

Bericht des Rechnungshofes

Korruptionspräventionssysteme in
ausgewählten Bundesministerien
(BKA, BMB, BMI, BMLFUW)

III-359 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

R
H

Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>
Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im März 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at





Bericht des Rechnungshofes

Korruptionspräventionssysteme in
ausgewählten Bundesministerien
(BKA, BMB, BMI, BMLFUW)

Reihe BUND 2017/8

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Kurzfassung	10
Kenndaten	18
Prüfungsablauf und –gegenstand	18
Prüfungsansatz	20
Kooperation – spezialisierte Dienststelle Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung	21
Antikorruptionskultur	24
Strategie/Ziele	27
Risiko-/Gefährdungsanalyse	31
Programm	35
Überblick	35
Verbot der Geschenkkannahme	38
Nebenbeschäftigungen	46
Verhaltenskodex	56
Personalmaßnahmen	59
Vergabe und Beschaffung	63
Sponsoring	70
Lobbying	73
Weitere programmrelevante Feststellungen	75

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Organisation	82
Überblick	82
Bundeskanzleramt	83
Bundesministerium für Bildung	84
Bundesministerium für Inneres	86
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	88
Kommunikation	89
Evaluierung und Anpassung	97
Schlussempfehlungen	100

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Indikatoren Antikorruptionskultur _____	25
Tabelle 2:	Strategische Zielsetzung _____	27
Tabelle 3:	Umsetzung Risiko-/Gefährdungsanalysen in den ausgewählten Bundesministerien _____	31
Tabelle 4:	Korruptionspräventionsprogramme im BKA, BMI, BMB und BMLFUW _____	36
Tabelle 5:	Verbot der Geschenkannahme _____	39
Tabelle 6:	Regelungsbestand Nebenbeschäftigungen _____	47
Tabelle 7:	Nebenbeschäftigungen 2010 bis 2015 _____	48
Tabelle 8:	Ausbildung in Korruptionsprävention für Bedienstete und Führungskräfte _____	61
Tabelle 9:	Beschaffungsvolumen und interne Vorgaben im Zusammenhang mit Vergaben _____	64
Tabelle 10:	Reisen mit Journalistenbegleitung 2010 bis 2015 _____	76
Tabelle 11:	Personal in Beteiligungen 2014 _____	80
Tabelle 12:	Organisatorische Verankerung BKA, BMB, BMI, BMLFUW _____	83
Tabelle 13:	Formen der Kommunikation zu Korruptionspräventionsthemen _____	90
Tabelle 14:	Überwachung/Verbesserung des Korruptionspräventionssystems _____	97

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufbau Leitfaden zur Überprüfung von Korruptionspräventionssystemen _____	20
--------------	--	----

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AVB	Allgemeine Vertragsbedingungen
BAK	Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BDG 1979	Beamtendienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIFIE	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens
BKA	Bundeskanzleramt
BMB	Bundesministerium für Bildung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz 2006, BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F.
bzw.	beziehungsweise
CCO	Chief Compliance Officer
CO	Compliance Officer
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRECO	Staatengruppe des Europarats gegen Korruption
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KorrStrÄG	Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012, BGBl. I Nr. 61/2012

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

MedKF–TG	Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetz, BGBl. I Nr. 125/2011
Mio.	Million(en)
n.v.	nicht verfügbar
Nr.	Nummer
o.a.	oben angeführt
PCGK	Public Corporate Governance Kodex
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SPOC	Single Point of Contact
StGB	Strafgesetzbuch, BGBl. Nr. 60/1974 i.d.g.F.
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigtenäquivalente
VBG	Vertragsbedienstetengesetz 1948, BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F.
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Wirkungsbereich des
Bundeskanzleramtes und der Bundesministerien
für Bildung
für Inneres sowie
für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien (BKA, BMB, BMI, BMLFUW)

Die überprüften Bundesministerien (BKA, BMB, BMI und BMLFUW) wiesen unterschiedliche Ansätze zum Thema Korruptionsprävention auf. Während im BMI im Rahmen eines implementierten Compliance-Systems ein systematischer Zugang zur Korruptionsprävention bestand, deckten das BKA, das BMB und das BMLFUW nur Teilaspekte der Thematik ab. Das BMI hatte im eigenen Wirkungsbereich mit dem Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung eine eigene spezialisierte Dienststelle, die gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag auch für andere Dienststellen der öffentlichen Verwaltung in Angelegenheiten der Korruptionsprävention tätig werden konnte. Die übrigen drei Bundesministerien nutzten diese Möglichkeit zur Zusammenarbeit nur sehr eingeschränkt.

Keines der vier Bundesministerien führte eine ressortweite Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse hinsichtlich Korruptionsrisiken durch. Im BKA, BMB und BMLFUW waren weder auf strategischer Ebene Ziele für die Korruptionsprävention verankert noch war eine umfassende und zentrale Verantwortung für Korruptionsprävention festgelegt. Dementsprechend fehlte auch eine eindeutige organisatorische Zuordnung.

Obwohl alle Bundesministerien Korruptionsprävention als wichtige Führungsaufgabe angaben, gab es keine verpflichtenden Schulungen bzw. waren die Schulungsquoten der Führungskräfte hinsichtlich Korruptionsprävention teilweise sehr gering.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der vom BKA, BMB, BMI und BMLFUW gesetzten Maßnahmen zur Korruptionsprävention unter Berücksichtigung der Elemente Antikorruptionskultur, Antikorruptionsziele, Risiko- und Schwachstellenanalyse, Korruptionspräventionsprogramm, organisatorische Verankerung der Verantwortlichkeit, Kommunikation und der Überprüfung bzw. Weiterentwicklung der Maßnahmen. (TZ 1)

Prüfungsansatz

Zur Unterstützung der Prüftätigkeit im Zusammenhang mit Korruptionspräventionssystemen erstellte der RH im Jahr 2014 einen Prüfleitfaden, der sich im Aufbau an Prüfungsstandards für Compliance-Management-Systeme orientierte. Der RH wandte diesen Prüfleitfaden bei der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung an. (TZ 2)

Kooperation – spezialisierte Dienststelle Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung

Der RH betonte den Vorteil des BMI, den es mit dem einfachgesetzlich eingerichteten Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK), einer spezialisierten Fachdienststelle im eigenen Wirkungsbereich, gegenüber den anderen Bundesministerien dieser Querschnittsprüfung hatte. Der gesetzliche Auftrag des BAK umfasste aber auch die Umsetzung geeigneter Korruptionspräventionsmaßnahmen außerhalb des BMI. Dies bedeutete, dass auch andere Dienststellen der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich Korruptionsprävention vom Fachwissen des BAK profitieren hätten können. Die anderen Bundesministerien nutzten diese Kooperationsmöglichkeiten mit dem BAK jedoch nur sehr eingeschränkt. (TZ 3)

Das Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung im BMJ wurde zur Umsetzung einer Empfehlung der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) eingerichtet. Alle überprüften Bundesministerien waren Mitglieder des Gremiums. Es diente zwar zum Informationsaustausch hinsichtlich der Bekämpfung von Korruption, es nahm jedoch nicht die Rolle ein, die der Intention vom GRECO entsprach, insbesondere hinsichtlich einer gebietskörperschaftsübergreifenden Strategie- und Politikentwicklung. (TZ 3)

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Antikorruptionskultur

Das BKA, das BMB und das BMLFUW berücksichtigten bei ihrer Herangehensweise an das Thema Korruptionsprävention nur Teilaspekte und ließen eine umfassende Konzeption vermissen. (TZ 4)

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMI im Bereich der Vorbildwirkung und der Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für Korruptionsprävention, insbesondere der Einrichtung eines Compliance-Systems; es hatte jedoch den Vorteil gegenüber den anderen Ressorts, über eine eigene spezialisierte Fachdienststelle im eigenen Wirkungsbereich zu verfügen. (TZ 4)

Strategie/Ziele

Das BKA, das BMB und das BMLFUW hatten auf strategischer Ebene keine korruptionspräventionsrelevanten Zielsetzungen definiert. Das BMLFUW setzte während der Gebarungsüberprüfung bereits erste Schritte zur Anpassung der Zielsetzungen hinsichtlich Korruptionsprävention. (TZ 5)

Das BMI setzte bereits seit 2010 in der Ressortstrategie „Innen.Sicher“ strategische Ziele zur Korruptionsprävention, bspw. mit dem Aufbau eines Compliance-Systems. Diese Zielsetzungen waren jedoch nicht mit messbaren Indikatoren zur Beurteilung der Zielerreichung hinterlegt. (TZ 5)

Risiko-/Gefährdungsanalyse

Keines der überprüften Bundesministerien führte eine ressortweite Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse hinsichtlich Korruptionsrisiken durch. Die jeweilige Interne Revision des BKA, des BMLFUW und des BMI wandten zur Prüfungsplanung einen risikoorientierten Ansatz an. Dieser kann eine Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse für das Ressort nicht ersetzen, die dahinterliegende Methodik kann jedoch als Basis für eine Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse herangezogen werden. Das BMI plante in der Ressortstrategie „Innen.Sicher.2016“ die Einrichtung eines ressortweiten Risikomanagementsystems. Die Interne Revision des BMB führte im Überprüfungszeitraum keine risikoorientierte Prüfungsplanung durch. (TZ 6)

Programm

Überblick

In einem Korruptionspräventionsprogramm werden auf der Grundlage der Beurteilung der Korruptionsrisiken Maßnahmen umgesetzt, die auf die Begrenzung der

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Korruptionsrisiken und damit auf die Vermeidung von Korruptionsfällen ausgerichtet sind. (TZ 7)

Verbot der Geschenkkannahme

Für das in den überprüften Bundesministerien beschäftigte Personal kamen die einschlägigen korruptionsstrafrechtlichen und dienstrechtlichen Bestimmungen¹ zur Anwendung. Diese verfügten grundsätzliche Annahmeverbote von Geschenken sowohl im Zusammenhang mit konkreten Amtsgeschäften als auch bloß im Hinblick auf die amtliche Stellung. Darüber hinaus war seit 2012 der Umgang mit Ehrengeschenken² besonders geregelt. (TZ 8)

Nur im BKA bestand ein Verfahren zur Meldung von (Ehren-)Geschenken, es bestanden jedoch Ausnahmen für Bedienstete des Kabinetts bzw. der politischen Büros. (TZ 9)

Das BMB trat dem Versuch des Netzwerks Winter, einer Plattform der Tourismuswirtschaft, die eigens dafür eingerichtet wurde, um durch die Gewährung von Gratisschikarten und sonstigen Vergünstigungen unsachlichen Einfluss auf die Entscheidung der verantwortlichen Lehrkräfte zu nehmen, weder zeitgerecht noch mit ausreichender inhaltlicher Klarheit entgegen. (TZ 10)

Lediglich den Bediensteten des BMI standen Musterschreiben für die Rücksendung angebotener bzw. übermittelter Geschenke zur Verfügung. (TZ 9, TZ 10, TZ 11, TZ 12)

In keinem der überprüften Bundesministerien waren Melde- und Genehmigungsprozesse für die im Rahmen von Veranstaltungen gewährten Vorteile implementiert. (TZ 9, TZ 10, TZ 11, TZ 12)

Nebenbeschäftigungen

Die Beurteilung der Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen oblag in erster Linie der bzw. dem Bediensteten selbst, lediglich erwerbsmäßige Nebenbeschäftigungen waren zu melden und durften auch, ohne eine Genehmigung vorab durch die Dienstbehörde, ausgeübt werden. Dies barg die Gefahr der unbeabsichtigten Ausübung einer unzulässigen Nebenbeschäftigung aufgrund mangelnder Aufklärung. (TZ 13)

¹ insbesondere §§ 304 bis 307b StGB und §§ 43 und 59 BDG 1979

² Gemäß § 59 Abs. 3 BDG 1979 (in der mit der Dienstrechts-Novelle 2011, BGBl. I Nr. 140/2011, am 1. Jänner 2012 in Kraft getretenen Fassung) waren Ehrengeschenke Gegenstände, die der Beamtin oder dem Beamten von Staaten, öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Traditionsinstitutionen für Verdienste oder aus Courtoisie übergeben worden waren.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Im BKA bestanden keine einheitlichen Prozesse zur Behandlung meldepflichtiger Nebenbeschäftigungen, da Meldungen von Bediensteten des Bundesdenkmalamts nicht von der eigentlich als Dienstbehörde zuständigen Personalabteilung des BKA, sondern vom Bundesdenkmalamt selbst gegenüber den Bediensteten enderledigt wurden. (TZ 14)

Im BMB waren die Zuständigkeiten zur Meldung von Nebenbeschäftigungen durch Bedienstete alleine in der Zentralstelle auf insgesamt drei Abteilungen aufgeteilt. Für die Meldung von Nebenbeschäftigungen waren, wie auch im BMI und im BMLFUW, keine ressortweit standardisierten Vorlagen in Verwendung. (TZ 15, TZ 16, TZ 17)

Das BKA und das BMB führten in ihrer Eigenschaft als oberste Dienstbehörden kein strukturiertes Monitoring über den Vollzug der Regelungen zur Nebenbeschäftigung durch die nachgeordneten Dienstbehörden durch und hatten daher keinen regelmäßig aktualisierten Gesamtüberblick über die entsprechende Vollzugspraxis der nachgeordneten Dienstbehörden. (TZ 14, TZ 15)

Das BMB machte nicht von der Möglichkeit Gebrauch, eine inhaltliche Festlegung jedenfalls unzulässiger Nebenbeschäftigungen im Verordnungswege vorzunehmen. Das BMI nahm diese Festlegung im April 2016 vor, was zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit und Transparenz in diesem Bereich beitrug. (TZ 15, TZ 16)

Verhaltenskodex

Im BKA, im BMB und im BMLFUW war trotz der unterschiedlichen und kaum vergleichbaren Aufgaben der Ressorts lediglich der vor acht Jahren erstellte österreichische Verhaltenskodex in Geltung, der nur sehr allgemein gehalten war und somit keine Ressortspezifika abdeckte. (TZ 18)

Personalmaßnahmen

Das BMI setzte neben der gesetzlich vorgesehenen Pflichtenangelobung bei Dienstantritt (als einziges Ressort) auch eine selbstverpflichtende „Ethikerklärung“, allerdings nur für Bedienstete des Exekutivdiensts, ein. (TZ 19)

Das Thema Korruptionsprävention war in allen überprüften Bundesministerien in der Grundausbildung verankert. Das BMB und das BMLFUW hatten mit 2 % bzw. 8 % einen vergleichsweise niedrigen Anteil an in Korruptionsprävention ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Im BKA und im BMB war der Anteil der einschlägig ausgebildeten Führungskräfte relativ gering, obwohl alle Ressorts Korruptionsprävention als wesentliche Führungsaufgabe identifiziert hatten. Das BMB

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

plante einen Führungskräftelehrgang, der das Thema Korruptionsprävention berücksichtigt. (TZ 20)

Vergabe und Beschaffung

Das BMB und das BMLFUW hatten nur einen groben Überblick über ihr jeweiliges Beschaffungsvolumen und konkrete Aufschlüsselungen z.B. nach Beschaffungskategorien waren nicht möglich. Das BKA konnte beim Beschaffungsvolumen Doppelzählungen nicht ausschließen. Das BMI erhielt durch die Einführung des elektronischen Beschaffungsworkflows einen ressortweiten Überblick über das Beschaffungsvolumen. (TZ 21)

Im BKA und BMLFUW existierten keine einheitlichen Formularblätter zur Dokumentation der Beschaffungsprozesse sowie keine konsolidierten aktuellen Erlässe oder Handbücher, die eine umfassende Darstellung der anzuwendenden Rechtsgrundlagen und der ressortinternen Prozesse im Zusammenhang mit Vergaben boten. Das BMI kommunizierte zwischenzeitliche Änderungen des Beschaffungserlasses zwar, arbeitete diese jedoch nicht in den bestehenden Erlass ein. (TZ 21)

In allen überprüften Bundesministerien enthielten die in Verwendung stehenden Allgemeinen Vertragsbedingungen keine expliziten, über das Verbot der Vorteilsannahme hinausgehenden Klauseln betreffend Einhaltung bestimmter Korruptionspräventionsstandards (bspw. Hinweis auf allgemeine und besondere Verhaltensstandards des Ressorts). (TZ 21)

Wertgrenzen im Zusammenhang mit Vergaben unter 100.000 EUR (Grenze für Direktvergaben) gab es im BKA, im BMB und im BMI. Im BMLFUW waren keine diesbezüglichen Wertgrenzen festgelegt. (TZ 21)

Sponsoring

Sponsoring konnte die Gefahr der Abhängigkeit von privaten Geldgebern bewirken und damit die Objektivität der Entscheidungsfindung der öffentlichen Hand unterminieren. Im BKA, im BMB und im BMLFUW wurden keine verbindlichen Regelungen zum Thema Sponsoring — bzw. im Falle des BMB lediglich für den Teilbereich der Werbung an Schulen — entwickelt, obwohl der österreichische Verhaltenskodex eine Verpflichtung der Organisationsverantwortlichen zur Entwicklung solcher Regelungen vorgesehen hatte. (TZ 22)

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Lobbying

Das BKA, das BMB, das BMI und das BMLFUW sahen Lobbying nicht als einen wesentlichen Problembereich im Hinblick auf die Objektivität und Nachvollziehbarkeit der dort getroffenen Entscheidungen, obwohl der Gesetzgeber im Jahr 2012 grundsätzliche Problembereiche im Zusammenhang mit Lobbying sah und daher eine eigene gesetzliche Regelung zur Stärkung der Transparenz erließ. So wurde im BMJ ein Lobbying- und Interessenvertretungsregister eingerichtet. Die nennenswerte Anzahl der Eintragungen in diesem Register, die den Wirkungsbereich der Ressorts betreffen, sowie die Tatsache, dass Abfragen durch Funktionsträgerinnen und –träger der überprüften Bundesministerien gänzlich unterblieben, waren ein Indiz für den mangelnden Informationsstand der betroffenen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zum Thema Lobbying. (TZ 23)

Weitere programmrelevante Feststellungen

Der RH identifizierte im Laufe der Gebarungsüberprüfung weitere für die Korruptionsprävention relevante Themen, die sich erst aus den jeweiligen Spezifika der Ressorts ergaben, so der Umgang mit Journalistinnen und Journalisten bzw. Medien und die strategischen Vorgaben im Rahmen des Beteiligungsmanagements. (TZ 7)

Das BKA, das BMB und das BMLFUW legten keine Kriterien zur Auswahl der konkreten Journalistinnen und Journalisten bzw. Medien fest, die sie zur Begleitung der Dienstreisen der Bundesministerinnen und –minister und Staatssekretärinnen und –sekretäre einluden. Diese Vorgehensweise war nicht geeignet, um die Transparenz im Zusammenhang mit Einladungen von Journalistinnen und Journalisten zur Teilnahme an diesen Dienstreisen sicherzustellen. Darüber hinaus war insbesondere durch das Fehlen von Refundierungsregelungen — auch in den vom BMI festgelegten Kriterien — eine klare finanzielle Abgrenzung zwischen den Medien und der öffentlichen Verwaltung nicht gewährleistet. (TZ 24)

Das BKA, das BMB und das BMLFUW machten ihren Mehrheitsbeteiligungen keine strategischen Vorgaben zur Korruptionsprävention. Die Umsetzung der im Public Corporate Governance Kodex der Bundesregierung festgelegten Verpflichtung zur Sorgetragung für eine angemessene Korruptionsprävention war daher nicht sichergestellt. (TZ 25)

Organisation

Die überprüften Bundesministerien verorteten die Verantwortung für Korruptionsprävention grundsätzlich bei den für Personalangelegenheiten zuständigen Organi-

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

sationseinheiten (Dienstbehörden/Präsidialsektionen/Personalabteilungen) einerseits und bei den Führungskräften andererseits. (TZ 26)

Im BKA und im BMLFUW stand die jeweilige Personalabteilung zwar in Fragen der Korruptionsprävention als Ansprechpartnerin zur Verfügung, diese Verantwortung war jedoch — neben weiteren relevanten Zuständigkeiten, wie bspw. für eine Risikoanalyse oder ein regelmäßiges Berichtswesen — in den organisationsrechtlichen Grundlagen des BKA bzw. des BMLFUW nicht explizit vorgesehen. Im BKA und im BMLFUW war somit keine umfassende und zentrale Verantwortung für das Korruptionspräventionssystem festgelegt und dieses daher auch nicht in ausreichendem Maße organisatorisch verankert. (TZ 27, TZ 30)

Im BMB standen die Personalabteilungen zwar in Fragen der Korruptionsprävention als Ansprechpartnerinnen zur Verfügung, diese Verantwortung war jedoch, abhängig von der jeweiligen Dienststelle bzw. Bedienstetengruppe, allein in der Zentralstelle auf insgesamt sieben Abteilungen aufgeteilt. Eine koordinierte Vorgehensweise in Angelegenheiten der Korruptionsprävention war daher nicht gewährleistet. Auch weitere relevante Zuständigkeiten, wie bspw. für eine Risikoanalyse oder ein regelmäßiges Berichtswesen, waren in den organisationsrechtlichen Grundlagen des BMB nicht vorgesehen. Im BMB war somit keine umfassende und zentrale Verantwortung für das Korruptionspräventionssystem festgelegt und dieses daher auch nicht in ausreichendem Maße organisatorisch verankert. (TZ 28)

Im BMI wurden die Agenden der Korruptionsprävention seit Juni 2013 von insgesamt 14 bei den nachgeordneten Dienstbehörden und in den Sektionen der Zentralstelle eingerichteten Compliance Officers (CO) unter Koordinierung des bei der obersten Dienstbehörde angesiedelten Chief Compliance Officers (CCO) wahrgenommen. Das BAK betrieb daneben ein Netzwerk von Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten, die auf Ebene der Bezirkspolizeikommanden tätig waren. Diese hatten die Bediensteten des BAK bei Vorträgen im Rahmen der ressortinternen Ausbildung zu unterstützen und fungierten außerdem als Kontaktpersonen im Hinblick auf Fragestellungen zum Thema Korruptionsprävention. Die Zuständigkeiten der (vom CCO koordinierten) COs und der (vom BAK koordinierten) Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten überlappten sich vor allem im Zusammenhang mit ihrer jeweiligen Funktion als Kontaktpersonen für korruptionspräventionsrelevante Fragestellungen. (TZ 29)

Kommunikation

Die Internet- und Intranetauftritte des BMB und des BMLFUW enthielten keine bzw. im Falle des BKA nur schwer auffindbare Informationen zu korruptionsrelevanten Themen (bspw. Verhaltenskodex). (TZ 31)

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Im BMB, im BKA und im BMLFUW war — im Gegensatz zum BMI — ein sichtbares Bekenntnis der Ressortleitung, wie bspw. in Vorworten, Ansprachen bei Veranstaltungen mit Korruptionspräventionsbezug, nicht vorhanden. Aus Sicht des RH ist bei der Vermittlung des Themas diese Vorbildwirkung (im Sinne des „Tone from the Top“) unerlässlich. (TZ 31)

Mangels strukturierter Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit ihres Korruptionspräventionssystems konnten weder das BMB noch das BMLFUW, trotz vereinzelt bekannt gewordener konkreter, einschlägiger Problemstellungen, diesbezüglich eine aktive Informationspolitik verfolgen. Das BKA, das BMB und das BMLFUW betrieben keine aktive Kommunikation hinsichtlich der bestehenden Meldestellen für Korruption, die nicht nur der Verfolgung, sondern auch der Verbesserung der bestehenden Systeme dienen. Diese Meldestellen sollten jeder bzw. jedem Bediensteten bekannt und deren Zugang unmittelbar aus dem Intranet der Ressorts möglich sein. (TZ 31)

Die ursprünglich zur Vermittlung der Inhalte des Verhaltenskodex des Bundes und für alle Bundesbediensteten verfügbare E-Learning-Plattform stand nicht mehr zur Verfügung, womit ein wichtiges Instrument wegfiel, um alle Bundesbediensteten für diese Thematik zu sensibilisieren und deren Wissensstand zu erhöhen. Die Intranetseiten des BMI waren wenig anwenderfreundlich strukturiert. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung optimierte das BMI die Struktur der Intranetseite. (TZ 31)

Evaluierung/Anpassung

Weder das BKA noch das BMB und das BMLFUW führten regelmäßige Evaluierungen ihrer in Teilaspekten vorhandenen Korruptionspräventionssysteme durch. Das BMB und das BMLFUW nahmen auch die im Ressort aufgetretenen konkreten Problemstellungen nicht zum Anlass, sich (strukturiert) mit der Wirksamkeit ihrer Korruptionspräventionssysteme auseinanderzusetzen. Eine Evaluierung des 2013 im BMI eingeführten Compliance-Systems fand bisher nicht statt. (TZ 32)

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Kenndaten

Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz vom 27. Juni 1979 über das Dienstrecht der Beamten (Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979), BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.			
	Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (Gesetz über das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung – BAK–G) BGBl. I Nr. 72/2009 i.d.g.F.			
	Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung 1975 zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung von Korruption geändert werden (Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 – KorrStrÄG 2012), BGBl. I Nr. 61/2012			
	Bundesgesetz vom 17. März 1948 über das Dienst– und Besoldungsrecht der Vertragsbediensteten des Bundes (Vertragsbedienstetengesetz 1948 – VBG), BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F.			
	BAK	BMB	BMI	BMLFUW
Personalstand per 31. Dezember 2015 (VBÄ)	1.424	44.786	32.134	2.487
Führungskräfte Zentralstelle per 31. Dezember 2015 (Köpfe)	107	102	176	94
<i>davon</i>				
<i>Ausbildungen im Bereich Korruptionsprävention</i>	4 %	3 %	76 %	38 %
Meldungen Nebenbeschäftigung Zentralstelle/Prozent der Bediensteten der Zentralstelle	153/17 %	37/6 %	356/15 %	81/10 %
Beschaffungsvolumen 2014 in Mio. EUR inkl./ohne Bundesbeschaffung GmbH	20,5/10	192,5/77,7	137,5/79,2	62,8/n.v.

Quellen: BAK; BMB; BMI; BMLFUW; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1

(1) Der RH überprüfte von Oktober 2015 bis Februar 2016 die Korruptionspräventionssysteme im BKA, im BMB, im BMLFUW und im BMI. Die Ressorts wurden insbesondere aus folgenden Gründen ausgewählt:

- BKA: Koordinierungsfunktion für den öffentlichen Dienst, hoher Personalstand in ausgliederten Unternehmen;
- BMB: größte Anzahl an Planstellen in einem Ressort, viele nachgeordnete Dienststellen, komplexe Kompetenzstruktur, hohes Gebarungsvolumen;
- BMI: bereits implementierte Compliance–Struktur als mögliches „Good–practice–Modell“;
- BMLFUW: geringer Personalstand, zentral organisiert.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der von den Ressorts gesetzten Maßnahmen zur Korruptionsprävention unter Berücksichtigung der Elemente Antikorruptionskultur, Antikorruptionsziele, Risiko- und Gefährdungsanalyse, Korruptionspräventionsprogramm, organisatorische Verankerung der Verantwortlichkeit, Kommunikation und der Überprüfung bzw. Weiterentwicklung der Maßnahmen.

Die Beurteilung umfasste die Konzeption und Implementierung der Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Die Beurteilung der Wirksamkeit und die Implementierung von IKS-Maßnahmen waren ebenso wenig Ziel dieser Überprüfung wie die Aufdeckung von Korruptionsfällen bzw. die Bewertung der Korruptionsanfälligkeit.

Der Prüfungsgegenstand dieser Gebarungsüberprüfung setzte darüber hinaus seinen Schwerpunkt auf die Beurteilung von Maßnahmen, die die Bundesministerien in ihrem eigenen Ressortbereich zur Korruptionsprävention gesetzt hatten.

Die Überprüfung beschränkte sich auf Maßnahmen der Zentralstellen. Bei nachgeordneten Dienststellen bzw. ausgegliederten Unternehmen, die den Ressorts zugeordnet waren, berücksichtigte der RH nur die Wahrnehmung der Aufsichts-, Steuerungs- und Koordinierungsfunktion der Zentralstellen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis Mitte 2015. In Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

Zu dem im Juli 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA, das BMB, das BMI und das BMLFUW im Oktober 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2017.

(2) In der Stellungnahme verwies das BMI einleitend auf die Nationale Anti-Korruptionsstrategie, die vom BMI zusammen mit dem BMJ im Jahr 2015 erarbeitet worden sei und bedauerte, dass die Strategie nicht im Prüfungsergebnis erwähnt wurde. Dazu führte der RH aus, dass die Strategie im überprüften Zeitraum nur im Entwurfsstadium vorlag. Es erfolgte auch bis jetzt noch keine Behandlung im Ministerrat, um eine geschlossene Unterstützung der Bundesregierung zu betonen. Der RH verfolgt jedoch mit Interesse die weitere Entwicklung des Vorhabens, da eine Nationale Anti-Korruptionsstrategie, der ein Bekenntnis der Bundesregierung zugrunde liegt, einen wesentlichen Bestandteil im Kampf gegen Korruption darstellt.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Prüfungsansatz

2

In der österreichischen Rechtsordnung findet sich keine Legaldefinition von Korruption. Der RH verwendete bei seinen Überprüfungen eine sehr weitreichende Definition, die auch von der Europäischen Kommission³ oder den Vereinten Nationen⁴ verwendet wird: „Korruption ist Machtmissbrauch zur Erlangung privater Vorteile“.

Zur Unterstützung seiner Prüftätigkeit erstellte der RH im Jahre 2014 einen Leitfaden zur Überprüfung von Korruptionspräventionssystemen.⁵

Der Leitfaden orientierte sich im Aufbau an Prüfungsstandards für Compliance-Management-Systeme⁶ und besteht aus den folgenden Elementen:

Abbildung 1: Aufbau Leitfaden zur Überprüfung von Korruptionspräventionssystemen



Quelle: RH

Bei dieser Gebarungsüberprüfung wandte der RH diesen Prüfleitfaden an.

³ vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission zur Korruptionsbekämpfung in der EU, 6.6.2011, KOM(2011) 308.

⁴ bspw. UN-Guide for Anti-Corruption Policies, Global Program against Corruption

⁵ nähere Informationen Reihe Bund 2014/16 sowie Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen, Reihe Positionen 2016/3

⁶ bspw. Der Prüfungsstandard des Instituts der deutschen Wirtschaftsprüfer, IDW PS 980, definierte in Kapitel 4 o.a. Bausteine als Grundelemente eines Compliance-Management-Systems; ähnlich ÖNORM 192050 oder ISO 19600.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Kooperation – spezialisierte Dienststelle Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung

3.1

(1) Mittels Bundesgesetz⁷ wurde im Jahr 2010 das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (**BAK**) in der Zentralstelle des BMI eingerichtet. Das BAK initiierte im BMI verschiedene Initiativen hinsichtlich Korruptionsprävention (siehe **TZ 29, TZ 30**). Diese spezialisierte Dienststelle im Wirkungsbereich des BMI verfügte aufgrund eines besonderen Fachwissens hinsichtlich Korruptionsprävention über einen Know-how-Vorteil gegenüber den anderen Ressorts dieser Querschnittsprüfung. Der gesetzliche Auftrag des BAK ermöglichte ihm aber auch Korruptionspräventionsmaßnahmen für die öffentliche Verwaltung außerhalb des BMI. Dies bedeutet, dass auch andere Dienststellen der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich Korruptionsprävention vom Fachwissen des BAK profitieren hätten können.

