



Magistratsdirektion der Stadt Wien
Interne Revision und Personalressourcensteuerung

BEKÄMPFEN DER KORRUPTION

Projektbericht
2002-2003

INHALTSVERZEICHNIS

1 ZUSAMMENFASSUNG	3
2 AUFTRAG	3
3 THEMEN UND SCHWERPUNKTE	4
3.1. Grundlagen.....	5
3.1.1. Definition (Korruption)	5
3.1.2. Analyse des Risikos	7
3.1.3. Indikatoren (Warnsignale)	8
3.1.4. Statistik, Berichtswesen	10
3.1.5. Empirische Studie	11
3.1.6. Vollzug; Reform.....	13
3.2. Verhaltensregeln	14
3.2.1. Erlässe, Richtlinien, Normen	14
3.2.2. Ethik (Dienstethik, Ethical Norms).....	15
3.2.3. Geschenkkannahmeverbot	16
3.2.4. Sponsoring in der öffentlichen Verwaltung.....	17
3.2.5. Handlungsanleitungen (Beispiel).....	19
3.2.6. Kodices, Verhaltenskodices (Beispiel)	19
3.2.7. Leitbild und Unbestechlichkeit.....	20
3.2.8. Unternehmenskultur	22
3.3. Ausbildungs- und Personalfragen.....	25
3.3.1. Ausbildungsprogramme	25
3.3.2. Konzept des Wiener Krankenanstaltenverbundes	26
3.3.3. Austiegsszenarien, Beratung	27
3.3.4. Nebenbeschäftigungen	28
3.3.5. Personalauswahl.....	30
3.4. Organisation und Prozesse	31
3.4.1. Beschleunigung von Abläufen.....	31
3.4.2. Transparenz und Kontrolle	32
3.4.3. Leitbild – Ethik – Organisation – Kontrolle	33
3.4.4. Vertrauenskultur und Kontrolle.....	34
3.4.5. Beseitigung der Überreglementierung.....	35
3.4.6. Vier-Augen-Prinzip	35
3.4.7. Personalrotation	36
3.5. Information und Öffentlichkeitsarbeit	37
3.5.1. Aufklärung, Aufdeckungsrisiko	37
3.5.2. Case Studies Anonymisierte Entscheidungen.....	37
3.5.3. Kommunikation / Information.....	37
3.5.4. Homepage im Intranet und Internet.....	38
3.5.5. Politischer Wille.....	38

1 ZUSAMMENFASSUNG

Anfang 2002 nahm die Projektgruppe „Bekämpfen der Korruption“ ihre zweijährige Arbeit auf. Grundlage bildete das aus 29 Themen bestehende Projekthandbuch der MD-IR vom Oktober 2001. Die Projektgruppe bestand aus Dienststellenleiter/innen, Vertreter/innen des Kontrollamts, der Personaldienststellen, der Magistratsdirektion und des Wiener Krankenanstaltenverbunds. Als Beraterin wurde die Gesellschaft für Wirtschaftspsychologie und Organisationsdynamik beigezogen.

Ziel war, die Vorschläge auf ihre Zweckmäßigkeit und Realisierbarkeit für den Magistrat der Stadt Wien zu untersuchen. Die Umsetzung erfolgte Zug um Zug, d.h. dass auch während der Bearbeitung bereits Umsetzungsvorschläge erstattet wurden. Die Arbeiten wurden halbjährlich in Projektberichten dargestellt und veröffentlicht¹.

Die Arbeit der Projektgruppe fand unter anderem Beachtung beim Verwaltungsmanagement europäischer Städte (Prag, Paris, Vilnius, Sofia). Präsentationen erfolgten weiters im Fachausschuss für Kontrollamtsangelegenheiten des Österreichischen Städtebundes.

2 AUFTRAG

2001 fand die erste Veranstaltungsreihe der MD-Verwaltungsakademie für Dienststellenleiter/innen zur Korruptionsbekämpfung und für eine entsprechende Unternehmenskultur statt. Magistratsdirektor Dr. Theimer gab den Auftrag, die von der MD-IR dokumentierten Vorschläge der Teilnehmer/innen und Experten zur Korruptionsprävention einer Bearbeitung zu unterziehen. Die Projektgruppe setzte sich aus den Leiter/innen bzw. aus Vertreter/innen folgender Bereiche zusammen:

Kontrollamt
MA 01 - Allgemeine Personalangelegenheiten
MA 02 - Personalservice
MA 29 - Brückenbau und Grundbau
MA 31 - Wasserwerke
MA 36 - Technische Gewerbeangelegenheiten
MA 59 - Marktamt
MA 63 - Gewerbewesen und rechtliche Angelegenheiten des Ernährungswesens
MD - Interne Revision und Personalressourcensteuerung
MD - Organisation und Controlling (ab 1.6.2003)
MD - Personalmanagement und Förderangelegenheiten
MD - Stadtbaudirektion
MD - Strategie und Kommunikation
MD - Verwaltungsakademie
MD - Verwaltungsorganisation (bis 31.5.2003)
MD - Zivil- und Strafrecht
Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund

¹ Intranet: www.intern.magwien.gv.at/mir/antikorrupcion/ bzw.

Internet: www.wien.at/verwaltung/internerevision/antikorrupcion.htm

3 THEMEN UND SCHWERPUNKTE

Folgende Themen² (alphabetisch) standen zur Diskussion:

Analyse des Risikos,
Aufklärung, Aufdeckungsrisiko,
Ausbildungsprogramme,
Ausstiegsszenarien, Beratung,
Beschleunigung von Abläufen,
Beseitigung der Überreglementierung,
Case Studies, Anonymisierte Entscheidungen, Intranet;
Definition (Korruption),
Empirische Studien,
Erlässe, Richtlinien, Normen;
Ethik (Dienstethik, Ethical Norms),
Geschenkannahmeverbot,
Handlungsanleitungen,
Indikatoren, Statistik, Berichtswesen;
Kodices, Verhaltenskodices,
Kommunikation / Information (intern / extern),
Kontrolle,
Leitbild,
Nebenbeschäftigungen,
Organisationsentwicklung,
Personalauswahl,
Personalrotation,
Transparenz,
Unbestechlichkeit,
Unternehmenskultur,
Vier-Augen-Prinzip,
Vollzug, Reform,
Vorbildfunktion,
Wille, politischer.

Die Projektgruppe bildete daraus fünf Schwerpunkte:

- Grundlagen,
- Verhaltensregeln,
- Ausbildungs- und Personalfragen,
- Organisation und Prozesse,
- Information und Öffentlichkeitsarbeit.

In der Folge wurden die Themen den Schwerpunkten nach dem Grundsatz des stärksten Anknüpfungspunktes zugeordnet.

² Die Themenliste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es war aber notwendig, eine Eingrenzung des Projekts vorzunehmen, um dessen Realisierbarkeit nicht in Frage zu stellen. Themen wie „Motivation“ und „Leistungsgerechte Bezahlung“ wurden von der Gesellschaft für Wirtschaftspsychologie und Organisationsdynamik im Gesamtbericht dargelegt.

3.1. Grundlagen

3.1.1. Definition (Korruption)

Von dieser Definition der Korruption sollte bis auf weiteres ausgegangen werden.

Eine Voraussetzung für die Bekämpfung der Korruption bestand darin, den Begriff zu definieren. Die Projektgruppe entwickelte zunächst folgende Arbeitsdefinition:

- „Korruption bezeichnet ein moralisch abzulehnendes, vielfach auf persönlichen Vorteil gerichtetes Verhalten zum Schaden von Personen oder der Allgemeinheit.
- Kennzeichnend ist der Missbrauch einer öffentlichen oder vergleichbaren wirtschaftlichen Funktion, der Gesetze oder andere Verhaltensnormen verletzt.
- Korruption schädigt das Ansehen des öffentlichen Dienstes und der Wirtschaft. Je nach Verbreitung und Duldung bewirkt sie den Verfall der anerkannten Wertmaßstäbe der Gesellschaft.“

Die Gruppe ging bewusst von einem weiten Korruptionsbegriff aus. Sie sah die Schädlichkeit im materiellen als auch im immateriellen Bereich gelegen. Es wurde betont, dass es sich keinesfalls um ein Problem der öffentlichen Verwaltung allein handle, sondern um ein wirtschaftliches und gesellschaftspolitisches Phänomen.

Zur Konkretisierung war es notwendig, festzulegen, welche Verhaltensweisen sowie Tatbestände des Dienst-, Zivil- und Strafrechts unter diesen Oberbegriff fallen sollten. Dies war für die künftige Kommunikation ebenso unerlässlich wie für den Aufbau einer Statistik. Abschließend wurde die Aufnahme zunächst folgender korruptionsrelevanter Tatbestände außer Streit gestellt:

3.1.1.1. Dienstrechtliche Tatbestände:

- Geschenkkannahmeverbot (§ 18 Abs. 3 DO 1994, § 4 Abs. 5 VBO 1995)
- dienstliche Verschwiegenheit (§ 21 Abs. 1 DO 1994, § 7 Abs. 1 VBO 1995)
- Befangenheit (§ 22 DO 1994, § 8 VBO 1995)
- Unvereinbare Nebenbeschäftigung (§ 25 Abs. 2 DO 1994)

3.1.1.2. Straftatbestände:

- Missbrauch der Amtsgewalt (§ 302 StGB)
- Geschenkkannahme durch Beamte (§ 304 StGB)
- Geschenkkannahme durch leitende Angestellte eines öffentlichen Unternehmens (§ 305 StGB)
- Geschenkkannahme durch Sachverständige (§ 306 StGB)
- Geschenkkannahme durch Mitarbeiter und sachverständige Berater (§ 306a StGB)
- Bestechung (§ 307 StGB)
- Verbotene Intervention (§ 308 StGB)
- Verletzung des Amtsheimnisses (§ 310 StGB)
- Falsche Beurkundung und Beglaubigung im Amt (§ 311 StGB)
- Strafbare Handlungen unter Ausnützung einer Amtsstellung (§ 313 StGB)
- Veruntreuung (§ 133 i. V. mit § 313 StGB)
- Erpressung (§ 144 i. V. mit § 313 StGB)
- Betrug (§ 146 i. V. mit § 313 StGB)
- Betrügerischer Datenverarbeitungsmissbrauch (§ 148a i. V. mit § 313 StGB)
- Untreue (§ 153 i. V. mit § 313 StGB)
- Geschenkkannahme durch Machthaber (§ 153a i. V. mit § 313 StGB)
- Förderungsmissbrauch (§ 153b i. V. mit § 313 StGB)
- Urkundenfälschung (§ 223 i. V. mit § 313 StGB)

Eine ausführliche Darstellung der dienstrechtlichen Bestimmungen ist im Gesamtbericht Anlage 4.1. enthalten. Eine Ausarbeitung betreffend Korruption aus zivil- und strafrechtlicher Sicht wurde unter Anlage 4.2. aufgenommen, wo auch auf die Relevanz strafrechtlicher Nebengesetze des Wirtschaftsrechts eingegangen wurde.

