Ausübung dieser Tätigkeit geeignet ist, das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung ihrer vormals dienstlichen Aufgaben zu beeinträchtigen. Dies gilt nicht, wenn dadurch das Fortkommen der Betroffenen unbillig erschwert wird oder der für den letzten Monat des Dienstverhältnisses gebührende Monatsbezug das Gehalt der Gehaltsklasse 13, Gehaltsstufe 3, nicht übersteigt.

Weitere konkrete Vorgaben, wie sich die Mitarbeitenden im Hinblick auf korruptionsrelevante Themen verhalten sollen, enthält der vom Bundeskanzleramt ausgearbeitete und den Bediensteten in der Landesverwaltung zur Beachtung vorgelegte „Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention für öffentlich Bedienstete“.

Sofern dies zur Vermeidung von Korruption erforderlich ist, werden weitergehende Regelungen in das Dienstrecht der Landesbediensteten aufgenommen bzw. die bestehenden Regelungen durch weitergehende Erlässe konkretisiert.

## **5.2. Personalmaßnahmen**

Neben der Schaffung von Verhaltensregeln für die Bediensteten in der Landesverwaltung werden gezielt Personalmaßnahmen zur Korruptionsprävention getroffen.

### **5.2.1. Personalauswahl**

Die Auswahl von Personal für die Vorarlberger Landesverwaltung erfolgt nach objektiven Kriterien, transparent und nachvollziehbar.

Durch interne Regelungen über die Ausschreibung, über die an der Personalauswahl beteiligten Personen und über das Auswahlverfahren wird gewährleistet, dass die Aufnahme in den Landesdienst bzw. die interne Besetzung einer Stelle nach objektiven Kriterien abgewickelt wird.

Die Personalabteilung wirkt in unterschiedlicher Form an den Auswahlgesprächen mit. Bei Bedarf nimmt auch der Landesamtsdirektor bzw. eine externe Person mit besonderer Sachkenntnis teil.

Im Auswahlverfahren werden gezielt Fragen zur Persönlichkeit gestellt, um die Einstellung der Bewerberinnen und Bewerber zu verschiedenen Themen der Ethik zu erforschen. Mit einer verpflichtenden Potenzialanalyse bei der Neuaufnahme von Mitarbeitenden werden Wissen, Fähigkeiten, Motivation und Persönlichkeitsmerkmale der Bewerberinnen und Bewerber erhoben und aus den erfassten Merkmalen ein Potenzialprofil der



künftigen Mitarbeitenden erstellt. Auch wird von den neu in den Landesdienst eintretenden Bediensteten die Vorlage eines Strafregisterauszugs sowie erforderlichenfalls eines Auszugs aus dem Finanzstrafregister verlangt.

### **5.2.2. Grundausbildung**

Sämtliche neu eintretende Mitarbeitende erhalten zu Beginn des Dienstverhältnisses eine Informationsmappe, welche auf die wesentlichen Dienstpflichten, insbesondere den Bereich Korruptionsprävention betreffend, hinweisen.

Darüber hinaus werden für sämtliche Mitarbeitende in der Landesverwaltung zielgruppen- und bedarfsgerechte Ethikschulungen durchgeführt.

Im ersten Dienstjahr haben Mitarbeitende, ausgenommen Mitarbeitende in handwerklicher Verwendung und Mitarbeitende in Hilfsdiensten, im Rahmen des Verwaltungslehrgangs eine Basisausbildung zu absolvieren, im zweiten Dienstjahr wird ein auf Funktionsgruppen abgestimmtes Fachwissen vermittelt. Für einzelne Funktionsgruppen sind darüber hinaus weiterführende spezifische Lehrgänge vorgesehen.

Im Rahmen dieser Basisausbildung ist von den Mitarbeitenden das Seminar „Verwaltungsethik und Dienstrecht“ verpflichtend zu absolvieren. In diesem Seminar werden den Mitarbeitenden die für das Dienstverhältnis geltenden Rechte und Pflichten vermittelt, wobei den für die Korruptionsprävention maßgeblichen Inhalten wie Befangenheit, Amtsverschwiegenheit, Geschenkkannahme und Nebenbeschäftigungen besonderes Augenmerk geschenkt wird und diese Themen anhand von Fallbeispielen aus der Praxis aufgearbeitet werden. Ziel des Seminars ist es, bei den Mitarbeitenden ein Bewusstsein für sensible Themen im Bereich der Korruptionsprävention zu schaffen.