Die Kooperation des BKA, des BMB und des BMLFUW mit dem BAK beschränkte sich im Überprüfungszeitraum auf geringfügige Maßnahmen, wie bspw. auf die vereinzelte Teilnahme am Antikorruptionstag des BMI oder an Expertenrunden zum informellen Erfahrungsaustausch im BAK. Eine umfassende Kooperation bestand nicht. Der RH stellte dazu fest, dass der gesetzliche Auftrag des BAK⁸ wohl nicht so deutlich formuliert wurde, damit andere Dienststellen der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit zur Kooperation mit dem BAK nutzten. Der gesetzliche Auftrag konnte auch dahingehend interpretiert werden, dass sich die Präventionstätigkeit nur auf den Tätigkeitsbereich des BAK beschränkte.

(2) Auf Bundesebene wurde mittels Ministerratsbeschluss im Jahr 2013 ein Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung beim BMJ eingerichtet. Dies geschah, da die Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (**GRECO**) „die Einrichtung eines behördenüberschreitenden und multidisziplinären Koordinationsmechanismus empfahl, der die notwendigen Ressourcen und ein klares Mandat erhalten sollte, um eine Strategie oder Politik im Bereich Antikorruption zu entwickeln“.⁹ Dieses Gremium fungierte im Wesentlichen als eine Plattform zum Informationsaustausch hinsichtlich geplanter oder durchgeführter Maßnahmen der Ressorts. Alle vier Bundesministerien waren gemäß Ministerratsbeschluss ständige Mitglieder des Gremiums. Das Gremium traf keine ressortübergreifenden Entscheidungen zur Weiterentwicklung von Maßnahmen und Strategien im Sinne der Empfehlung von GRECO.

⁷ BGBl. I Nr. 72/2009

⁸ vgl. § 4 Abs. 3 BAK-G: „Das Bundesamt hat im Rahmen der Analyse von Korruptionsphänomenen Erkenntnisse über deren Vorbeugung, Verhinderung und Bekämpfung zu erstellen und diese in geeignete Präventionsmaßnahmen umzusetzen.“

⁹ unter Berücksichtigung aller Gebietskörperschaften

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

3.2

(1) Der RH hob hervor, dass das BMI mit dem BAK, einer spezialisierten Fachdienststelle im eigenen Wirkungsbereich, gegenüber den anderen überprüften Bundesministerien einen Wissens- und Erfahrungsvorsprung hatte. Er gab aber kritisch zu bedenken, dass die anderen Bundesministerien die Möglichkeit zur Kooperation mit dem BAK nur sehr eingeschränkt nutzten.

Er empfahl daher dem BKA, dem BMB und dem BMLFUW, Kooperationsmöglichkeiten mit dem BAK, unter Berücksichtigung der Feststellungen dieser Gebarungsüberprüfung, zu prüfen und in weiterer Folge umzusetzen.

Da die rechtliche Grundlage im BAK-Gesetz hinsichtlich Korruptionsprävention sehr allgemein formuliert war und dadurch Kooperationen eventuell erschwert wurden, empfahl der RH dem BMI, auf eine Konkretisierung des BAK-Gesetzes hinzuwirken, um eine umfassende Rechtsgrundlage für größtmögliche Kooperationsmöglichkeiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu schaffen.

(2) Das Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung diene dem Informationsaustausch, es nahm jedoch nicht die Rolle ein, die der Intention der Empfehlung von GRECO entsprach, insbesondere hinsichtlich einer gebietskörperschaftübergreifenden Strategie- und Politikentwicklung.

Er empfahl daher dem BKA, dem BMB, dem BMLFUW und dem BMI, auf eine Weiterentwicklung des Koordinationsgremiums entsprechend der Intention der Empfehlung von GRECO hinzuwirken. Der RH hielt in diesem Zusammenhang die besondere Koordinierungsfunktion des BKA gemäß Bundesministeriengesetz für Agenden der öffentlichen Verwaltung fest.

3.3

(1) Laut Stellungnahme des BKA habe in Umsetzung der Empfehlung bereits am 7. Juli 2016 eine ausführliche Besprechung zum intensiven Erfahrungsaustausch zwischen Vertreterinnen und Vertretern des BAK sowie des BKA stattgefunden, unter anderem zu folgenden Themen: Implementierung eines Risikomanagementsystems, Mitarbeiterschulungen zum Thema Korruptionsprävention, Ausgestaltungsmöglichkeiten verschiedener korruptionspräventiver Maßnahmen, z.B. Einrichtung eines Whistleblower-Systems, sowie ergänzende Ausbildungsmöglichkeiten an der Verwaltungsakademie des Bundes.

Weitere Kooperationen mit dem BAK bestünden im Rahmen des Integritätsbeauftragten-Netzwerks. Im Oktober 2016 würde die erste Follow-up-Veranstaltung im Rahmen des Netzwerks mit dem Thema „Risikoanalyse in der öffentlichen Verwaltung“ stattfinden, an dem auch eine Vertreterin oder ein Vertreter des BKA teilnehmen sollte. Weitere Kooperationsmöglichkeiten würden vom BKA geprüft.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Das BMB gab in seiner Stellungnahme an, dass es bereits Teil des vom BAK geleiteten Integritätsbeauftragten-Netzwerks sei und es bereits seit Juni 2016 einen eigenen Integritätsbeauftragten habe. Der Empfehlung sei daher zwischenzeitlich bereits entsprochen worden. Darüber hinaus sehe es im Interesse einer hinlänglichen Rechtsgrundlage der vom RH empfohlenen Konkretisierung des BAK-Gesetzes entgegen.

Das BMI begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, auf eine Konkretisierung des BAK-Gesetzes hinzuwirken. Entsprechende Vorarbeiten habe es bereits in Angriff genommen, wobei bereits ein Vorschlag mit der Legistiksektion des BMI erarbeitet worden sei.

Das BMLFUW gab in seiner Stellungnahme an, sich künftig um eine bestmögliche Kooperation mit dem BAK in Fragen der Korruptionsprävention zu bemühen.

(2) Das BKA wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung bekanntlich mittels Ministerratsbeschluss im Jahr 2013 beim BMJ eingerichtet worden sei und die Sitzungen unter Vorsitzführung des Leiters der Abteilung IV.1 des BMJ stattfänden. Ein Hinwirken auf eine Weiterentwicklung des Koordinationsgremiums sei nach Meinung des BKA daher primär durch das BMJ zu initiieren. Bei einer etwaigen Weiterentwicklung solle jedoch sichergestellt sein, dass eine Koordinierung jedenfalls nur im Lichte der führenden Zuständigkeit nach dem Bundesministeriengesetz und allfälliger bundesverfassungsrechtlicher Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften erfolgen könne. Das Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung könne daher keine die einzelnen Ressorts bzw. Bundesministerinnen und Bundesminister bindenden Entscheidungen erlassen. Eine Koordinierung bspw. repressiver Maßnahmen (wie etwa im Disziplinarrecht) müsse daher jedenfalls unbeschadet der führenden legislativen Zuständigkeit im jeweiligen Bereich vonstatten gehen.

Die besondere Koordinierungsfunktion des BKA nach dem Bundesministeriengesetz für Agenden der öffentlichen Verwaltung sei einer der Hauptgründe für die Kooperation des BKA mit dem Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung sowie dem BAK. Eine Gründung weiterer Gremien erachte das BKA insbesondere wegen der vorhandenen fachlichen Kompetenz sowie der Nähe zum Vollzug in den bestehenden Gremien nicht für notwendig. § 4 Abs. 3 BAK-Gesetz werde seitens des BKA als allgemein formulierter Auftrag an das BAK gesehen, auch andere Ressorts einzubinden, um Erkenntnisse zu gewinnen und diese in den jeweiligen Gremien für Umsetzungszwecke einzubringen. Dort könne durch das Einfließen der Erfahrungen aller — das BAK sowie das Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung seien insoweit als Plattformen des Erfahrungsaustausches zu sehen — eine bestmögliche Lösung erarbeitet werden, die

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

dann — je nach verfassungsmäßiger Zuständigkeit oder Zuständigkeit nach Bundesministeriengesetz — ressortintern oder legistisch umgesetzt werden könne.

Das BMB sagte in seiner Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlung durch eine aktive Unterstützung bei der Beibehaltung und Weiterentwicklung des Koordinationsgremiums zur Korruptionsbekämpfung zu.

Das BMI gab in seiner Stellungnahme an, seinen Beitrag zur Weiterentwicklung des im BMJ angesiedelten Koordinationsgremiums zur Korruptionsbekämpfung zu leisten und seine bisherigen diesbezüglichen Bemühungen zu forcieren. Das BMI werde daher an einer Umsetzung der Empfehlung entsprechend mitwirken.

Das BMLFUW gab in seiner Stellungnahme an, sich im Rahmen seiner Möglichkeiten auch um eine Weiterentwicklung des Koordinationsgremiums zur Korruptionsbekämpfung zu bemühen. Ein erster Schritt sei mit der Nominierung des Integritätsbeauftragten des BMLFUW in das Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung erfolgt.

3.4

Der RH begrüßte die grundsätzliche Bereitschaft aller überprüften Stellen, auf eine Weiterentwicklung des Koordinationsgremiums zur Korruptionsbekämpfung hinzuwirken.

Dem BKA erwiderte der RH, dass er nicht die Einrichtung eines neuen Gremiums empfohlen hatte. Das bereits bestehende Koordinationsgremium sollte sich vielmehr von einer reinen Informationsaustauschplattform zu einem strategischen Gremium weiterentwickeln, in dem auf hoher Beamtenebene ressortübergreifende Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung besprochen und vorbereitet werden. Dies ist insbesondere aufgrund der Komplexität des Korruptionsphänomens und des daher benötigten ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes notwendig. Die Verantwortung zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen obliegt in weiterer Folge natürlich dem jeweils zuständigen Organ.

Antikorruptionskultur

4.1

(1) Die Antikorruptionskultur in einer Organisation ist eine wichtige Grundlage eines umfassenden Korruptionspräventionssystems. Darunter versteht man im Wesentlichen die Grundeinstellung und Herangehensweise einer Organisation und die Verhaltensweise der Leitungsorgane im Sinne einer Vorbildwirkung („Tone from the Top“).

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Zur Beurteilung der Antikorruptionskultur definierte der RH mehrere Indikatoren, um die Grundeinstellung und Herangehensweise der überprüften Ressorts zum Thema Korruptionsprävention abbilden zu können.

Tabelle 1: Indikatoren Antikorruptionskultur

	Indikatoren	BKA	BMB	BMI	BMLFUW	TZ
Vorbildwirkung	Kommunikation der Ressortleitung	nein	nein	ja	nein	TZ 4
	Schulungsquote der Führungskräfte	4 %	3 %	76 %	38 %	TZ 20
	Berücksichtigung im Rahmen von Mitarbeitergesprächen	im Rahmen der Gebärungsüberprüfung umgesetzt	im Rahmen der Gebärungsüberprüfung umgesetzt	ja	im Rahmen der Gebärungsüberprüfung umgesetzt	TZ 7
	Maßnahmen für politische Kabinette	nein	geplant	ja	ja	TZ 18, TZ 31
Herangehensweise	Präventionsstrukturen	nein	nein	ja	geplant	TZ 4, TZ 26, TZ 27, TZ 28, TZ 29, TZ 30, TZ 31
	Maßnahmen/Prozesse ergänzend zu gesetzlichen Regelungen	teilweise	teilweise	teilweise	teilweise	TZ 7, TZ 8, TZ 9, TZ 10, TZ 11, TZ 12, TZ 13, TZ 14, TZ 15, TZ 16, TZ 17
	eigener Verhaltenskodex	nein	nein	ja	nein	TZ 18
	Maßnahmen bei wesentlichen Gesetzesänderungen	2009: nein 2012: nein	2009: nein 2012: ja	2009: ja 2012: ja	2009: nein 2012: ja	TZ 26
	proaktive Kommunikation im Ressort	nein	nein	ja	nein	TZ 31

Quellen: BKA; BMB; BMI; BMLFUW

(2) In den überprüften Bundesministerien konnte der RH, wie in der Tabelle 1 ersichtlich, unterschiedliche Zugänge zum Thema Korruptionsprävention feststellen. Während im BMI viele der vom RH definierten Indikatoren umgesetzt waren, konnte dies in den drei anderen Bundesministerien nicht festgestellt werden. So äußerte sich bspw. die damalige Bundesministerin für Inneres Mag. Johanna Mikl-Leitner im Rahmen von mehreren Publikationen des BAK bzw. im Inter- bzw. Intranet zur Bedeutung der Korruptionsprävention im Ressort und es wurden eigene (Compliance-)Strukturen im Ressort geschaffen. Die Bundesministerin kommunizierte die Errichtung eines Compliance-Systems im BMI auch öffentlich. In den anderen Ressorts fand keine vergleichbare Kommunikation zum Thema Korruptionsprävention statt.

Beim BKA, beim BMB und beim BMLFUW verwies man bei den überprüften Bereichen (bspw. Geschenkkannahme, Nebenbeschäftigungen, Sponsoring) auf beste-

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

hende gesetzliche (bspw. BDG 1979 oder VBG) oder organisatorische (bspw. Zuständigkeit der Personalabteilung für alle dienstrechtlichen Fragen) Regelungen. Darüber hinausgehende Maßnahmen (bspw. Musterprozesse, Formularvorlagen) waren nur teilweise implementiert. Ein mit dem BMI vergleichbares Compliance-System gab es in den drei Bundesministerien nicht.

Erste Schritte zur Verstärkung der Bemühungen hinsichtlich Korruptionsprävention setzten während der Gebarungsüberprüfung sowohl das BMB (Einrichtung einer Internen Revision mit Korruptionspräventionsaufgaben, Anpassung der Richtlinien für Mitarbeitergespräche, Führungskräftelehrgang, [TZ 20](#), [TZ 28](#)) als auch das BMLFUW (Ernennung eines Antikorruptionsbeauftragten, strategisches Sektionsziel zur Errichtung eines Compliance-Systems, Anpassung der Richtlinien für Mitarbeitergespräche, [TZ 30](#)) und das BKA (Anpassung der Richtlinien für Mitarbeitergespräche).

4.2

Der RH bemerkte kritisch, dass das BKA, das BMB und das BMLFUW bei ihrer Herangehensweise an das Thema Korruptionsprävention nur Teilaspekte berücksichtigten, die eine umfassende Konzeption vermissen ließen.

Er empfahl dem BKA, dem BMB und dem BMLFUW, unter Berücksichtigung der im Folgenden vom RH getätigten Feststellungen und Empfehlungen, ein Korruptionspräventionssystem einzurichten, das die Besonderheiten der verschiedenen Ressorts berücksichtigt.

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMI im Bereich der Vorbildwirkung und der Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für Korruptionsprävention, insbesondere der Einrichtung eines Compliance-Systems. Er verwies aber auch auf den Vorteil des BMI gegenüber den anderen Ressorts, da es über eine spezialisierte Fachdienststelle im eigenen Wirkungsbereich verfügte (siehe [TZ 3](#)).

4.3

(1) Laut Stellungnahme des BKA strebe es im Rahmen seiner operativen Zielsetzung vor allem die Forcierung des systemischen Charakters der bereits gelebten Compliance-Kultur an, weil bereits bisher viele (Einzel-)Maßnahmen durch die zuständigen Abteilungen (teils bis auf Mitarbeiterebene) gesetzt worden seien. Dabei seien folgende Maßnahmen angedacht: Festlegung von Zuständigkeiten, formaler und methodischer Rahmen bzw. Maßnahmenkatalog, Kommunikation, Dokumentation, Berichte, ressortweite Koordination und Kommunikation von Maßnahmen/Regelungen.

(2) Das BMB verwies in seiner Stellungnahme auf die vom BKA zwischenzeitlich eingerichtete Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Compliance-Systemen, an der es sich aktiv beteilige und dort auch die Gelegenheit bekomme, ressortspezifische Besonderheiten aufzuzeigen. Zur Nutzung von Synergieeffekten warte es die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe ab. Es sei geplant, diese in Folge im BMB ebenso wie in

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

den anderen Ressorts zu installieren und zu prüfen, inwieweit eigene Leitfäden oder ähnliche Tools ressortspezifisch benötigt würden. Es hätte im derzeitigen Stand weder ressourcentechnisch noch inhaltlich Sinn, diesen Ergebnissen vorzugreifen.

(3) Das BMLFUW gab in seiner Stellungnahme an, mit der Ernennung eines Integritätsbeauftragten für das BMLFUW einen ersten Schritt für die Einrichtung eines wirkungsvollen und nachhaltigen Korruptionspräventionssystems gesetzt zu haben, ein entsprechendes Sektionsziel sei bereits definiert worden. Im Sinne der Empfehlungen des RH werde das BMLFUW in den nächsten Jahren weitere entsprechende Schritte setzen.

Strategie/Ziele

5.1

(1) Wesentliches Element eines umfassenden Korruptionspräventionssystems ist die Festlegung von Zielen auf strategischer Ebene im Bereich der Antikorruption. Diese Ziele sollten verständlich und umsetzbar sowie mit den anderen Zielsetzungen und den verfügbaren Ressourcen der Organisation abgestimmt sein. Die Ziele müssen mit Indikatoren hinterlegt sein, um die Messbarkeit der Zielerreichung zu gewährleisten.

Zur Umsetzung dieser Ziele müssen geeignete, messbare Maßnahmen definiert werden, die angemessen konzipiert, realistisch erreichbar und mit zeitlichen Vorgaben unterlegt sind.

Tabelle 2: Strategische Zielsetzung

Maßnahmen	BKA	BMB	BMI	BMLFUW
Ressortstrategie	nein	nein	ja	ja
strategische Verankerung korruptionsrelevanter Themen	nein	nein	ja	geplant
messbare Kennzahlen/Indikatoren	nein	nein	nein	geplant
Maßnahmen	nein	nein	ja	geplant

Quellen: BKA; BMB; BMI; BMLFUW

(2) Das BKA und das BMB verfügten über keine eigene Ressortstrategie. Grundsätzliche strategische Vorgaben fanden sich in den Dokumenten im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Haushaltsführung, wie bspw. dem Strategiebericht des BMF zum Bundesfinanzrahmengesetz. Strategische Zielvorgaben hinsichtlich Korruptionsprävention gab es nicht. Das BKA gab an, dass es nach Vorliegen der natio-

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

nen Antikorruptionsstrategie des BMI die bestehenden Systeme einer Evaluierung unterziehen werde.

(3) Neben den Dokumenten im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Haushaltsführung hatte das BMI seit 2010 eine eigene Ressortstrategie, „Innen.Sicher“. Ein Projektcontrolling begleitete die Umsetzung der auf Projekten aufgebauten Strategie. Seit 2010 fanden sich korruptionspräventionsrelevante Ziele in der Strategie, wie bspw. die Erstellung eines ressorteigenen Verhaltenskodex, die Implementierung eines Compliance-Systems oder die Ausarbeitung einer Antikorruptionsstrategie für Österreich durch das BAK. Zu den einzelnen Zielen waren auch Maßnahmen angeführt, bspw. die Einrichtung eines Kernprojektteams zur Implementierung eines Compliance-Systems. Auf die Aufnahme von „inhaltlichen Kriterien“ verzichtete das BMI laut eigenen Angaben bewusst, da es mit den Zielsetzungen „Neuland“ betrat, wo auch internationale Vergleiche fehlten. Zusätzlich wäre die Zielerreichung von exogenen Faktoren beeinflusst gewesen. Indikatoren zur Messung der Zielerreichung bzw. zeitliche Vorgaben zur Umsetzung gab es daher in der Strategie nicht.

(4) Neben den Dokumenten im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Haushaltsführung hatte das BMLFUW eine eigene Ressortstrategie. Es fanden sich in der Strategiekaskade keine für die Korruptionsprävention relevanten Zielsetzungen. Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung setzte das BMLFUW erste Schritte, wodurch in der Präsidialsektion im Rahmen des zielorientierten Führungsprozesses (Management by Objectives) für das Jahr 2016 Sektions- und Abteilungsziele um Korruptionspräventionsziele ergänzt werden sollen, bspw. mit dem Aufbau eines Compliance-Systems im Ressort.

5.2

(1) Der RH kritisierte, dass das BKA, das BMB und das BMLFUW auf strategischer Ebene keine korruptionspräventionsrelevanten Zielsetzungen definiert hatten. Er nahm positiv zur Kenntnis, dass das BMLFUW im Rahmen der Gebarungsüberprüfung bereits konkrete Schritte für eine Anpassung der Zielsetzungen hinsichtlich Korruptionsprävention setzte.

Der RH empfahl dem BKA und dem BMB, strategische Zielsetzungen zur Korruptionsprävention festzulegen und diese mit Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zu hinterlegen. Dem BMLFUW empfahl der RH, die bereits begonnenen Maßnahmen zur strategischen Zielsetzung fortzuführen und dabei messbare Indikatoren zu berücksichtigen.

(2) Der RH bemerkte positiv, dass das BMI bereits seit 2010 strategische Ziele zur Korruptionsprävention setzte. Speziell mit der Einrichtung eines Compliance-Systems war das BMI Vorreiter in der öffentlichen Verwaltung. Der RH bemängelte

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

allerdings, dass es über keine Vorgaben und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung verfügte, ohne die ein Projektcontrolling wirkungslos wäre.

Er empfahl daher dem BMI, die künftigen Zielsetzungen mit messbaren Indikatoren zu hinterlegen.

5.3

(1) Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf ein internes Arbeitsprojekt (siehe Stellungnahme zu [TZ 6](#)), in dessen Rahmen auch die Aufnahme der Korruptionsprävention in die Ressortstrategie sowie deren Operationalisierung behandelt werden sollte.

Das BMB nahm die Empfehlung des RH, strategische Zielsetzungen zur Korruptionsprävention festzulegen, und diese mit Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zu hinterlegen, zur Kenntnis.

Das BMLFUW gab in seiner Stellungnahme an, dass die strategische Zielsetzung des Aufbaus und der Implementierung eines Compliance-Systems im BMLFUW für 2017 bereits erfolgt sei; die damit begonnenen Maßnahmen zur strategischen Zielsetzung würden im Sinne der Empfehlungen des RH fortgeführt und messbare Indikatoren zur Zielerreichung berücksichtigt werden. Das BMLFUW habe bereits im Rahmen des zielorientierten Führungsprozesses (Management by Objectives) für das Jahr 2016 ein Sektions- und ein Abteilungsziel zum Aufbau eines Compliance-Systems formuliert. Zusätzlich sei das BMLFUW auch in der Außendarstellung aktiv geworden und habe im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Teilheft 2017 für das Detailbudget 42.01.01 „Zentralstelle“ ein entsprechendes Compliance-Ziel entwickelt.

(2) Das BMI gab in seiner Stellungnahme an, dass es das vom RH bemängelte Fehlen von Vorgaben und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung hinsichtlich seiner korruptionspräventiven Schritte nur teilweise nachvollziehen könne.

Zum einen seien alle wesentlichen diesbezüglichen Schritte in der Ressortstrategie Innen.Sicher verankert und daher im Rahmen des Projektcontrollings mit zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben durch regelmäßige Berichterstattung über den Umsetzungsstand hinterlegt. Zum anderen seien sehr wohl relevante Indikatoren festgelegt und damit eine Messung von quantitativen Kennzahlen ermöglicht worden. So seien die Anzahl korruptionspräventionsrelevanter Schulungen, die Absolvierung dieser Schulungen sowie die Zufriedenheit der Bediensteten mit diesen Veranstaltungen systematisch erhoben und dargestellt worden. Die entsprechenden Zahlen seien dem RH im Rahmen der Überprüfung übermittelt worden.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Ebenso habe der Chief Compliance Officer (CCO) Risikoindikatoren erhoben, die aus der Analyse von Anfragen und Compliance-Vorfällen abgeleitet worden seien.

Das BMI betonte in seiner Stellungnahme weiters, bei der Umsetzung dieser Vorhaben sei Neuland betreten worden, weil die überwiegende Mehrheit dieser (Verwaltungs-)Bemühungen im gesamten deutschen Sprachraum erstmalig umgesetzt worden sei.

Darüber hinaus sei eine sozialwissenschaftlich hinterlegte Schaffung von Indikatoren aus Sicht des BMI zum damaligen Zeitpunkt mit unverhältnismäßig großem Aufwand verbunden gewesen. Angesichts der zusätzlichen Belastung durch die Gestaltung, Kommunikation und Umsetzung dieser Projekte sei dies (neben der „normalen“ Linienarbeit) trotz der phasenweise großen Opferbereitschaft und Motivation der involvierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht zu bewerkstelligen und nicht leistbar gewesen.

Das BMI werde die Empfehlung des RH prüfen, wobei auf die Schwierigkeit der Messbarkeit von Compliance-relevanten Kriterien generell hingewiesen werde. Zudem verwies das BMI auf die bereits erfassten statistischen Daten, die anzeigen würden, dass das Problembewusstsein, ein Hauptpunkt von Compliance, gewachsen sei.

Dennoch habe das BMI zwischenzeitlich, angesichts des bereits fortgeschrittenen Reifestadiums seines Compliance-Management-Systems, Indikatoren erarbeitet, wobei dies unter der Vorgabe einer strikten Nutzen-Aufwand-Analyse passiert sei und daher grundsätzlich von quantitativen Faktoren dominiert werde. An der Erweiterung des Spektrums durch Indikatoren in qualitativer Dimension werde mit zunehmendem Reifegrad des Compliance-Management-Systems begleitend gearbeitet werden.

Das BMI merkte an, dass erste Schritte zur Umsetzung der Empfehlung unmittelbar bevorstünden.

Wesentlich sei für das BMI in diesem Zusammenhang die Festlegung eines Zeitplans für andere Organisationen für die Umsetzung und die Verankerung in der jeweiligen Strategie, um eine Umsetzung sicherzustellen.

5.4

Der RH erinnerte das BMI, dass es im Rahmen der Gebarungsüberprüfung auf Anfrage des RH angegeben hatte, bei der strategischen Zielsetzung „auf inhaltliche Kriterien“ verzichtet zu haben, da es „Neuland“ betrat. Der RH war sich der Vorreiterrolle des BMI auch bewusst und anerkannte explizit die Bemühungen bei der Einrichtung eines Compliance-Management-Systems im Vergleich zu den anderen

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

überprüften Stellen (siehe [TZ 4](#)). Der RH wies auch auf das begleitende Projektcontrolling hin. Um ein solches jedoch wirksam einzusetzen und im Rahmen des Projekts damit steuernd einzugreifen, bedarf es grundsätzlich zu Projektbeginn einer Definition der Zielerreichung. Die in der Stellungnahme des BMI angesprochenen Kennzahlen wurden dem RH auf Nachfrage hinsichtlich der Tätigkeit des CCO übermittelt und nicht in Bezug auf eine Projektumsetzung.

Der vom BMI angesprochene unverhältnismäßige Aufwand für die Schaffung von Indikatoren kann vom RH nicht nachvollzogen werden, da zum einen die Kennzahlen dem RH auf Anfrage sehr rasch mitgeteilt wurden und zum anderen das BMI in seiner Stellungnahme selbst angab, die Indikatoren systematisch zu erheben. Der RH teilt die Meinung des BMI, dass sich die angesprochenen Kennzahlen als Basis für Zielindikatoren eignen würden, und begrüßte den Hinweis, dass die ersten Schritte zur Umsetzung der Empfehlung unmittelbar bevorstünden.

Risiko-/Gefährdungsanalyse

- 6.1** (1) Voraussetzung für ein Korruptionspräventionsprogramm ist die Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse. Dabei sollen potenzielle Korruptionsrisiken für eine Organisation identifiziert, unter Berücksichtigung der Eintrittswahrscheinlichkeit und des potenziellen Schadensausmaßes bewertet und entsprechend dem Gefährdungsgrad priorisiert werden. Das Ergebnis ist zu dokumentieren und als Basis für die Erarbeitung geeigneter Maßnahmen zur Minimierung der Risiken heranzuziehen.

Tabelle 3: Umsetzung Risiko-/Gefährdungsanalysen in den ausgewählten Bundesministerien

Maßnahmen	BKA	BMB	BMI	BMLFUW
Risikoanalyse: Ressort	nein	nein	geplant	nein
Risikoanalyse: Interne Revision	ja	geplant	ja	ja
Risikoanalyse: Teilbereiche Zentraleitung	nein	nein	ja	nein ¹

¹ mit Ausnahme des Bereichs der Abwicklung von EU-Agrarförderungen, in dem Risikoanalysen zwingend durch EU-Recht vorgeschrieben sind

Quellen: BKA; BMB; BMI; BMLFUW

- (2) Das BKA führte ressortweit keine Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse durch, und somit auch keine hinsichtlich Korruptionsrisiken. Die Interne Revision des BKA verfolgte seit 2014 einen risikoorientierten Prüfungsplanungsansatz und berücksichtigte dabei Risikokategorien, wie bspw. Compliance-Risiken. Im Rahmen der Prüfungen erfolgte eine Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse. Die Interne Revision prüfte im Kontext der Korruptionsprävention bspw. das Vergabeverfahren oder die Reisekostenverrechnung.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

(3) Das BMB führte keine ressortweite Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse durch. Im Überprüfungszeitraum führte die Interne Revision im BMB keine risikoorientierte Prüfungsplanung durch.¹⁰ Während der Gebarungsüberprüfung plante das Ressort die Reorganisation der Internen Revision; eine Ausschreibung der Leitungsfunktion erfolgte öffentlich. Im Ausschreibungstext führte das BMB bei der Beschreibung der Aufgaben und der Tätigkeit ausdrücklich die Korruptionsprävention an.

(4) Das BMI implementierte ebenfalls ressortweit keine Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse. In der Ressortstrategie „Innen.Sicher.2016“ war der Aufbau eines ressortweiten Risikomanagements geplant. Die Interne Revision verfolgte im Überprüfungszeitraum einen risikoorientierten Prüfungsplanungsansatz. Sie führte bspw. Prüfungen im Bereich der Beschaffung bzw. des Förderwesens durch. Das BAK, als Teilorganisation der Zentralstelle, führte im Rahmen eines Pilotprojekts im Jahr 2015 im Bereich ihrer Dienststelle eine Risikoanalyse unter Berücksichtigung von Korruptionsrisiken durch. Das BMI plante, die Erfahrungen aus diesem Pilotprojekt bei der Umsetzung des Risikomanagements gemäß der Ressortstrategie miteinfließen zu lassen.