3.1.2. Analyse des Risikos

Die Risikofaktoren sollen den Dienststellenleiter/innen zur Verfügung gestellt werden.

A: Systemimmanente Faktoren

Aufgabenkonzentration auf einzelne Bedienstete	■	■	■
Außenkontakte (Wirtschaft, Bürger/innen) zahlreich	■	■	■
Bedeutung der Position des Organs für die Entscheidung hoch	■	■	■
Budget / Haushaltsmittel für Auftragsvergaben hoch	■	■	■
Dauer der Entscheidungsprozesse lang	■	■	■
Einfluss auf Vorgänge durch andere (interne) Stellen	■	■	■
Entscheidungs- bzw. Ermessensspielraum groß	■	■	■
Fachliche Mängel und/oder Führungsschwäche	■	■	■
Genehmigung und Kontrolle / Revision in einer Hand	■	■	■
Interesse für Antragsteller/innen von vitaler Bedeutung	■	■	■
Kontrollsystem (z. B. Vier-Augen-Prinzip, Dienstaufsicht) fehlt	■	■	■
Kosten der Genehmigung für Antragsteller/innen hoch	■	■	■
Öffentliches und privates Interesse werden nicht unterschieden	■	■	■
Rechtsvorschriften komplex und unübersichtlich	■	■	■
Transparenz des Verfahrens fehlt	■	■	■
Ungewollte Verselbstständigung einzelner Referate / Bediensteter	■	■	■

B: Aufgabenspezifische Faktoren

Abfallwirtschaft, Be-/ Entwässerungsprojekte (Umweltauflagen)	■	■	■
Auftragsvergaben	■	■	■
Bauangelegenheiten (Hochbau, Tiefbau, Haustechnik)	■	■	■
Beschaffungswesen (Einkauf)	■	■	■
Bewilligungen / Genehmigungen	■	■	■
Dienstleistungsvergabe (z. B. Wartung, Reinigung)	■	■	■
Flächenwidmungs- und Planungsangelegenheiten	■	■	■
Förderungen / Subventionen	■	■	■
Forschungsaufträge	■	■	■
Fremdenrecht	■	■	■
Führerscheinwesen	■	■	■
Großprojekte (Gewerbe und Umwelt)	■	■	■
Grundstücksangelegenheiten (Kauf, Pacht, Miete)	■	■	■
Gutachten (Amtssachverständige, Externe)	■	■	■
Kontrollen (Revisionstätigkeit)	■	■	■
Kulturförderung	■	■	■
Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen (Fleischverwertung)	■	■	■
Märkte und Messen	■	■	■
Personaleinstellungen	■	■	■
Steuerprüfung	■	■	■
Straßenverkehrsüberwachung	■	■	■
Vergnügungsgewerbe, Veranstaltungen	■	■	■
Wirtschaftsförderung - Gewerbeansiedlung	■	■	■
Wohnungswesen, Wohnbau-, Sanierungsförderung	■	■	■
Zulassungsverfahren (z. B. Arzneimittel)	■	■	■

Die Methode dient zur Selbsteinschätzung (Risk-Self-Assessment) der Dienststellen. Eine Risikoanalyse des WKAV enthält der Gesamtbericht (Anlage 4.3.)

3.1.3. Indikatoren³ (Warnsignale)

Die Indikatoren sollen den Dienststellenleiter/-innen zur Verfügung gestellt werden.

A: Personenbezogene Indikatoren

Umgang mit Unternehmern/Bietern

- Absprachen mit Firmen entgegen schriftlicher Vereinbarungen,
- häufiger, privater Umgang mit Lieferanten und Vertretern von Firmen,
- häufiges Essen oder Reisen mit Mitarbeitern von Firmen,
- Annahme von Einladungen zu Firmenfeiern ohne Repräsentationspflichten,
- Bewirtung im Rahmen von Geschäftsessen,
- „Narrenfreiheit“ bestimmter Unternehmer.

Lebensstil

- Aufwändiger Lebensstil in auffälligem Missverhältnis zum Einkommen,
- Zur - Schau - Stellen von Statussymbolen,
- Verhaltensänderungen (z. B. Verschlossenheit oder Prahlerei),
- persönliche Schwächen,
- aufwändige Hobbys, die mit dem Gehalt schwer zu finanzieren sind,
- Nutzung von teuren Kraftfahrzeugen, die auf eine Firma zugelassen sind,
- kostenlose oder günstige Nutzung von Angeboten, die von Verantwortlichen einer Firma ausgehen (z. B. Urlaube, Ferienhaus).

Entscheidungsfindung

- unerklärliches Eintreten für einen bestimmten Bieter,
- Empfehlungen, bestimmte Unternehmen zu bevorzugen oder zu meiden,
- plötzlicher Meinungswandel,
- auffallende Fürsprache für bestimmte Bieter oder bestimmte Vorhaben,
- wiederholte Bevorzugung von Unternehmern ohne sachliche Gründe,
- Auftreten sattelfester „Hoflieferanten“,
- nicht nachvollziehbare Entscheidungen aller Art,
- Einräumen von Sonderkonditionen oder Befreiung von Auflagen ohne erkennbaren Grund (besonders im Wiederholungsfall),
- Parteinahme für eine unübliche Verfahrensweise ohne Sachargumente,
- auffallende Nachgiebigkeit bei Verhandlungen mit Unternehmern,
- Dienstleistungen für bestimmte Unternehmer (z. B. Weitergabe von internen Planungsinformationen).

Verhalten in der Dienststelle

- Unabkömmlichkeit vom Dienst, Verzicht auf Urlaub;
- Mitnahme von bestimmten Vorgängen nach Hause,
- Vermeidung von Einsichtnahme durch Vorgesetzte oder Vertreter,
- abnehmende bzw. fehlende Identifizierung mit Dienstgeber/den Aufgaben,
- Desinteresse oder Übereifer (regelmäßige Überstunden an Wochenenden),
- Verzicht auf Versetzung, selbst bei beruflichem Aufstieg.

Nebenbeschäftigung

- Beteiligung an Firmen oder größeren Bauträgern,
- Beraterverträge, aus denen Vertrauensverhältnisse entstehen können,
- Beschäftigung von nahen Angehörigen bei (Vertrags-) Firmen.

³ (Diephaus/Siegle Begleitheft zum Videofilm Korruption, hinnehmen oder handeln, S. 34 f.)

B: Innerbehördliche (-betriebliche) Indikatoren

Allgemeine Verfahrensführung

- unerklärliche Verfahrensverkürzung,
- Überstrapazierung / Vernachlässigung von Gesetzen,
- unterschiedliche Bewertungen / Entscheidungen bei gleichen Sachverhalten, aber verschiedenen Antragstellern,
- Verhinderung oder Verschleppung berechtigter Initiativen,
- unerklärliche Beschleunigung / Verzögerung wichtiger Entscheidung; sich plötzlich ändernde Prioritätensetzung,
- unkonventionelle Entscheidungen im Zusammenhang mit Auflagen, Änderungen bzw. Nachbesserungen in Planungs- und Vergabeverfahren,
- Erzeugung von Zeitdruck, knapp gehaltene Fristen,
- Abweichungen zwischen tatsächlichem Vorgangsablauf und späterer Dokumentation (z. B. fehlerhafte Protokollführung).

Vergabeverfahren

- auffallende Abweichungen des Rechnungsbetrages vom Angebot,
- Verquickung öffentlicher Vergaben mit privaten Aufträgen,
- Umgehung von bestehenden Vergabevorschriften
- Abweichen vom Prozedere bei Vergabeverfahren und Eröffnungsterminen.

Dienststellenstruktur

- Aufgabenkonzentration auf eine Person
- mangelnde Transparenz;
- Abschottung von Arbeitsbereichen / Vorgängen,
- fehlende Bereitschaft bei der Umsetzung von Antikorruptions-Maßnahmen.

C: Externe Indikatoren

- aufwändige Werbegeschenke,
- Sponsoring,
- unerklärliche Veränderungen in der Auftragsumme bzw. Abweichungen vom (vorher kalkulierten) Idealangebot,
- ruhige Branchen bzw. Arbeitsbereiche im Vergabe- und Auftragswesen wegen bestehender Kartelle,
- langjährige Geschäftsbeziehungen zu bestimmten Vertragsunternehmen,
- hochwertige Geschenke zur Festtagszeit, die in auffallendem Missverhältnis zur geschäftlichen Position oder Tätigkeit des Beschenkten stehen,
- nicht nachvollziehbarer Informationsvorsprung einzelner Unternehmer,
- häufige Anwesenheit bestimmter Unternehmer in der Verwaltung,
- unverfrorenes Auftreten von Unternehmern (in Behörden), die ihre stärkere Position gegenüber Mitbewerbern demonstrieren.