Mit den verpflichtenden Lerninhalten zum Thema „Datenschutz und Informationsrecht“ wird im Rahmen der Basisausbildung des Verwaltungslehrgangs ein weiteres wesentliches Thema der Korruptionsprävention aufgegriffen.

Für Mitarbeitende in handwerklicher Verwendung und Mitarbeitende in Hilfsdiensten erfolgt eine bedarfsgerechte Schulung zu den verschiedenen Themen der Ethik.

### **5.2.3. Fortbildung**

Im Rahmen des Bildungsprogramms der Verwaltungsakademie Vorarlberg werden jedes Jahr verschiedene Inhalte zum Thema Korruptionsprävention angeboten, welche von den Bediensteten der Landesverwaltung in Anspruch genommen werden können.

Da den Führungskräften auf Grund Ihrer Stellung eine Leitungs- und Vorbildfunktion zukommt, wird der weitergehenden Schulung dieses Personenkreises im Bereich der verschiedenen Themen der Korruptionsprävention besonderes Augenmerk geschenkt. Für neue bzw. angehende Führungskräfte werden im Rahmen eines eigenen Entwicklungsprogramms verschiedene Ethikinhalte vermittelt. Aber auch für etablierte Führungskräfte sind verpflichtende einschlägige Fortbildungen vorgesehen.

Darüber hinaus erfolgt im Anschluss an die Grundausbildung für alle Mitarbeitenden in der Landesverwaltung eine bedarfsgerechte Information und Schulung über die verschiedenen Korruptionsinhalte, so z.B. durch den Einsatz von E-Learning-Programmen.

## **5.3. Erkennen und Reagieren**

Trotz der erforderlichen Verhaltensregeln und umfangreicher Personalmaßnahmen kann ein Fehlverhalten von Mitarbeitenden nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Es ist daher aus spezial- und generalpräventiven Gründen erforderlich, dass korruptionsrelevante Handlungen rechtzeitig erkannt und entsprechend gehandelt werden.

### **5.3.1. Erkennen und Melden**

Informationen über Verdachtsfälle von korruptem Verhalten von Landesbediensteten können sowohl von Mitarbeitenden als auch von Bürgerinnen und Bürgern an den Dienstgeber/die Dienstbehörde herangetragen werden.

§ 38 Abs. 2 LBedG 2000 sieht für die Mitarbeitenden in bestimmten Fällen eine Meldepflicht vor: Wenn Landesbediensteten in Ausübung ihres Dienstes der begründete Verdacht einer von Amts wegen zu verfolgenden gerichtlich strafbaren Handlung bekannt wird, die den Wirkungsbereich der Dienststelle, Abteilung oder Amtsstelle betrifft, der sie angehören, so haben sie dies unverzüglich dem Dienstgeber/der Dienstbehörde zu melden. Der Dienstweg ist einzuhalten, sofern dies nicht unzumutbar ist. Die Meldepflicht gilt nicht im Falle der direkten Meldung an das Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung.

Landesbedienstete, die im guten Glauben den begründeten Verdacht einer in § 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Einrichtung und Organisation des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung genannten strafbaren Handlung melden, dürfen durch den Dienstgeber/die Dienstbehörde als Reaktion auf eine solche Meldung nicht benachteiligt werden. Gleiches gilt, wenn eine solche Meldung direkt an das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung erfolgt (§ 38a LBedG 2000).

Darüber hinausgehende Meldepflichten bei Verdacht einer Dienstpflichtverletzung von Landesbediensteten ergeben sich aus den allgemeinen Dienstpflichten der Landesbediensteten (§ 17 LBedG 2000).

Melde- und Ansprechstelle für Korruptionsfälle in der Landesverwaltung ist die Abteilung Personal. Sowohl im Internet als auch verwaltungsintern im Intranet wird ausdrücklich darauf hingewiesen.