(5) Das BMLFUW führte ressortweit keine Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse durch. Die Interne Revision verfolgte im Prüfungszeitraum einen risikoorientierten Prüfungsplanungsansatz. Im Zuge der Prüfungen führte die Interne Revision auch eine Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse durch. Im Prüfungszeitraum prüfte die Interne Revision bspw. das Beschaffungswesen, für 2015 war als Schwerpunkt die Überprüfung der Funktionsfähigkeit von Internen Kontrollsystemen geplant.

6.2

Der RH kritisierte, dass das BKA, das BMB, das BMI und das BMLFUW ressortweit noch keine Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse hinsichtlich Korruptionsrisiken durchgeführt hatten. Eine risikoorientierte Prüfungsplanung durch eine Interne Revision kann diese Analyse nicht ersetzen, die dahinterliegende Methodik kann jedoch als Basis für eine Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse herangezogen werden. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass die Interne Revision des BMB bis 2015 keine risikoorientierte Prüfungsplanung durchgeführt hatte. Er nahm aber positiv zur Kenntnis, dass diese künftig auch ausdrücklich mit Aufgaben der Korruptionsprävention betraut sein wird.

Der RH anerkannte, dass das BMI in der Strategie „Innen.Sicher.2016“ die Einrichtung eines ressortweiten Risikomanagementsystems plante und in Teilbereichen der Zentralstelle bereits eine Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse hinsichtlich Korruptionsrisiken durchgeführt hatte.

¹⁰ siehe dazu auch bereits die Kritik in „Einrichtung der Internen Revisionen, Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2009/1

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Der RH empfahl dem BKA, dem BMB, dem BMI und dem BMLFUW, ressortweit eine Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse insbesondere hinsichtlich Korruptionsrisiken durchzuführen. Das BMI sollte in diesem Zusammenhang die geplante Einrichtung eines ressortweiten Risikomanagementsystems zügig umsetzen.

6.3

(1) Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf ein internes Arbeitsprojekt, bei dem bereits an der konzeptionellen Entwicklung und Implementierung einer für das BKA passenden ressortweiten Risiko-/Gefährdungsanalyse gearbeitet werde. Dabei würden etablierte methodische Standards die Grundlage bilden. Dieses sektionsübergreifende Vorhaben würden die Personalabteilung und die Revisionsabteilung koordinieren. Die Etablierung einer Risiko-/Gefährdungsanalyse solle bereits bestehende Risikobewertungen (z.B. im Bereich Revision) ergänzen, die Korruptionsthematik abdecken und in sinnvollen Abständen aktualisiert werden.

(2) Das BMB gab in seiner Stellungnahme an, der Empfehlung bereits entsprochen zu haben, da die Interne Revision im Sommer 2016 eine Risikoanalyse durchgeführt habe, in deren Rahmen auch besonderes Augenmerk auf Korruptionsrisiken gelegt worden sei.

(3) In der Stellungnahme betonte das BMI grundsätzlich die Bedeutung von Risikoanalysen. Gleichzeitig vertrat es die Ansicht, dass die Qualifizierung ganzer Aufgabenbereiche als korruptionsgeneigt zu einer Stigmatisierung und dadurch zu einer stark verringerten Bereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sich in korruptionspräventiven Anstrengungen konstruktiv einzubringen, führen könne.

Das vom RH verwendete Modell der Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse bewertete das BMI als unzureichend, weil es lediglich helfe, einmalig korruptionsgeneigte Aufgabenbereiche zu identifizieren.

Der Einsatz bloßer Risikoanalysen greife deshalb zu kurz, weil erst ein gesamthafes Risikomanagementsystem durch seinen regelkreisartigen Ansatz Nachhaltigkeit — im Konkreten die Umsetzung der zuvor identifizierten Maßnahmen — sicherstelle.

Das in Teilbereichen des BMI bereits implementierte Modell eines umfassenden Risikomanagementsystems sei Teil der Managementlandschaft des BMI und führe nachprüfbar zu nachhaltig besseren Ergebnissen als bloße einmalige Risikoanalysen.

Die vom RH kritisierte fehlende ressortweite, umfassende Risiko- und Gefährdungsanalyse befinde sich im Rahmen der ressortweiten Einführung eines Risikomanagementsystems in Umsetzung und habe in der Geschäftseinteilung des BMI

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

bereits seine Abbildung gefunden. Eine Arbeitsgruppe, die zur Umsetzung des Risikomanagements im gesamten BMI etabliert worden sei und sich aus Vertreterinnen und Vertretern aller Sektionen zusammensetze, habe bereits die Arbeit aufgenommen. Zur Umsetzung der Empfehlung seien somit erste Schritte gesetzt worden.

Das Risikomanagementsystem des BAK sei im Sommer 2016 erfolgreich evaluiert worden. Es sei bereits als Linienaufgabe verankert worden und könne praktische Erfahrungswerte für die ressortweite Umsetzung liefern.

(4) Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es bspw. im Bereich der Abwicklung von EU-Agrarförderungen, wo eine Risikoanalyse zwingend vorgeschrieben ist, diese auch mache. Eine umfassende Risiko- und Gefährdungsanalyse sei für den gesamten Ressortbereich eine aufwendige Maßnahme, die eine entsprechende Vorbereitung und Planung voraussetze. Das BMLFUW sei selbstverständlich bemüht, schnellstmöglich eine entsprechende Risiko- und Gefährdungsanalyse zu erarbeiten. Die Interne Revision im BMLFUW unterstütze im Rahmen der Prüfungen die Führungsebene bei der diesbezüglichen Verwaltungsabwicklung. Durch deren Analyse und Ergebnisdarstellungen leiste sie einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung einer ressortweiten Risikobetrachtung. In diesem Zusammenhang hielt das BMLFUW fest, dass auf die Erfassung und Bewertung von Risiken im BMLFUW künftig im Rahmen von Audits verstärktes Augenmerk gelegt werde.

6.4

Der RH konnte dem BMI nicht folgen, wenn es zum einen die Bedeutung einer Risikoanalyse hervorhob und gleichzeitig vor einer Stigmatisierung in Folge der Qualifizierung ganzer Aufgabenbereiche als korruptionsgeneigt warnte. Aus Sicht des RH ist es das Wesen einer umfassenden Risikoanalyse, den gesamten Wirkungsbereich einer Organisation auf Korruptionsrisiken zu untersuchen und, einem risikoorientierten Ansatz folgend, in Bereichen größerer Gefährdung prioritär Maßnahmen zu setzen. Der RH betonte, dass gewisse Faktoren — wie bspw. hohes Gebarungsvolumen, viele externe Kontakte oder große Ermessensspielräume in Verbindung mit großer Verantwortung — eine größere Korruptionsgefährdung aufwiesen.

Hinsichtlich der vom BMI angesprochenen Notwendigkeit eines regelkreisartigen Ansatzes beim Risikomanagement verwies der RH auf [TZ 32](#), in der er ausführte, dass alle Maßnahmen eines wirkungsvollen Korruptionspräventionssystems — somit auch der Aspekt der Risiko- und Gefährdungsanalyse — dem Kreislauf der regelmäßigen Evaluierung und Anpassung unterliegen sollten.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Programm

Überblick

7

In einem Korruptionspräventionsprogramm werden auf der Grundlage der Beurteilung der Korruptionsrisiken Maßnahmen umgesetzt, die auf die Begrenzung der Korruptionsrisiken und damit auf die Vermeidung von Korruptionsfällen ausgerichtet sind. Ein solches Programm ist nicht nur als Reaktion auf Verstöße zu verstehen, sondern zielt auf die dauerhafte Verankerung einer Antikorruptionskultur im Denken und Handeln von Führungskräften und von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ab.

Ein Korruptionspräventionsprogramm sollte jedenfalls folgende Inhalte aufweisen:

- schriftliche Regelungen (bspw. kodifizierte Verhaltensstandards, Richtlinien), insbesondere zu Interessenkonflikten, Verbot der Geschenkkannahme, Nebenbeschäftigungen;
- Personalmaßnahmen, insbesondere eine angemessene Aus- und Weiterbildung;
- besondere Präventionsmaßnahmen in risikobehafteten Bereichen (z.B. Vergabe und Beschaffung);
- klare Regelungen zum Umgang mit (Verwaltungs-)Sponsoring und Lobbying;
- klar definierte Meldepflichten und Meldewege;
- nachvollziehbare Sanktionierung abweichenden Verhaltens.

Die Grundlage für große Teile eines Korruptionspräventionsprogramms durch bundesgesetzliche Bestimmungen war bereits vorhanden: Dienst- und Strafrecht sahen u.a. Regelungen zum Umgang mit Interessenkonflikten, zum Verbot der Geschenkkannahme und zu Nebenbeschäftigungen und zur verpflichtenden Grundausbildung für neu eintretende Bedienstete vor. Es definierte auch Meldepflichten und Meldewege und ordnete die Sanktionierung abweichenden Verhaltens im Wege eines gerichtlichen Strafverfahrens und/oder eines Disziplinarverfahrens bzw. (bei Vertragsbediensteten) der Beendigung des Dienstverhältnisses an. Diese Pflichten und Verhaltensregeln kamen dabei gleichermaßen bei Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten zur Anwendung.¹¹ Der RH konzentrierte sich bei seiner Gebarungsüberprüfung daher auf den Vollzug dieser Regelungen

¹¹ vgl. §§ 43ff BDG 1979 und § 5 VBG

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

sowie auf die von den Ressorts im Rahmen der gesetzlichen Regelungen zusätzlich gesetzten Maßnahmen.

Darüber hinaus identifizierte der RH im Laufe der Gebarungsüberprüfung weitere für die Korruptionsprävention relevante Themen, die sich erst aus den jeweiligen Spezifika der Ressorts ergaben, so der Umgang mit Journalistinnen und Journalisten bzw. Medien und die strategischen Vorgaben im Rahmen des Beteiligungsmanagements.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Korruptionspräventionsprogramme in den überprüften Bundesministerien:

Tabelle 4: Korruptionspräventionsprogramme im BKA, BMB, BMI und BMLFUW

Maßnahmen	BKA	BMB	BMI	BMLFUW	TZ
Verbot der Geschenkkannahme					
Melde– bzw. Genehmigungsformular	ja	nein	ab 2016	nein	TZ 9, TZ 10, TZ 11, TZ 12
Nebenbeschäftigung					
Melde– bzw. Genehmigungsformular	ja	nein	nein	nein	TZ 14, TZ 15, TZ 16, TZ 17
Monitoring über nachgeordnete Dienstbehörden	nein	nein	ja	–	
Verordnung/Erlass	nein	nein	ab 2016 Verordnung, vorher Erlass	nein	
ressortspezifischer Verhaltenskodex					
	nein	nein	ja	nein	TZ 18
Personalmaßnahmen					
Pflichtenangelobung	ja	ja	ja	ja	TZ 19
Korruptionsprävention in der Grundausbildung	ja	ja	ja	ja	TZ 20
verpflichtende Führungskräfteausbildung inkl. Korruptionsprävention	nein	ab 2016	nein	nein	
Bestandteil des Mitarbeitergesprächs	ab 2016	ab 2016	ja	ab 2016	TZ 3
Maßnahmen im Bereich Vergabe und Beschaffung					
konsolidierte Handbücher/Erlässe	nein	ja	teilweise	nein	TZ 21
definierte Prozesse	ja	ja	ja	ja	
Wertgrenzen Vergaben unter 100.000 EUR ¹	ja	ja	ja	nein	
weitergehende Antikorruptionsklauseln in AVB	nein	nein	nein	nein	
verbindliche Regelungen zum Sponsoring					
	nein	teilweise	ja	nein	TZ 22
Lobbying					
spezifische Informationen der Funktionsträgerinnen und –träger	nein	nein	nein	nein	TZ 23
Umgang mit Journalistinnen und Journalisten/Medien („Journalistenreisen“)					
Kriterien für Auswahl festgelegt	nein	nein	ja	nein	TZ 24
Refundierung durch die Journalistin oder den Journalisten/das Medium	nein	nein	teilweise	nein	
Beteiligungsmanagement					
strategische Vorgaben hinsichtlich Korruptionsprävention	nein	nein	keine Beteiligungen	nein	TZ 25

¹ im Sinne des § 41 BVergG exkl. USt

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Im Zusammenhang mit dem Verbot der Geschenkkannahme sowie der Nebenbeschäftigung zeigte sich, dass lediglich im BKA zusätzliche Maßnahmen (Melde- bzw. Genehmigungsformulare) in Kraft waren, ein strukturiertes Monitoring über den Vollzug der Regelungen zur Nebenbeschäftigung durch die nachgeordneten Dienstbehörden führte wiederum nur das BMI durch. Im BMI waren Erlässe zum Thema Nebenbeschäftigung in Kraft, 2016 wurde auch eine entsprechende Verordnung kundgemacht.

Im Bereich der Personalmaßnahmen setzten alle überprüften Bundesministerien den Schwerpunkt darin, das Thema Korruptionsprävention in die Grundausbildung und — auch bedingt durch die Gebarungsüberprüfung des RH — ins jährliche Mitarbeitergespräch zu integrieren. Bestrebungen, eine verpflichtende Führungskräfteausbildung zu etablieren, die auch das Thema Korruptionsprävention berücksichtigte, bestanden im BMB.

Im Vergabe- und Beschaffungswesen waren lediglich im BMB konsolidierte Handbücher bzw. Erlässe für die verantwortlichen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger vorhanden. Wertgrenzen für Vergaben unter 100.000 EUR bestanden in allen überprüften Bundesministerien außer im BMLFUW. Kein Ressort hatte über das Verbot der Vorteilsannahme hinausgehende Klauseln betreffend Einhaltung bestimmter Korruptionspräventionsstandards (bspw. Hinweis auf allgemeine und besondere Verhaltensstandards des Ressorts) in seine Allgemeinen Vertragsbedingungen aufgenommen.

Verbindliche Regelungen zum (Verwaltungs-)Sponsoring bestanden nur im BMI bzw. teilweise im BMB, im BKA und im BMLFUW fehlten sie gänzlich. Keines der überprüften Bundesministerien setzte spezifische Informationsmaßnahmen gegenüber seinen Funktionsträgerinnen und -trägern zum Thema Lobbying.

Lediglich im BMI waren Kriterien für die Auswahl jener Medien bzw. Journalistinnen und Journalisten, welche die Bundesministerin bzw. den Bundesminister sowie Staatssekretärinnen und Staatssekretäre auf ihren Dienstreisen begleiteten, festgelegt.

Weder im BKA noch im BMB oder im BMLFUW wurden bei Mehrheitsbeteiligungen strategische Vorgaben hinsichtlich Korruptionsprävention gemacht.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Verbot der Geschenkkannahme

8

(1) Für das in den überprüften Bundesministerien beschäftigte Personal kamen die einschlägigen korruptionsstrafrechtlichen und dienstrechtlichen Bestimmungen¹² zur Anwendung. Diese verfügten grundsätzliche Annahmeverbote von Geschenken sowohl im Zusammenhang mit konkreten Amtsgeschäften als auch bloß im Hinblick auf die amtliche Stellung. Darüber hinaus war seit 2012 der Umgang mit Ehrengeschenken¹³ besonders geregelt: Diese waren der Dienstbehörde zu melden, von dieser zu vereinnahmen und zu veräußern, wobei die Erlöse für Wohlfahrtszwecke zugunsten der Bediensteten oder sonstiger karitativer Zwecke zu verwenden waren.¹⁴

(2) Seit dem KorrStrÄG 2012 war die Annahme von Vorteilen¹⁵ (im Zusammenhang mit pflichtgemäßen Amtshandlungen), die im Rahmen von Veranstaltungen gewährt werden, an deren Teilnahme ein amtliches Interesse besteht, strafrechtlich unproblematisch. Das amtliche Interesse konnte aus Sicht der Bediensteten bei Erteilung eines Dienstauftrags zur Teilnahme angenommen werden. Dieses umfasste jedoch nur jene Vorteile, die üblicherweise im Rahmen solcher Veranstaltungen gewährt werden (z.B. Buffet, Übernachtung, übliches Sozialprogramm).

Angesichts dieser gesetzlichen Rahmenbedingungen erachtete der RH neben transparenten und eindeutigen Melde- bzw. Genehmigungsprozessen, insbesondere auch im Hinblick auf die Annahme von Vorteilen im Rahmen von Veranstaltungen (bspw. zur Prüfung der Angemessenheit der gewährten Vorteile) und von Ehrengeschenken, auch die aktive Unterstützung der Bediensteten, bspw. durch bereitgestellte Musterschreiben für die Ablehnung und Rücksendung angebotener bzw. bereits übermittelter Vorteile, als wesentlich. Dies vor allem, um verbotene Annahmen zu vermeiden, die auch aufgrund mangelnder Aufklärung unbeabsichtigt erfolgen können.

Die folgende Tabelle stellt einen Überblick über den Regelungsbestand im Zusammenhang mit dem Verbot der Geschenkkannahme und den Ehrengeschenken in den überprüften Bundesministerien dar:

¹² insbesondere §§ 304 bis 307b StGB und §§ 43 und 59 BDG 1979

¹³ Gemäß § 59 Abs. 3 BDG 1979 (in der mit der Dienstrechts-Novelle 2011, BGBl. I Nr. 140/2011, am 1. Jänner 2012 in Kraft getretenen Fassung) waren Ehrengeschenke Gegenstände, die der Beamtin oder dem Beamten von Staaten, öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Traditionsinstitutionen für Verdienste oder aus Courtoisie übergeben worden waren.

¹⁴ Lediglich geringfügige oder symbolische Ehrengeschenke konnten dem Bediensteten zur Nutzung überlassen werden.

¹⁵ Der strafrechtliche Begriff des Vorteils umfasste materielle und immaterielle Besserstellungen, auf die kein rechtlich begründeter Anspruch bestand.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Tabelle 5: Verbot der Geschenkkannahme

Ressort	Melde- und Genehmigungsprozesse	Melde- und Genehmigungsprozesse	Musterschreiben	Ehregeschenke: Anzahl und Erlöse 2012 bis 2015	
	allgemein/Ehregeschenke	Vorteile bei Veranstaltungen			
BKA	ja	nein	nein	27	–
BMB	nein	nein	nein	1	–
BMI	ab 2016	nein	ja	–	–
BMLFUW	nein	nein	nein	0	–

Quellen: BKA; BMB; BMI; BMLFUW

Lediglich im BKA war ein Melde- und Genehmigungsprozess für (Ehren-)Geschenke konkretisiert, im BMI war dieser ab Jänner 2016 ressortweit vorgesehen (siehe [TZ 9](#), [TZ 11](#)). Im BMB und im BMLFUW waren weder Melde- und Genehmigungsprozesse konkretisiert, noch standen Musterschreiben für die Ablehnung und Rücksendung angebotener bzw. bereits übermittelter Vorteile zur Verfügung (siehe [TZ 10](#), [TZ 12](#)). Keines der überprüften Bundesministerien hatte besondere Melde- und Genehmigungsprozesse für die im Rahmen von Veranstaltungen gewährten Vorteile implementiert.

Das BKA vereinnahmte im Überprüfungszeitraum 27 Ehregeschenke, das BMB ein Ehregeschenk. Das BMI hatte keinen Überblick über die Anzahl der vereinnahmten Ehregeschenke, das BMLFUW vereinnahmte kein Ehregeschenk. Kein Ressort nahm die in § 59 BDG 1979 vorgesehene Veräußerung vor.

Bundeskanzleramt

9.1

Neben der Berücksichtigung des Themas Geschenkkannahme im Rahmen der dienstlichen Ausbildung (siehe [TZ 20](#)) bestand im BKA ein schriftlicher Erlass, nach dem angebotene bzw. entgegengenommene (Ehren-)Geschenke mit einem eigenen Formular an die Personalabteilung zu übermitteln waren. Diese hatte den Wert des Geschenks zu beurteilen und das weitere Verfahren durchzuführen. Das BKA teilte dazu mit, dass dieses Verfahren von allen Bediensteten des Ressorts, mit Ausnahme der Bediensteten der Kabinette bzw. politischen Büros, einzuhalten war. Diese konnten die erhaltenen (Ehren-)Geschenke formlos und direkt der Leiterin oder dem Leiter der Präsidialsektion melden. Diese Ausnahme war im Erlass selbst weder angeführt noch begründet. Das BKA begründete diese mit einem bei dieser Bedienstetengruppe generell bestehenden hohen Arbeitsanfall, der eine Auseinandersetzung mit einem Meldeformular unzumutbar mache.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Musterschreiben für die Ablehnung und Rücksendung angebotener bzw. bereits übermittelter Vorteile standen den Bediensteten des BKA nicht zur Verfügung. Besondere Melde- und Genehmigungsprozesse für die im Rahmen von Veranstaltungen gewährten Vorteile waren nicht implementiert. Seit 2012 vereinnahmte das BKA 27 Ehrengeschenke. Veräußerungen fanden keine statt.

9.2

(1) Im BKA bestand zwar ein Verfahren zur Meldung von (Ehren-)Geschenken, der RH kritisierte jedoch, dass dieses nicht ausnahmslos auf alle Bediensteten zur Anwendung kam, sondern Ausnahmen für Bedienstete des Kabinetts bzw. der politischen Büros bestanden. Aus Sicht des RH war auch — schon mangels Nachvollziehbarkeit im entsprechenden Erlass — die Begründung des erhöhten Arbeitsanfalls keine ausreichende sachliche Grundlage für eine differenzierte Behandlung dieser Bedienstetengruppe. Hinsichtlich der potenziellen negativen Auswirkungen einer unsachlichen Differenzierung in Fragen der Anwendbarkeit von Verhaltensregeln, insbesondere im Bereich der Führungskräfte, verwies der RH auf seine Ausführungen zur Vorbildwirkung in [TZ 4](#).

Er empfahl dem BKA daher, die internen Melde- und Genehmigungsprozesse im Zusammenhang mit (Ehren-)Geschenken ausnahmslos auf alle Bediensteten anzuwenden.

(2) Der RH hielt außerdem kritisch fest, dass im BKA keine Musterschreiben für die Ablehnung und Rücksendung angebotener bzw. bereits übermittelter Vorteile zur Verfügung standen und auch keine besonderen Melde- und Genehmigungsprozesse für die im Rahmen von Veranstaltungen gewährten Vorteile implementiert waren.

Er empfahl dem BKA daher, entsprechende Musterschreiben auszuarbeiten und im Intranet zur Verfügung zu stellen, sowie einen Melde- und Genehmigungsprozess für die im Rahmen von Veranstaltungen gewährten Vorteile vorzusehen. Dadurch kann das Risiko verbotener Annahmen, die aufgrund mangelnder Aufklärung unbeabsichtigt erfolgen, vermindert werden.

(3) Der RH kritisierte außerdem, dass das BKA keines der seit 2012 vereinnahmten Ehrengeschenke veräußert hatte. Damit war der Bestimmung des § 59 Abs. 4 BDG 1979, die eine klare Veräußerungspflicht anordnete, aus Sicht des RH nicht Genüge getan.

Der RH empfahl dem BKA daher, die vereinnahmten Ehrengeschenke regelmäßig zu veräußern.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

9.3

(1) Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Anwendung der internen Melde- und Genehmigungsprozesse im Zusammenhang mit (Ehren-)Geschenken auf alle Bediensteten des BKA — einschließlich der Bediensteten der politischen Büros — künftig sichergestellt werde.

(2) Laut der Stellungnahme des BKA befinde sich ein Musterschreiben für die Ablehnung und Rücksendung angebotener bzw. bereits übermittelter Geschenke ebenfalls in Ausarbeitung. Nach Abschluss des Prozesses der Überarbeitung des BKA-Intranets (voraussichtlich Ende 2016) sei dieses Musterschreiben für die Bediensteten des BKA im Intranet verfügbar. Hinsichtlich der Etablierung eines Melde- und Genehmigungsprozesses für im Rahmen von Veranstaltungen gewährte Vorteile verwies das BKA auf seine Ausführungen zu **TZ 6** (Risikoanalyse) und teilte mit, dass die Etablierung eines entsprechend institutionalisierten Prozesses aufgenommen worden sei.

(3) Das BKA teilte außerdem mit, dass ein Großteil der Ehrengeschenke im Jahr 2016 im Zuge einer Tombola unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verlost worden sei. Die Einnahmen aus der Tombola seien dem Verein „Sozialwerk für die Bediensteten des Bundeskanzleramtes“ zur Unterstützung für in eine soziale Notlage geratene Bedienstete zur Verfügung gestellt worden.

Bundesministerium für Bildung

10.1

(1) Neben der Berücksichtigung des Themas Geschenkannahme im Rahmen der dienstlichen Ausbildung (siehe **TZ 20**) bestanden im BMB keine besonderen Melde- bzw. Genehmigungsprozesse für (Ehren-)Geschenke und für die im Rahmen von Veranstaltungen gewährten Vorteile. Musterschreiben für die Ablehnung und Rücksendung angebotener bzw. bereits übermittelter Vorteile standen den Bediensteten des BMB ebenso wenig zur Verfügung.

Seit 2012 vereinnahmte das BMB ein Ehrengeschenk, dieses wurde jedoch nicht veräußert.

(2) Um die Abhaltung von Wintersportwochen an den Schulen zu fördern, wurden bis 2012 Lehrpersonen als Multiplikatoren der Tourismuswirtschaft (über eine eigens dafür eingerichtete Plattform „Netzwerk Winter“) unter den Titeln „Kennengelernte von Schitourismusregionen“ oder „Studienreise“ Vergünstigungen, wie Wochenend-Liftfreikarten, kostenlose Nächtigungen und/oder eine kostenlose Beistellung der Schiausrüstung, angeboten. Nach entsprechenden Presseberichten untersagte das BMB die Annahme solcher Angebote im Jänner 2013 mittels Erlass, obwohl es bereits seit 2010 Kenntnis davon hatte. Im Erlass führte das BMB aus,

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

dass jedenfalls die Annahme von „Wochenend–Gratis–Schikarten und/oder die kostenlose Unterbringung für die Dauer des Skiwochenendes und gegebenenfalls die Beistellung verbilligter oder kostenloser Schiausausrüstung“ dienstrechtlich verboten sei. Außerdem lege nach dem Erlass bereits „die erkennbare Absicht der Förderung der „Meinungsbildung“ durch die Vorteilsgeberin oder den Vorteilsgeber nahe, dass eine Annahme nicht im Einklang mit den Dienstpflichten steht“. Es führte weiters an, dass „nach Ansicht des Bundeskanzleramts selbst eine zum Kennenlernen eines Schigebietes zur Verfügung gestellte Gratistageskarte problematisch“ sei. In weiterer Folge vertrat das BMB die Ansicht, dass „anlässlich eines von der Schule zur Erkundung der Schiregion erteilten Dienstreiseauftrags der Schule die Liftkarten gratis zur Verfügung gestellt werden könnten“. Diese Ansicht wurde durch das Netzwerk Winter dahingehend ausgelegt, dass „Lehrer, die 2013/2014 Wintersportwochen organisieren und/oder begleiten, weiterhin zwei Gratis–Testtage nutzen dürfen, wenn diese von der Direktion als Dienstreise genehmigt werden, um damit das für Wintersportwochen bereits ausgewählte Schigebiet vorab besser kennen zu lernen“. Eine darauf folgende Anzeige eines Schuldirektors bei der Staatsanwaltschaft hatte die Beendigung dieser Aktion zur Folge. Stattdessen genehmigte das BMB — entgegen dem Wortlaut des eigenen Erlasses — für die in Frage kommenden Lehrpersonen einen über das Netzwerk Winter im Dezember 2015 verteilten „Meinungsbildnerrabatt“ in Höhe von 40 % für Schiausrüstung.

10.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass im BMB weder klar definierte Melde– bzw. Genehmigungsprozesse für den Umgang mit (Ehren–)Geschenken und mit den im Rahmen von Veranstaltungen gewährten Vorteilen bestanden, noch dass Musterschreiben für die Ablehnung und Rücksendung angebotener bzw. bereits übermittelter Vorteile zur Verfügung standen.

Er empfahl dem BMB daher, entsprechende Melde– und Genehmigungsprozesse vorzusehen, Musterschreiben auszuarbeiten und den Bediensteten im Intranet zur Verfügung zu stellen. Dadurch kann das Risiko verbotener Annahmen, die aufgrund mangelnder Aufklärung erfolgen, vermindert werden. Dabei wäre auch die Personalstruktur (siehe **TZ 28**) des Ressorts zu berücksichtigen und die Anwendbarkeit der Melde– und Genehmigungsprozesse auf und die Nutzbarkeit der Musterschreiben für alle Bedienstetengruppen sicherzustellen.

Der RH kritisierte außerdem, dass das BMB seit 2012 lediglich ein Ehrengeschenk vereinnahmt hatte. Damit war der Bestimmung des § 59 Abs. 4 BDG 1979, die klare Melde–, Vereinnahmungs– und Veräußerungspflichten anordnete, aus Sicht des RH nicht Genüge getan.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Der RH empfahl dem BMB daher, seinen Bediensteten die einschlägigen Regelungen zur Kenntnis zu bringen und die Einhaltung der darin angeordneten Pflichten sicherzustellen.

(2) Aus Sicht des RH stellte die beschriebene Praxis des Netzwerks Winter zwischen 2010 und 2015 eine erhebliche Gefahr für die Objektivität und Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der verantwortlichen Lehrpersonen dar. Der RH kritisierte daher, dass das BMB — trotz Kenntnis der Sachlage seit 2010 — erst im Jänner 2013 und erst nach medialer Berichterstattung mit einem Erlass reagierte. Der RH kritisierte außerdem, dass das BMB einen bis zum Dezember 2015 verteilten „Meinungsbildnerrabatt“ genehmigte. Diese Genehmigung erfolgte entgegen dem Wortlaut des eigenen Erlasses vom Jänner 2013, dass bereits jede „Absicht der Förderung der Meinungsbildung“ problematisch sei. Damit bezog das BMB aus Sicht des RH weder zeitgerecht noch mit ausreichender inhaltlicher Klarheit Stellung, was letztlich auch die Fortführung bzw. Anpassung der Praxis des Netzwerks Winter bis ins Jahr 2015 ermöglichte.

Er empfahl dem BMB daher, die geltenden Verhaltensregeln klar und eindeutig gegenüber den Bediensteten des Ressorts und auch Dritten zu kommunizieren und Verletzungen entsprechend zu sanktionieren. Hinsichtlich der potenziellen negativen Auswirkungen einer derartigen Vorgehensweise auf die Antikorruptionskultur einer Organisation verwies der RH außerdem auf seine Ausführungen in **TZ 4**.