3.1.4. Statistik, Berichtswesen

Die Statistik der Korruptionsfälle sollte bis auf weiteres fortgeführt werden.

Im Rahmen der notwendigen Evaluierung gesetzter Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption erschien es erforderlich, eine zentrale Disziplinarstatistik hinsichtlich der zum Oberbegriff „Korruption“ zählenden Tatbestände, die im Magistrat beobachtet werden konnten, anzulegen.

Erfasst wurden Anzeigen und rechtskräftige Verurteilungen / Entscheidungen der Strafgerichte und Disziplinarbehörden, jeweils unter Anführung des Strafmaßes. Bei Vertragsbediensteten waren auch Entscheidungen der Arbeits- und Sozialgerichte zu berücksichtigen sowie die Zahl der auf Grund von Korruptionsfällen vorgenommenen Entlassungen / Kündigungen.

Als Erfassungsbeginn wurde der 1. Jänner 2002 festgelegt.

3.1.4.1. Korruptionsstatistik 2002

In diesem Jahr wurden 17 Fälle registriert, von denen vierzehn zu rechtskräftigen disziplinen Entscheidungen führten. Bei drei im Jahr 2002 erstatteten Anzeigen waren Verfahren im Laufen. Die Maßnahmen der Dienstbehörden umfassten Ermahnungen, Verweise, Geldbußen, Geldstrafen und zwei Entlassungen. Das Gericht sprach eine bedingte Freiheitsstrafe wegen Amtsmissbrauchs aus. Ein Verfahren wegen Untreue endete mit Freispruch. Zwei weitere Verfahren wegen Amtsmissbrauchs und ein Verfahren wegen Geschenkkannahme waren noch nicht abgeschlossen.

3.1.4.2. Korruptionsstatistik 2003

Auch diese umfasste insgesamt 17 Fälle, von denen zehn zu rechtskräftigen disziplinen Entscheidungen führten. Bei sieben Anzeigen des Jahres 2003 waren die Verfahren noch nicht abgeschlossen. Die Maßnahmen der Dienstbehörden umfassten im Einzelfall Geldbußen, Geldstrafen, eine Kündigung und drei Entlassungen. Zwei betroffene Mitarbeiter/innen traten vorzeitig aus. Vom Gericht wurde eine bedingte Freiheitsstrafe wegen Veruntreuung ausgesprochen. Fünf Verfahren wegen Geschenkkannahme und/oder Amtsmissbrauchs und zwei wegen Veruntreuung und Urkundenfälschung waren anhängig.

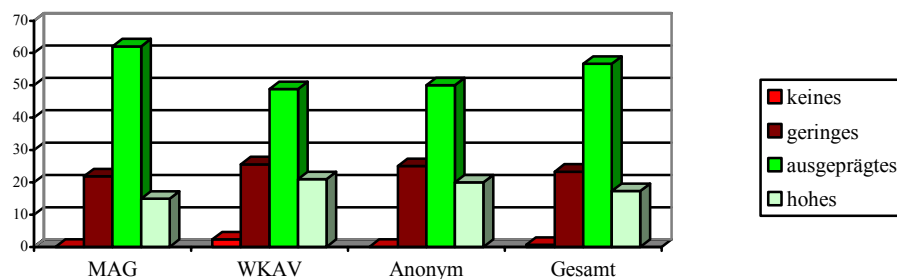
3.1.5. Empirische Studie

Die Befragung sollte in Abständen wiederholt werden.

Anfang 2003 befragte die Projektgruppe Dienststellenleiter/innen und Personalverantwortliche, um Aufschluss über Betroffenheit und Bewusstsein gegenüber Korruption zu erhalten.

Von 363 angeschriebenen Usern (226 Magistrat, 137 WKAV) - das entsprach 172 Dienststellen – wurden insgesamt 41,3 % der Fragebögen rückgemittelt. Auf Dienststellen umgelegt entsprach dies einer Rücklaufquote von 81,4 % (75 % Magistrat, 60 % WKAV). 20 Bögen wurden anonym zurückgesandt. Die Antworten durch Ankreuzen wurden prozentuell ausgewertet. Die Auswertung der verbalen Antworten erfolgte in absoluten Zahlen. Der Rücklauf zeigte, dass das Thema im Magistrat mittlerweile diskutiert wurde.

Problembewusstsein in der Verwaltung (in %)



Die Mehrheit der befragten Dienststellenleiter/innen bzw. Personalverantwortlichen ortete ein ausgeprägtes (56,7 %) oder hohes (17,3 %) Problembewusstsein gegenüber Korruption in der Verwaltung insgesamt. Immerhin schätzten rund 24 % der Befragten das Problembewusstsein noch als fehlend oder gering ein. In den eigenen Dienststellen wurde das Problembewusstsein zu 46,7 % als ausgeprägt und 36,7 % als hoch eingeschätzt.

Am wirksamsten zur Sensibilisierung der Mitarbeiter/innen wären nach Ansicht der Befragten die Einschulung (66,7 %) sowie berufsbegleitende Maßnahmen (78 %) - eine Aussage, die sich auch in den verbalen Antworten widerspiegelte, wo zur Frage, wie man als Dienststellenleiter/in oder Personalverantwortliche/r Korruption vorbeugen könnte, 65 mal Aufklärung der Mitarbeiter/innen und 22 mal Schulungsmaßnahmen genannt wurden. Diese Antworten zeigten, dass Korruption für die Befragten ein permanentes Thema darstellte.

Die Frage, ob sie selbst im Rahmen ihrer Tätigkeit über Erscheinungsformen und Folgen der Korruption informiert worden wären, bejahten 62,07 % der Befragten aus dem Magistratsbereich. Beim WKAV lag die Informationsquote dagegen bei 48,84 %. Wenn insgesamt 43 % der Führungskräfte und Personalverantwortlichen noch nicht informiert wurden, war der Wissensstand bei den Mitarbeiter/innen ebenfalls als gering einzuschätzen.

Kurzfassung

Das bedeutet, dass Korruption (z. B. verbotene Geschenkkannahme) leicht aus Unwissenheit entstehen kann („Anfüttern“). Ausbildung und Information kommt daher ein hoher Stellenwert zu.

Die überwiegende Anzahl aller Befragten (68 %) hielt sowohl repressive Maßnahmen (z.B. Strafen) als auch präventive Maßnahmen (z.B. Aufklärung) für effektive Instrumente zur Korruptionsbekämpfung. Nur eine Minderheit von 29,33 % aller Befragten war bereits mit praktischen Fällen von Korruption konfrontiert. Das bedeutet einerseits konsequentes Vorgehen im Deliktsbereich und andererseits Intensivierung der Prävention.

Zur Frage, bei welcher Gelegenheit sie im Rahmen ihrer Tätigkeit über Erscheinungsformen der Korruption informiert worden wären, gaben 62 Befragte an, im Rahmen von Ausbildungsveranstaltungen informiert worden zu sein. 30 antworteten bei Dienstantritt, bei ihrer Einschulung oder am Arbeitsplatz über Korruption informiert worden zu sein.

Nach den Motiven für korruptes Verhalten befragt, gab die überwältigende Mehrheit, nämlich 80 Befragte an, finanzielle Motive für ausschlaggebend zu halten. Rund 20 mal wurden auch „Anerkennung“, „Machtstreben“, „Demotivation“, „Gedankenlosigkeit“ und „persönliche Vorteile“ genannt.

Zu den Auswirkungen, die das Annehmen „kleiner Aufmerksamkeiten“ durch Mitarbeiter/innen hätte, befragt, befürchteten 67 Befragte ein schlechtes Image, 38 bezeichneten die Auswirkungen als negativ und 23 sahen negative Auswirkungen im Bereich Rechtsstaat und Werteverlust. Dagegen sahen 35 Befragte keine oder geringe Auswirkungen, sofern es gelänge, tatsächlich im Rahmen kleiner Aufmerksamkeiten aus echter Dankbarkeit (z.B. von Patient/innen) zu bleiben.

Die weiteren Ergebnisse bezogen sich auf das Thema „Personalauswahl“ und wurden an dieser Stelle des Berichts behandelt.

3.1.6. Vollzug; Reform

Die Auswirkungen der Disziplarnovelle werden abzuwarten und zu beobachten sein.

Anfang 2004 trat die Novelle des Disziplinarrechts in Kraft:

3.1.6.1. Behörden und Organe

Als wichtigste Neuerungen sind die Neuordnung der Behördenstruktur durch Einsetzung des Dienstrechtssenats als Disziplinarbehörde zweiter Instanz an Stelle der Disziplinaroberkommission und der Übergang vom Inquisitionsprinzip zum Anklageprinzip durch Ausbau und Stärkung der Stellung des/der – künftig weisungsfreien – Disziplinaranwaltes/-anwältin vorgesehen. Disziplinarverfahren sollen, abgesehen von der verfahrensökonomischen Möglichkeit von Disziplinarverfügungen im Bereich des Magistrats, nur mehr auf Grund eines Strafantrages des/der Disziplinaranwaltes/-anwältin an die Disziplinkommission, geführt werden können. Der/die Disziplinaranwalt/-anwältin erhält die Möglichkeit, eine vom Magistrat erstattete Disziplinaranzeige zurückzulegen.