Gemeldete Verdachtsfälle werden von der Abteilung Personal dahingehend geprüft, ob der Verdacht einer gerichtlich strafbaren Handlung vorliegt, die den gesetzmäßigen Wirkungsbereich der Behörde oder öffentlichen Dienststelle betrifft. Wird dies bejaht, besteht gemäß § 78 Abs. 1 der Strafprozessordnung (StPO) eine Verpflichtung zur Anzeige an die Kriminalpolizei oder die Staatsanwaltschaft.

In einem Erlass über die Verpflichtung zur Anzeige bzw. Meldung von gerichtlich strafbaren Handlungen werden weitergehende, die Anzeige- und Meldepflicht konkretisierende Regelungen getroffen.

### **5.3.2. Ahnden von Regelverstößen**

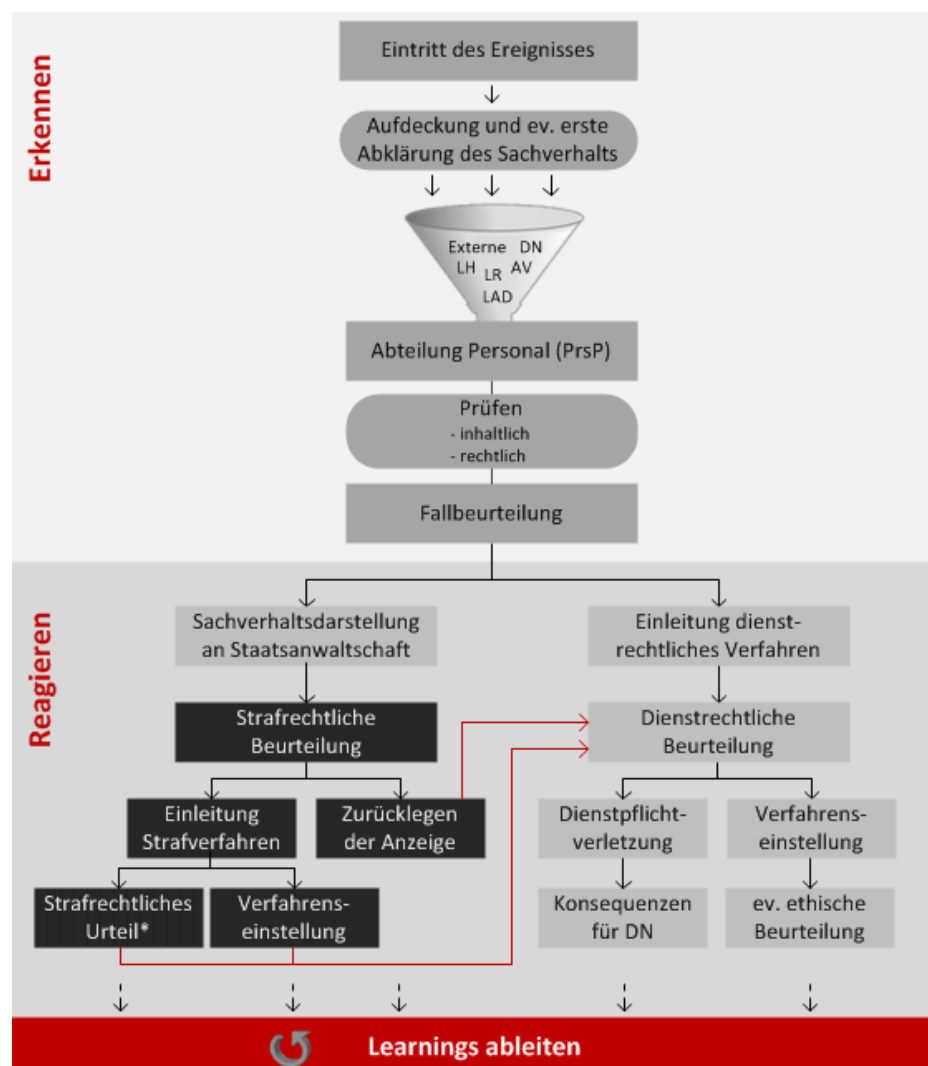
Unabhängig von einer allfälligen Strafanzeige wird von der Abteilung Personal das Vorliegen einer Dienstpflichtverletzung geprüft. Dabei wird in der Regel der Ausgang eines allfälligen Strafverfahrens abgewartet und in die dienstrechtliche Beurteilung miteinbezogen. Im Einzelfall kann die Abteilung Gebarungskontrolle sowie ein externer Prüfer mit der Durchführung von Erhebungen betraut werden.