10.3 Das BMB teilte mit, dass die Interne Revision derzeit an einem Musterschreiben für die Ablehnung und Rücksendung angebotener bzw. bereits übermittelter Vorteile arbeite. Es teilte außerdem mit, dass die geltenden Verhaltensregeln und insbesondere die Regelungen zu Ehrengeschenken künftig den Bediensteten des Ressorts bzw. Dritten über den ressortspezifischen Verhaltenskodex (**TZ 18**), die Ausbildungsmaßnahmen (**TZ 20**) sowie den überarbeiteten Intranet- bzw. Internet-Auftritt (**TZ 31**) kommuniziert würden.

Bundesministerium für Inneres

11.1 Neben der Berücksichtigung des Themas Geschenkannahme im Rahmen der dienstlichen Ausbildung thematisierte auch der Verhaltenskodex des BMI das Thema Geschenkannahme (siehe **TZ 18**, **TZ 20**). Ansonsten bestanden im BMI bis 2015 keine besonderen Melde- bzw. Genehmigungsprozesse für Geschenke. Lediglich im BAK wurden Ehrengeschenke mittels eines Standardformulars erfasst und der Personalabteilung in der Zentralstelle gemeldet. Im Intranet standen den Bediensteten Musterschreiben für die Rücksendung angebotener bzw. bereits übermittelter Vorteile zur Verfügung. Besondere Melde- und Genehmigungsprozesse für die im Rahmen von Veranstaltungen gewährten Vorteile waren nicht implemen-

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

tiert, jedoch konnte der CCO in diesen Angelegenheiten im Vorfeld kontaktiert werden.

Im Jänner 2016 führte das BMI für das gesamte Ressort die standardisierte Meldung von Ehrengeschenken über ein im Intranet zur Verfügung gestelltes Formular ein.

Das BMI verfügte über keinen Überblick über die seit 2012 vereinnahmten Ehrengeschenke. Es fanden keine Veräußerungen statt.

11.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass im BMI keine besonderen Melde- und Genehmigungsprozesse für die im Rahmen von Veranstaltungen gewährten Vorteile implementiert waren.

Er empfahl dem BMI daher, einen Melde- und Genehmigungsprozess für solche Vorteile vorzusehen. Dadurch kann das Risiko verbotener Annahmen, die aufgrund mangelnder Aufklärung unbeabsichtigt erfolgen, vermindert werden.

(2) Der RH anerkannte, dass das BMI das Thema Geschenkkannahme in seinem Verhaltenskodex thematisierte. Er hielt jedoch kritisch fest, dass die Meldung von (Ehren-)Geschenken, mit Ausnahme des BAK, bis Ende 2015 und damit — gemessen am Inkrafttreten des § 59 BDG 1979 — vier Jahre nicht standardisiert und erst seit Jänner 2016 in einem definierten Prozess erfolgte.

Der RH kritisierte außerdem, dass das BMI über keinen Überblick über die seit 2012 vereinnahmten Ehrengeschenke verfügte und darüber hinaus kein einziges davon veräußert hatte. Damit war der Bestimmung des § 59 Abs. 4 BDG 1979, die eine klare Veräußerungspflicht anordnete, aus Sicht des RH nicht Genüge getan.

Der RH empfahl dem BMI daher, die vereinnahmten Ehrengeschenke regelmäßig zu veräußern.

11.3

Das BMI merkte dazu an, dass es sich bei einem Großteil der Ehrengeschenke, die der Dienstbehörde im Wege des nunmehr standardisierten Genehmigungsprozesses gemeldet würden, um solche handle, die einen bloß geringfügigen oder lediglich symbolischen Wert im Sinne des § 59 Abs. 5 BDG 1979 aufweisen würden. In der Regel werde diesbezüglich ein Antrag gestellt, das jeweilige Ehrengeschenk zu Repräsentationszwecken in den jeweiligen Organisationseinheiten (in Vitrinen, etc.) ausstellen zu dürfen, während die persönliche Nutzung nur in Ausnahmefällen beantragt werde (unter 15 %).

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Hingegen komme es vergleichsweise selten vor, dass die Dienstbehörde Ehrengeschenke, welche die gesetzlich festgelegte Wertgrenze überschreiten (gegebenenfalls nach Untersagung der beantragten Überlassung), zu Verwertungszwecken zu vereinnahmen habe. So seien im Jahr 2016 beispielsweise bisher insgesamt sechs Ehrengeschenke (fünf im Rahmen derselben internationalen Veranstaltung im Juli 2016 an Bedienstete des BMI vergebene, identische Armbanduhren, ein Wandteppich) aufgrund ihres Wertes in Verwahrung zu nehmen gewesen. Diese Ehrengeschenke würden einer Veräußerung zugeführt, wobei der Erlös gemäß der Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Verwendung von Erlösen veräußerter Ehrengeschenke zur Linderung unverschuldeter Notlagen von Bediensteten zu verwenden sei. Vor dem Hintergrund der regelmäßig sehr limitierten Anzahl der zu veräußernden Ehrengeschenke werde diese Vorgangsweise einmal jährlich (am Ende des jeweiligen Jahres) in die Wege geleitet, um den diesbezüglichen Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten.

Außerdem sei durch den CCO bereits eine Evaluierung von Rahmenbedingungen und Möglichkeiten von Melde- und Genehmigungsprozessen für im Rahmen von Veranstaltungen gewährte Vorteile veranlasst worden, um eine Etablierung solcher Prozesse möglichst zeitnah sicherstellen zu können.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

12.1 (1) Das BMLFUW berücksichtigte das Thema Geschenkannahme im Rahmen der dienstlichen Ausbildung (siehe [TZ 20](#)). Ansonsten bestanden keine besonderen Melde- bzw. Genehmigungsprozesse für (Ehren-)Geschenke und für die im Rahmen von Veranstaltungen gewährten Vorteile. Musterschreiben für die Ablehnung und Rücksendung angebotener bzw. bereits übermittelter Vorteile standen den Bediensteten des BMLFUW ebenso wenig zur Verfügung.

(2) Seit 2012 vereinnahmte das BMLFUW kein einziges Ehrengeschenk. Dementsprechend fanden auch keine Veräußerungen statt.

12.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass im BMLFUW weder klar definierte Melde- bzw. Genehmigungsprozesse für (Ehren-)Geschenke und für die im Rahmen von Veranstaltungen gewährten Vorteile bestanden, noch Musterschreiben für die Ablehnung und Rücksendung angebotener bzw. bereits übermittelter Vorteile zur Verfügung standen.

Er empfahl dem BMLFUW daher, entsprechende Melde- und Genehmigungsprozesse vorzusehen und Musterschreiben auszuarbeiten und im Intranet zur Verfügung zu stellen. Dadurch kann das Risiko verbotener Annahmen, die aufgrund mangelnder Aufklärung unbeabsichtigt erfolgen, vermindert werden.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

(2) Der RH kritisierte außerdem, dass das BMLFUW seit 2012 kein einziges Ehren- geschenk vereinnahmt hatte. Damit war der Bestimmung des § 59 Abs. 4 BDG 1979, die klare Melde-, Vereinnahmungs- und Veräußerungspflichten anordnete, aus Sicht des RH nicht Genüge getan.

Der RH empfahl dem BMLFUW daher, seinen Bediensteten die einschlägigen Rege- lungen zur Kenntnis zu bringen und die Einhaltung der darin angeordneten Pflich- ten sicherzustellen.

12.3

Das BMLFUW teilte mit, dass ab 2017 Melde- bzw. Genehmigungsprozesse für (Eh- ren-)Geschenke vorgesehen und auch Musterschreiben für die Ablehnung oder Rücksendung von Vorteilen und Geschenken ausgearbeitet und den Bediensteten im Intranet zur Verfügung gestellt wurden. Weiters wurden im Herbst 2016 die einschlägigen Regelungen den Bediensteten im Intranet ausdrücklich zur Kenntnis gebracht.

Nebenbeschäftigungen

13.1

(1) Auch nebenberufliche Aktivitäten können Interessenkonflikte nach sich ziehen, vor allem in jenen Fällen, in denen potenzielle Überschneidungen zwischen dienst- licher und nebenberuflicher Aktivität zu befürchten sind. Für das in den überprüf- ten Bundesministerien beschäftigte Personal kam in diesem Zusammenhang § 56 BDG 1979 zur Anwendung. Nach dieser Bestimmung durften Bedienstete keine Nebenbeschäftigung ausüben, die sie an der Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben behindert, die Vermutung der Befangenheit hervorruft oder sonstige wesentliche dienstliche Interessen gefährdet. Die Beurteilung der Zulässigkeit einer Nebenbe- schäftigung oblag daher in erster Linie den Bediensteten selbst. Lediglich erwerbs- mäßige Nebenbeschäftigungen¹⁶, Änderungen einer solchen und bestimmte Funk- tionen¹⁷ in auf Gewinn gerichteten juristischen Personen waren bei der Dienstbehörde meldepflichtig. Die Ausübung einer unzulässigen Nebenbeschäfti- gung stellte eine Dienstpflichtverletzung dar. Die Dienstbehörde hatte eine solche daher mittels schriftlicher Weisung zu untersagen und gegen die Bedienstete oder den Bediensteten Disziplinarmaßnahmen zu ergreifen.

§ 56 Abs. 7 BDG 1979 enthielt im Interesse der Rechtssicherheit seit 2010¹⁸ außer- dem eine Ermächtigung der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bun- desministers, jene Nebenbeschäftigungen, die jedenfalls unzulässig waren (z.B.

¹⁶ Als erwerbsmäßig galt eine Nebenbeschäftigung jedenfalls dann, wenn durch sie ein die einkommensteu- errechtliche Veranlagungsgrenze von 730 EUR übersteigendes Einkommen erzielt wurde.

¹⁷ Dies waren Tätigkeiten im Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder einem sonstigen Organ einer auf Gewinn gerichteten juristischen Person (§ 56 Abs. 5 BDG 1979).

¹⁸ eingeführt durch die 2. Dienstrechts-Novelle 2009, BGBl. I Nr. 153/2009

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Tätigkeiten von Exekutivbediensteten in den Bereichen Personenschutz und Portierdienste bzw. als Berufsdetektiv), mittels Verordnung festzulegen.

(2) Der RH erachtete die Festlegung klarer Zuständigkeiten zur Entgegennahme von Meldungen und Beurteilung von Nebenbeschäftigungen, die Nutzung standardisierter Vorlagen und ein angemessenes Monitoring der den nachgeordneten Dienstbehörden gemeldeten Nebenbeschäftigungen als wesentlich im Umgang mit Nebenbeschäftigungen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Regelungsbestand im Zusammenhang mit Nebenbeschäftigungen in den überprüften Bundesministerien:

Tabelle 6: Regelungsbestand Nebenbeschäftigungen

Ressort	Zuständigkeit festgelegt	standardisierte Vorlagen zur Meldung	Monitoring nachgeordneter Dienstbehörden
BKA	ja	ja	nein
BMB	ja	nein	nein
BMI	ja	nein	ja
BMLFUW	ja	nein	keine nachgeordnete Dienststelle

Quellen: BKA; BMB; BMI; BMLFUW

In allen überprüften Ressorts war eine Zuständigkeit für die Meldung von Nebenbeschäftigungen und die Beurteilung ihrer Zulässigkeit (gesetzlich) verankert. Lediglich im BKA waren von den Bediensteten standardisierte Vorlagen für die Meldung von Nebenbeschäftigungen zu verwenden. Das BKA und das BMB führten kein strukturiertes Monitoring der den nachgeordneten Dienstbehörden¹⁹ gemeldeten Nebenbeschäftigungen durch.

(3) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die in den Zentralstellen der überprüften Bundesministerien zwischen 2010 und 2015 gemeldeten Nebenbeschäftigungen in Relation zum Personalstand und zur Anzahl der Führungskräfte²⁰ (jeweils zum Stichtag 31. Dezember 2015):

¹⁹ Im Wirkungsbereich des BMLFUW bestanden keine nachgeordneten Dienstbehörden.

²⁰ Unter Führungskräften verstand der RH Sektions-, Gruppen-, Abteilungs- und Referatsleiterinnen und -leiter.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Tabelle 7: Nebenbeschäftigungen 2010 bis 2015

Ressort	VBÄ Zentralstelle	Meldungen Zentralstelle	Anteil	Führungskräfte Zentralstelle	Meldungen Führungskräfte	Anteil
BKA	906	153	17 %	107	45	42 %
BMB	604	37	6 %	102	13	13 %
BMI	2.343	356	15 %	176	31	18 %
BMLFUW	848	81	10 %	94	5	5 %

Quellen: BKA; BMB; BMI; BMLFUW

Der Anteil der von Bediensteten der Zentralstelle in den Jahren 2010 bis 2015 gemeldeten Nebenbeschäftigungen betrug in Relation zum Personalstand zwischen 6 % (BMB) und 17 % (BKA). Bezogen auf die Führungskräfte der Zentralstelle zeigten sich stärkere Unterschiede unter den Ressorts: Lediglich 5 % der Führungskräfte des BMLFUW hatten zwischen 2010 bis 2015 eine Nebenbeschäftigung gemeldet, im BMI betrug dieser Anteil bereits 18 %, im BKA 42 %.

13.2

Der RH hielt fest, dass die Beurteilung der Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen in erster Linie den Bediensteten selbst oblag, dass lediglich erwerbsmäßige Nebenbeschäftigungen zu melden waren und dass diese auch ohne eine Genehmigung vorab durch die Dienstbehörde ausgeübt werden durften. Dies barg nach Ansicht des RH die Gefahr der unbeabsichtigten Ausübung einer unzulässigen Nebenbeschäftigung aufgrund mangelnder Aufklärung. Die Ausübung einer unzulässigen Nebenbeschäftigung führte jedenfalls zur Einleitung disziplinarrechtlicher Maßnahmen durch die Dienstbehörde. Eine Genehmigungspflicht wäre aus Sicht des RH geeignet, diesen potenziellen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, und würde außerdem zur dienstnehmer- und dienstgeberseitigen Rechtssicherheit beitragen.²¹

Der RH empfahl dem BKA daher, eine Regierungsvorlage vorzubereiten, die einen Genehmigungsvorbehalt für die Ausübung bestimmter Nebenbeschäftigungen vorsieht. Dabei wären jedenfalls Nebenbeschäftigungen, mit denen ein Einkommen erzielt werden soll, ab einer zu bestimmenden Betragsgrenze²² sowie Funktionen in auf Gewinn gerichteten juristischen Personen vom Genehmigungsvorbehalt zu erfassen.

²¹ Dies empfahl der RH bereits am Beispiel vom Land Oberösterreich als Good Example in seinem Bericht „Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten“, Reihe Bund 2012/2.

²² Derzeit sind erwerbsmäßige Nebenbeschäftigungen ab dem Überschreiten der einkommensteuerrechtlichen Zuverdienstgrenze (730 EUR im Jahr) meldepflichtig (vgl. dazu § 56 Abs. 3 BDG 1979 und VwGH 29.06.1988, 87/09/0057).

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

13.3

(1) Das BKA entgegnete, dass aus seiner Sicht keine wie vom RH beschriebene Gefahr in Bezug auf Nebenbeschäftigungen bestehe, da im Rahmen der Ausbildung entsprechend geschult, sensibilisiert und auf die Problematik hingewiesen werde. Daher könne mit der bestehenden Regelung bezüglich Nebenbeschäftigung das Auslangen gefunden werden.

(2) Das BMI teilte die Ansicht des RH, dass der Nichtuntersagungsgrundsatz auf neuer dienstrechtlicher Basis durch einen Genehmigungsvorbehalt für Nebenbeschäftigungen ersetzt werden sollte.

13.4

Der RH anerkannte den Standpunkt des BKA, dass Ausbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen jedenfalls geeignet seien, das Risiko der Ausübung unzulässiger Nebenbeschäftigungen zu reduzieren. Er war jedoch auch der Ansicht, dass daneben auch weitere Maßnahmen zur möglichst vollständigen Reduktion dieses Risikos erwogen werden sollten. In Anbetracht des durch notwendige Disziplinarmaßnahmen verursachten (potenziellen) Verwaltungsaufwands und der dadurch möglichen Erhöhung der Rechtssicherheit sowohl auf Dienstgeber- als auch auf Dienstnehmerseite erschien dem RH die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts (insbesondere für jene Nebenbeschäftigungen, die bereits nach der geltenden Rechtslage zu melden und folglich auch von der Dienstbehörde auf ihre Zulässigkeit hin zu beurteilen sind) als eine dazu besonders geeignete Maßnahme. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Bundeskanzleramt

14.1

(1) Im Ressortbereich des BKA waren erwerbsmäßige Nebenbeschäftigungen an die jeweils zuständige Dienstbehörde zu melden. Die Personalabteilung der Zentralstelle des BKA übte die Dienstbehördenfunktion für die Zentralstelle und mehrere nachgeordnete Dienststellen²³ aus. Das Bundesverwaltungsgericht war hinsichtlich der dort beschäftigten Verwaltungsbediensteten Dienstbehörde und in dieser Funktion dem BKA nachgeordnet. Ebenso waren die bei den ausgegliederten Rechtsträgern eingerichteten Ämter²⁴ Dienstbehörden für die dort (noch) beschäftigten Bundesbeamtinnen und –beamten sowie dem BKA nachgeordnet.

Bedienstete der Zentralstelle und der nachgeordneten Dienststellen meldeten ihre erwerbsmäßigen Nebenbeschäftigungen im Dienstweg mittels standardisierter Vorlage an die Personalabteilung der Zentralstelle. Die abschließende Beurteilung

²³ Österreichisches Staatsarchiv, Bundesdenkmalamt, Hofmusikkapelle, Anwaltschaft für Gleichbehandlung, Ständige Vertretung bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

²⁴ Amt des Österreichischen Statistischen Zentralamtes, Amt der Bundestheater, Amt der Österreichischen Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

der Zulässigkeit der Nebenbeschäftigung und die Enderledigung samt Information der Bediensteten oblag damit der Personalabteilung der Zentralstelle. Das Bundesdenkmalamt beurteilte jedoch selbst die Nebenbeschäftigungen von Bediensteten und informierte die Personalabteilung des BKA im Nachhinein — nach Erledigung gegenüber den Bediensteten.

(2) Verwaltungsbedienstete des Bundesverwaltungsgerichts meldeten ihre Nebenbeschäftigungen der Präsidentin oder dem Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, Bundesbeamtinnen und –beamte, die bei den ausgegliederten Rechtsträgern beschäftigt waren, meldeten diese dem Amt des jeweiligen Rechtsträgers. Diesen oblag in ihrer Eigenschaft als Dienstbehörde die abschließende Beurteilung der Zulässigkeit der Nebenbeschäftigung. Das BKA führte in seiner Eigenschaft als oberste Dienstbehörde kein strukturiertes Monitoring über den Vollzug der Regelungen zur Nebenbeschäftigung durch die nachgeordneten Dienstbehörden durch.

14.2

(1) Der RH kritisierte, dass im BKA keine einheitlichen Prozesse zur Behandlung meldepflichtiger Nebenbeschäftigungen bestanden. Es war zwar eine Zuständigkeit zur Meldung von Nebenbeschäftigungen durch Bedienstete festgelegt. Meldungen von Bediensteten des Bundesdenkmalamts erledigte jedoch nicht die eigentlich als Dienstbehörde zuständige Personalabteilung des BKA, sondern das Bundesdenkmalamt selbst gegenüber den Bediensteten. Somit wurde aus Sicht des RH eine Stelle tätig, die mangels Dienstbehördeneigenschaft für derartige Erledigungen eigentlich nicht zuständig war. Darüber hinaus barg diese Vorgehensweise — vor allem im Falle unterschiedlicher Rechtsansichten des Bundesdenkmalamts und des BKA — auch das Risiko, disziplinarrechtliche Maßnahmen zu erschweren.

Der RH empfahl dem BKA daher, die Enderledigung von Nebenbeschäftigungsmeldungen (auch gegenüber den Bediensteten des Bundesdenkmalamts) einheitlich zu behandeln und durch die Personalabteilung der Zentralstelle als zuständige Dienstbehörde vorzunehmen.

(2) Der RH hielt außerdem kritisch fest, dass das BKA in seiner Eigenschaft als oberste Dienstbehörde kein strukturiertes Monitoring über den Vollzug der Regelungen zur Nebenbeschäftigung durch die nachgeordneten Dienstbehörden durchführte. Es verfügte damit über keinen regelmäßig aktualisierten Gesamtüberblick über die entsprechende Vollzugspraxis der nachgeordneten Dienstbehörden.

Der RH empfahl dem BKA daher, regelmäßig die von den nachgeordneten Dienstbehörden gemeldeten bzw. genehmigten Nebenbeschäftigungen abzufragen und einen einheitlichen Vollzug der entsprechenden Bestimmungen sicherzustellen.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

14.3

(1) Bezüglich der Erledigung von Nebenbeschäftigungsmeldungen der Bediensteten des Bundesdenkmalamts hielt das BKA fest, dass die Übertragung der entsprechenden Zuständigkeit an das Präsidium des Bundesdenkmalamts erfolgt sei, da es aufgrund des spezifischen Tätigkeitsbereichs der Expertise des dortigen Personalreferats bedurft habe. Nach einem Beobachtungszeitraum von einem halben Jahr sei es daher für sinnvoll und vertretbar erachtet worden, die Kompetenz zur abschließenden Bearbeitung und Ablage der Meldungen von Nebenbeschäftigungen von Bediensteten des Bundesdenkmalamts gemäß § 56 BDG 1979, sofern diese nicht dem Präsidium des BKA zur Genehmigung vorzulegen sind, an das Präsidium des Bundesdenkmalamts zu übertragen. Von der Zuständigkeitsübertragung an das Präsidium des Bundesdenkmalamts ausdrücklich ausgenommen gewesen seien dabei die Genehmigung von Nebentätigkeiten bzw. Nebenbeschäftigungen gemäß § 37 Abs. 3 und § 56 Abs. 4 BDG 1979 sowie Fälle, in denen aus Sicht des Bundesdenkmalamts aus besonderen Gründen eine Veranlassung zur Vorlage an die Zentralleitung bestehe. Auch sei jeder Akt der Zentralleitung des BKA zur Kenntnis vorzuschreiben gewesen, um eine nachprüfende Kontrolle sicherzustellen. Das BKA sagte eine Änderung des Meldeprozesses dahingehend zu, dass künftig die Genehmigung bzw. Untersagung der Nebenbeschäftigung der Personalabteilung unter Berücksichtigung einer begründeten Empfehlung des Personalreferats des Bundesdenkmalamts obliegen solle.

(2) Das BKA teilte außerdem mit, dass sich ein Prozess zur regelmäßigen (jährlichen) Abfrage der Nebenbeschäftigungen in der Implementierungsphase befinde.

14.4

(1) Der RH hielt gegenüber dem BKA erneut fest, dass das Bundesdenkmalamt mangels Dienstbehördeneigenschaft nicht für die Enderledigung einer Nebenbeschäftigungsmeldung zuständig war. Auch bestand aus Sicht des RH keine gesetzliche Grundlage für die vom BKA vorgenommene Zuständigkeitsübertragung an das Bundesdenkmalamt²⁵. Er wies außerdem darauf hin, dass die Zuständigkeit der Personalabteilung der Zentralstelle nicht nur die Genehmigung bzw. Untersagung von Nebenbeschäftigungen, sondern die Enderledigung (bspw. die dienstgeberseitige Kenntnisnahme der Meldung) ausnahmslos aller Meldungen gegenüber den Bediensteten des Bundesdenkmalamts umfassen sollte.

(2) Der RH anerkannte die vom BKA in Aussicht genommene regelmäßige (jährliche) Abfrage der Nebenbeschäftigungen sowie die Änderung des Meldeprozesses.

²⁵ Insbesondere enthielten weder das Dienstrechtsverfahrensgesetz 1984 noch die entsprechenden Verordnungen (z.B. die Dienstrechtsverfahrensverordnung 1981) entsprechende Regelungen bzw. Ermächtigungen.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Bundesministerium für Bildung

15.1

(1) Im Ressortbereich des BMB waren erwerbsmäßige Nebenbeschäftigungen an die jeweils zuständige Dienstbehörde zu melden. Für Bundeslehrpersonen und Verwaltungsbedienstete der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien waren diese die zuständigen (nachgeordneten) Dienstbehörden.²⁶ Für diese Bediensteten-Gruppen waren in der Zentralstelle des BMB die Abteilungen III/3, III/4 und III/5 als oberste Dienstbehörde zuständig. Die Abteilungen III/2 und III/4 sowie die Abteilung Präz. 1 waren außerdem für die Bediensteten der Bildungsanstalten, der Pädagogischen Hochschulen und der Zentralstelle als Dienstbehörde zuständig.

(2) Für die Meldung von Nebenbeschäftigungen durch Bedienstete standen keine ressortweit standardisierten Vorlagen in Verwendung. Das BMB führte in seiner Eigenschaft als oberste Dienstbehörde kein strukturiertes Monitoring über den Vollzug der Regelungen zur Nebenbeschäftigung durch die nachgeordneten Dienstbehörden durch. Von der Verordnungsermächtigung des § 56 Abs. 7 BDG 1979, durch die der Bundesminister festlegen kann, welche Nebenbeschäftigungen unzulässig sind, machte das BMB keinen Gebrauch.

15.2

(1) Der RH hielt fest, dass das BMB zwar die Zuständigkeiten zur Meldung von Nebenbeschäftigungen durch Bedienstete festgelegt hatte, diese jedoch alleine in der Zentralstelle auf insgesamt drei Abteilungen aufgeteilt waren. Der RH kritisierte, dass im BMB keine ressortweit standardisierten Vorlagen in Verwendung waren. Solche Vorlagen tragen aus Sicht des RH wesentlich zur Information der Bediensteten und zur Erleichterung der Beurteilung durch die zuständigen Dienstbehörden bei, insbesondere bei Aufteilung der Agenden auf mehrere Abteilungen.

Der RH empfahl dem BMB, ressortweit standardisierte Vorlagen für die Meldung von Nebenbeschäftigungen einzuführen.

(2) Der RH hielt außerdem kritisch fest, dass das BMB in seiner Eigenschaft als oberste Dienstbehörde kein strukturiertes Monitoring über den Vollzug der Regelungen zur Nebenbeschäftigung durch die nachgeordneten Dienstbehörden durchführte. Es verfügte damit über keinen regelmäßig aktualisierten Gesamtüberblick über die entsprechende Vollzugspraxis der nachgeordneten Dienstbehörden.

Der RH empfahl dem BMB daher, regelmäßig die von den nachgeordneten Dienstbehörden gemeldeten bzw. genehmigten Nebenbeschäftigungen abzufragen und einen einheitlichen Vollzug der entsprechenden Bestimmungen sicherzustellen.

²⁶ Dienstrechtsverfahrens- und Personalstellenverordnung – BMUKK 2007 (DVPV BMUKK 2007), BGBl. II Nr. 374/2007

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

(3) Der RH hielt außerdem kritisch fest, dass das BMB von der Möglichkeit, eine inhaltliche Festlegung jedenfalls unzulässiger Nebenbeschäftigungen im Verordnungswege vorzunehmen, nicht Gebrauch machte, obwohl eine solche Vorgehensweise besonders bei (auf die dienstliche Tätigkeit bezogenen) homogenen Bedienstetengruppen, wie etwa den Lehrpersonen, vorteilhaft wäre. Die Verordnungsform würde aus Sicht des RH zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit und Transparenz beitragen.

Der RH empfahl dem BMB daher, eine Verordnung mit den jedenfalls unzulässigen Nebenbeschäftigungen zu erlassen.

15.3

(1) Das BMB teilte mit, dass Formulare zur Meldung von Nebenbeschäftigungen in Abstimmung mit der internen Revision erarbeitet würden. Im Bereich der Pädagogischen Hochschulen werde für die Meldung von Nebenbeschäftigungen des Verwaltungspersonals derzeit ein von der zuständigen Abteilung des BMB aufgelegtes Formular verwendet. Die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien seien jedoch aufgrund ihrer Behördeneigenschaft berechtigt, eigene und unterschiedliche Formulare zu benutzen.

(2) Das BMB wies weiters darauf hin, dass eine zentrale Abfrage der von den nachgeordneten Dienstbehörden gemeldeten bzw. genehmigten Nebenbeschäftigungen aufgrund der zahlreichen Schulstandorte einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand bedeute, der für andere Ressorts in dieser Form nicht entstehe. Es stelle sich daher die Frage, ob eine regelmäßige, umfassende, zentrale Abfrage zielführend sei und es nicht ressourceneffizientere Möglichkeiten gebe. Das BMB merkte außerdem an, dass im Bereich des Verwaltungspersonals die von den Landesschulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien gemeldeten bzw. genehmigten Nebenbeschäftigungen der (nachträglichen) Vorlagepflicht an das BMB unterlägen. Dies sei auch bei der letzten Tagung der Landesschulratsdirektorinnen und -direktoren im März 2016 in Erinnerung gerufen worden. Ein Rundschreiben an die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien sei in Vorbereitung, um grundsätzlich an Vorlagepflichten an das BMB zu erinnern. Für den Bereich des lehrenden Personals würden von den Pädagogischen Hochschulen erstmals mit Studienjahr 2016/2017 Nebenbeschäftigungsmeldungen bis zum 15. Juli an das BMB eingehen. Da die Pädagogischen Hochschulen keine Dienstbehörden seien, die Genehmigung der Nebenbeschäftigungen durch das BMB (Abteilung III/2) als oberste Dienstbehörde erfolge und daher im Bereich der Pädagogischen Hochschulen ein einheitlicher Vollzug gegeben sei, erschien dem BMB eine regelmäßige Abfrage nicht erforderlich.

(3) Das BMB nahm die Empfehlung des RH, eine Verordnung mit den jedenfalls unzulässigen Nebenbeschäftigungen zu erlassen, zur Kenntnis.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

15.4

(1) Der RH wies das BMB auf die Möglichkeit der Schaffung einheitlicher Vorlagen für das gesamte Personal, für das es (oberste) Dienstbehörde war, hin. Darüber hinaus ist aus Sicht des RH davon auszugehen, dass die Einführung derartiger Vorlagen auch eine Vorbildwirkung auf die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien hinsichtlich des Landeslehrpersonals entfaltet.