3.1.6.2. Beschleunigung

Zusätzlich sollen Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung, wie die Erhöhung der Bandbreite bei Geldbußen und die Möglichkeit der Durchführung von Disziplinarverfahren auch bei Anhängigkeit eines gerichtlichen oder verwaltungsbehördlichen Strafverfahrens, gesetzt werden. Eine dem § 21 Verwaltungsstrafgesetz 1991 („Absehen von der Strafe“) angeglichenen Regelung soll die Verfolgung von Bagatellfällen verhindern; im Gegenzug dazu soll eine strengere Bestrafung von schweren Dienstpflichtverletzung erfolgen, weshalb Geldstrafen künftig bis zum siebenfachen des Monatsbezugs verhängt werden können.

3.1.6.3. Weitere Neuerungen

betreffen die Verkürzung der Tilgungsfrist in bestimmten Fällen, die Verminderung der Bezugskürzung im Falle einer Suspendierung, die Schaffung der Möglichkeit, eine teilweise bedingte Strafnachsicht auszusprechen, und die Festschreibung des Verschlechterungsverbot (Verbot der „reformatio in peius“), wenn ausschließlich der/die Beschuldigte Einspruch gegen eine Disziplinarverfügung erhebt. Der Unabhängigkeit der Disziplinarbehörden entsprechend, sollen diese nur mehr an rechtskräftige Urteile von Gerichten und rechtskräftige Straferkenntnisse von Unabhängigen Verwaltungssenaten gebunden sein.

Die Projektgruppe hielt die Reform für geeignet, auch den Erfordernissen der Bekämpfung der Korruption Rechnung getragen. Die Verbesserungen liegen sowohl im Interesse des Dienstgebers als auch der Mitarbeiter/innen.

3.2. Verhaltensregeln

3.2.1. Erlässe, Richtlinien, Normen

Inwieweit **Korruptionsprävention** normativ geregelt werden soll, wird zu entscheiden sein.

Es bestanden zwar Untersuchungs-, Anzeige- oder Meldepflichten im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen⁴ und strafbaren Handlungen. Eine Verpflichtung der Dienststellen, sich bei Bedarf im Vorfeld risikoorientiert mit Korruptionsvorbeugung zu beschäftigen, wurde bislang noch nicht normiert.

Punktation Regelungsbedarf (Auszug)
Verpflichtung der Dienststellenleiter/innen (Vorgesetzten), sich bedarfsorientiert mit Korruptionsprävention zu befassen (z.B. Analyse des Risikos)
Verpflichtung der Dienststellenleiter/innen (Vorgesetzten), Befangenheitssituationen der Mitarbeiter/innen zu beobachten, diese im Bedarfsfall zu beraten und im Einzelfall angemessen vorzugehen.
Verpflichtung der Dienststellenleiter/innen (Vorgesetzten), interne Kontrollsysteme einzuführen (z.B. Vier-Augen-Prinzip).
Punktation Durchführungsbestimmungen
Verpflichtung der Mitarbeiter/innen, eventuelle Befangenheitssituationen von sich aus wahrzunehmen (Trennung zwischen „dienstlich“ und „privat“) und dem/der Vorgesetzten bzw. Dienststellenleiter/in zu melden.
Verpflichtung aller Mitarbeiter/innen, das Verbot der Geschenkannahme strikt zu beachten und Bestechungsversuche dem/der Vorgesetzten bzw. Dienststellenleiter/in zu melden.
Verpflichtung aller Mitarbeiter/innen, die Unvereinbarkeit von Nebenbeschäftigungen wahrzunehmen und jede Änderung dem/der Vorgesetzten bzw. Dienststellenleiter/in zu melden.
Verpflichtung aller Mitarbeiter/innen, die dienstliche Verschwiegenheit und die Datenschutzbestimmungen strikt zu beachten.
Punktation Sonderregelungen
Sonderfälle (Beispiele): Keine privaten Geschäfte mit Kunden und Auftragnehmern bzw. Meldung derartiger Fälle. Keine Empfehlung/Vermittlung bestimmter Unternehmer an Parteien eines behördlichen Verfahrens.

Die Projektgruppe empfahl, derartige Regelungen mittelfristig auf der jeweils geeigneten Rechtsstufe zu realisieren. Teilweise könnte alternativ die Aufnahme in eine Dienstethik (vgl. Punkt 3.2.2.) in Frage kommen.

⁴ Durchführungsbestimmungen zum Disziplinarrecht vom 23.6.1988, [MD-1287-1/88](#); Strafbare Handlungen; Erstattung von Anzeigen und Meldungen; Neuregelung, vom 23.12.1993, [MD-3151-2/93](#); Rundschreiben des Bundesministeriums für Justiz, vom 19.1.2000, [MDZ-RE-4/2000](#); Änderung bzw. Ergänzung von § 84 StPO, vom 15.6.2001, [MDZ-RE-503/2000](#).

3.2.2. Ethik (Dienstethik, Ethical Norms)

Moderation von Ethikprozessen in Dienststellen erfordert entsprechenden Support.

Ziel muss es sein, die Hochschätzung bestimmter Werte, wie Unbestechlichkeit und Transparenz als Forderung des eigenen Gewissens im Rahmen der Dienstethik zu verankern. Über einen längeren Zeitraum akzeptierte ethische Regeln können schließlich – sofern dies dann noch erforderlich scheint – von rechtlichen Normen (vgl. Punkt 3.2.1.) rezipiert werden.

Am Beispiel des „Geschenkannahmeverbots“ (vgl. Punkt 3.2.3.) wird aufgezeigt, dass Straf- und Dienstrecht kein abschließendes Wertesystem darstellen sondern um ethische Normen ergänzt werden müssen, um Mitarbeiter/innen wirksam schützen zu können. Bei der Erarbeitung einer diesbezüglichen Dienststellenethik können die unter Punkt 3.2.3.1. angeführten „Praktischen Ratschläge“ eine Diskussionsgrundlage darstellen. Dies gilt auch für die unter Punkt 3.3.4. zitierten „Zehn Grundsätze“ für Nebenbeschäftigungen. Der Dienststellenethik kann auch ein zuvor oder parallel dazu ablaufender Leitbildprozess zu Grunde gelegt werden, wie er unter Punkt 3.2.7. skizziert wurde.

Beispiele für die Befassung mit ethischen Regeln in der Verwaltung findet man in der Finanzverwaltung des Bundes.^{5,6} In der Privatwirtschaft gehen problembewusste Unternehmen mittels Ethik Awareness Programmen dazu über, ethisches Bewusstsein an ihre Mitarbeiter/innen zu vermitteln (Ethik Awareness Briefing). In der Praxis erfolgt dies mit Hilfe so genannter „Dilemmafälle“. An Hand kurzer, aber praxisbezogener rechtlich und ethisch bedenklicher Grenzfälle diskutieren Mitarbeiter/innen in einer Gruppe vorgegebene Handlungsalternativen oder lösen die Fälle im Selbsttest nach der Multiple Choice Methode.

Solche „Dilemmafälle“ befassen sich z.B. mit Angeboten von Verkäufern, Preisaufschläge mit dem Einkaufssachbearbeiter zu teilen; Vertraulichkeitsproblemen bei Auftragsvergaben (Ehegatte arbeitet in der Firma des Auftraggebers); Beobachtung des Missbrauchs von Firmeneigentum; Unehrlichkeit im Umgang mit Arbeitszeitaufzeichnungen; Indiskretion bei der Behandlung von vertraulichen Gehaltsdaten; Missbrauch von EDV-Geräten etc.

Nach Ansicht der Projektgruppe eignen sich derartige Instrumente sowohl zur erstmaligen Erarbeitung einer dienststellenspezifischen Ethik als auch zur periodischen Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung einer Dienstethik. Diese kann in der Festlegung von Verhaltensgrundsätzen (generell abstrakt) bestehen oder konkrete Verhaltensempfehlungen für Standardsituationen enthalten. Unter Punkt 3.2.5. wurde ein Beispiel für den Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe angeführt:

⁵ Fritz, Gedanken zur Ethik in der Finanz- und Zollverwaltung, 1999

⁶ BM für Finanzen, Die Finanzverwaltung – unbestechlich und transparent, 2003

3.2.3. Geschenkkannahmeverbot

Die Empfehlungen sollten sämtlichen Mitarbeiter/innen nahe gebracht werden

3.2.3.1. Praktische Ratschläge

Die nachstehenden Ratschläge sind aus der dienstrechtlichen Judikatur abgeleitet worden. Beamte oder Vertragsbedienstete, denen ein Geschenk oder Vorteil angeboten wird, sollten sich fragen:

- ? Was bezweckt der Geschenkgeber mit seiner Großzügigkeit? Will er mich in einem konkreten Einzelfall beeinflussen? Möchte er generell ein für ihn günstiges Klima herbeiführen?
- ? Erwecke ich den Anschein, dass ich für persönliche Vorteile empfänglich bin, und damit den Eindruck der Parteilichkeit?
- ? Gefährde ich das Vertrauen meiner Dienststelle in meine Zuverlässigkeit oder das Vertrauen der Allgemeinheit in das gesetzmäßige Vorgehen meiner Behörde?
- ? Sind solche Zuwendungen an sich oder auf Grund ihres Wertes selbst aus Anlass von Festen nicht üblich (z.B. Geldgeschenke, auch Trinkgelder, goldene Kugelschreiber, wertvolle Bücher, Theaterkarten, mehrere Flaschen Wein)?
- ? Liegt ein relevanter Vorteil vor (z.B. Geld, Urlaubsreise, Fahrzeugüberlassung, Verzicht auf Kreditzinsen, Dienstleistungen, erhöhte Vergütung für private Tätigkeit⁷, Begünstigung von Dritten, Verschaffung einer Nebenbeschäftigung⁸ oder eines Arbeitsplatzes)?
- ? Besteht zum Geschenkgeber eine ausschließlich amtliche Beziehung?
- ? Ist das Geschenk durch eine persönliche, meiner Privatsphäre zurechenbare außerdienstliche Beziehung erklärbar?⁹
- ? Handelt es sich um Zuwendungen von geringem Wert, also bloße Aufmerksamkeiten ohne wirtschaftlichen Wert (z.B. einfache Reklameartikel wie Kalender, billige Kugelschreiber, Schreibblöcke, Einwegfeuerzeuge, einmaliges Gratisgetränk)?
- ? Entspricht die Einladung zu einem Essen, einer gesellschaftlichen Veranstaltung lediglich den Formen des gesellschaftlichen Verkehrs oder der Höflichkeit, ohne dass für mich eine Bereicherung oder Ersparnis entsteht?
- ? Handelt es sich um einen geschäftsblichen und nicht etwa darüber hinausgehenden Rabatt, der tatsächlich an einen großen Personenkreis gewährt wird, sodass eine Befangenheit nicht zu befürchten ist?