Das Dienstrecht der Landesbediensteten (§ 84 LBedG 2000) sieht vor, dass die Vorgesetzten das Recht haben, den Landesbediensteten Ungehörigkeiten in ihrer Amtsführung auszustellen oder ihnen wegen geringfügiger Verletzungen der ihnen obliegenden Pflichten ein mündliche Rüge zu erteilen. Diese haben, abgesehen von ihrem allfälligen Einfluss auf die Verwendungsbeurteilung, keine dienstrechtlichen Folgen.

Bei den Landesbeamtinnen und Landesbeamten können darüber hinaus von der Dienstbehörde Ordnungsstrafen (Verwarnung, Geldbuße oder Minderung des Monatsbezugs/Ruhebezugs) und bei besonders schweren Verfehlungen von der Dienststrafkammer Dienststrafen (Minderung des Monatsbezugs/Ruhebezugs, Überstellung in eine niedrigere Verwendungsgruppe, Versetzung in den Ruhestand mit zeitweise oder dauernd gemindertem Ruhebezug oder Entlassung) verhängt werden. Das Dienstrecht sieht im 9. Abschnitt des II. Hauptstücks des LBedG 1988 für Landesbeamtinnen und Landesbeamte ein eigenes formelles Verfahren zur Ahndung von Pflichtverletzungen vor.

Bei besonders schweren Dienstpflichtverletzungen kann bei Landesangestellten eine Kündigung oder Entlassung in Betracht kommen.

### Verfahrensablauf bei Regelverstößen von Landesbediensteten



### **5.3.3. Suspendierung**

Unabhängig von der Ahndung von Regelverstößen hat der Dienstgeber/die Dienstbehörde Landesbedienstete vom Dienst zu entheben, wenn sie sich Verfehlungen von solcher Art und Schwere zu Schulden kommen lassen oder derartiger Verfehlungen verdächtig sind, dass ihre weitere Dienstleistung den Interessen des Dienstes abträglich wäre (§ 16 Abs. 1 LBedG 2000).

Während der Suspendierung werden die Bezüge nur zu zwei Drittel ausbezahlt. Die zurückbehaltenen Bezüge sind nachträglich auszuzahlen, wenn das durchgeführte Verfahren nicht zu einer gerichtlichen Strafe oder zu einer schwereren Dienststrafe als zu einem Verweis geführt hat, sonst sind sie verfallen (§ 16 Abs. 2 erster und zweiter Satz LBedG 2000).

### **5.3.4. Statistik**

Die Abteilung Personal führt eine anonymisierte Statistik der zum Begriff Korruption zählenden Tatbestände des Dienst- und Strafrechts in der Landesverwaltung. Bloße Beschwerde- und Verdachtsfälle bleiben außer Betracht. Die Statistik dient der Steuerung von Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Für eine Weiterentwicklung und Optimierung des Präventionssystems werden daher aus den bearbeiteten Fällen „Learnings“ abgeleitet und in der Statistik festgehalten.

## **5.4. Absichern von Verwaltungsabläufen**

Die Arbeits- und Betriebsabläufe in der Vorarlberger Landesverwaltung sollen neben der in der Landesverfassung normierten Verpflichtung zu gesetzmäßigem, sparsamem, wirtschaftlichem und zweckmäßigem Handeln auch ethisch korrekt und wirksam sein. Sie müssen mit der Aufgabenstellung der Organisation im Einklang stehen. Der Sicherung der Vermögenswerte vor Zweckentfremdung und Schaden auf Grund von Verschwendung, Missbrauch, Misswirtschaft, Fehlern, Betrug und Unregelmäßigkeiten kommt dabei eine hohe Bedeutung zu.

Die interne Kontrolle als ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe der Vorarlberger Landesverwaltung eingebetteter Prozess dient dazu, bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern, um die vorstehenden Ziele mit ausreichender Gewährung sicherstellen zu können.