(2) Der RH anerkannte die bereits gesetzten Bemühungen des BMB im Zusammenhang mit einem strukturierten Monitoring der Nebenbeschäftigungen. Er wies jedoch darauf hin, dass er die Abfrage der an die nachgeordneten Dienstbehörden gemeldeten bzw. von diesen genehmigten Nebenbeschäftigungen empfohlen hatte. Die Schulstandorte selbst hatten jedoch keine Dienstbehördeneigenschaft. Daher konnte deren Zahl auch keine Auswirkung auf den zu erwartenden Aufwand einer solchen regelmäßigen Abfrage haben. Die entsprechenden Daten hätten vielmehr bereits bei den zuständigen Dienstbehörden (Landesschulräten bzw. Stadtschulrat für Wien) vorhanden sein müssen. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Bundesministerium für Inneres

16.1

(1) Im Ressortbereich des BMI waren erwerbsmäßige Nebenbeschäftigungen an die jeweils zuständige Dienstbehörde zu melden. Die Personalabteilung der Zentralstelle des BMI übte die Dienstbehördenfunktion für die Zentralstelle aus und war oberste Dienstbehörde für die insgesamt elf nachgeordneten Dienstbehörden.²⁷ Im BMI standen insgesamt drei Erlässe aus den Jahren 2007, 2009 und 2015 zu dieser Thematik in Geltung, die neben rechtlichen Ausführungen auch eine Reihe jedenfalls unzulässiger Nebenbeschäftigungen enthielten. Im Laufe der Gebarungsüberprüfung machte das BMI außerdem von der Verordnungsermächtigung des § 56 Abs. 7 BDG 1979 Gebrauch: Am 20. April 2016 wurde die Nebenbeschäftigungsverordnung — Inneres, BGBl. II Nr. 84/2016 kundgemacht.

Für die Meldung von Nebenbeschäftigungen durch Bedienstete waren keine ressortweit einheitlichen Vorlagen in Verwendung.

(2) Die Zentralstelle des BMI führte in ihrer Eigenschaft als oberste Dienstbehörde ein Monitoring über den Vollzug der Regelungen zur Nebenbeschäftigung durch die nachgeordneten Dienstbehörden durch. Diese hatten zweimal im Jahr alle neu gemeldeten Nebenbeschäftigungen an die Zentralstelle zu übermitteln, die eine (weitere) Prüfung der Zulässigkeit der gemeldeten Nebenbeschäftigungen durchführte.

²⁷ neun Landespolizeidirektionen, Bildungszentrum Traiskirchen, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

16.2

(1) Im BMI bestanden sowohl Zuständigkeiten für die Meldung von Nebenbeschäftigungen durch Bedienstete als auch definierte Prozesse für das Monitoring über den entsprechenden Vollzug durch die nachgeordneten Dienstbehörden. Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass für diese Meldungen keine ressortweit standardisierten Vorlagen in Verwendung standen. Solche Vorlagen tragen aus Sicht des RH wesentlich zur Information der Bediensteten und zur Erleichterung der Beurteilung durch die zuständigen Dienstbehörden bei.

Der RH empfahl dem BMI daher die Einführung ressortweit standardisierter Vorlagen für die Meldung von Nebenbeschäftigungen.

(2) Der RH anerkannte außerdem, dass das BMI die Empfehlung des RH, eine inhaltliche Festlegung unzulässiger Nebenbeschäftigungen im Verordnungswege vorzunehmen, umsetzte. Dies führte aus Sicht des RH zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit und Transparenz in diesem Bereich.

16.3

Das BMI sah in einer formularartig ressortweit vorgegebenen und formalisierten Nebenbeschäftigungsmeldung nur beschränkten Nutzen, weil sich hierbei durch das besonders breite Aufgabenspektrum des Ressorts nicht alle vielleicht für die betreffende Dienststelle relevanten Informationen über eine Nebenbeschäftigung erfassen lassen würden. Exekutivbedienstete, die auf Polizeiinspektionen ihren Dienst versehen, würden im Falle einer Nebenbeschäftigungsaufnahme andere Befangenheitsrisiken als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zentraler oder stark spezialisierter Dienststellen verwirklichen. Diese teilweise stark exponierten Dienststellen würden zusätzliche Informationen — insbesondere anlassbezogene Meldungen des Wechsels von Geschäftspartnern — zur Beurteilung der Fortdauer einer Nebenbeschäftigung benötigen. Wesentlicher Umstand bei Nebenbeschäftigungen sei aus Sicht des BMI, dass die allgemeinen dienstrechtlichen Regelungen in einem ressortspezifischen Rechtsakt auf die jeweiligen Besonderheiten und Bedürfnisse heruntergebrochen würden.

Insgesamt hielt das BMI fest, dass die Empfehlung des RH umgesetzt worden sei, da die Formulare für Meldungen von Nebenbeschäftigungen bereits aufgelegt worden seien und im Intranet zur Verfügung stünden.

16.4

Der RH hielt im Zusammenhang mit der Erarbeitung ressortweit standardisierter Vorlagen für die Meldung von Nebenbeschäftigungen fest, dass auch standardisierte Vorlagen entsprechenden Raum für Adaptierungen bzw. Erweiterungen lassen können, wo diese aus einer risikoorientierten Perspektive (z.B. aus spezifischen organisatorischen oder personellen Gründen) geboten erscheinen.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

17.1 Im Ressortbereich des BMLFUW waren erwerbsmäßige Nebenbeschäftigungen an die Dienstbehörde zu melden. Die Personalabteilung der Zentralstelle des BMLFUW übte die Dienstbehördenfunktion für die Zentralstelle und alle nachgeordneten Dienststellen²⁸ aus. Für die Meldung von Nebenbeschäftigungen durch Bedienstete standen keine ressortweit standardisierten Vorlagen in Verwendung.

17.2 Im BMLFUW bestand zwar eine Zuständigkeit zur Meldung von Nebenbeschäftigungen durch Bedienstete. Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass für solche Meldungen keine ressortweit standardisierten Vorlagen in Verwendung standen. Solche Vorlagen tragen aus Sicht des RH wesentlich zur Information der Bediensteten und zur Erleichterung der Beurteilung durch die zuständigen Dienstbehörden bei.

Der RH empfahl dem BMLFUW daher die Einführung ressortweit standardisierter Vorlagen für die Meldung von Nebenbeschäftigungen.

17.3 Das BMLFUW teilte dazu mit, dass ab 2017 den Bediensteten ressortweit standardisierte Vorlagen für die Meldung von Nebenbeschäftigungen zur Verfügung gestellt würden.

Verhaltenskodex

18.1 (1) Neben dem Vollzug der einschlägigen gesetzlichen Regelungen (Objektivität und Befangenheit, Verbot der Geschenkannahme, Nebenbeschäftigung etc.) erachtete der RH die Erarbeitung von (wertebasierten) Verhaltenskodizes als wirksames Instrument zur Stärkung des Bewusstseins der Bediensteten hinsichtlich jener Grundsätze, an denen sich dienstliches Verhalten und die Aufgabenerfüllung zu orientieren haben.

Unter der Federführung des BKA wurde der österreichische Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention unter dem Titel „Die VerANTWORTung liegt bei mir“ im Jahr 2007 erarbeitet und schließlich im Jahr 2008 mittels eines Rundschreibens veröffentlicht. Dieser Verhaltenskodex erläuterte auf Grundlage der geltenden Rechtslage (Dienstrecht, Strafrecht, ...), wo potenzielle Interessenkonflikte und korruptionsgefährdete Situationen liegen, und machte Führungskräfte und Organisationsverantwortliche auf ihre spezielle Verantwortung im Bereich der Korruptionsprävention aufmerksam.

²⁸ Landwirtschaftliche Bundeslehranstalten, Forstwirtschaftliche Bundeslehranstalten, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Bundesamt für Weinbau, Bundesamt für Wasserwirtschaft, Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung, Bundeskellereiinspektion, Bundesgärten, Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Er war damit primär als ein Instrument der Information und Bewusstseinsstärkung im Hinblick auf Korruptionsprävention konzipiert.

(2) Aufgrund seiner ressort- und gebietskörperschaftsübergreifenden Ausrichtung war der Verhaltenskodex sehr allgemein formuliert, was das BMI zum Anlass nahm, einen ressortspezifischen Verhaltenskodex auszuarbeiten. Dieser erläuterte die im österreichischen Verhaltenskodex angeführten Themenfelder (Allgemeine Verhaltenspflichten und rechtskonforme Aufgabenerfüllung, Amtsverschwiegenheit, Befangenheit, Geschenke und sonstige Vorteile, Nebenbeschäftigung) im Zusammenhang mit den Spezifika des Ressorts und erreichte so einen höheren Detaillierungsgrad als der österreichische Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention.

Das BKA, das BMB und das BMLFUW waren in Bezug auf ihre Aufgaben sehr spezifisch: Das BKA sah seine Kernaufgaben überwiegend in der strategischen Steuerung, Koordination und Repräsentation; das BMB im gesamten Schulwesen (von der Volksschule bis zu höheren Schulen), der Lehrkräfteausbildung, der Erwachsenenbildung sowie der Gleichstellung von Frauen und Männern; und das BMLFUW im Schutz der Lebensumwelt und der Sicherung qualitativ hochwertiger und leistbarer Lebensmittel. Die drei Ressorts teilten in diesem Zusammenhang mit, dass sie keine ressortspezifischen Verhaltenskodizes erarbeiteten, weil sie den österreichischen Verhaltenskodex „Die VerANTWORTung liegt bei mir“ für ausreichend hielten. Im BMB befand sich jedoch ein Verhaltenskodex für das Kabinett der Bundesministerin in Ausarbeitung.

18.2

Der RH teilte nicht die Ansicht des BKA, des BMB und des BMLFUW, dass der österreichische Verhaltenskodex „Die VerANTWORTung liegt bei mir“ für den Einsatz ausreichend sei. Bereits die unterschiedlichen und kaum vergleichbaren Aufgaben der Ressorts belegten aus der Sicht des RH die Vielfalt von potenziellen Interessenkonflikten, denen die Ressortbediensteten ausgesetzt sind. Diese Ansicht des RH wurde auch durch die Absicht des BMB gestützt, für das Kabinett der Bundesministerin einen spezifischen Verhaltenskodex auszuarbeiten. Ressortspezifische Verhaltenskodizes können die spezifischen potenziellen Interessenkonflikte und die Situationen, in denen sie auftreten können, bewusst machen. Darüber hinaus bieten sie den Bediensteten Handlungsanleitungen für den richtigen Umgang mit derartigen Situationen und Konflikten und stärken die Verantwortungskultur einer Organisation. Der RH kritisierte daher, dass die Ressorts keinen eigenen Verhaltenskodex erarbeitet hatten, insbesondere in Anbetracht dessen, dass der österreichische Verhaltenskodex bereits vor acht Jahren erstellt wurde, nur sehr allgemein gehalten war und somit keine Spezifika abdeckte.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Der RH empfahl daher dem BKA, dem BMB und dem BMLFUW, jeweils — auch unter Zugrundelegung einer umfassenden Risikoanalyse (siehe **TZ 6**) — einen ressortspezifischen Verhaltenskodex zu erarbeiten.

18.3

(1) Das BKA verwies auf seine Ausführungen zu **TZ 6** (Risikoanalyse) und teilte mit, dass die Erarbeitung eines ressortspezifischen Verhaltenskodex Teil des dort erwähnten internen Arbeitsprojekts sei.

(2) Das BMB teilte mit, dass ein ressortspezifischer Verhaltenskodex bereits in Arbeit sei und voraussichtlich im Winter 2016 vorliegen werde.

(3) Das BMI teilte die Ansicht des RH, dass der österreichische Verhaltenskodex „Die VerANTWORTung liegt bei mir“ keine ausreichende Grundlage für ein spezifisches und modernes Wertemanagement der einzelnen Ressorts darstelle. Aus Sicht des BMI erfordere ein Verhaltenskodex als „lebendes Dokument“ permanente Beachtung und Überarbeitung. In die Erarbeitung eines ressortspezifischen Verhaltenskodex sollten außerdem möglichst alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen eines diskursiven Prozesses einbezogen werden. Im Idealfall könnten die ressortspezifischen Verhaltenskodizes auf Ebene der jeweiligen (Basis-)Dienststellen durch deren spezifische Werte(–prozesse) ergänzt werden. In einem gesamthaften Wertemanagementsystem sollte an die Stelle des Prozesses einer einmaligen Verhaltenskodexerstellung (ähnlich wie zuvor Risikoanalyse versus Risikomanagement) ein kontinuierlicher Prozess zur Förderung der jeweils ressortspezifischen Wertehaltungen treten.

(4) Das BMLFUW teilte dazu mit, dass die Erarbeitung eines ressortspezifischen „Compliance-Guides“ für das BMLFUW in den strategischen Zielsetzungen mit den ersten Meilensteinen für 2017 bereits berücksichtigt sei.

18.4

Der RH stimmte dem BMI zu, dass auch aus seiner Sicht ein ressortspezifischer Verhaltenskodex der dauernden bzw. regelmäßigen Überarbeitung bedarf und dass die einmalige Erstellung eines Verhaltenskodex nicht ausreicht, um die berufsethische Integrität einer Organisation nachhaltig zu sichern. Er hielt in diesem Zusammenhang nochmals ausdrücklich fest, dass ein Verhaltenskodex als Teil eines wirkungsvollen Korruptionspräventionsprogramms ebenso wie alle anderen Maßnahmen dem Kreislauf der regelmäßigen Evaluierung und Anpassung (**TZ 32**) unterliegen sollte.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Personalmaßnahmen

Angelobung

19.1 Der RH erachtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention als wesentlich, bei denen (neu eintretende) Bedienstete möglichst frühzeitig nicht nur mit den Grundsätzen der Bundesverwaltung in Kontakt treten, wie bspw. die Rechtmäßigkeit und Objektivität der Aufgabenbesorgung, sondern auch mit den Verhaltenspflichten, die diese Grundsätze sichern. Zur frühzeitigen Vermittlung dieser Verhaltenspflichten führten alle überprüften Bundesministerien die gesetzlich vorgesehene Angelobung auf die Gesetze der Republik Österreich und die treue Pflichterfüllung im Dienst im Rahmen der Dienstvertragsunterzeichnung durch. Zur Verstärkung wurde im BMI außerdem eine sogenannte „Ethikerklärung“ verwendet: Diese war eine Selbstverpflichtung zu integrem Verhalten, die jede angehende Polizistin und jeder angehende Polizist (nach Abschluss der Grundausbildung) unterzeichnet.

19.2 Der RH anerkannte, dass alle Ressorts die gesetzlich vorgesehene Pflichtenangelobung durchführten. Er erachtete außerdem die im BMI eingesetzte selbstverpflichtende „Ethikerklärung“ als wirtschaftliches, niederschwelliges und taugliches Instrument zur weiteren Stärkung integren Verhaltens. Der RH hielt jedoch fest, dass diese „Ethikerklärung“ lediglich im BMI, und nur für die Bediensteten des Exekutivdienstes, und nicht für alle Bedienstetengruppen verwendet wurde.

Er empfahl daher dem BKA, dem BMI, dem BMB und dem BMLFUW, ergänzende Maßnahmen zur Stärkung integren Verhaltens (wie bspw. durch eine „Ethikerklärung“) bei allen Bediensteten zur Anwendung zu bringen.

19.3 (1) Das BKA gab in seiner Stellungnahme an, dass in Umsetzung dieser Empfehlung eine Ethikerklärung im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit dem BMJ erarbeitet werde. Als weitere ergänzende Maßnahmen zur Stärkung integren Verhaltens seien außerdem themenspezifische Beiträge im wöchentlichen Newsletter der Präsidialchefin des BKA sowie der Mitarbeiterzeitschrift „Votum“ geplant, wodurch die Erreichbarkeit aller Bediensteten des BKA gewährleistet sei.

(2) Das BMB wies darauf hin, dass Maßnahmen zur Stärkung integren Verhaltens nicht nur im Zuge der Willkommensveranstaltungen für neue Bedienstete der Zentraleitung des Bildungsministeriums umgesetzt würden, sondern auch im Rahmen eines neu konzipierten Lehrgangs für Führungskräfte der allgemeinen Verwaltung im BMB. Darüber hinaus sei geplant, das Thema Compliance auch in Lehrgängen für Führungskräfte an Schulen zu integrieren.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

(3) Das BMI konnte die Kritik des RH, dass die Ethikerklärung nicht für alle Bediensteten — vor allem vor dem Hintergrund des in den vergangenen Jahren geltenden „Aufnahmestopps“ in den Bundesdienst — eingesetzt wurde, nicht nachvollziehen. Dies vor allem angesichts des Faktums, dass rd. 75 % der Bediensteten des BMI Exekutivbeamtinnen und –beamte seien, in deren Grundausbildung diese Ethikerklärung schon seit einigen Jahren eingesetzt werde. Dennoch werde das BMI künftig auch für seine Verwaltungsbediensteten eine derartige Erklärung erarbeiten und einsetzen. Das BMI hielt außerdem fest, dass eine derartige ethische Selbstverpflichtungserklärung im Format eines vorgegebenen Veranstaltungsrahmens vor allem zielgruppengerecht vermittelt werden müsse.

(4) Das BMLFUW teilte mit, dass es bei Neuaufnahmen ab Herbst 2016 zusätzlich zur bereits standardmäßig vorgenommenen Pflichtenangelobung auch eine Ethikerklärung zum Einsatz bringen werde.

19.4

Der RH begrüßte die von den Ressorts gesetzten Maßnahmen. Weiters erinnerte er das BMI, dass er das Instrument der Ethikerklärung in seiner Würdigung als geeignetes Instrument zur Stärkung integren Verhaltens — im Vergleich zu den anderen überprüften Stellen — besonders hervorgehoben hat. Der RH hatte sogar den anderen Ressorts dieses Instrument als Good–practice empfohlen. Der RH ist aber auch der Ansicht, dass ein 25%iger Anteil anderer (exekutivdienstfremder) Berufsgruppen am Ressortpersonal ausreichend groß ist, um einen flächendeckenden Einsatz eines guten Instruments, wie der Ethikerklärung, zu rechtfertigen. Der RH nahm daher die Zusage des BMI zur ressortweiten Einführung positiv zur Kenntnis.

Ausbildungsmaßnahmen

20.1

(1) Alle überprüften Bundesministerien definierten Korruptionsprävention als primäre Führungsaufgabe. Ein wirksames Instrument zur Vermeidung von Misswirtschaft und Korruption ist u.a. eine angemessene Aus- und Weiterbildung zur Korruptionsprävention für die jeweiligen Verantwortlichen. Dabei kommt neben den allgemeinen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen auch jenen für Leitungsorgane, die aufgrund ihrer Vorbildfunktion eine wesentliche Säule in der Korruptionsprävention bilden, eine besondere Bedeutung zu. Für Bundesbedienstete war dabei lediglich die Grundausbildung dienstrechtlich verpflichtend, eine dienstrechtliche Verpflichtung zur Absolvierung weiterführender Ausbildungen bspw. für Führungskräfte bestand nicht.

Der RH erhob daher die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Führungskräfte (der Zentralstelle), die in den Jahren 2010 bis 2015 eine korruptionspräventionsrelevante Ausbildung absolviert hatten:

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Tabelle 8: Ausbildung in Korruptionsprävention für Bedienstete und Führungskräfte

Ressort	Personalstand per 31. Dezember 2015 (VBÄ)	davon ausgebildet	in %	Führungskräfte Zentralstelle per 31. Dezember 2015 (Köpfe)	davon ausgebildet	in %
BKA	1.424	350	25	107	4	4
BMB	44.786 ¹	910	2	102	3	3
BMI	32.134 ²	11.346	35	176	133	76
BMLFUW	2.487	200	8	94	36	38

¹ inklusive Allgemeiner Verwaltungsdienst und Bundeslehrpersonen

² inklusive Allgemeiner Verwaltungsdienst und Exekutivdienst

Quellen: BKA; BMB; BMI; BMLFUW

In allen Ressorts wurde das Thema Korruptionsprävention in den Seminaren der verpflichtenden Grundausbildung berücksichtigt. Der Anteil der zwischen 2010 und 2015 insgesamt im Bereich der Korruptionsprävention ausgebildeten Bediensteten betrug daher zwischen 2 % im BMB und 35 % im BMI.

Der Anteil der einschlägig ausgebildeten Führungskräfte betrug zwischen 3 % im BMB und 38 % im BMLFUW bzw. 76 % im BMI. Der vergleichsweise hohe Wert des BMLFUW ergab sich aufgrund gezielter, für die Führungskräfte maßgeschneiderter Seminare zum Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012, jener des BMI aus kombinierten Compliance- und Korruptionspräventionsschulungen, welche es ab 2013 im Zuge der Implementierung des Compliance-Systems durchführte.

(2) Das BMB teilte außerdem mit, dass es mit 2016 die Einführung eines Führungskräftelehrgangs plane, der das Thema Korruptionsprävention berücksichtigen werde. Dieser sollte langfristig auch für Direktorinnen und Direktoren als verpflichtend verankert werden.

20.2

Der RH anerkannte, dass alle überprüften Bundesministerien das Thema Korruptionsprävention bereits in ihrer Grundausbildung verankert hatten. Er kritisierte jedoch, dass das BMB und das BMLFUW einen vergleichsweise niedrigen Anteil von 2 % bzw. 8 % an in Korruptionsprävention ausgebildeten Bediensteten aufwies. Der RH kritisierte außerdem, dass das BKA und das BMB über einen relativ geringen Anteil an einschlägig ausgebildeten Führungskräften (im Vergleich zum Anteil der insgesamt ausgebildeten Bediensteten) verfügte. Er anerkannte jedoch das Vorhaben des BMB, einen Führungskräftelehrgang einzuführen, der das Thema Korruptionsprävention berücksichtigen wird.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Der RH empfahl daher dem BKA, dem BMB und dem BMLFUW, angemessene, regelmäßige und verpflichtende Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Korruptionsprävention sicherzustellen. Diese hätten im BKA insbesondere das Führungspersonal zu umfassen.

20.3

(1) Das BKA hielt dazu fest, dass im Rahmen des Bildungsprogramms der Verwaltungsakademie des Bundes bereits jetzt regelmäßig Aus- und Weiterbildungsseminare zur Korruptionsprävention angeboten würden, die auch an Führungskräfte adressiert seien. Weiters sei ein Konzept zur Durchführung spezifischer Workshops für alle Führungskräfte des BKA entwickelt worden, die nunmehr stattfinden würden.

(2) Das BMB führte dazu aus, dass das Thema im Rahmen der Willkommensveranstaltung für neue Bedienstete, in der Grundausbildung sowie im Führungskräftelehrgang verankert werde. Dies habe teilweise bereits begonnen und werde durch den Integritätsbeauftragten durchgeführt.

(3) Das BMI kritisierte die vom RH gewählte Form der Darstellung der Anzahl der Bediensteten und Führungskräfte (der Zentralstelle), die in den Jahren 2010 bis 2015 eine korruptionspräventionsrelevante Ausbildung absolviert hatten: Die Feststellung, dass sich der hohe Wert an Ausgebildeten durch kombinierte Compliance- und Korruptionspräventionsschulungen ergab, entspreche zwar den Tatsachen. Gleichzeitig sei die Darstellungsweise relativierend und nicht nachvollziehbar, zumal das Compliance-System des BMI nahezu ausschließlich auf Korruptionsprävention ausgerichtet sei und somit dem deckungsgleichen Ausbildungszweck diene.

Aus Sicht des BMI habe der RH den Zugang, letztlich nur eine Momentaufnahme der durchgeführten Ausbildungen abzubilden. Dieser habe zu kurz gegriffen, weil er Nachhaltigkeit im Sinne wiederholter Maßnahmen zu unterschiedlichen Themen außer Acht lasse.

(4) Das BMLFUW teilte mit, dass es im Rahmen des internen zielorientierten Führungsprozesses (Management by Objectives) für das Jahr 2016 ein Sektionsziel zum Aufbau eines Compliance-Systems formuliert habe. Bei diesem Sektionsziel liege ein besonderer Fokus auf der Durchführung von Maßnahmen im Sinne einer Bewusstmachung von Integrität im BMLFUW und bei den Führungskräften. Das BMLFUW werde mittelfristig verpflichtende Ausbildungen und Trainings bzw. Auffrischkurse und Informationsveranstaltungen zum Thema Korruptionsprävention für Bedienstete und Führungskräfte forcieren.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

20.4

Der RH hatte gegenüber dem BMI auf die im Vergleich zu den anderen Ressorts besonders hohe Schulungsquote hingewiesen, die gerade — der Intention des RH folgend — auf die Einführung des Compliance-Management-Systems zurückzuführen war. Inwiefern dies eine „relativierende Darstellung“ sein soll, konnte der RH nicht nachvollziehen. Insbesondere auch deshalb nicht, da die Daten von den Ressorts selbst übermittelt wurden.

Der RH wies gegenüber dem BMI auch darauf hin, dass die erhobenen Daten die Jahre 2010 bis 2015, sohin insgesamt sechs Jahre, berücksichtigten. Bei einem derart langen Zeitraum konnte es sich nicht um eine Momentaufnahme handeln.

Dem Argument des BMI, der RH habe Nachhaltigkeit im Sinne wiederholter Maßnahmen zu unterschiedlichen Themen außer Acht gelassen, entgegnete der RH, dass aus seiner Sicht alle Maßnahmen eines Korruptionspräventionssystems dem Kreislauf der regelmäßigen Evaluierung und Anpassung (TZ 32), unter Berücksichtigung veränderter interner und externer Faktoren, unterliegen sollten.

Vergabe und Beschaffung

21.1

(1) Einer der meistgenannten Risikobereiche im Zusammenhang mit erhöhter Korruptionsgefahr ist der Bereich Beschaffungen und Vergaben. Darauf reagierten Ressorts zum Teil durch vermehrte begleitende Kontrolle bzw. Prüfungstätigkeit der Internen Revision sowie durch entsprechende prozessuale und organisatorische Vorgaben. Um eine (ressortweite) Risikoanalyse (insbesondere im Bereich Beschaffungen/Vergaben) durchführen zu können, ist es unabdingbar, Kenntnis über die Art²⁹ sowie die Höhe des Beschaffungsvolumens der vergebenden Stellen zu haben. Erst dadurch können Prozesse mit erhöhtem Risiko, bspw. aufgrund des Gebäurungsumfangs, identifiziert werden.

Das BKA konnte beim Beschaffungsvolumen Doppelzählungen³⁰ nicht ausschließen, das BMB und das BMLFUW hatten nur einen groben Überblick über ihr jeweiliges Beschaffungsvolumen, konkrete Aufschlüsselungen z.B. nach Beschaffungskategorien waren nicht möglich.

²⁹ Direktvergaben, unter bzw. oberhalb des Schwellenwertes etc.

³⁰ im Zusammenhang mit BBG-Abrufen

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Tabelle 9: Beschaffungsvolumen und interne Vorgaben im Zusammenhang mit Vergaben

Maßnahmen	BKA	BMB	BMI	BMLFUW
Beschaffungsvolumen 2014 in Mio. EUR inkl./ohne BBG	20,5/10	192,5/77,7	137,5/79,2	62,8/n.v.
konsolidierte Handbücher/Erlässe	nein	ja	teilweise	nein
definierte Prozesse	ja	ja	ja	ja
Wertgrenzen Vergaben unter 100.000 EUR	ja	ja	ja	nein
Compliance- bzw. Antikorruptionsbeauftragte für Vergaben	nein	nein	ja	nein
ressortweite Präventions- bzw. Dokumentations-Checklisten oder Formulare	nein	ja	ja	nein
weitergehende Antikorruptions-Klauseln in AVB	nein	nein	nein	nein

Quellen: BKA; BMB; BMI; BMLFUW

In allen vier Ressorts waren Vergaben grundsätzlich dezentral organisiert und in allen Ressorts waren Prozesse im Zusammenhang mit Vergaben (in einem unterschiedlichen Detailgrad) definiert. Vor allem aufgrund der dezentralen Vergabeprozesse sind für den RH Wertgrenzen ein wichtiges korruptionspräventives Element des Internen Kontrollsystems. Wertgrenzen³¹ im Zusammenhang mit Vergaben unter 100.000 EUR (Grenze für Direktvergabe³²) gab es im BKA, dem BMB und dem BMI. Über einen eigenen Compliance Officer, zuständig für den Bereich Vergaben, verfügte nur das BMI.

Interne konsolidierte (Beschaffungs-)Erlässe und einheitliche Vorlagen bzw. Checklisten existierten nur im BMB. Die im BKA und im BMLFUW den Vergabeprozessen zugrunde liegenden Handbücher oder Rundschreiben waren nicht aktuell (BKA) bzw. enthielten nur rudimentäre Informationen zu den ressortinternen Vorgaben (BMLFUW). Das BMI kommunizierte zwar die Änderungen des Beschaffungserlasses, arbeitete diese jedoch nicht in den bestehenden Erlass ein.

Die in den Ressorts bei Vertragsabschlüssen zur Anwendung gelangenden allgemeinen Vertragsbedingungen (**AVB**) enthielten keine expliziten, über das Verbot der Vorteilsannahme hinausgehenden Klauseln betreffend Einhaltung bestimmter Korruptionspräventionsstandards (bspw. Hinweis auf allgemeine und besondere Verhaltensstandards des Ressorts). Im Zuge der Gebarungsüberprüfung fasste das BMI den Entschluss, unter Beiziehung der Finanzprokuratur entsprechende Vertragsklauseln auszuarbeiten und in die AVB des BMI zu integrieren.

(2) Das BKA überarbeitete seine schriftlichen internen Vorgaben im Zusammenhang mit Vergaben unregelmäßig bzw. unübersichtlich durch ergänzende Rund-

³¹ Der RH überprüfte, ob bei Vergaben unter 100.000 EUR neben der vergebenden auch eine weitere Organisationseinheit vor Beauftragung zu befassen war.

³² § 41 BVergG 2006

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

schreiben³³. Es existierte im Gegensatz zum BMB keine konsolidierte und regelmäßig aktualisierte Handlungsanleitung für Beschaffungen, die alle aktuellen rechtlichen Grundlagen sowie darüber hinaus auch interne Vorgaben für die Bediensteten in einem einheitlichen Werk übersichtlich abbildete.

Ressortinterne Formulare für eine einheitliche Dokumentation der Vergaben existierten im BKA nicht.

Bei Auftragsvergaben mit einem Beschaffungswert von über 40.000 EUR (inkl. USt) waren diese dem Leiter des Präsidiums des BKA vor Abfertigung vorzuschreiben.

(3) Im BMB enthielt ein jährlich aktualisiertes Rundschreiben (Nr. 2) eine ausführliche Beschreibung der Budgetprozesse und Informationen über vergaberechtliche Grundlagen. Im Jänner 2016 führte das BMB darüber hinaus zur Gewährleistung einer einheitlichen Vergabedokumentation ein Formblatt ein, das dem Beauftragungs-ELAK beizufügen war.

Ebenfalls Anfang 2016 führte das BMB eine neue Plausibilitätsprüfung³⁴ durch die Budgetabteilung im Zusammenhang mit der Vergabe von Lieferungen und Leistungen ein.

Weitere Rundschreiben enthielten Regelungen betreffend den Abschluss von Verträgen im Bundesschulbereich (Vorgaben an die Landesschulräte, Leiterinnen und Leiter der Zentrallehranstalten sowie Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen), Regelungen zu Werbeeinnahmen und Sponsoring an Schulen (zweckgebundene Gebarung im Bundesschulbereich) sowie zur Investitionsplanung im Bereich der Bundesschulen.