Die Fragestellungen eignen sich auch zur Diskussion mit Vorgesetzten innerhalb und außerhalb eines Leitbildprozesses (vgl. Punkt 3.2.6.)

3.2.3.2. Strafrecht - Dienstrecht - Dienstethik

Die Erarbeitung einer über den Sanktionsbereich des Straf- und Dienstrechts hinausgehenden Dienstethik könnte die Mitarbeiter/innen von vornherein vor Grenzsituationen an der Schwelle zur Korruption wirkungsvoll schützen.

⁷ In diesem Fall könnte es sich um eine verbotene Nebenbeschäftigung handeln.

⁸ In diesem Fall könnte es sich um eine verbotene Nebenbeschäftigung handeln.

⁹ In diesem Fall könnte jedoch bei Amtshandlungen Befangenheit vorliegen.

3.2.4. Sponsoring in der öffentlichen Verwaltung

Die Checkliste Sponsoring wäre den Dienststellenleiter/innen zur Verfügung zu stellen.

Bei der Wechselbeziehung zwischen öffentlicher Hand und Akteuren aus dem privaten Sektor geht es um das Erreichen ergänzender Ziele. Die Identität und die Verantwortung der Partner bleiben intakt und die Zusammenarbeit wird vertraglich festgelegt.¹⁰ Das Erfordernis eines schriftlichen Vertragsabschlusses erscheint auch im Fall des Sponsorings aus Gründen der Transparenz unbedingt geboten. In Deutschland hat die 171. Innenministerkonferenz der Länder 2002 „Grundsätze für Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatische Schenkungen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben“ als Rahmenempfehlung verabschiedet. Ebenso hat das deutsche Bundeskabinett 2003 eine „Allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater - Sponsoring, Spenden und sonstige Zuwendungen“ beschlossen.¹¹

Die Projektgruppe hat diese Grundsätze auf ihre Anwendbarkeit hin untersucht und vorbehaltlich der Herausgabe vergleichbarer österreichischer Richtlinien folgende Empfehlungen (im Einvernehmen mit der Finanzverwaltung) in einer Checkliste zusammengefasst:

3.2.4.1 Checkliste Sponsoring (Auszug)

- Sponsoring ist die Zuwendung von Geld oder geldwerten Leistungen durch eine juristische oder natürliche Person, die neben dem Motiv zur Förderung der öffentlichen Einrichtung auch andere, beispielsweise wirtschaftliche Interessen verfolgt. Dem Sponsor kommt es auf Profilierung in der Öffentlichkeit über das gesponserte Projekt an. Beispiele für Sponsoring können sein:
 - Veranstaltungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit,
 - Veranstaltungen und Messen,
 - Veranstaltungen zur Bewerbung des Wirtschaftsstandortes,
 - Veranstaltungen im Rahmen der Sport-, Kultur- und Bildungsverwaltung,
 - Maßnahmen zur Förderung des Umweltbewusstseins,
 - Lehrlings- und Gesundheitsförderung,
 - Zuwendungen an Büchereien als Ergänzung des Medienangebots,
 - Übernahme der Kosten von Anschauungsmaterial und Fachinformationen,
 - Finanzierung von Geräten.
- Fehlt die Förderungsabsicht, handelt es sich um bloße Werbung. Vom Spenden spricht man, wenn keine Gegenleistung erwartet wird. Mäzenatische Schenkungen sind Zuwendungen, die ausschließlich uneigennützige Ziele verfolgen und denen es nur um die Förderung des öffentlichen Zwecks geht.

¹⁰ Netzwerk Moderne Verwaltung Wien, <http://www.intern.magwien.gv.at/mvw-netzwerk/>

¹¹ Bundesministerium des Inneren: <http://www.bmi.bund.de>

Kurzfassung

- Sponsoring ist nur vertretbar, wenn der Anschein einer möglichen Beeinflussung bei der Wahrnehmung des Verwaltungshandelns nicht zu erwarten ist. Jeder Einfluss auf die Inhalte ist auszuschließen. Die Interessen des Sponsors müssen mit den Verwaltungszielen zu vereinbaren sein. Sponsoring scheidet daher aus, wenn der Anschein entstehen könnte, Verwaltungshandeln würde durch die Sponsoringleistung beeinflusst werden. Dies gilt insbesondere für:
 - Bewilligungs- und Genehmigungsbehörden, wenn die Sponsoren als Adressaten oder Antragsteller in Frage kommen;
 - Aufsichtsbehörden, wenn die Sponsoren aus dem Aufsichtsbereich stammen;
 - Dienststellen mit Beschaffungsaufgaben, wenn die Sponsoren aus dem Kreis möglicher Auftragnehmer oder Lieferanten stammen könnten;
 - Dienststellen mit Planungsaufgaben, wenn die Interessen der Sponsoren durch die Planung berührt werden;
 - Dienststellen, die berufsbezogene Prüfungen oder Eignungsprüfungen durchführen, wenn der Sponsor Kandidat solcher Prüfungen sein könnte.
- Die dauernde Überlassung von Personal an die Verwaltung durch Sponsoren oder die Finanzierung von öffentlich Bediensteten ist auszuschließen. Sachleistungen sind nur zulässig, wenn für das Tragen der Folgekosten budgetär Vorsorge getroffen wurde.
- Zulässige Sponsoringmaßnahmen sind durch Vertrag oder durch eine Dokumentation der Vereinbarungen aktenkundig und transparent zu machen. Bei Sponsoringeinnahmen sind die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten.
- Bei Auswahl unter mehreren Sponsoringpartnern ist auf Chancengleichheit Bedacht zu nehmen. Maßstab für die Entscheidung können die individuelle Zuverlässigkeit, die finanzielle Leistungsfähigkeit, die Geschäftsgrundsätze sowie die Kundenprofile der Sponsoren sein.
- Öffentliche Aufgaben sind grundsätzlich durch Haushaltsmittel zu finanzieren. Sponsoring kommt daher nur ergänzend in Betracht. Eine Unterfinanzierung auf Grund erwarteter Sponsoringeinnahmen ist auszuschließen. Sponsoring kann nie die Regel sondern immer nur die Ausnahme darstellen.
- Die Annahme von Sponsoringleistungen richtet sich nach den Zuständigkeiten zum Abschluss von Verträgen nach den Wertgrenzen der Wiener Stadtverfassung. Im Zweifel sollte von den Dienststellen das Einvernehmen mit dem/der für die Geschäftsgruppe zuständigen/r amtsführenden Stadtrat/ Stadträtin sowie der Finanzverwaltung hergestellt werden. Dies gilt auch dann, wenn mögliche Rückwirkungen auf andere Dienststellen (Geschäftsgruppen) zu bedenken sind.
- Art und Umfang des Sponsorings sowie die Sponsoren sind zur Vermeidung jeden Anscheins von Parteilichkeit der Verwaltung für jede Sponsoringmaßnahme transparent zu machen. Zur Transparenz gehören die Vereinnahmung im Wege der Haushaltsverrechnung und die Offenlegung in geeigneten Publikationen.
- Sponsoringvereinbarungen sind aktenkundig zu machen. Dabei soll festgehalten werden, was gefördert wird, welche Leistungen der Sponsor erbringt und welche Verpflichtungen die Dienststelle übernimmt (Namensnennung, Präsentation eines Logos und sonstiger Kennzeichen, z.B. im Rahmen einer Veranstaltung).

3.2.5. Handlungsanleitungen (Beispiel)

Handlungsanleitung wären vor allem dienststellenintern zu erarbeiten.

Von Dienststellen wurde kritisch angemerkt, dass die verfahrensrechtlich gebotene Anleitung der unvertretenen Partei im Behördenverfahren (Manuduktionspflicht) der Objektivität im Mehrparteiverfahren abträglich wäre. Es entstünde der Eindruck, ein/e Antragsteller/in würde vom/von der Verhandlungsleiter/in oder vom/von der Amtssachverständigen bevorzugt. Die übrigen Parteien und Beteiligten könnten dies auf Korruption zurückführen.

Dies spricht für die Unterstützung der Mitarbeiter/innen im Rahmen ihrer Ausbildung mittels konkreter Handlungsanleitungen. So wäre im eingangs erwähnten Beispiel klarzustellen, dass zur Manuduktionspflicht im Sinne des Gesetzes nicht gehört, der Verfahrenspartei Nachhilfeunterricht im Umgehen von Vorschriften (z.B. der Bau- oder der Gewerbeordnung) zu erteilen oder diese gar auf Gesetzeslücken hinzuweisen.

3.2.6. Kodices, Verhaltenskodices (Beispiel)

Kodices könnten bei Bedarf dienststellenintern erarbeitet werden.