Bei der Entscheidung, welche spezifischen Kontrollen eingerichtet werden, müssen immer die Risikowahrscheinlichkeit und die potenziellen Auswirkungen auf die Organisation im Vergleich zu den Kosten für die Einrichtung der jeweiligen Kontrolle überlegt werden.

Es ist Aufgabe der Führungskräfte, interne Kontrollverfahren einzurichten, diese zu überwachen und zu bewerten. Die Umsetzung interner Kontrollen erfordert von den Führungskräften hohes Engagement und eine intensive Kommunikation mit den Mitarbeitenden. Die interne Kontrolle ist demzufolge ein Führungsinstrument, das sich unmittelbar an den Zielen der jeweiligen Organisation orientiert.

Organisatorische Änderungen und die Einstellung der Führungskräfte können die Wirksamkeit interner Kontrollen und die Einstellung der mit der Durchführung der Kontrollen betrauten Mitarbeitenden entscheidend beeinflussen. Es ist daher von großer Wichtigkeit, dass die Führungskräfte die Kontrollen laufend überprüfen und aktualisieren, die Mitarbeitenden über Veränderungen informieren und durch Einhaltung der Kontrollen mit gutem Beispiel vorangehen.

## 6. Information und Kommunikation

Damit Korruptionspräventionsmaßnahmen und Vorgehensweisen wirksam umgesetzt werden können, ist es notwendig, das Thema Korruptionsprävention innerhalb der Landesverwaltung, aber auch gegenüber der Öffentlichkeit in sachgerechter Form zu kommunizieren.

Dazu eignen sich verschiedene Kommunikationskanäle:

- **Intranet**

Im Intranet, welches einem Großteil der Bediensteten in der Landesverwaltung zur Verfügung steht, werden den Mitarbeitenden spezifische Informationen über korruptionsrelevante Inhalte, insbesondere Informationen über entsprechende Regelungen und Verhaltensanordnungen, Mustergeschäftsstücke, Schulungen und Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Korruptionsfragen vermittelt.

- **V-Dialog**

Die Mitarbeiterzeitung „V-Dialog“, welche vierteljährlich erscheint, bietet ebenfalls Platz für spezifische Beiträge zu Korruptionsthemen und kann somit als Informations- und Kommunikationsquelle genutzt werden.

- **Mitarbeiterinformationen**

Dieses Medium eignet sich insbesondere zur Information über korruptionsrelevante Inhalte, denen eine besondere Bedeutung zukommt, bzw. zur aktiven und regelmäßigen Information über komplexe Themen der Korruptionsprävention. Hierher gehören Broschüren, Informationsschreiben etc.

- **Internet**

Die Homepage des Landes Vorarlberg soll interessierten Bürgerinnen und Bürgern einen Überblick über die Landesverwaltung und ihre Aufgaben gewähren und gleichzeitig auf die Bürgerin und den Bürger abgestimmte wichtige Informationen zu verschiedenen Verwaltungsmaterien liefern. Dazu gehören auch Informationen über Korruptionspräventionsmaßnahmen des Landes sowie Informationen über Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in Korruptionsfragen.

- **Teamsitzungen, Abteilungsbesprechungen**

## **7. Überwachung/Optimierung**

Das gegenständliche Korruptionspräventionskonzept wird der Vorarlberger Landesregierung zur Beschlussfassung vorgelegt und von der Arbeitsgruppe Korruptionsprävention in regelmäßigen Zeitabständen evaluiert sowie erforderlichenfalls angepasst.

## **8. Schlusswort**

Korruption schädigt das Ansehen der Landesverwaltung und gefährdet die Attraktivität des Landes Vorarlberg als zuverlässigen Wirtschaftsstandort. Ebenso gravierend sind die sozialen Schäden, die durch Korruption verursacht werden: Diese bestehen insbesondere im Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Effizienz, Zuverlässigkeit und Integrität der öffentlichen Verwaltung.

Das Land Vorarlberg bekennt sich daher zu einer Kultur der Unabhängigkeit, Objektivität und Transparenz und lehnt jegliche Form von Korruption ab. Durch das Setzen zielgerichteter Maßnahmen und der ständigen Weiterentwicklung dieser Instrumente rückt das Land Vorarlberg dem Ziel einer korruptions- und friktionsfreien Verwaltung immer näher.