Die Geschäftsordnung des BMB³⁵ enthielt Wertgrenzen im Zusammenhang mit Vergaben unter 100.000 EUR.

(4) Im Jahr 2013 fanden im BMI seitens des BAK Schulungen der für Vergaberecht und Beschaffungssteuerung zuständigen Abteilung³⁶ zum Thema „Korruptionsprävention mit Schwerpunkt Beschaffung“ statt. Auch zukünftig sollen regelmäßig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Abteilung den BAK-Lehrgang „Korruptionsprävention und –bekämpfung“ absolvieren. Das BMI richtete als einziges Ressort in

³³ Das 10 Jahre alte Rundschreiben zum Bundesvergabe-gesetz 2006 wurde nie inhaltlich aktualisiert; lediglich ergänzende Rundschreiben wurden verfasst, ein Gesamtüberblick fehlte jedoch.

³⁴ u.a. hinsichtlich der Wahl des Vergabeverfahrens und der Einhaltung der Dokumentationsvorgaben

³⁵ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung befand sich diese in Überarbeitung, da mit 1. Dezember 2015 eine neue Geschäftseinteilung in Kraft trat.

³⁶ Abt IV/5

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

der Abteilung für Vergaberecht und Beschaffungen die Funktion eines internen Compliance–Beauftragten ein. Dieser war Ansprechpartner für alle Anfragen zum Vergabewesen betreffend Compliance, er erarbeitete Schulungsinhalte in Zusammenarbeit mit dem BAK und dem CCO und diente als Verbindungsstelle zum BAK.

Ein Beschaffungserlass des BMI, der im Jänner 2012 in Kraft trat, enthielt Wertgrenzen im Zusammenhang mit Vergaben unter 100.000 EUR. Zwischenzeitliche Änderungen des Erlasses kommunizierte das BMI an alle Organisationseinheiten, diese führten jedoch zu keiner inhaltlichen Konsolidierung des bestehenden Erlasses.

Als einziges Ressort setzte das BMI über den ELAK hinausgehende und eigens IT–unterstützte Prozesse in Form eines elektronischen Beschaffungsworkflows ein.³⁷

(5) Um organisatorische Abläufe zu regeln und Verantwortungsbereiche abzugrenzen, existierte im BMLFUW ein Organisationshandbuch. Gemäß diesem waren für Akte betreffend Aufträge (mit monetärer Auswirkung) die vorhandenen ELAK–Musterprozesse zu verwenden. Detailliertere Informationen über Prozesse und Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Vergaben enthielt das Organisationshandbuch nicht.

Im BMLFUW existierten keine Formulare zur einheitlichen Dokumentation der Vergaben (mit Ausnahme des Bereichs IT). Nach Ansicht des BMLFUW sei dies aufgrund unterschiedlicher Leistungsbilder nicht zielführend und stelle insbesondere bei Direktvergaben keine Arbeitserleichterung dar. Im Anlassfall werde laut Auskunft des BMLFUW auf die Expertise der Vergaberechtsexpertinnen und –experten des Ressorts zurückgegriffen.

Es gab im BMLFUW keine Wertgrenzen im Zusammenhang mit Vergaben unter 100.000 EUR. Vergaben ab 100.000 EUR (exkl. USt) waren vor Genehmigung³⁸ der Abteilung EU–Finanzkontrolle und Interne Revision vorzuschreiben. In ihren Berichten führte die Interne Revision an, dass es regelmäßig auch zu Beanstandungen in den der Internen Revision vorzuschreibenden Akten kam, und sie zeigte Mängel, u.a. im Bereich der Vergabe von geistigen Dienstleistungen, auf.

21.2

(1) Der RH bemängelte, dass das BKA beim Beschaffungsvolumen Doppelzählungen nicht ausschließen konnte und kritisierte, dass das BMB und das BMLFUW nur einen groben Überblick über ihr jeweiliges Beschaffungsvolumen hatten und konkrete Aufschlüsselungen, z.B. nach Beschaffungskategorien, nicht möglich waren. Der RH anerkannte die Bemühungen des BMI, durch die Einführung des elektronischen Beschaffungsworkflows einen ressortweiten Überblick über das Beschaf-

³⁷ Bericht des RH „Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk“, Reihe Bund 2013/2

³⁸ bzw. ab einem Vergabevolumen ab 50.000 EUR (exkl. USt) vor Hinterlegung

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

fungsvolumen zu erhalten. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts“ (Reihe Bund 2015/6). Darin hatte er festgestellt, dass ohne eine Übersicht über Beschaffungsvolumina sowie deren Kategorisierung den Ressorts die entsprechende Datengrundlage für ein ressortweites Beschaffungscontrolling fehlte.

Der RH empfahl dem BKA, dem BMB und dem BMLFUW, zur Optimierung des Beschaffungswesens ein standardisiertes ressortweites Controlling einzurichten, das eine Planung, Steuerung und Kontrolle innerhalb des jeweiligen Ressorts zulässt. Dies wäre die Voraussetzung zur Durchführung einer entsprechenden ressortweiten Risikoanalyse im Bereich Vergaben bzw. Beschaffungen, die die Basis für entsprechende korruptionspräventive Maßnahmen³⁹ darstellt.

(2) Der RH kritisierte, dass im BKA und im BMLFUW keine konsolidierten aktuellen Erlässe oder Handbücher, die eine umfassende Darstellung der anzuwendenden Rechtsgrundlagen und der ressortinternen Prozesse im Zusammenhang mit Vergaben boten, existierten. Er kritisierte außerdem, dass im BKA und im BMLFUW keine einheitlichen Formularblätter zur Dokumentation der Beschaffungsprozesse existierten. Einheitliche, aktuelle und verständliche Vorgaben als klare Handlungsanweisung für die Bediensteten und Formulare zur einheitlichen Dokumentation der Vergaben stellen die Grundlage für einen einheitlichen, transparenten und nachvollziehbaren Beschaffungsprozess dar.

Der RH empfahl deshalb dem BKA und dem BMLFUW, ihre bestehenden Erlässe und Rundschreiben betreffend Vergaben zu überarbeiten sowie einheitliche Dokumentationsformulare bzw. –checklisten zu erstellen.

Er bemängelte, dass das BMI zwischenzeitliche Änderungen des Beschaffungserlasses zwar kommunizierte, jedoch nicht in den bestehenden Erlass einarbeitete.

Dem BMI empfahl der RH, durch Einarbeitung zwischenzeitlich erfolgter Änderungen und ergänzender Erläuterungen eine konsolidierte Fassung des Beschaffungserlasses zu erstellen.

(3) Der RH kritisierte, dass in den überprüften Bundesministerien die in Verwendung stehenden Allgemeinen Vertragsbedingungen keine expliziten, über das Verbot der Vorteilsannahme hinausgehenden Klauseln betreffend Einhaltung bestimmter Korruptionspräventionsstandards (bspw. Hinweis auf allgemeine und besondere Verhaltensstandards des Ressorts) enthielten. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit bestehender Richtlinien und einer auch externen Be-

³⁹ Dies könnte bspw. die Einrichtung eines Korruptionsbeauftragten bzw. CO für den Bereich Beschaffungen sein.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

wusstseinsbildung bei Vertragspartnern der Ressorts von besonderer Relevanz. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung fasste das BMI den Entschluss, unter Beiziehung der Finanzprokurator entsprechende Vertragsklauseln auszuarbeiten und in die AVB des BMI zu integrieren. Der RH anerkannte die Bemühungen des BMI.

Er empfahl dem BMI, diesen Prozess der Ausarbeitung und Implementierung entsprechender Vertragsklauseln fortzusetzen. Dem BKA, dem BMB und dem BMLFUW empfahl er, korrespondierende Formulierungen in den jeweils genutzten AVB zu verankern.

(4) Der RH kritisierte, dass das BMLFUW keine Wertgrenze im Zusammenhang mit Vergaben unter 100.000 EUR festgelegt hatte.⁴⁰

Der RH empfahl dem BMLFUW, im Zuge einer Risiko- bzw. Gefährdungsanalyse (siehe TZ 6) Wertgrenzen zu evaluieren und entsprechend anzupassen.

21.3

(1) Nach Ansicht des BKA sollte möglichst ein bestehendes IT-Tool, das bereits in der Bundesverwaltung vollflächig eingesetzt werde, als Grundlage für ein standardisiertes ressortweites Controlling für den Beschaffungsbereich eingesetzt werden. Das Haushaltsverrechnungssystem sollte seitens des BMF⁴¹ insoweit angepasst werden, dass dieses als Grundlage für ein standardisiertes ressortweites Controlling für den Beschaffungsbereich eingesetzt werden könne. Das BKA hielt weiters fest, dass aus seiner Sicht prinzipiell alle Bundesministerien vor demselben Problem stünden, keinen ständig aktuellen Überblick über den Beschaffungsbereich (vor allem im Bereich der Direktvergabe) verfügbar zu haben. Abgesehen von entsprechenden Rundschreiben und Verfügungen über die vorherige Mitbefassung von bestimmten zentralen Stellen bei Beschaffungen und der Tatsache, dass ein Großteil an Beschaffungen über den e-Shop der Bundesbeschaffung GmbH (BBG) erfolge, könne in diesem Sinne derzeit nur nachträglich, in Form von Listen oder ähnlichem erhoben werden, welche Beschaffungen im Gesamten vorliegen würden.

Das BMB gab in seiner Stellungnahme an, dass unter Bedachtnahme auf die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Verwaltungsökonomie eine Aufschlüsselung der Vergabevolumina nach Direktvergaben und förmlichen Vergabeverfahren in einem Flächenressort mit über 500 nachgeordneten Dienststellen kaum praktikabel sei. Dem BMB erschiene allenfalls ein auf die strukturellen und steuerungsrelevanten Spezifika des Bildungsressorts bezogenes Beschaffungscontrolling unter Nutzung der Daten der BBG vertretbar.

⁴⁰ BMLFUW: 100.000 EUR (exkl. USt) gegenüber BKA 40.000 EUR (inkl. USt), BMI 40.000 EUR (inkl. USt) und BMB max. 40.000 EUR (inkl. USt) bei Beschaffungen, bei Werkverträgen 7.500 EUR

⁴¹ als koordinierende ressortübergreifende Stelle betreffend den Betrieb und die Verwendung

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

(2) Laut Stellungnahme des BKA befinde sich die Empfehlung des RH, bestehende Erlässe und Rundschreiben betreffend Vergaben zu überarbeiten und einheitliche Dokumentations- bzw. Checklisten zu erstellen, in Umsetzung. Das Rundschreiben für die Durchführung von Beschaffungen werde aktualisiert und mit einer Checkliste ergänzt. Da Bedienstete des BKA (neben Beschaffungen über die BBG) vor allem die Direktvergabe⁴² anwenden würden, werde das BKA ein diesbezügliches Rundschreiben über die anzuwendenden vergabe- und beschaffungsrechtlichen Vorschriften erlassen.

Laut Stellungnahme des BMI sei in Umsetzung der Empfehlung bereits eine konsolidierte Fassung des Beschaffungserlasses erstellt sowie weiters auch jener zum elektronischen Beschaffungsworkflow in überarbeiteter Form (u.a. Zusammenfassung aller bisherigen Erlässe zum Thema Beschaffungsworkflow) erlassen worden.

Das BMLFUW gab in seiner Stellungnahme an, dass ein Großteil der Beschaffungsgruppen Strom, Wärme, Reinigung, Beratung, Metallprodukte und Maschinen, Fuhrpark, Personentransporte und Beratungsleistungen über die BBG beschafft werde. Das Beschaffungsvolumen über die BBG habe im Jahr 2015 ca. 15 Mio. EUR betragen. Im Hinblick auf die Vergabe von IT-Leistungen seien im BMLFUW-Intranet Dokumente elektronisch verfügbar und das Organisationshandbuch widme sich dem Themenbereich der relevanten Rechtsgrundlagen. Es verbliebe bei seiner Ansicht, dass die Verwendung von Formularen zur einheitlichen Dokumentation von Beschaffungen nur bei „standardisierten“ Leistungsgegenständen einen Mehrwert biete.

(3) Hinsichtlich der Verankerung von Klauseln betreffend die Einhaltung ressortspezifischer Korruptionspräventionsstandards in den jeweils genutzten Allgemeinen Vertragsbedingungen verwies das BKA auf die vom BMF ausgearbeiteten „Allgemeinen Vertragsbedingungen“, die durch das BMF entsprechend anzupassen wären. Das BMI und das BMLFUW verwiesen in ihren Stellungnahmen auf diesbezügliche laufende bzw. geplante Gespräche mit der Finanzprokuratur. Das BMB nahm die Empfehlung zur Kenntnis.

(4) Laut Stellungnahme des BMLFUW könne die Festlegung von Wertgrenzen als ressortinterne Norm („Erlass“) zum Bundesvergabegesetz angesehen werden, wenn gleich nach § 41 BVergG 2006 i.d.G.F. die Einholung von nur einem Angebot grundsätzlich gesetzlich ausreichend sei.

Jedenfalls sei bei sämtlichen Beauftragungen und Beschaffungen — unabhängig von der jeweiligen Auftragssumme — die Preisangemessenheit von der beschaffenden Stelle („Organisationseinheit“) entsprechend zu prüfen und zu begründen.

⁴² Direktvergabe ohne vorherige Bekanntmachung gem. § 41 BVergG 2016

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Zur Frage der innerorganisatorischen Genehmigung von Beschaffungsvorgängen hielt das BMLFUW fest, dass jede Führungskraft den Dienstbetrieb in der Organisationseinrichtung so einzurichten habe, dass die Aufgaben der Organisationseinheit rechtmäßig und in zweckmäßiger, wirtschaftlicher und sparsamer Weise erfüllt würden.

21.4

(1) Den Einwänden des BMB hielt der RH entgegen, dass dieses sowohl hinsichtlich der Anzahl der Bediensteten als auch betreffend die Organisation (große Anzahl nachgeordneter Dienststellen) mit dem BMI vergleichbar sei. Da das BMI unter ähnlichen Rahmenbedingungen ein ressortweites standardisiertes Beschaffungscontrolling implementiert hatte, hielt der RH seine Empfehlung gegenüber dem BMB aufrecht, zur Optimierung des Beschaffungswesens ein standardisiertes ressortweites Controlling einzurichten, das eine Planung, Steuerung und Kontrolle innerhalb des Ressorts zulässt.

(2) Der RH vermisste konkrete Vorgaben seitens des BMLFUW betreffend einer einheitlichen, aktuellen und verständlichen Dokumentation der Vergaben⁴³ (beispielsweise im Organisationshandbuch) sowie das Fehlen einer umfassenden Darstellung der anzuwendenden Rechtsgrundlagen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung gegenüber dem BMLFUW, die bestehenden internen Vorgaben⁴⁴ betreffend Vergaben zu überarbeiten und einheitliche Dokumentationsformulare bzw. –checklisten zu erstellen.

Sponsoring

22.1

(1) Unter dem Begriff Sponsoring war ein Austauschverhältnis zwischen (privatem) Sponsor und der öffentlichen Verwaltung zu verstehen:⁴⁵ Der Sponsor unterstützt die Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung durch Geld- oder Sachmittel und erhält im Gegenzug einen Ansehensgewinn in Form von Öffentlichkeitswirkung. Der österreichische Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention „Die VerANTWORTung liegt bei mir“ (siehe **TZ 18**) anerkannte Sponsoring als zivilgesellschaftliches Engagement. Abhängigkeit von Sponsoring zerstöre jedoch „die Grundpfeiler der öffentlichen Verwaltung“. Daher sah der Verhaltenskodex auch eine Verpflichtung der Organisationsverantwortlichen zur Entwicklung verbindlicher Regelungen zum Sponsoring vor.

⁴³ mit Ausnahme der Vergabe von IT-Leistungen

⁴⁴ insbesondere das Organisationshandbuch

⁴⁵ vgl. dazu auch die entsprechenden Definitionen in „Die VerANTWORTung liegt bei mir“ (S. 14) und § 2 Z 6 Parteiengesetz, BGBl. I Nr. 56/2012

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

(2) Das BKA teilte dazu mit, dass für jeden einzelnen Sponsoringfall Verträge abgeschlossen würden, die das gemeinsame Vorhaben festlegen sowie gleichgerichtete Ziele und eine angemessene Teilung von Kosten und Leistungen zum Inhalt hätten. Sponsoring dürfe dem Ansehen der Verwaltung nicht schaden und werde aktenmäßig erfasst. Darüber hinausgehende Regelungen bestanden nicht.

Auch im BMLFUW wurde jeder Einzelfall für sich fachlich und nach haushaltsrechtlichen, vergaberechtlichen sowie nach dienstrechtlichen Gesichtspunkten beurteilt, es gab zum Sponsoring keine spezifischen Prozesse.

Im BMB war eine Richtlinie zur Werbung an Schulen in Kraft, welche derartige Vorhaben restriktiv regelte und insbesondere aggressive Geschäftspraktiken in Verbindung mit Werbung für schulfremde Zwecke untersagte.

Im BMI war seit November 2014 eine eigene Sponsoring-Richtlinie in Kraft. Diese definierte Sponsoring und legte die Zulässigkeitsvoraussetzungen sowie Verfahren, Genehmigungswege und Dokumentationspflichten fest. Sie sah außerdem vor, dass der CCO einen zu veröffentlichenden Sponsoringbericht erstellte.

Das BMI teilte dazu außerdem mit, dass im Zuge der Erstellung der Sponsoring-Richtlinie neben der Frage der Zulässigkeit von Sponsoring auch vielfältige rechtliche Abgrenzungsfragen, etwa im Zusammenhang mit straf-, dienst-, vergabe- und haushaltsrechtlichen Implikationen, aufgetreten seien.

22.2

Der RH hielt fest, dass Sponsoring die Gefahr der Abhängigkeit von privaten Geldgebern bewirken und damit die Objektivität der Entscheidungsfindung der öffentlichen Hand unterminieren kann. Lediglich das BMI hatte entsprechende Regelungen erlassen. Der RH kritisierte daher, dass das BKA, das BMB und das BMLFUW seit der Erarbeitung des österreichischen Verhaltenskodex keine verbindlichen Regelungen zum Thema Sponsoring — bzw. im Falle des BMB lediglich für den Teilbereich der Werbung an Schulen — entwickelt hatten.

Er empfahl daher dem BKA, seine besondere Koordinierungsfunktion gemäß Bundesministeriengesetz für Agenden der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen (siehe **TZ 5**) und klare Rechtsgrundlagen für den Umgang mit Sponsoring zu erarbeiten. Darin wären, unter Berücksichtigung der in den Ressorts und insbesondere im BMI und BMB vorhandenen Expertise, jedenfalls Leistungsbereiche der öffentlichen Verwaltung, die einem Sponsoring zugänglich sein sollen, zu definieren, das Verfahren und die Gestaltung von Sponsoring darzulegen und entsprechende Dokumentationsregelungen (inkl. der Erstellung eines regelmäßigen Sponsoringberichts des Bundes) vorzusehen.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

22.3

(1) Das BKA führte dazu aus, dass beim Verwaltungssponsoring die haushaltsrechtliche Komponente im Vordergrund stehe, weswegen eine allgemeine Regelung des Verwaltungssponsorings entsprechend den Zuständigkeitsregelungen nach dem Bundesministeriengesetz durch das BMF zu erfolgen hätte. Da der Begriff des Sponsorings eng auszulegen sei und es bezüglich der Abgrenzung zu beispielsweise der Geschenkkannahme Schnittstellen zum Dienstrecht gebe, wäre jedoch das BKA im Zusammenhang mit der Erstellung allgemeiner Regelungen einzubinden. Das BKA regte an, das BAK sowie das Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung mit dieser Thematik zu befassen. Ein legislatives Tätigwerden seitens des BKA sei jedoch aus den oben genannten Gründen nicht vorgesehen.

(2) Das BMI teilte die Auffassung des RH, dass Sponsoring die Gefahr der Abhängigkeit von privaten Geldgebern bewirken und damit die Objektivität der Entscheidungsfindung der öffentlichen Hand unterminieren könne. Vor allem in eingriffsnahen Aufgabenbereichen könnten Sponsoringaktivitäten zu massiven Anscheinsbefangenheiten und damit auch zu Vertrauensverlusten in der Öffentlichkeit führen. Der Prozess der Erarbeitung von Rechtsgrundlagen für den Umgang mit Sponsoring hätte möglichst alle Aufgabenbereiche des jeweiligen Ressorts einzubeziehen und auch praktische Problemstellungen sowie spezielle Dokumentations- und Meldeerfordernisse zu umfassen.

22.4

Der RH entgegnete dem BKA, dass Sponsoring die Objektivität der Entscheidungsfindung der öffentlichen Hand und damit insbesondere das Vertrauen der Allgemeinheit in die korrekte Aufgabenwahrnehmung und die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung als solches gefährden kann, insbesondere bei Fehlen von Regelungen hinsichtlich Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Dieses Vertrauen wurde aus Sicht des RH primär durch dienst- und organisationsrechtliche und nicht durch haushaltsrechtliche Normen⁴⁶ geschützt. Folglich überwog aus Sicht des RH beim Verwaltungssponsoring klar die dienst-, organisationsrechtliche und Verwaltungsmanagement-Komponente, und nicht jene des Haushaltsrechts. Daher und besonders mangels Vorliegen einheitlicher Regelungen zum Thema wäre eine entsprechende legislative Initiative jedenfalls vom BKA im Rahmen seiner Verantwortung für allgemeine Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung sowie für allgemeine Personalangelegenheiten von öffentlich Bediensteten zu setzen und durchzuführen. Dabei sollte selbstverständlich auch die im BAK und im Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung vorhandene einschlägige Expertise genutzt werden.

⁴⁶ Vgl. dazu etwa die Regelung des § 43 Abs. 2 BDG 1979, die alle Beamtinnen und Beamte dazu verpflichtete, in ihrem (jeweils) gesamten Verhalten darauf Bedacht zu nehmen, dass das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung ihrer dienstlichen Aufgaben erhalten bleibt. Schutzobjekt dieser Regelung war nach ständiger Rechtsprechung des VwGH auch die Funktionsfähigkeit der Verwaltung (vgl. VwGH 16.09.2010, 2007/09/0141 oder 26.06.2006, 2005/09/0041).

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Lobbying

23.1

(1) Unter Lobbying verstand das Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz (LobbyG) jeden organisierten und strukturierten Kontakt mit Funktionsträgerinnen und -trägern zur Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse in der Gesetzgebung oder Vollziehung der Gebietskörperschaften.⁴⁷ Wichtigstes Ziel der gesetzgeberischen Aktivität im Zusammenhang mit Lobbying war daher, dass stets das Interesse der Allgemeinheit die primäre Handlungsmaxime der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger bleibt und dieses nicht zugunsten von Partikularinteressen in den Hintergrund gedrängt wird. Transparenz stellt dabei ein wirksames Mittel zur Sicherung der Nachvollziehbarkeit staatlicher Entscheidungen dar.

(2) Transparenz sollte durch die für Lobbyistinnen und Lobbyisten verpflichtende Eintragung in das Register, das mit dem Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz⁴⁸ seit Jänner 2013 beim BMJ eingerichtet war, erreicht werden. In diesem Register waren neben den allgemeinen Unternehmensdaten der Lobbyistinnen und Lobbyisten auch die angenommenen Aufträge inkl. der Daten über den Auftraggeber sowie über den Auftragsgegenstand aufzunehmen. In diesem Auftragsregister verzeichnete das BMJ 201 Einträge, fünf davon betrafen den Wirkungsbereich des BKA, drei jenen des BMB, 13 jenen des BMI und 36 jenen des BMLFUW.

Das Register war grundsätzlich öffentlich einsehbar⁴⁹; die auftragsbezogenen Daten waren jedoch nur für die jeweiligen Eintragungspflichtigen, deren Auftraggeber und für Funktionsträgerinnen und -träger, die von der Lobbyistin oder vom Lobbyisten unmittelbar kontaktiert werden, möglich. Dazu war bei der zuständigen Abteilung des BMJ ein Antrag zu stellen, welche die Einsichtsberechtigung beurteilte und die Auskunft erteilte. Das BMJ teilte dazu mit, dass seit Bestehen des Registers keine Funktionsträgerin und kein Funktionsträger der überprüften Bundesministerien einen derartigen Antrag gestellt habe. Das BKA, das BMB und das BMLFUW teilten zum Umgang mit Lobbying mit, dass sie keinen besonderen Handlungsbedarf gesehen hätten. Das BMI thematisierte Lobbying im Rahmen der Beratungstätigkeit des CCO, vor allem im Zusammenhang mit Einladungen zu Geschäftsessen und Veranstaltungen; darüber hinausgehende Maßnahmen waren nicht implementiert.

23.2

Der RH hielt kritisch fest, dass das BKA, das BMB, das BMI und das BMLFUW Lobbying nicht als wesentlichen Problembereich im Hinblick auf die Objektivität und Nachvollziehbarkeit der dort getroffenen Entscheidungen sahen. Dies insbeson-

⁴⁷ vgl. dazu § 1 Abs. 1 i.V.m. § 4 Z 1 LobbyG, BGBl. I Nr. 64/2012

⁴⁸ BGBl. I Nr. 64/2012

⁴⁹ unter <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

dere in Anbetracht der Tatsache, dass der Gesetzgeber im Jahr 2012 grundsätzliche Problembereiche im Zusammenhang mit Lobbying sah und daher eine eigene gesetzliche Regelung zur Stärkung der Transparenz erließ. Vor allem die nennenswerte Anzahl der Eintragungen im (beim BMJ eingerichteten) Auftragsregister, die den Wirkungsbereich der Ressorts betreffen, sowie die Tatsache, dass Abfragen durch Funktionsträgerinnen und –träger der überprüften Bundesministerien gänzlich unterblieben, waren aus Sicht des RH ein Indiz für den mangelnden Informationsstand der betroffenen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zum Thema Lobbying.

Der RH empfahl daher dem BKA, dem BMB, dem BMI und dem BMLFUW, ihre Informationsmaßnahmen zum Lobbying zu verstärken und insbesondere ihre Funktionsträgerinnen und –träger über die Einsichtsmöglichkeiten in das beim BMJ geführte Register aufzuklären.

23.3

(1) Das BKA hielt dazu fest, dass (nach Auskunft des BMJ) kein generelles Einsichtsrecht für Behörden normiert sei, sondern immer nur ein konkretes Einsichtsrecht für die Vertragsteile eines Lobbying–Auftrags sowie für die unmittelbar persönlich betroffenen Funktionsträgerinnen und –träger im Hinblick auf das konkrete Thema, anlässlich dessen eine Lobbyistin oder ein Lobbyist mit ihnen in Kontakt getreten sei. Die Funktionsträgerinnen und –träger müssten also genau darlegen, welche Lobbyistin oder welcher Lobbyist wann und zu welchem Thema mit ihnen in Kontakt getreten sei. De facto würden durch eine solche Abfrage keine neuen Informationen gewonnen, die den Funktionsträgerinnen und –trägern nicht schon vorher bekannt gewesen wären. Die bloße Kenntnis, ob zu einem bestimmten Auftrag ein Eintrag im Lobbying– und Interessenvertretungsregister bestehe, wirke sich objektiv nicht auf eine Auftrags– bzw. Fördervergabe aus. Das BKA sehe daher keinen Umsetzungsbedarf dieser Empfehlung.

(2) Das BMB nahm die Empfehlung zur Kenntnis.

(3) Das BMI teilte mit, dass die Umsetzung der Empfehlung des RH geprüft werde. Insbesondere bedürfe es einer Prüfung der Möglichkeiten der Zurverfügungstellung der Information sowie der Sensibilisierung von Bediensteten, die durch den CCO nach Maßgabe der Ressourcen veranlasst werde. Das gesetzlich eingerichtete Register stelle in der derzeitigen Form ein unzureichendes Mittel zur Gewährung von Transparenz dar. Dies insbesondere, weil dem BMI lediglich die den eigenen Ressortbereich betreffenden Eintragungen transparent gemacht worden seien. Das BMI bezeichnete die Feststellung des RH, die mangelnden Abfragen durch Funktionsträgerinnen und –träger des BMI seien ein Indiz für deren mangelnden Informationsstand zum Thema Lobbying, als verfehlt. Dies insbesondere angesichts der — im Verhältnis zur großen Anzahl der Beschaffungsfälle — äußerst geringen An-

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

zahl (dreizehn) der den Wirkungsbereich des BMI betreffenden Eintragungen. Weitaus zweckmäßiger wären in diesem Zusammenhang Informationen über bereits durch Lobbyistinnen und Lobbyisten vermittelte Geschäfte mit anderen öffentlichen Rechts- bzw. Funktionsträgerinnen und -trägern.

(4) Das BMLFUW teilte dazu mit, dass es Informationsmaßnahmen zum Thema Lobbying aufgreifen werde.

23.4

(1) Der RH konnte die Argumentation des BKA, dass durch eine Einsicht in das Register keine neuen Informationen gewonnen werden könnten, nicht nachvollziehen: Insbesondere die eingeschränkt⁵⁰ zugängliche Registerabteilung enthielt mit den Angaben über den Auftraggeber und den Gegenstand des Lobbyingauftrags wesentliche Daten für die Beurteilung der konkreten Absichten und der Integrität der betreffenden Lobbyistin oder des betreffenden Lobbyisten. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

(2) Der RH hielt gegenüber dem BMI zunächst fest, dass Lobbying nicht nur den Bereich der Beschaffung, sondern alle Entscheidungsbereiche von Gesetzgebung und Verwaltung betraf, wie aus den Materialien zum Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz klar hervorgeht.

Der Gesetzgeber schuf mit dem Register ein Instrument, das im Sinne der Erläuterungen „für klare Verhältnisse in legislativen und exekutiven Entscheidungsprozessen“ sorgen und „einseitige und unsachliche Entscheidungen“ verhindern soll. Wenn ein solches Instrument mehr als vier Jahre nach Implementierung noch kein einziges Mal von einer Funktionsträgerin oder einem Funktionsträger genutzt wurde, war dies aus Sicht des RH eventuell auf einen mangelnden Informationsstand der Funktionsträgerinnen und -träger zurückzuführen.

Weitere programmrelevante Feststellungen

Umgang mit Journalistinnen und Journalisten/Medien

24.1

Die Aufgabe der Medien in einer demokratischen Gesellschaft ist es, insbesondere politische Vorgänge kritisch zu beleuchten.⁵¹ Mit dem Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz (**MedKF-TG**)⁵² hat der Gesetzgeber Regelungen zur Erhöhung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und der Vergabe von Förderungen an Medieninhaber vorgesehen. Die Einladung zur Teilnahme von Journalistinnen und Journalisten an Dienst-

⁵⁰ nur von Lobbyistinnen und Lobbyisten angesprochene Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern zugänglich

⁵¹ vgl. dazu u.a. EGMR 2.11.2006, Kobenter und Standard Verlags GmbH gegen Österreich, Nr. 60899/00

⁵² BGBl. I Nr. 125/2011

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

reisen der Bundesministerinnen und –minister sowie Staatssekretärinnen und –sekretäre war vom MedKF–TG jedoch nicht erfasst.