Während die Dienststellenethik (vgl. Punkt 3.2.2.) einen Grundkonsens der Mitarbeiter/innen bildet, stellen (Verhaltens)kodices rechtlich nicht verbindliche Normen dar, die zweckmäßigerweise innerhalb der Dienststellen selbst erarbeitet werden sollten. Den Mitarbeiter/innen der Dienststelle obliegt es, diese Kodices einzuhalten und ihre Einhaltung durch andere Mitarbeiter/innen einzufordern. Sanktionen wären - im Rahmen des rechtlich Zulässigen, von der Dienststelle zu setzen (z.B. Ausschluss von Begünstigungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht). Derartige Kodices könnten in Pilotdienststellen erprobt und bei Erfolg weiterempfohlen werden.

Zu überlegen wäre, Verhaltenskodices nicht nur dienststellenintern zu veröffentlichen, sondern - mit Einverständnis der Mitarbeiter/innen - auch magistratsintern und extern gegenüber Kunden/innen und Auftragnehmer/-innen. Damit würde sich die faktische Bindungswirkung und der Charakter eines positiven Ehrenkodex noch verstärken.

Im vom Rechnungshof 1999 herausgegebenen Bericht der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption im Vergabewesen¹² wurde den öffentlichen Auftraggebern und Unternehmern ein Verhaltenskodex („Code of Conduct“) empfohlen. Darin sollte auf alle Verhaltensweisen verzichtet werden, die den fairen und freien Wettbewerb im Vergabewesen gefährden oder verhindern könnten.

¹² Rechnungshof, Bericht der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption im Vergabewesen, 1999, S 29

Für die öffentlichen Auftraggeber bedeutet dies:

- Keine Weitergabe von Informationen, Unterlagen oder anderen Hilfsmitteln, aus denen Bieter Wettbewerbsvorteile ziehen können;
- keine diskriminierende technische Spezifikationen bzw. Anforderungen in der Ausschreibung;
- keine Auferlegung von aufwändigen und kostenintensiven Anforderungen und Nachweisen ohne sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand;
- keine Zulassung von Unternehmen am Vergabeverfahren, die an den Ausschreibungsunterlagen mitgearbeitet haben¹³;
- keine offenen oder verdeckten Preisverhandlungen im offenen oder nicht offenen Verfahren.

Für die Unternehmer bedeutet dies:

- Keine Absprachen oder abgestimmtes Verhalten zur Festlegung von Preisen, Preisbestandteilen oder Kapazitäten;
- keinen Informationsaustausch über konkrete Kalkulationen;
- keine Absprachen oder abgestimmtes Verhalten zur vorherigen Festlegung der Bewerber in einem Vergabeverfahren;
- keine unsachliche Differenzierung von Bietern im Hinblick auf Zulieferungen, Subunternehmerleistungen einschließlich Material- und Gerätebeistellung bei marktbeherrschender Stellung des betreffenden Unternehmens.

3.2.7. Leitbild¹⁴ und Unbestechlichkeit

„Unbestechlichkeit“ sollte zum Thema von Leitbildprozessen werden.

Nach Meinung der Projektgruppe sollte das Ziel der Unbestechlichkeit in Leitbildern des Magistrats durchaus verankert werden. Positive Begriffe hierfür wären z.B. Transparenz, Fairness, Korrektheit, Objektivität. Entscheidend für den Wert eines Leitbilds ist der Einführungsprozess, in den möglichst viele oder alle Mitarbeiter/innen integriert werden sollen.

Eine Analyse einer Reihe von Leitbildern zeigte, dass die Leitbilder überwiegend leistungs-, qualitäts- und aufgabenorientiert gestaltet waren und zumeist kein ausdrücklicher Bezug auf die Korruptionsthematik genommen wurde. Von den Magistratsabteilungen setzte vor allem die MA 59 - Marktamt auf „Integrität der Mitarbeiter/innen“ manifestiert in „unbestechlichem und unparteilichem Handeln“. Eine Abgrenzung gegenüber unerwünschten Verhaltensweisen und/oder Haltungen erfolgte ansonsten nur vereinzelt.

¹³ § 21 Abs. 3 BVergG BGBl. I 2002/99 lässt eine Teilnahme insoweit zu, als nicht ein fairer und lauterer Wettbewerb ausgeschlossen wäre. Der Auftraggeber hat die bei Vorarbeiten gewonnenen Erkenntnisse den anderen Bietern in nicht diskriminierender Weise zugänglich zu machen. Ist der Informationsstand bei allen Bietern gleich, so ist der Wettbewerb nicht gefährdet.

¹⁴ MD-Verwaltungsorganisation, Auf dem Weg zu einer neuen Unternehmenskultur; Bd. 4, Leitbilder – Brauchen wir so etwas?, 2002

Folgende fünf Fragen waren nach Ansicht der Projektgruppe geeignet, um im Rahmen einer Leitbilderstellung überdacht und diskutiert zu werden, wobei mögliche Antworten beispielhaft skizziert wurden:

1. Wie wollen wir gesehen werden (Selbstbild)?

z.B. Wir verstehen uns als serviceorientierte Stadtverwaltung, kommunaler Dienstleistungsbetrieb, Behördendienstleister, Einsatzorganisation, Kulturverwaltung, Bauabteilung,

2. Wer sind unsere Partner?

z.B. die Menschen in dieser Stadt, die Wiener Bevölkerung, unsere in- und ausländischen Mitbürger/innen, die uns anvertrauten Patienten, die Kinder und Jugendlichen unserer Stadt, Gewerbe und Wirtschaft,

3. Was leitet uns (positive Ziele)?

z.B. Zufriedene Kunden sind unser wichtigstes Ziel, größter Erfolg, unsere Motivation,

Weitere dienststellenspezifische Ziele (Soziale Sicherheit, Gesundheit, saubere Umwelt, ausreichend Kinderbetreuungseinrichtungen, Integration,

4. Wie wollen wir das erreichen?

Vorbildliches Verhalten in jeder Situation ist unsere wichtigste Maxime. Dazu gehören ein gesetzmäßiges, korrektes und faires Vorgehen. Transparente und qualitätsgesicherte Abläufe einschließlich der notwendigen Kontrollen gewährleisten ein hohes Leistungsniveau. Umgehende und rasche Erledigung der Anliegen unserer Kunden ist für uns entscheidend. Die gewissenhafte Auswahl und ständige Weiterbildung unserer Mitarbeiter/innen sichert jederzeit kompetente Ansprechpartner/innen.

5. Wovon grenzen wir uns ab (negativ)?

Unbestechlichkeit und Unvoreingenommenheit sind für uns ebenso selbstverständliche rechtliche und ethisch-moralische Grundwerte wie Toleranz und die Ablehnung jeder Form von Diskriminierung. Wir trennen strikt zwischen „dienstlich“ und „privat“. Einladungen privater Natur und so genannte „kleine Aufmerksamkeiten“ sind für uns nicht annehmbar.

Sofern die Selbstbewertung einer Dienststelle im Rahmen der Risikoanalyse ein Gefährdungspotenzial ergibt, empfahl die Projektgruppe jedenfalls die Aufnahme der Punkte 4. und 5. in den Diskussionsprozess.

Langfristig kann nur die Beeinflussung der Unternehmenskultur zum Erfolg führen.

3.2.8. Unternehmenskultur

Die Projektgruppe befasste sich mit der Frage, wie Korruptionsprävention nachhaltig in der Unternehmenskultur verankert werden könnte. Grundlage war ein von Mag. Josef Wegenberger, Gesellschaft für Wirtschaftspsychologie und Organisationsdynamik, erstelltes Konzept (vgl. Gesamtbericht, Anhang 5).

3.2.8.1. Corporate Identity und Unternehmenskultur

Corporate Identity war die Gesamtheit der unternehmensbezogenen Werte, Normen und Denkhaltungen, die Einstellung und Verhalten aller Mitarbeiter/innen, Auftreten und Erscheinungsbild des Unternehmens nach Innen und Außen prägt. Unternehmenskultur war nicht statisch sondern als dynamischer Prozess zu verstehen und könnte daher auch gezielt beeinflusst werden. In der Bewertung der vorhandenen Unternehmenskultur wurde von Wegenberger auch auf kritische Erfolgsfaktoren wie ein als gerecht empfundenenes leistungsgerechtes Lohn- und Gehaltssystem eingegangen. Er bekräftigte die Richtigkeit des eingeschlagenen Weges in Richtung einer Vertrauenskultur und empfahl eine weitere Verbesserung von Information, Führungskultur, Mitarbeiterentwicklung, Lob- und Anerkennungskultur.

3.2.8.2. Die bisherigen Maßnahmen

Wegenberger bewertete auch die bisherigen Maßnahmen. Auszugsweise wurden folgende Empfehlungen abgeleitet:

- „Bagatellfälle nicht dramatisieren und ernste Fälle nicht bagatellisieren!“.
- Korruptionsprävention könnte in Leistungskontrakte und in Stellenbeschreibungen von Führungskräften aufgenommen werden.
- Richtlinien zur Prävention können über Mitarbeiter/innenorientierungsgespräche in Zielvereinbarungen integriert werden.
- Ethik- und Leitbildprozesse stärken die Unternehmenskultur und wirken nach Innen und Außen selbstbindend.
- Die begonnenen Schulungen der Mitarbeiter/innen sind fortzusetzen.
- Beratung der Mitarbeiter/innen wurde positiv gesehen, wofür Rahmenbedingungen zu schaffen wären.
- Weiterentwicklung professioneller Personalauswahlinstrumente.
- Vereinfachung und Beschleunigung von Abläufen bedeutet auch höhere Mitarbeiter/innenzufriedenheit.
- Kontrollen müssen in Einklang mit einer Vertrauenskultur stehen.
- Personalrotation muss auch Vorteile für die Mitarbeiter/innen haben (Personalentwicklung, Schutzfunktion).
- Nutzung aller Informationskanäle und –medien zur weiteren Enttabuisierung des Korruptionsthemas einschließlich Mitarbeiter/innen- und Teambesprechungen.

3.2.8.3. Institutionalisation der Korruptionsarbeit

Wegenberger empfiehlt drei Säulen der Antikorruption.

ist erforderlich, um die bisherigen und künftigen Maßnahmen im vernetzten System der Organisation Magistrat sinnvoll aufeinander abzustimmen. Dabei erscheint es essenziell, auf eine Vertrauenskultur aufbauen zu können bzw. die Maßnahmen als deren Bestandteil zu verstehen. Korruptionsarbeit soll auf folgenden drei Säulen beruhen:

Führungskräfteentwicklung

Bei den Führungskräften ansetzen!

Als exponierte Träger/innen der Unternehmenskultur und auf Grund ihrer Vorbildwirkung sind alle Managementebenen im Magistrat eine wichtige Zielgruppe. Eine ganzheitliche Führungskräfteentwicklung erscheint als effektivste Methode zur nachhaltigen Veränderung unternehmenskultureller Werte. Korruptionsprävention soll daher in bestehende und künftige Managemententwicklungsprogramme integriert werden.

Mitarbeiter/innen, Kund/innen, Bürger/innen

Mitarbeiter/innen und Bürger/innen informieren!

Die Mitarbeiter/innen des Magistrats sind Repräsentant/innen der Stadtverwaltung und in hohem Maß Träger der Unternehmenskultur. Jede/r Einzelne hat Vorbild und Beispielswirkung für die Kolleg/innen seiner/ihrer Dienststelle und gegenüber der Bevölkerung. Aufklärungsarbeit und Schulung der Mitarbeiter/innen müssen daher weiterverfolgt werden.

Darüber hinaus gilt es, das (in der Bevölkerung vorhandene) Corporate Image mit der (strategisch gewollten) Corporate Identity in Einklang zu bringen und damit die Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung zu steigern und Mitarbeiter/innen vor Geschenkkannahmen, Bestechungsversuchen und dgl. zu schützen.

Dies erfordert die Einbeziehung in die professionelle (auch dezentrale) Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Wien, mit dem Ziel, auch magistratsexterne Gruppen zu erreichen. Öffentlichkeitsarbeit und Umsetzung des Antikorruptionsprojektes müssen aber aufeinander abgestimmt werden.

Institutionalisierung
im engeren Sinn

**Koordinierung der Antikorruptions-
arbeit wäre sicherzustellen!**

Bisher erfolgte die Bearbeitung des Antikorruptionsthemas projektorientiert, wobei mit der Umsetzung einzelner Maßnahmen (z.B. Schulungsprogramm) bereits begonnen wurde. Eine nachhaltige Integration in das Wertesystem der Organisation Magistrat führt auch zur Frage: „Wer ist für Antikorruption zuständig?“.

Korruptionsbekämpfung und –prävention ist eine internationale und nationale rechtliche und ethische Verpflichtung, bei der es einerseits um das Risikomanagement zum Schutz des Gemeindevermögens und andererseits um die Glaubwürdigkeit einer modernen und kundenorientierten Kommunalverwaltung geht.

Die Bedeutung der Führungskräfte für die Prävention wurde im Projekt wiederholt klar. Korruption muss (neben anderen Risiken) als ständiges Unternehmensrisiko verstanden und Prävention daher in ein modernes Risikomanagement integriert werden. Prävention ist somit Teil der Managementaufgabe und daher notwendigerweise Aufgabe der Dienststellenleiter/innen.

Darüber hinaus erscheint eine zentrale Koordinierung der Aktivitäten, der Aufbau eines Wissensmanagements und Supports sowie die Beratung der am Prozess Beteiligten (Bürger/innen, Mitarbeiter/innen, Dienststellenleiter/innen) ratsam.

3.3. Ausbildungs- und Personalfragen

3.3.1. Ausbildungsprogramme

Ab 2003 konnten 1038 Mitarbeiter/-innen erreicht werden.

Von der MD-Verwaltungsakademie wurde mit der Projektgruppe ein Ausbildungsprogramm erarbeitet und ab 2003 umgesetzt¹⁵.

- Newcomerschulung
- Fachliche Grundausbildung „Umgang mit den Gefahren der Korruption“
- Dienstprüfungskurse
- Vergabewesen
- Betreuung, Einschulung und Integration neuer Mitarbeiter/innen am Arbeitsplatz
- Grundschulung für Lehrlingsausbilder/innen
- Lehrgang für Interne Revision
- Follow-Up zum Nachwuchsführungskräfte-Lehrgang
- Dienststelleninterner Workshop „Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung“

Die Unterstützung von Vortragenden und Teilnehmer/innen an den oben angeführten Veranstaltungen an Hand einer Broschüre (eines Folders) wurde vorgeschlagen.

Die Herstellung eines Info-Folders wäre zu veranlassen!

3.3.1.1. Video für die innerbetriebliche Fortbildung

Seitens der MD-Interne Revision und Personalressourcensteuerung wurden Exemplare des Videofilms „Korruption – hinnehmen oder handeln“ angekauft und an interessierte Dienststellen für Zwecke der innerbetrieblichen Fortbildung verliehen.

Auch davon machte eine Reihe von Dienststellen Gebrauch. Alle Informationen findet man im Intranet des Magistrats „Wien intern“ unter www.intern.magwien.gv.at/mir/antikorrupcion/entlehnung.htm. Diese Seite ist Teil des Informationsangebots www.intern.magwien.gv.at/mir/antikorrupcion/ (vgl. Punkt 3.5.4).

¹⁵ Mehr dazu unter www.intern.magwien.gv.at/mva/programm/veranstprogramm.htm.

3.3.2. Konzept des Wiener Krankenanstaltenverbundes

Die Umsetzung des Konzepts ist im WKAV für 2004 geplant.

3.3.2.1. Herausgabe eines Grundsatzpapiers

des Generaldirektors / der Teilunternehmensdirektoren zum Thema Korruptionsbekämpfung.

3.3.2.2. Verdeutlichung des Themas Korruption im Leitbild

Gewünschte und erwartete Verhaltensweisen sind Kernaussage jedes Leitbildes. So soll auch im Leitbild des WKAV erkennbar und transparent, aber in geeigneter Form, die Thematik Korruption aufgenommen werden.

3.3.2.3. Aufnahme in bestehende Schulungsmaßnahmen

Das Thema Korruption soll in die Konzepte der bestehenden diversen fachlichen Schulungen und für Führungskräfte der einzelnen Bildungsanbieter/innen des WKAV mit adäquat unterschiedlicher Tiefe aufgenommen bzw. integriert werden. Nur im Bedarfsfall könnte auch ein eigenes WKAV-spezifisches Bildungsangebot entwickelt und pilotiert werden. Bis dahin wird das bereits bestehende Angebot der MD-Verwaltungsakademie beworben werden.

3.3.2.4. Impulssetzung in der innerbetrieblichen Fortbildung

Begleitend dazu sollten die Organisator/innen der innerbetrieblichen Fortbildungen der Dienststellen des WKAV aufgefordert werden, ebenfalls in deren Angebotsplanung das Thema Korruption aufzunehmen.

3.3.2.5. Einrichtung einer Intranet-Seite des WKAV zum Thema Korruption

Um die Erreichbarkeit von Informationen und Begriffsbestimmungen zum sensiblen Themenbereich niederschwellig zu erreichen, sollte eine Intranet-Seite (Links) in der Homepage der Generaldirektion eingerichtet werden.

3.3.2.6. Einführung neuer Mitarbeiter/innen aller Berufsbereiche (Standard)

Auch im WKAV stellt der optimierte (Wieder-) Einstieg ein strategisches Personalentwicklungsziel dar. Hier könnte eine Sensibilisierung Platz greifen, ohne aufgesetzt und irritierend zu sein.

3.3.2.7. Sensibilisierung durch eine Themenreihe im KAVallo¹⁶

¹⁶ Personalmanagement-News der Generaldirektion des Wiener Krankenanstaltenverbundes

Es wäre zu entscheiden, ob und wer Ansprechstelle für betroffene Mitarbeiter/innen sein sollte.

3.3.3. Ausstiegsszenarien, Beratung

Im Zusammenhang mit der Frage, ob und inwieweit Mitarbeiter/innen, die glauben, bereits korrumpiert worden zu sein, eine Umkehr im Sinne einer „goldenen Brücke“ ermöglicht werden kann, wurde von der MDZ auf den Strafaufhebungsgrund der Tätigen Reue nach § 167 StGB hingewiesen, der in Verbindung mit § 84 Abs. 2 Z 2 StPO ein Abstandnehmen von einer Anzeige in bestimmten Fällen erlaubt. Eine weitere Einschränkung der Strafbarkeit ist durch die „Bagatellregelung“ des § 42 StGB gegeben. Bei relativ geringfügigen Strafrahmen (nicht mehr als 3 Jahre Freiheitsstrafe oder überhaupt nur Geldstrafe) kann von der Bestrafung absehen werden, wenn die Schuld gering ist, die Tatfolgen unbedeutend sind und präventive Überlegungen nicht entgegenstehen.

Nachstehend wurden korruptionsrelevante Tatbestände untersucht, ob „Tätige Reue“ anwendbar ist (§ 167 StGB ja/nein), ob trotz Wiedergutmachung Anzeigepflicht besteht (§ 84 StGB ja/nein) und ob „Mangelnde Strafwürdigkeit“ anwendbar ist (§ 42 StGB ja/nein).