Zwischen 2010 und 2015 unternahmen die Bundesministerinnen und –minister sowie Staatssekretärinnen und –sekretäre der überprüften Bundesministerien insgesamt 130 Dienstreisen, auf denen sie Journalistinnen und Journalisten begleiteten:

Tabelle 10: Reisen mit Journalistenbegleitung 2010 bis 2015

	BKA	BMB	BMI	BMLFUW
Reisen mit Medienbegleitung	61	1	36	32
Journalistinnen/Journalisten	164	3	106	79
Medien	13	3	18	22
Kosten 2010	44.687 EUR ¹	0	24.179 EUR	45.556 EUR

¹ ohne 1. Halbjahr 2010

Quellen: BKA; BMB; BMI; BMLFUW, Beantwortungen parlamentarischer Anfragen

Die Begleitung dieser Dienstreisen durch Journalistinnen und Journalisten erfolgte auf Einladung der Ressorts. Die Kosten dafür trugen aufgrund fehlender Refundierungsregelungen die einladenden Ressorts; im BMI erfolgten in Einzelfällen (Teil–) Refundierungen durch die jeweiligen Medien. Die Ausgaben der Ressorts hierfür beliefen sich im Jahr 2010 auf zwischen rd. 24.000 EUR (BMI) und rd. 45.600 EUR (BMLFUW).

Lediglich im BMI waren in Abstimmung mit dem CCO Kriterien für die Auswahl der Journalistinnen und Journalisten bzw. Medien festgelegt. Das BMI wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es dabei auch auf interne Compliance–Regeln der Medien achte und dass zwei Medien in den betreffenden Artikeln den Hinweis, dass das BMI zumindest teilweise die Kosten der Reise finanziert habe, aufgenommen hätten.⁵³

24.2

Der RH kritisierte, dass das BKA, das BMB und das BMLFUW keine Kriterien zur Auswahl der konkreten Journalistinnen und Journalisten bzw. Medien, die sie zur Begleitung der Dienstreisen der Bundesministerinnen und –minister sowie Staatssekretärinnen und –sekretäre einluden, festgelegt hatten. Diese Vorgehensweise war nicht geeignet, um die Transparenz im Zusammenhang mit Einladungen von Journalistinnen und Journalisten zur Teilnahme an diesen Dienstreisen sicherzustellen. Darüber hinaus war insbesondere durch das Fehlen von Refundierungsregelungen — auch in den vom BMI festgelegten Kriterien — eine klare finanzielle

⁵³ entsprechend dem Ehrenkodex für die publizistische Arbeit des österreichischen Presserats

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Abgrenzung zwischen den Medien und der öffentlichen Verwaltung nicht gewährleistet.

Der RH empfahl daher dem BKA, dem BMB und dem BMLFUW, klare Kriterien für die Auswahl der begleitenden Journalistinnen und Journalisten bzw. Medien (inkl. sachgerechter Refundierungsregelungen) festzulegen. Diese Regelungen hätten auch zu umfassen, dass die Journalistinnen und Journalisten bzw. Medien in den betreffenden Artikeln darauf hinweisen, dass das jeweilige Bundesministerium die Kosten der Reise zumindest teilweise finanziert hat. Dem BMI empfahl der RH, die bestehenden Kriterien entsprechend anzupassen.

24.3

(1) Das BKA entgegnete, dass die Auswahl der ein Regierungsmitglied begleitenden Journalistinnen und Journalisten bzw. Medien je nach Zweck der Auslandsreise in einer Bewertung der der Reise und dem Regierungsmitglied möglichst optimal dienenden Funktion erfolge. Hier seien unter anderem Fragen von medialer Reichweite, Zielgruppenorientierung und Ausgewogenheit zwischen den Medien über einen längeren Zeitraum zu berücksichtigen. Grundsätzliches Ziel müsse es sein, ein möglichst großes Ausmaß der Gleichbehandlung unterschiedlicher Medien über die Legislaturperiode zu gewährleisten.

(2) Das BMB führte dazu aus, dass zwischen 2010 und 2015 eine einzige Reise mit Medienbegleitung erfolgt sei, bei der es keinen Anlass für Beanstandungen gegeben habe. Die Empfehlung des RH beziehe sich ausschließlich auf die Entwicklung eines standardisierten Verfahrens. Dies erschien dem BMB unter Umständen für die anderen geprüften Ressorts, die hier deutlich mehr Reisen mit Medienbegleitung verzeichneten, sinnvoll, für sich selbst aber überschießend. Sollte sich in Zukunft eine Häufung ergeben, würden diesbezügliche Schritte geprüft.

(3) Das BMI hielt fest, dass die Journalistenbegleitung auf Dienstreisen der Bundesministerin bzw. des Bundesministers den Zweck hätten, die Anstrengungen und Bemühungen des BMI im Ausland auch medial im Inland zu vermitteln und dadurch das Sicherheitsbewusstsein der Bevölkerung zu stärken. Alleine durch ausländische Medien oder durch Originaltextmeldungen bei der Austria Presse Agentur könne dieser Nutzen nicht erzielt werden. Allerdings sei die Einwirkungsmöglichkeit des BMI auf Medien und deren Compliance-Regelungen naturgemäß begrenzt.

Das BMI konnte außerdem die Kritik des RH betreffend das Fehlen von Refundierungsregeln nicht nachvollziehen, weil die Vielzahl der einbezogenen Medien eine sehr große Spannbreite für eine etwaige — dann unvertretbar unscharfe — Regelung erfordern würde. Während einige Medien zwar Journalistinnen und Journalisten auf derartige Reisen entsendeten und keine finanzielle Unterstützung des BMI benötigten, ja sogar ausschließen würden, bringe der auch in Österreichs Medien-

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

landschaft herrschende wirtschaftliche Druck einige Medien an den Rand ihrer Existenz und es sei deren Unterstützung im dargelegten Sinne erforderlich. Aus Sicht des BMI würden die bisherigen transparenten Auswahlkriterien, die erwähnte Offenlegung durch einige Medien und die vom BMI gepflogenen Refundierungsregeln aus Perspektive der Korruptionsprävention ausreichende Transparenz gewährleisten. Aus Perspektive der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit achte das BMI bei derartigen Gebarungsfällen auf möglichstste Ressourcenschonung, was sich nicht zuletzt auch an den dargestellten Summen zeige. Darüber hinaus teilte das BMI mit, dass bereits eine Ergänzung der Kriterien um eine Refundierungsregelung seitens des CCO aktenmäßig erfolgt sei.

(4) Das BMLFUW teilte dazu mit, dass zu den Dienstreisen des Herrn Bundesministers ausschließlich Journalistinnen und Journalisten und Medien eingeladen würden, die über die Themen des Ressorts berichten. Deren Auswahl erfolge im Wesentlichen im Hinblick auf die Themen, denen die Reise gewidmet ist (z.B. Umwelt und Umwelttechnik, Land- und Forstwirtschaft, Lebensmittel, Export, Europapolitik usw.). Ebenso stehe ein ausgewogenes Verhältnis zwischen überregionalen und regionalen Medien im Fokus. Dies entspreche auch den vom RH genannten Kriterien. Refundierungsregelungen bzw. Hinweise auf Kostenübernahme in der Berichterstattung gebe es bei den jeweiligen Medien in unterschiedlicher Form. Darauf nehme das BMLFUW keinen Einfluss. Entsprechende Regelungen berücksichtige das BMLFUW bei den Einladungen.

24.4

(1) Der RH teilte die Ansicht des BKA, dass auch ein möglichst großes Ausmaß der Gleichbehandlung unterschiedlicher Medien über die Legislaturperiode zu gewährleisten wäre. Er hielt jedoch fest, dass diese Zielsetzung für die tatsächliche Auswahl von Journalistinnen und Journalisten bzw. Medien im BKA ebenso wenig festgelegt war, wie die vom BKA genannten zu berücksichtigenden Kriterien. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht, da die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der jeweiligen Entscheidung aus seiner Sicht weiterhin nicht gesichert war.

(2) Der RH wies gegenüber dem BMB darauf hin, dass auch bei der Beurteilung, ob Kriterien für Reisen mit Medienbegleitung festgelegt werden sollten, eine risikoorientierte Betrachtungsweise geboten war. Da diese Thematik auch bei geringen Fallzahlen im Rahmen einer ressortweiten Risikoanalyse berücksichtigt werden sollte, blieb der RH bei seiner Empfehlung.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

(3) Der RH begrüßte die Festlegung einer Refundierungsregelung durch das BMI.

Dem Hinweis des BMI auf den wirtschaftlichen Druck, dem einzelne Medien unterliegen, entgegnete der RH, dass die Förderung der Vielfalt der Presse eine Aufgabe der Presseförderung nach dem Presseförderungsgesetz 2004 und nicht eine der Obersten Organe (durch Einladungen von Journalistinnen und Journalisten zur Teilnahme an ihren Dienstreisen) war.

(4) Der RH anerkannte die vom BMLFUW genannten Kriterien. Er hielt jedoch fest, dass diese für die tatsächliche Auswahl von Journalistinnen und Journalisten bzw. Medien im BMLFUW nicht verbindlich festgelegt waren. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht, da die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der jeweiligen Entscheidung aus seiner Sicht weiterhin nicht gesichert war.

Korruptionsprävention in Mehrheitsbeteiligungen des Bundes

25.1

(1) Die staatliche Leistungserbringung erfolgte in den überprüften Bundesministerien einerseits durch Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete, deren Verhaltensstandards zu großen Teilen durch Verfassungs- und einfache Bundesgesetze festgelegt waren. Andererseits waren in allen überprüften Bundesministerien mit Ausnahme des BMI auch Teile des jeweiligen Leistungsspektrums in Mehrheitsbeteiligungen ausgelagert. Die dort Beschäftigten wiesen ein allgemeines privatrechtliches Dienstverhältnis auf und unterlagen daher nicht ausnahmslos denselben (strengen) dienstrechtlichen Regelungen wie Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete.

Der im Oktober 2012 von der Bundesregierung beschlossene Public Corporate Governance Kodex (**PCGK**) legte zwar fest, dass die Geschäftsleitung im Unternehmen für eine angemessene Korruptionsprävention zu sorgen hat. Für die eigentümerseitige Steuerung von Mehrheitsbeteiligungen fehlten jedoch Aspekte der Korruptionsprävention, um einheitliche Standards unabhängig von der Rechts- und Organisationsform der staatlichen Leistungserbringung gewährleisten zu können. Dabei waren insbesondere strategische Vorgaben durch den Bund in seiner Eigenschaft als Eigentümer von besonderer Relevanz.

Die Beteiligungen der überprüften Bundesministerien stellten sich 2014 wie folgt dar:

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Tabelle 11: Personal in Beteiligungen 2014

	BAK	BMB	BMLFUW
Beteiligungen	20	1	8
Bedienstete Beteiligungen (VBÄ)	5.187,2	160	2.601,1
Bedienstete Ressort (VBÄ)	1.411,3	44.465,8	2.493,6

Quellen: BAK; BMF

(2) Das BAK nahm die Eigentümervertretung für insgesamt 20 Beteiligungen⁵⁴ wahr, in denen im Jahr 2014 insgesamt 5.187,2 Vollbeschäftigtenäquivalente tätig waren. Dies waren rd. 3,6-mal so viele Beschäftigte wie im gesamten übrigen Ressortbereich des BAK.

Das BAK sah die Verantwortung zur Setzung von Korruptionspräventionsmaßnahmen entsprechend den Bestimmungen des PCGK bei der Geschäftsführung der jeweiligen Beteiligung und machte daher keine darüber hinausgehenden Vorgaben. Es hatte Kenntnis über die in den einzelnen Beteiligungen getroffenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention.⁵⁵

(3) Im Zuständigkeitsbereich des BMB bestand mit dem Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) lediglich eine Mehrheitsbeteiligung, bei der 160 Vollbeschäftigtenäquivalente tätig waren. Das BMB machte dem BIFIE keine besonderen Vorgaben im Zusammenhang mit Korruptionsprävention.

⁵⁴ Statistik Österreich, Rundfunk- und Telekom RegulierungsgmbH, Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH, Wiener Zeitung GmbH (UG 10), Albertina, ART for ART Theaterservice GmbH, Austria Film und Video GmbH, Bundestheater-Holding GmbH, Burgtheater GmbH, Kunsthistorisches Museum mit Weltmuseum Wien und Theatermuseum Wien (KHM-Museumsverband), MAK-Österreichisches Museum für Angewandte Kunst, Museum moderner Kunst Stiftung Ludwig Wien (MUMOK), Museumsquartier Errichtungs- u. BetriebsgmbH, Naturhistorisches Museum, Österreichische Galerie Belvedere, Österreichische Nationalbibliothek, Österreichisches Filminstitut, Technisches Museum Wien mit Österreichischer Mediathek, Volksoper Wien GmbH, Wiener Staatsoper GmbH

⁵⁵ z.B. Antikorruptionsrichtlinie der Bundestheater-Holding vom Juni 2013, Einrichtung von Compliance-Befragungen bei der RTR, der Bundesanstalt Statistik Österreich und der Wiener Zeitung GmbH

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

(4) Das BMLFUW war für insgesamt acht Beteiligungen⁵⁶ zuständig, in denen mit 2.601,1 Vollbeschäftigtenäquivalenten rd. 4 % mehr Beschäftigte tätig waren als im übrigen Ressortbereich. Das BMLFUW machte den Beteiligungen keine besonderen Vorgaben im Zusammenhang mit Korruptionsprävention, lediglich die Spanische Hofreitschule hatte Leitlinien zur Korruptionsprävention erstellt.

25.2

Der RH anerkannte, dass das BKA Kenntnis über die in den Mehrheitsbeteiligungen des Ressorts gesetzten Maßnahmen zur Korruptionsprävention hatte. Er hielt jedoch kritisch fest, dass weder das BKA noch das BMB und das BMLFUW ihren Mehrheitsbeteiligungen strategische Vorgaben zur Korruptionsprävention machten. Die Umsetzung der im PCGK festgelegten Verpflichtung zur Sorgetragung für eine angemessene Korruptionsprävention war daher aus Sicht des RH nicht sichergestellt.

Er empfahl dem BKA, dem BMB und dem BMLFUW, im Rahmen der strategischen Steuerung in den Mehrheitsbeteiligungen der Ressorts die lückenlose Umsetzung der im PCGK im Zusammenhang mit der Korruptionsprävention festgelegten Verpflichtungen sicherzustellen.

25.3

(1) Das BKA führte in seiner Stellungnahme die Korruptionspräventionsmaßnahmen an, die in den seiner Verantwortung unterliegenden ausgegliederten Einheiten (insbesondere Bundestheater–Holding, RTR, Bundesanstalt Statistik Österreich und Wiener Zeitung GmbH) gesetzt wurden und wies darauf hin, dass die Empfehlung des RH durch die 2016 mit der Bundestheater–Holding abgeschlossene Ziel- und Leistungsvereinbarung berücksichtigt worden sei. Darin seien für die Gesellschaften des Bundestheaterkonzerns die Aktualisierung der Anti-Korruptionsrichtlinie und die Nominierung je einer Ansprechperson für Compliance-Fragen vereinbart worden. Die Bundesmuseen und die Österreichische Nationalbibliothek müssten außerdem jährlich als Nachweis der Umsetzung zeitgleich mit dem Jahresabschluss einen Corporate Governance-Bericht vorlegen, der auch die Korruptionspräventionsmaßnahmen der Geschäftsführung inkludiere.

(2) Das BMB nahm die Empfehlung zur Kenntnis.

(3) Das BMLFUW wies nochmals darauf hin, dass der PCGK von den Gesellschaftsorganen der Beteiligungen verbindlich verankert worden sei. Der PCGK-Bericht werde jährlich mit dem Jahresabschluss im Rahmen der Generalversammlung vorgelegt. Das BMLFUW sagte zu, die Empfehlung des RH aufzunehmen und künftig,

⁵⁶ Agrarmarkt Austria (AMA), Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft, Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GmbH, Österreichische Bundesforste AG, Spanische Hofreitschule – Bundesgestüt Piber (UG 42), Bundesaltlastensanierungsgesellschaft mbH (BALSA GmbH), Umweltbundesamt GmbH, Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH (UG 43)

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

zusätzlich zu den veröffentlichten PCGK-Berichten, im Rahmen der Beteiligungsverwaltung die Informationen zu den jeweiligen Korruptionspräventionssystemen der ausgliederten Rechtsträger zu dokumentieren.

25.4

Der RH anerkannte die vom BKA mit der Bundestheater-Holding neu abgeschlossene Ziel- und Leistungsvereinbarung zur Setzung strategischer Vorgaben im Bereich der Korruptionsprävention.

Organisation

Überblick

26

(1) Der RH erachtete eine organisatorische Regelung der korruptionspräventionsrelevanten Zuständigkeiten in den überprüften Bundesministerien als wesentlich. Eine angemessene organisatorische Verankerung inkludiert neben den entsprechenden Zielvorgaben bzw. Aufgaben auch eine Ausstattung mit den notwendigen Kompetenzen. Nur auf diese Weise wird die strategiebasierte und risikoorientierte Entwicklung und Umsetzung angemessener Maßnahmen sowie insbesondere die Information und Beratung aller Beteiligten (Führungsebene, Bedienstete, Bürgerinnen und Bürger) und damit letztlich die (Weiter-)Entwicklung des gesamten Korruptionspräventionssystems sichergestellt.

(2) Auf Initiative des BAK wurde das Integritätsbeauftragtennetzwerk eingerichtet. Beginnend mit 2016 sollten Vertreterinnen und Vertreter der Ressorts in einem vom BAK betreuten Lehrgang zu Antikorruptionsexperten ausgebildet werden. Dieses Netzwerk sollte auch eine Stärkung der organisatorischen Verankerung von Korruptionsprävention in den teilnehmenden Ressorts bewirken.

Die überprüften Bundesministerien teilten mit, dass eine Teilnahme an diesem Netzwerk geplant sei.

(3) Die überprüften Bundesministerien verorteten die Verantwortung für Korruptionsprävention grundsätzlich bei den für Personalangelegenheiten zuständigen Organisationseinheiten (Dienstbehörden/Präsidialsektionen/Personalabteilungen) einerseits und bei den Führungskräften andererseits. Sie sahen die Hauptaufgabe dieser Organisationseinheiten in der Beantwortung korruptionspräventionsrelevanter Anfragen sowie in der Information und Ausbildung der Bediensteten. Der RH untersuchte daher die von den überprüften Bundesministerien zwischen 2010 und 2015 entfaltete Beratungstätigkeit anhand der Anzahl der bearbeiteten Anfragen zu korruptionspräventionsrelevanten Themen (z.B. Kostenübernahmen bei Dienstreisen, Einladungen, Geschenke, Sponsoring, Kooperationen, sonstige Interessen-

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

konflikte). Hinsichtlich der Informationsarbeit erhob er beispielhaft, ob die Ressorts anlässlich der Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetze (**KorrStrÄG**) 2009 und 2012 spezifische Maßnahmen zur Information der Bediensteten trafen.

Die organisatorische Verankerung sowie die Wahrnehmung dieser zentralen Aufgaben im Bereich der Korruptionsprävention stellten sich in den überprüften Bundesministerien wie folgt dar:

Tabelle 12: Organisatorische Verankerung BKA, BMB, BMI, BMLFUW

Ressort	Dienst-behörde	besondere Einrichtung	formelle Verankerung	bearbeitete Anfragen 2013 bis 2015	Information KorrStrÄG 2009	Information KorrStrÄG 2012
BKA	ja	nein	nein	103	nein	nein
BMB	ja	nein	nein	17	nein	ja
BMI	ja	ja	ja	62	ja	ja
BMLFUW	ja	nein	nein	–	nein	ja

Quellen: BKA; BMB; BMI; BMLFUW

Das BKA, das BMB und das BMLFUW errichteten ihre Personalabteilungen als die für Korruptionsprävention im Ressort zentral verantwortlichen Organisationseinheiten. Diese Verantwortung war jedoch nicht formell in den organisationsrechtlichen Grundlagen (z.B. Geschäfts- und Personaleinteilung, Organisationshandbuch) verankert (siehe **TZ 27**, **TZ 28**, **TZ 30**). Im BMI war der (bei der Dienstbehörde angesiedelte) CCO zentral für Korruptionsprävention zuständig und auch formell verankert (**TZ 29**). Das BKA und das BMI entwickelten in den Jahren 2013 bis 2015 eine signifikante, das BMB eine vergleichsweise geringe Beratungstätigkeit in korruptionspräventionsrelevanten Fragestellungen. Das BMLFUW hatte diese nicht dokumentiert. Alle Ressorts bis auf das BKA setzten gezielte Informationsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem KorrStrÄG 2012, nur das BMI kommunizierte speziell die Änderungen des KorrStrÄG 2009.

Bundeskanzleramt

27.1

Im BKA waren die Agenden der Korruptionsprävention nicht explizit in der Geschäftseinteilung vorgesehen; die Personalabteilung nahm sie im Rahmen der allgemeinen dienstbehördlichen Aufgaben wahr. Diese stand im Rahmen dieser allgemeinen Verantwortung für Fragen der Korruptionsprävention zur Verfügung. In Vergabeangelegenheiten fungierte die Abteilung Rechts- und Vergabeangelegenheiten als Ansprechpartnerin (siehe **TZ 21**). Weitere Zuständigkeiten, wie bspw. für eine Risikoanalyse (siehe **TZ 6**) oder ein regelmäßiges Berichtswesen gegenüber der Ressortleitung und der Öffentlichkeit, waren nicht vorgesehen.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Das BKA setzte keine gezielten und spezifischen Informationsmaßnahmen, bspw. der Führungskräfte der Zentralstelle, zu den KorrStrÄG 2009 bzw. 2012.

27.2

Die Personalabteilung des BKA stand zwar in Fragen der Korruptionsprävention als Ansprechpartnerin zur Verfügung. Der RH kritisierte jedoch, dass diese Verantwortung — neben weiteren relevanten Zuständigkeiten, wie bspw. für eine Risikoanalyse oder ein regelmäßiges Berichtswesen — in den organisationsrechtlichen Grundlagen des BKA nicht explizit vorgesehen war. Im BKA war somit keine umfassende und zentrale Verantwortung für das Korruptionspräventionssystem festgelegt und dieses daher auch nicht in ausreichendem Maße organisatorisch verankert. Die Wahrnehmung der zentralen Aufgaben (z.B. Risikoanalyse, Berichtswesen, Beratung und Information) des Korruptionspräventionssystems war somit nicht gesichert. Dies zeigte sich beispielhaft auch darin, dass spezifische Informationsmaßnahmen im Zusammenhang mit den KorrStrÄG 2009 und 2012 fehlten.

Der RH empfahl dem BKA daher, die Teilnahme am Integritätsbeauftragtennetzwerk zum Anlass zu nehmen, eine ausreichende und klare Verankerung seines Korruptionspräventionssystems in den organisationsrechtlichen Grundlagen vorzunehmen.

27.3

Das BKA teilte mit, dass eine Verankerung des Korruptionspräventionssystems im Wege der Geschäftseinteilung geplant sei, sobald organisatorische, methodische und personelle Fragen ausreichend geklärt seien, um eine zielgerichtete Wahrnehmung der Aufgaben zu gewährleisten.

Bundesministerium für Bildung

28.1

(1) Im BMB waren die Agenden der Korruptionsprävention nicht explizit in der Geschäftseinteilung vorgesehen. Sie wurden im Rahmen der allgemeinen dienstbehördlichen Aufgaben von den zuständigen Personalabteilungen wahrgenommen. Für Bundeslehrpersonen und Verwaltungsbedienstete der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien waren diese die zuständigen (nachgeordneten) Dienstbehörden.⁵⁷ Für diese Bedienstetengruppen waren in der Zentralstelle des BMB die Abteilungen III/3, III/4 und III/5 als oberste Dienstbehörde zuständig. Die Abteilungen III/2 und III/4 sowie die Abteilung Präs. 1 waren außerdem für die Bediensteten der Bildungsanstalten, der Pädagogischen Hochschulen und der Zentralstelle als Dienstbehörde zuständig. Für spezifische Fragen zu den Themen Vergabe und Sponsoring bzw. Geschenkkannahme fungierten die Abteilung für Zivil- und Vergaberecht (Präs. 6) bzw. die Abteilung für dienstrechtliche Legistik (Präs. 11) als Ansprechpartnerinnen (siehe **TZ 21**). In der Zentralstelle des BMB gab es daher insge-

⁵⁷ Dienstrechtsverfahrens- und Personalstellenverordnung – BMUKK 2007 (DVPV BMUKK 2007), BGBl. II Nr. 374/2007

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

samt fünf mit dienstbehördlichen Aufgaben betraute und insgesamt sieben für Agenden der Korruptionsprävention verantwortliche Abteilungen. Weitere Zuständigkeiten, wie bspw. für eine Risikoanalyse (siehe [TZ 6](#)) oder ein regelmäßiges Berichtswesen gegenüber der Ressortleitung und der Öffentlichkeit, waren nicht vorgesehen.

Das BMB setzte keine gezielten und spezifischen Informationsmaßnahmen, bspw. der Führungskräfte der Zentralstelle, zum KorrStrÄG 2009. Die Änderungen des KorrStrÄG 2012 thematisierte das BMB in mehreren Tagungen gegenüber den nachgeordneten Dienststellen und Dienstbehörden bzw. der Schulaufsicht.

(2) Im Dezember 2015 wurde die Zentralstelle des BMB einer Organisationsreform unterzogen. Das BMB teilte dazu mit, dass die Agenden der Korruptionsprävention künftig in der (neu organisierten) Internen Revision verankert werden sollten. Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung dieser Aufgabe sollte dabei der künftigen Abteilungsleiterin oder dem künftigen Abteilungsleiter obliegen.

28.2

Die Personalabteilungen des BMB standen zwar in Fragen der Korruptionsprävention als Ansprechpartnerinnen zur Verfügung. Diese Verantwortung war jedoch, abhängig von der jeweiligen Dienststelle bzw. Bedienstetengruppe, allein in der Zentralstelle auf insgesamt sieben Abteilungen aufgeteilt. Eine koordinierte Vorgehensweise in Angelegenheiten der Korruptionsprävention war daher aus Sicht des RH nicht gewährleistet. Auch weitere relevante Zuständigkeiten, wie bspw. für eine Risikoanalyse oder ein regelmäßiges Berichtswesen, waren in den organisationsrechtlichen Grundlagen des BMB nicht vorgesehen.

Der RH kritisierte, dass das BMB somit keine umfassende und zentrale Verantwortung für das Korruptionspräventionssystem festgelegt hatte und dieses daher auch nicht in ausreichendem Maße organisatorisch verankert war. Die Wahrnehmung der zentralen Aufgaben (z.B. Risikoanalyse, Berichtswesen, Beratung und Information) des Korruptionspräventionssystems war somit nicht gesichert. Dies zeigte sich beispielhaft auch in der vergleichsweise geringen Beratungstätigkeit der verantwortlichen Abteilungen sowie im Fehlen spezifischer Informationsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem KorrStrÄG 2009.

Der RH empfahl dem BMB daher, seine organisatorische Neuausrichtung sowie die Teilnahme am Integritätsbeauftragtennetzwerk zum Anlass zu nehmen, eine ausreichende und klare Verankerung seines Korruptionspräventionssystems — auch unter dem Aspekt einer koordinierten Vorgehensweise — in den organisationsrechtlichen Grundlagen vorzunehmen.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

- 28.3** Das BMB teilte dazu mit, dass diese Empfehlung durch die Implementierung des Integritätsbeauftragten umgesetzt worden sei.
- 28.4** Der RH begrüßte die Implementierung des Integritätsbeauftragten. Er wies gegenüber dem BMB nochmals darauf hin, dass diese — vor allem aus Gründen der Transparenz — auch in den organisationsrechtlichen Grundlagen abzubilden wäre.

Bundesministerium für Inneres

- 29.1** (1) Im BMI wurden die Agenden der Korruptionsprävention seit Juni 2013 von insgesamt 14 bei den nachgeordneten Dienstbehörden und in den Sektionen der Zentralstelle eingerichteten Compliance Officers (**CO**) unter Koordinierung des bei der obersten Dienstbehörde angesiedelten Chief Compliance Officers (**CCO**) wahrgenommen. Der CCO war gleichzeitig Leiter des Referats für grundsätzliche dienst- und besoldungsrechtliche Angelegenheiten in der Personalabteilung des BMI. Die Hauptaufgabe der COs war die Beratung in Fragen regelkonformen Verhaltens und der Korruptionsprävention, dem CCO oblag außerdem eine Klarstellungsfunktion hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen und Wertehaltung sowie die Erarbeitung von Empfehlungen. Der CCO erarbeitete für 2013/2014 einen Compliance-Bericht, der über die Website des BMI öffentlich zugänglich war. Das BMI bezifferte den jährlichen Personalaufwand des COs und aller CCOs mit rund 2,3 Vollbeschäftigtenäquivalenten.

In Vergabeangelegenheiten fungierte die Abteilung Vergaberecht und Beschaffungssteuerung als Ansprechpartnerin (siehe [TZ 21](#)).

Das BMI teilte mit, dass die Einführung eines Risikomanagementsystems, das auch den Aspekt der Korruptionsprävention berücksichtigte, für 2016 vorgesehen sei (siehe [TZ 6](#)).

(2) Das BAK war eine einfachgesetzlich eingerichtete Dienststelle des BMI⁵⁸ (siehe [TZ 3](#)). Im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags konzentrierte es seine Präventionsarbeit sowohl auf Ausbildungsmaßnahmen und spezifische Projekte im Ressortbereich des BMI als auch auf die ressortübergreifende Zusammenarbeit (bspw. im Rahmen des geplanten Integritätsbeauftragtennetzwerks).

Das BAK betrieb außerdem ein Netzwerk von Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten. Diese waren auf Ebene der Bezirkspolizeikommanden tätig und hatten die Bediensteten des BAK bei Vorträgen im Rahmen der ressortinternen Ausbil-

⁵⁸ Gesetz über das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK-G), BGBl. I Nr. 72/2009

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

dung zu unterstützen. Sie fungierten außerdem als Kontaktpersonen für die Bediensteten im Hinblick auf Fragestellungen zum Thema Korruptionsprävention. Dazu teilte das BMI mit, dass zur verstärkten Koordinierung und Aufgabenschärfung der Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten sowie der COs künftig einmal im Jahr eine gemeinsame Konferenz stattfinden solle.

29.2

Der RH anerkannte, dass das vom BAK betriebene Netzwerk von Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten und die Einrichtung der vom CCO koordinierten COs aus historischen Gründen unterschiedliche Zielsetzungen⁵⁹ verfolgten. Er wies jedoch darauf hin, dass sich die Zuständigkeiten der (vom CCO koordinierten) COs und der (vom BAK koordinierten) Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten vor allem im Zusammenhang mit ihrer jeweiligen Funktion als Kontaktpersonen für korruptionspräventionsrelevante Fragestellungen überlappten.

Zur Minimierung potenzieller Reibungsverluste zwischen diesen beiden Funktionen empfahl der RH dem BMI daher, die in Aussicht genommene Aufgabenschärfung dieser beiden Funktionen nicht nur durch eine jährliche Koordinierungskonferenz, sondern auch im Zusammenhang mit den einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen (Geschäfts- und Personaleinteilung, Einrichtungserlasse) vorzunehmen.

29.3

Das BMI teilte nicht die Ansicht des RH, dass sich die Zuständigkeiten des vom BAK aufgebauten Netzwerks von Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten und des vom CCO betreuten Netzwerks von COs überlappten. Die Grundaufgabe der COs sei die Stärkung des Bewusstseins für regelkonformes Verhalten im BMI, die Beratung und Klarstellung, insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen, sowie Einzelfallbeurteilungen in korruptionspräventiven Fragen und Fragen der Integrität. Dagegen hätten die Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten Schulungsveranstaltungen in den Aus- und Fortbildungen des BMI (Polizeigrundausbildungen, Verwaltungskurse, Dienstführendenkurse, etc.) durchzuführen, in deren Rahmen neben der Vermittlung von Grundlagen und Hintergründen zu Amts- und Korruptionsdelikten auch Wertediskussionen und Bewusstseinsbildung erfolgten.

Darüber hinaus seien die Aufgaben der Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten in einem Erlass „Richtlinien für die Aufgaben, Organisation und Durchführung von Korruptionsprävention durch KorruptionspräventionsbeamtInnen“ (zuletzt im November 2014 aktualisiert) geregelt. Dieser Erlass werde anlassbezogen, wie dies derzeit durch die Aufstockung des Pools der Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten beabsichtigt sei, aktualisiert. Ein weiterer Regelungsbedarf bestehe daher aus Sicht des BMI nicht.

⁵⁹ CO und CCO: Stärkung des Bewusstseins für regelkonformes Verhalten; Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamte: Unterstützung des BAK bei der Umsetzung von Ausbildungsmaßnahmen

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

29.4

Der RH entgegnete dem BMI, dass laut dem erwähnten Erlass „Richtlinien für die Aufgaben, Organisation und Durchführung von Korruptionsprävention durch KorruptionspräventionsbeamtInnen“ diese eine allgemeine „Funktion als Kontaktpersonen in Hinblick auf Fragestellungen zum Thema Korruptionsprävention und –bekämpfung“ innehatten. Die COs und der CCO waren ebenso beratend tätig. Damit bestand aus Sicht des RH in Teilbereichen eine Zuständigkeitsüberlappung, die vor allem aufgrund der Wichtigkeit dieser Kontakt- bzw. Beratungsfunktion geeignet war, einen erhöhten Abstimmungsbedarf zwischen beiden Funktionen zu erzeugen. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

30.1

(1) Im BMLFUW waren die Agenden der Korruptionsprävention nicht explizit in der Geschäftseinteilung vorgesehen. Die Personalabteilung nahm sie im Rahmen der allgemeinen dienstbehördlichen Aufgaben wahr und stand für Fragen zum Thema Korruptionsprävention zur Verfügung. In Vergabeangelegenheiten fungierte die Budgetabteilung als Ansprechpartnerin (siehe [TZ 21](#)).

(2) Zur Beratungstätigkeit der Personalabteilung zwischen 2010 und 2015 teilte das BMLFUW mit, dass keine spezifische Angabe möglich sei, „da in den weitaus meisten Fällen Anfragen informell gestellt bzw. beantwortet“ worden seien. Zum KorrStrÄG 2012 führte das BMLFUW 2013 drei spezifische Informationsveranstaltungen für Führungskräfte durch.

(3) Das BMLFUW teilte mit, dass der mit Jänner 2016 zum Antikorruptionsbeauftragten ernannte Leiter der Personalabteilung ein Präventionssystem für das Ressort aufbauen sollte. Dies wurde auch im strategischen „MbO-Prozess“ berücksichtigt (siehe [TZ 5](#)).

30.2

Die Personalabteilung des BMLFUW stand zwar in Fragen der Korruptionsprävention als Ansprechpartnerin zur Verfügung. Der RH kritisierte, dass diese Verantwortung — neben weiteren relevanten Zuständigkeiten, wie bspw. für eine Risikoanalyse oder ein regelmäßiges Berichtswesen — in den organisationsrechtlichen Grundlagen des BMLFUW nicht explizit vorgesehen war.

Im BMLFUW war somit keine umfassende und zentrale Verantwortung für das Korruptionspräventionssystem festgelegt und dieses daher auch nicht in ausreichendem Maße organisatorisch verankert. Die Wahrnehmung der zentralen Aufgaben (z.B. Risikoanalyse, Berichtswesen, Beratung und Information) des Korruptionspräventionssystems war somit nicht gesichert. Dies zeigte sich beispielhaft auch in der nicht ausreichend dokumentierten Beratungstätigkeit der verantwortlichen Abtei-

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

lung sowie dem Fehlen spezifischer Informationsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem KorrStrÄG 2009.

Der RH empfahl dem BMLFUW daher, die Ernennung des Antikorruptionsbeauftragten und die Teilnahme am Integritätsbeauftragtennetzwerk zum Anlass zu nehmen, eine ausreichende und klare Verankerung seines Korruptionspräventionssystems in den organisationsrechtlichen Grundlagen vorzunehmen. Dazu wären insbesondere die Einrichtung des Antikorruptionsbeauftragten und dessen Aufgaben explizit abzubilden.

30.3

Das BMLFUW teilte dazu mit, dass die organisatorische Verankerung samt Festbeschreibung der Aufgaben des Integritätsbeauftragten des BMLFUW mit der nächsten Aktualisierung der Geschäfts- und Personaleinteilung der Zentralleitung des BMLFUW erfolgen werde.

Kommunikation

31.1

(1) Um Korruptionspräventionsmaßnahmen umsetzen zu können, erachtete der RH eine erfolgreiche Kommunikation der damit verbundenen Maßnahmen und Hintergründe an alle Betroffenen als unerlässlich. Die Kommunikation bezieht sich dabei nicht nur auf jene zwischen der Leitung/Führung an die Bediensteten, sondern betrifft auch die Wechselbeziehungen zwischen Führungskräften, Bediensteten und externen Personen. Dabei sollten sämtliche internen und externen Kanäle genutzt werden, um nicht nur präventionsrelevante Verhaltensstandards zu kommunizieren, sondern auch um die Meldung von Missständen zu ermöglichen.

Die folgende Tabelle stellt einen Überblick über die von den überprüften Bundesministerien genutzten Kommunikationswege im Zusammenhang mit der Aufklärung über Korruptionspräventionsthemen dar:

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Tabelle 13: Formen der Kommunikation zu Korruptionspräventionsthemen

Kommunikationswege	BAK	BMB	BMI	BMLFUW
vorrangiger Verweis auf Verhaltenskodex Intranet ¹	nein	nein	ja	nein
Verhaltenskodex auf Website(s) des Bundesministeriums abrufbar	nein	nein	ja	nein
einfache Verfügbarkeit korruptionsrelevanter Informationen				
– im Intranet	nein	nein	ja	nein
– in internen Medien/Zeitschriften	nein	nein	ja	ja
– mittels Newsletter	nein	nein	nein	nein
Broschüren/Folder für ausgewählte Zielgruppen	nein	für Kabinett in Ausarbeitung	für Führungskräfte, ab 2016 für Verwaltungs- und Exekutivdienst	nein
publizierte Berichte über gesetzte Maßnahmen	nein	nein	ja	nein
aktive Information über Meldemöglichkeit korruptionsrelevanter Missstände abseits der Linie (SPOC im BAK, Whistleblowing)	nein	nein	ja	nein
Einrichtung einer bzw. Informationen für Externe über Meldestelle	nein	nein	ja	nein
E-Learning-Plattform	nein	nein	ja	nein
aktive interne Kommunikation zu Problemen und Anlassfällen	nein	nein	ja	nein
externe Kommunikationsmaßnahmen (Vorträge, Broschüren, Veranstaltungen, Internetauftritt)	ja	nein	ja	nein

¹ erste oder zweite Ebene Intranet

Quellen: BAK; BMB; BMI; BMLFUW

Die einfachste Möglichkeit für Ressorts, allen ihren Bediensteten jederzeit Zugriff zu den wesentlichen Informationen zu ermöglichen, stellt nach Ansicht des RH die Nutzung des ressortinternen Intranets dar. Das BMI und insbesondere das BAK nutzte diesen Weg der Kommunikation intensiv, das BAK, das BMB und das BMLFUW wenig bis gar nicht.

Eine weitere Maßnahme, um die Sensibilisierung⁶⁰ für Präventionsthemen voranzutreiben, sind Artikel zu diesem Thema in Medien des Ressorts (Zeitschriften, Newsletter). Eine zum Zeitpunkt der Einführung des Verhaltenskodex des Bundes allen Bundesbediensteten zur Verfügung stehende E-Learning-Plattform⁶¹ zur Vermittlung des Themas Korruptionsprävention stand nicht mehr zur Verfügung. Pläne für eine neuerliche Aktivierung dieser E-Learning-Plattform existierten nach Auskunft des BAK nicht.

⁶⁰ der Bediensteten, je nach Adressatenkreis auch der Öffentlichkeit

⁶¹ „Ich – in Arbeit...“

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Öffentlichkeitswirksame Maßnahmen (auch durch die Ressortleitung selbst, z.B. Vorworte in Publikationen,⁶² Präsenz beim Antikorruptionstag), um im Sinne des „Tone from the Top“ (siehe [TZ 4](#)) das Bewusstsein und die Wahrnehmung für korruptionsrelevante Themenstellungen zu stärken, fanden lediglich im BMI (z.B. Antikorruptionstag, Compliance-Bericht) statt.

Aus Sicht des RH ist es Aufgabe des Dienstgebers, seine Bediensteten nicht nur auf die Meldepflicht gemäß § 53 BDG 1979 hinzuweisen, sondern diese ebenfalls über ihr Recht aufzuklären, gemäß § 5 BAK–G Verdachtsfälle von korruptionsrelevanten Vorkommnissen an die Meldestelle für Korruption und Amtsdelikte (**SPOC**) des BAK zu melden. Ebenso war auf § 53a BDG 1979 hinzuweisen, der im Falle einer Meldung Schutz vor Benachteiligung durch den Dienstgeber bieten sollte. Darüber hinaus war eine weitere (anonyme) Meldestelle für Korruptions- und Amtsdelikte bei der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption eingerichtet, auf die keines der überprüften Bundesministerien auf seiner Website aktiv hinwies. Die aktive Kommunikation dieser Möglichkeiten hinsichtlich des SPOC nahm nur das BMI wahr. Das BKA, das BMB und das BMLFUW trafen diesbezüglich keine Veranlassungen.

(2) Der Intranetauftritt des BKA enthielt Rechtstexte und Links zum Verhaltenskodex des Bundes. Deren Auffindbarkeit war erschwert, da sich die jeweiligen Informationen in Untermenüs bzw. überhaupt auf externen Seiten befanden. Ein direkter Aufruf der relevanten Informationen über die Startseite war nicht möglich.

(3) Eine proaktive Kommunikation zu korruptionsrelevanten Themen fand im BMB nicht statt. Im Falle des Bekanntwerdens von Fällen, deren Problemstellungen von Relevanz für das gesamte Ressort (oder zumindest Teilen davon) waren, gab es zwar entsprechende Veranlassungen (siehe [TZ 10](#))⁶³, die betreffenden Rundschreiben bzw. Erlässe waren jedoch auf Internetseiten gar nicht bzw. auf den Intranetseiten nicht (leicht) auffindbar. Darüber hinaus fanden sich im Intranet des BMB keine weiteren Informationen zu korruptionsrelevanten Themenstellungen.

Im Falle des BMB war somit interessierten Bediensteten aus der Zentralstelle der Zugriff auf deren Inhalte nur schwer, allen anderen (Lehrpersonen, Direktorinnen und Direktoren, Verwaltungspersonal) wie auch Außenstehenden gar nicht möglich.

(4) Die Kommunikation korruptionsrelevanter Themenstellungen innerhalb des BMI nahmen der CCO und das BAK in enger Abstimmung wahr. Konkret setzte das BMI u.a. folgende Maßnahmen:

⁶² z.B. Vorworte der Bundesministerin im ressortinternen Verhaltenskodex

⁶³ z.B. Erlässe für Schulfotografen und Wintersportwochen, Rundschreiben Werbung an Schulen

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

- eigene Compliance-Seite im Intranet mit Ansprechpartnerinnen und -partnern;
- Verhaltenskodex des BMI (Kommunikation mittels Schulungen und E-Learning-Plattform);
- Folder Korruptionsprävention für Führungskräfte (ein weiterer für den Exekutiv- und den Allgemeinen Verwaltungsdienst wurde während der Gebarungsüberprüfung erstellt);
- jährlicher Antikorruptionstag;
- Compliance-Bericht über die gesetzten Maßnahmen.

Das BMI verfügte als einziges Ressort seit 2010 über einen eigenen internen Verhaltenskodex, der den Bediensteten des Ressorts als Richtlinie und Unterstützung im Arbeitsalltag dienen sollte (siehe **TZ 18**). Der Verhaltenskodex war über das Intranet und öffentlich über das Internet zugänglich.⁶⁴ Die interne Wissensvermittlung erfolgte sowohl durch ein vom BAK erstelltes E-Learning-Modul⁶⁵, als auch durch Vermittlung der Linienorganisation im Sinne eines „train the trainer“-Konzepts. Neben Schulungsunterlagen wurde auch ein eigenes Trainerhandbuch zum Verhaltenskodex erstellt.

Die Intranetseiten des BMI enthielten umfassende Informationen zu korruptionsrelevanten Themen, die Struktur und Links des BMI-Intranets waren im Gegensatz zur Website des BAK bis Ende 2015 betreffend die Auffindbarkeit der Themen Compliance und Korruption jedoch nicht optimal strukturiert und wenig anwenderfreundlich. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung optimierte das BMI die Struktur der Intranetseite. Beim neuen Intranetauftritt wurde auf der Startseite ein Button „Compliance“ eingefügt, der direkt zu den wesentlichen korruptionspräventionsrelevanten Inhalten führte.

Das BMI nützte außerdem regelmäßig seine Zeitschriften⁶⁶ als weiteren Kommunikationskanal zur Verbreitung relevanter Inhalte zu den Themen Korruptionsprävention und Compliance.

⁶⁴ abrufbar unter: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/download/Unsere_Werte_unsere_Wege.pdf

⁶⁵ Die Bearbeitung des E-Learning-Moduls wurde allen Bediensteten des BMI empfohlen und soll einen Überblick über die Inhalte des Verhaltenskodex geben (z.B. mittels Fallbeispielen, interaktiver Übungen, Wiederholungsfragen).

⁶⁶ SIAK-Journal, Öffentliche Sicherheit

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Zusätzlich zum bereits bestehenden Folder „Korruptionsprävention für Führungskräfte“ finalisierte das BAK während der Gebarungsüberprüfung eine weitere Broschüre für den Exekutiv- und den Allgemeinen Verwaltungsdienst im BMI.⁶⁷

Der CCO stellte sicher, dass das Verbot der Geschenkkannahme anlassfallbezogen (z.B. in der Vorweihnachtszeit) im Intranet auf der Startseite gut sichtbar für alle Bediensteten wiederkehrend kommuniziert wurde (siehe [TZ 11](#)).

Eine erstmals im November 2015 abgehaltene gemeinsame Konferenz der COs und der Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten soll künftig für eine bessere Vernetzung und Abstimmung zwischen den dezentralen COs als Compliance-Verantwortliche und den ebenfalls dezentralen Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten sorgen (siehe [TZ 29](#)).

(5) Eine regelmäßige proaktive Kommunikation zu korruptionsrelevanten Themen (bspw. Berichte im Intranet, in Zeitschriften für Bedienstete) fand im BMLFUW nicht statt. Im BMLFUW publizierte die ressortinterne Zeitschrift jedoch aus Anlass des KorrStrÄG 2012 mehrere Artikel zum Thema Antikorruption und Transparenz.

Allgemein fanden sich im Intranetauftritt des BMLFUW keine Informationen zu korruptionsrelevanten Themenstellungen.

Das Organisationshandbuch des BMLFUW enthielt lediglich einen kurzen Hinweis auf den Verhaltenskodex des Bundes sowie die Unterstützungspflicht von Führungskräften gegenüber Bediensteten im Sinne der Prävention möglicher Verletzungen der Korruptionsbestimmungen.

31.2

(1) Der RH kritisierte, dass die Internet- und Intranetauftritte des BMB und des BMLFUW keine bzw. im Falle des BKA nur schwer auffindbare Informationen zu korruptionsrelevanten Themen (bspw. Verhaltenskodex) enthielten.

Der RH empfahl daher dem BKA, dem BMB und dem BMLFUW die Überarbeitung ihres Auftritts im Intranet und Internet, mit dem Ziel, intern wie extern eine gezielte Kommunikation im Zusammenhang mit Korruptionspräventionsthemen einzurichten.

⁶⁷ Darüber hinaus übermittelte das BAK nach dem Abschluss der Gebarungsüberprüfung zwei weitere ressortübergreifende Infofolder: einen für alle öffentlich Bediensteten und einen eigenen für Führungskräfte.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

(2) Um diesen Themen einen entsprechenden Stellenwert zu geben, ist jedoch auch ein sichtbares Bekenntnis der Ressortleitung — wie bspw. in Vorworten, Ansprachen bei Veranstaltungen mit Korruptionspräventionsbezug — dazu unerlässlich. Der RH wies darauf hin, dass dieses im BMB, im BKA und im BMLFUW im Gegensatz zum BMI nicht vorhanden war. Aus Sicht des RH ist bei der Vermittlung des Themas, im Sinne des „Tone from the Top“ (siehe **TZ 4**), diese Vorbildwirkung unerlässlich.

Aus diesem Grund empfahl der RH dem BKA, dem BMB und dem BMLFUW, ein deutliches Bekenntnis durch die Ressortleitung zum Thema Korruptionsprävention, bspw. im Rahmen der Erstellung eines ressortspezifischen Verhaltenskodex, abzugeben.

(3) Mangels strukturierter Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit ihres Korruptionspräventionssystems konnten weder das BMB noch das BMLFUW trotz vereinzelt bekannt gewordener konkreter einschlägiger Problemstellungen (siehe **TZ 32**) diesbezüglich eine aktive Informationspolitik verfolgen.

Der RH empfahl dem BMB und dem BMLFUW, nach strukturierter Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit ihres Korruptionspräventionssystems — aus Anlass konkreter einschlägiger Problemstellungen — auch im Sinne der Präventivwirkung und Bewusstseinsbildung eine aktivere Informationspolitik in den zur Verfügung stehenden Informationskanälen zu betreiben.

(4) Die Kommunikation sowohl interner als auch externer Stellen zur Meldung von Missständen durch Bedienstete oder Dritte diene nicht nur der Verfolgung, sondern auch der Verbesserung der bestehenden Systeme. Meldestellen sollten jedem Bediensteten bekannt und deren Zugang unmittelbar aus dem Intranet der Ressorts möglich sein. Der RH kritisierte, dass das BKA, das BMB und das BMLFUW keine aktive Kommunikation hinsichtlich der bestehenden Meldestellen für Korruption betrieben.

Der RH empfahl daher dem BKA, dem BMB und dem BMLFUW, diesbezügliche (Kommunikations-)Maßnahmen zu setzen, um sowohl die Bediensteten als auch externe Personen auf die bestehenden Meldepflichten und Meldewege in strukturierter Form explizit aufmerksam zu machen. Dadurch soll ein höherer Bekanntheitsgrad der bestehenden Melderechte bzw. -pflichten sichergestellt sowie ein einfacherer Zugang der Bediensteten zu den Meldestellen des BAK und der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption ermöglicht werden.

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

(5) Die ursprünglich zur Vermittlung der Inhalte des Verhaltenskodex des Bundes eingerichtete und für alle Bundesbediensteten verfügbare E-Learning-Plattform stand nicht mehr zur Verfügung. Der RH wies kritisch darauf hin, dass somit ein wichtiges Instrument, das alle Bundesbediensteten für diese Thematik sensibilisieren und deren Wissensstand erhöhen könnte, weggefallen war.

Er empfahl dem BKA, unter Einbindung des BAK die Entwicklung einer neu überarbeiteten Version einer E-Learning-Plattform für die öffentliche Verwaltung zu prüfen.

(6) Der RH anerkannte, dass das BMI eine Vielzahl an Kommunikationsmaßnahmen setzte, er bemängelte jedoch die wenig anwenderfreundliche Struktur des Intranetauftritts des BMI zum Thema Korruptionsprävention. Das BMI optimierte aufgrund der vom RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung geäußerten Kritik seinen Intranetauftritt Anfang 2016.⁶⁸

31.3

(1) Laut Stellungnahme des BKA werde die Website <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/> überarbeitet, um dadurch die Korruptionspräventionsthematik auf einer höheren und leichter zugänglichen Ebene zu platzieren. Ebenfalls in Überarbeitung befinde sich das Intranet des BKA.

Die Ausarbeitung weiterer Kommunikationsmaßnahmen bezüglich der Information über bestehende Meldepflichten und Meldewege sei in Vorbereitung, wobei Kommunikationskanäle wie z.B. Mitarbeiterzeitung, Newsletter, themenspezifische Vorträge im Rahmen des Forums Kanzleramt in Erwägung gezogen würden. Dadurch sollten bereits bestehende Kommunikationsmaßnahmen⁶⁹ zielgerichtet ergänzt werden.

Weiters hielt das BKA fest, dass eine Zusammenarbeit mit dem BAK in Hinblick auf den Ausbau von Informationskanälen (wie etwa dem E-Learning-Angebot) vorstellbar sei und es die Nutzungsmöglichkeiten allenfalls vorhandener E-Learning-Angebote erörtern sowie die Festlegung diesbezüglicher einheitlicher Standards anregen werde.

Der Ressortleitung des BKA sei das Thema „Korruptionsprävention“ ein wichtiges Anliegen. Die geeignete Form und die Art der Kommunikation eines solchen Bekenntnisses werde geprüft.

⁶⁸ Der Fokus lag dabei vor allem auf einer Verbesserung der Strukturen und somit einer leichteren Auffindbarkeit der Informationen zum Thema Compliance und Korruptionsprävention für die Nutzer.

⁶⁹ z.B. im Intranet, Willkommensmappe für neu eintretende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Schulungen

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

(2) Das BMB verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass bereits jetzt alle Rundschreiben (und damit beispielsweise Informationen über vergaberechtliche Grundlagen, Vertragsabschlusskompetenzen im Ressortbereich und Regelungen betreffend Werbung und Sponsoring an Bundesschulen) auf seiner Website⁷⁰ zugänglich seien. Zwischenzeitlich sei im Intranet eine eigene Sub-Seite zum Thema Korruptionsprävention eingerichtet worden.

Die Notwendigkeit der Integration weiterer Informationen zu Korruptionsprävention auch auf der (öffentlichen) Website des BMB werde geprüft.

Zudem würden die Bediensteten im Herbst über die ressorteigene Zeitschrift „BMB News“ informiert und es werde derzeit geprüft, wie möglichst viele Bedienstete ressourcenökonomisch erreicht werden könnten (insbesondere das Personal an den Schulstandorten) und inwieweit hier Synergieeffekte mit anderen Ressorts genutzt werden könnten.

Hinsichtlich eines deutlichen Bekenntnisses der Ressortleitung verwies das BMB auf die beabsichtigte Erarbeitung eines ressortspezifischen Verhaltenskodex.

Die Empfehlung des RH nach strukturierter Auseinandersetzung⁷¹ mit der Wirksamkeit ihres Korruptionspräventionssystems aus Anlass konkreter einschlägiger Problemstellungen nahm das BMB zur Kenntnis.

(3) In seiner Stellungnahme betonte das BMI die Bedeutung der Vermittlung des Verhaltenskodex. Es werde deshalb das BKA gerne bei der Entwicklung einer neu überarbeiteten Version einer E-Learning-Plattform für die öffentliche Verwaltung unterstützen und somit zur Umsetzung der Empfehlung beitragen.

(4) Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die Einrichtung einer eigenen Rubrik „Integrität“ im Intranet. Hier sei geplant, alle Compliance-relevanten Informationen für die Bediensteten des BMLFUW zur Verfügung zu stellen. Es sollten auch interne und externe Ansprechpartnerinnen und -partner und Meldestellen für Korruption angeführt und ein unmittelbarer Zugang sichergestellt werden. Weiters werde geprüft, die Ansprechpersonen auch auf der Website des BMLFUW anzuführen, um ebenso eine Meldung durch externe Personen zu ermöglichen.

31.4

Der RH hielt den Ausführungen des BMB entgegen, dass aus seiner Sicht eine gezielte Kommunikation im Zusammenhang mit Korruptionspräventionsthemen mehr umfasse als eine Veröffentlichung aller Rundschreiben auf der Website (ohne

⁷⁰ <https://www.bmb.gv.at/ministerium/rs/index.html>

⁷¹ im Sinne des Betreibens einer aktiven Informationspolitik in den zur Verfügung stehenden Informationskanälen zur Präventivwirkung und Bewusstseinsbildung

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

in diesen spezifische Inhalte zu Korruptionspräventionsmaßnahmen anzuführen). In dieser Hinsicht begrüßte der RH, dass das BMLFUW beabsichtigt, eine eigene Sub-Seite im Intranet zum Thema Korruptionsprävention einzurichten. Einen Ausbau des Informationsangebots zum Thema Korruptionsprävention auf der Website des BMB erachtet der RH darüber hinaus jedenfalls als notwendig.

Evaluierung und Anpassung

32.1

(1) Um eine dauerhafte Minimierung der Risiken sicherzustellen, ist die einmalige Installation eines Korruptionspräventionssystems nicht ausreichend. Ist ein solches in einer Organisation eingeführt, so gilt es durch die Leitung sicherzustellen, dass dieses regelmäßig und auch bei Änderung wesentlicher interner⁷² wie externer⁷³ Einflussfaktoren überprüft und bei Bedarf verbessert wird. Nach dem Bekanntwerden eines Verstoßes gilt es, die Wirksamkeit des Präventionssystems zu erhöhen. Ein wesentlicher Aspekt, um eine Verbesserung des Systems erzielen zu können, sind konkrete Maßnahmen, um vergleichbare Fälle künftig vermeiden zu können.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die durch die Ressorts gesetzten Maßnahmen zur Evaluierung bestehender Korruptionspräventionsmaßnahmen:

Tabelle 14: Überwachung/Verbesserung des Korruptionspräventionssystems

Maßnahmen	BKA	BMB	BMI	BMLFUW
Ist eine Prüfung/Evaluierung des Präventionssystems vorgesehen?	nein	nein	ja	nein
Erfolgte eine Implementierung von Maßnahmen zur Verbesserung des Systems?	nein	nein	ja	nein
Werden Problemfälle bei Überarbeitung des Programms berücksichtigt?	nein	nein	ja	nein

Quellen: BKA; BMB; BMI; BMLFUW

(2) Das BKA führte keine Evaluierung implementierter Prozesse zur Korruptionsprävention durch. Es stellte in Aussicht, nach Veröffentlichung der nationalen Antikorruptionsstrategie durch das BMI die bestehenden Prozesse zur Korruptionsprävention einer Evaluierung zu unterziehen.

(3) Das BMI verankerte Compliance organisatorisch im Juni 2013. Eine standardisierte Evaluierung des Compliance-Systems fand bisher nicht statt.

⁷² Personal-, Organisations- oder Prozessveränderungen

⁷³ Gesetze, Normen

Bericht des Rechnungshofes



Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien

Im BMI erfolgten einzelne Schwerpunktsetzungen, wie etwa eine Sponsoring-Richtlinie sowie, basierend auf den Erfahrungen mit den Korruptionspräventionsbeamtinnen und -beamten, ein ressortübergreifendes Integritätsbeauftragtennetzwerk. Darüber hinaus führte das BAK Präventionsprojekte infolge von aufgetretenen Problemfällen durch. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung plante das BMI die Evaluierung des BMI-Verhaltenskodex.

(4) Das BMB und das BMLFUW führten keine Evaluierung der vereinzelt implementierten Prozesse zur Korruptionsprävention durch. Auch das Auftreten konkreter Problemstellungen⁷⁴ nahmen beide Ressorts nicht zum Anlass, sich (strukturiert) mit der Wirksamkeit ihrer Korruptionspräventionssysteme auseinanderzusetzen. (Ausreichende) Maßnahmen zur Evaluierung der Prozesse oder zur Risikominimierung unterblieben daher.

Das BMB erließ zwar — wenn auch verspätet — im Zusammenhang mit der Gewährung von Gratis-Schikarten (siehe [TZ 10](#)) einen Erlass, der deren Annahme untersagte. Es nahm diesen Sachverhalt jedoch nicht zum Anlass, diese Thematik umfassend zu analysieren⁷⁵, ob etwa bei ähnlichen Sachverhalten (bspw. Projektwochen im Sommer) eine vergleichbare Problematik vorliegt und ein Regelungsbedarf bestand.

32.2

(1) Der RH kritisierte, dass das BKA, das BMB und das BMLFUW keine regelmäßigen Evaluierungen ihrer in Teilaspekten vorhandenen Korruptionspräventionssysteme durchführten.

Er empfahl dem BKA, dem BMB und dem BMLFUW, im Zusammenhang mit der Implementierung bzw. Adaptierung ihrer bestehenden Korruptionspräventionssysteme im Ressort von Anfang an (im Sinne eines „Management-Kreislaufs“) auch Vorgaben für deren Evaluierung zu konzipieren.

Er kritisierte, dass das BMB und das BMLFUW im Ressort aufgetretene konkrete Problemstellungen nicht für eine strukturierte Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit ihrer Korruptionspräventionssysteme zum Anlass nahmen.

Er empfahl dem BMB und dem BMLFUW weiters, bekannt gewordene konkrete Problemstellungen bei der Evaluierung der Korruptionspräventionssysteme zu berücksichtigen.

⁷⁴ Im Falle des BMLFUW bei der Wildbach- und Lawinenverbauung, im Falle des BMB die Gewährung von Gratis-Schikarten.

⁷⁵ bspw. im Rahmen einer Risikoanalyse