Straftatbestand (StGB)	§ 167 StGB	§ 84 StPO	§ 42 StGB
Missbrauch der Amtsgewalt (§ 302)	nein	ja	nein
Geschenkannahme durch Beamte (§ 304)	nein	ja	ja ¹⁷
Geschenkannahme d. Sachverständige (§ 306)	nein	ja	ja
Bestechung (§ 307)	nein	ja	ja
Verletzung des Amtsgeheimnisses (§ 310)	nein	ja	ja
Falsche Beurkundung u. Beglaubigung im Amt (§ 311)	nein	ja	ja
Veruntreuung (§ 133 i. V. mit § 313 ¹⁸)	ja	nein	ja ¹⁹
Erpressung (§ 144 i. V. mit § 313)	nein	ja	nein
Betrug (§ 146 i. V. mit § 313)	ja	nein	ja ²⁰
Betrügerischer Datenverarbeitungsmissbrauch (§ 148a i. V. mit § 313)	ja	nein	ja ²¹
Untreue (§ 153 i. V. mit § 313)	ja	nein	ja ²²
Geschenkannahme durch Machthaber (§ 153a i. V. mit § 313)	ja	nein	ja
Förderungsmissbrauch (§ 153b i. V. mit § 313)	ja	nein	ja ²³
Urkundenfälschung (§ 223 i. V. mit § 313)	nein	ja	ja

Die Darstellung soll eine Orientierungshilfe bieten, kann aber eine eingehende, allenfalls private, Rechtsberatung nicht ersetzen. Als Ansprechstellen für Mitarbeiter/innen kämen Kontrollamt, MA 2, MD-IR, MDZ und WKAV-IR in Frage.

¹⁷ Außer bei pflichtwidriger Vornahme/Unterlassung e. Amtsgeschäftes und Annahme von > als 2.000 EUR.

¹⁸ Strafbare Handlungen unter Ausnützung einer Amtsstellung

¹⁹ Außer bei Veruntreuung im Wert von > als 2.000 EUR.

²⁰ Außer bei schwerem Betrug gemäß § 147 StGB.

²¹ Außer bei gewerbsmäßiger Begehung oder Schaden von > als 2.000 EUR.

²² Außer bei einem Schaden von > als 2.000 EUR.

²³ Außer bei einem Betrag von > als 40.000 EUR.

Eine Neuregelung des Nebenbeschäftigungswesens sollte 2004 erfolgen.

3.3.4. Nebenbeschäftigungen

Der/die Beamte/Beamtin darf gemäß § 25 Abs. 2 der DO 1994 keine Nebenbeschäftigung ausüben,, die Vermutung seiner/ihrer Befangenheit hervorruft oder die Achtung und das Vertrauen, das seiner/ihrer Stellung als Beamter/Beamtin entgegengebracht werden, untergraben könnte. Diese Hinderungsgründe haben auch Vertragsbedienstete zu beachten. Die Projektgruppe empfahl, bei der Handhabung dieser Bestimmung in der Praxis insbesondere die nachfolgenden zehn Grundsätze zu beachten:

- Keine Nebenbeschäftigungen mit **kritischer Nähe** zur dienstlichen Tätigkeit.
- Vor einer Nebenbeschäftigung / bei dienstlichen Veränderungen an den/die **Vorgesetzte/n** wenden.
- Keine Aufgabenwahrnehmung für **Personen** (Kunden, Auftragnehmer), für die eine Nebenbeschäftigung ausgeübt wird / wurde/ werden soll.
- Kritische **Berührungspunkte** liegen im Bereich Auftragsvergabe, Vertragsabschluss, Leistungskontrolle, Vertragsüberwachung, Behörde (Genehmigungsverfahren, Amtssachverständige/r).
- Die Möglichkeit der Weitergabe von **vertraulichen Informationen** kann für Befangenheit bei Nebenbeschäftigungen ausreichen.
- Die Untersagung / Übertragung des Aktes / Versetzung ist umso notwendiger, je bedeutender die Aufgabe / Amtshandlung und je größer das **Ermessen** ist.
- Je höher die Funktion umso kritischer der **Maßstab**.
- Das **Verwaltungshandeln** ist umso bedeutender, je mehr es zur Existenz dient, je größer der finanzielle Vorteil / Nachteil, je knapper das verwaltete Gut ist, je länger die Entscheidung dauert.
- Die **Rücksicht** auf Nebenbeschäftigungen ist nicht Aufgabe des Dienstgebers. Versetzungen / Aufgabenänderungen sollen möglich bleiben.
- Nebenbeschäftigungen regelmäßig **evaluieren** (Aufgaben- und Organisationsänderungen, Versetzungen, Förderungen).

Laut Evaluierung der MA 2 wurden im April 2002 insgesamt 5.429 Nebenbeschäftigungen von 4.506 Bediensteten, das waren 6,9 % der 64.957 aktiven Beamt/innen und Vertragsbediensteten, ausgeübt. Das Ansteigen der Nebenbeschäftigungen auf 5.847 (Oktober 2003) resultierte aus einem verbesserten Meldeverhalten. In rund 20 Fällen pro Jahr war eine vertiefte Prüfung der Meldung erforderlich. Bescheidmäßige Untersagungen waren nur selten erforderlich, da bei Bedenken der MA 2 in der Regel eine Rücknahme der Meldung stattfand.

Ab 2003 oblag dem Wiener Krankenanstaltenverbund die Behandlung von Nebenbeschäftigungsmeldungen für Ärztinnen und Ärzte, soweit es sich um Ärzt/innen vorbehaltene Tätigkeiten handelte. Auf Grund von Verwaltungsübereinkommen bearbeiten die Unternehmungen Stadt Wien - Wiener Wohnen ab 2004 und Wiener Krankenanstaltenverbund ab April 2004 die Nebenbeschäftigungsmeldungen aller ihrer Mitarbeiter/innen.

Von der MA 1 und der MA 2 wurden insbesondere folgende weitere Maßnahmen für eine Neuordnung des Nebenbeschäftigungsrechts vorgeschlagen bzw. für 2004 geplant:

3.3.4.1. Änderung von Landesgesetzen

- Zustimmungsrecht des Dienstgebers bei meldepflichtigen Nebenbeschäftigungen leitender Bediensteter;
- Eingrenzung der Meldepflicht mittels einer Geringfügigkeitsgrenze;
- Vereinfachung der Meldepflicht für bestimmte Tätigkeiten (Vortragende, Sachverständige).

Damit können einerseits Bagatellfälle reduziert und das Nebenbeschäftigungswesen überschaubarer gestaltet werden. Andererseits wird der erhöhten Sensibilität von Nebenbeschäftigungen leitender Mitarbeiter/innen Rechnung getragen.

3.3.4.2. Änderungen in der Vollziehung

- Dezentrale Kenntnisnahme von Nebenbeschäftigungen und Eingabe von Nebenbeschäftigungen in das Personalverwaltungssystem WIPIS durch die Dienststellen;
- Untersagung von bedenklichen Nebenbeschäftigungen und periodische Evaluierung aller Nebenbeschäftigungen durch die Magistratsabteilung 2;
- Prüfung von Nebenbeschäftigungen anlässlich der Aufnahme, der Versetzung, Dienstzuteilung, Aufgabenänderung und Betrauung mit höherwertigen Funktionen sowie Leitungsfunktionen durch die Dienststelle bzw. die Dienstaufsicht;
- Selbstständige Wahrnehmung des Nebenbeschäftigungswesens durch Unternehmungen i.S. der Wiener Stadtverfassung.

Die Dezentralisierung der Administration der Nebenbeschäftigungsmeldungen trägt dem Umstand Rechnung, dass allfällige Unvereinbarkeiten auf Grund des Einblicks in den Arbeitsbereich von den dezentralen Dienststellen leichter erkannt werden können. Zugleich wird damit eine Entlastung der zentralen Dienstbehörde zu Gunsten einer noch genaueren Prüfung aufgezeigter Unvereinbarkeiten und einer periodischen Evaluierung des Nebenbeschäftigungswesens erreicht.

Es wäre zu entscheiden, ob Bewerber/-innen Fragen zum Thema „Korruption“ gestellt werden sollen.

3.3.5. Personalauswahl

Von der Projektgruppe wurden Überlegungen angestellt, ob im Zuge von Personalauswahlverfahren die Resistenz gegenüber Korruption abgetestet werden sollte. Psychologische Testverfahren konnten auf Grund der nur mittelbaren Aussagekraft und der als eingeschränkt anzusehenden Validität im Verhältnis zu dem mit einem breitflächigen Einsatz verbundenen Aufwand nicht überzeugen.

Die Projektgruppe führte zu diesem Thema Anfang 2003 eine Dienststellen- bzw. Personalstellenbefragung durch (vgl. Punkt 3.1.5.). Die Auswertung ergab, dass rund 8.750 Auswahlverfahren pro Jahr durchgeführt wurden. Rund 5.740 Auswahlinterviews wurden geführt, bei denen in 4.472 Fällen strukturierte Interviewleitfäden verwendet wurden. 88,67 % Befragte gaben an, Fragen zur Persönlichkeit zu stellen. Fragen zur Verlässlichkeit wurden von 79,33 % gestellt.

68 % befürworteten Fragen zur persönlichen Haltung der Bewerber/innen im Bezug auf Korruptionsthemen, nur 24,67 % glaubten, dass die tatsächliche Resistenz gegen Korruptionsversuche abgetestet werden könne. Mit gezielten Fragen beim Bewerbungsgespräch könnte nach Meinung von 74 % der Befragten eine vorbeugende Sensibilisierung der Aufnahmewerber/innen erreicht und das Selbstverständnis der Verwaltung vermittelt werden.

Ihre Erfahrungen mit dem Versuch, die Verlässlichkeit von Bewerber/innen zu hinterfragen, bezeichneten 79 der Befragten als positiv, gut oder sehr gut; 21 hatten unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Das Ersuchen, Fragen an Bewerber/innen im Bezug auf Korruptionsthemen vorzuschlagen, erbrachte 50 relevante Fragestellungen. Am geeignetsten erschienen der Projektgruppe:

- **Bis zu welcher Grenze halten Sie Geschenke für annehmbar?**
- **Geben Sie als Bürger/in Trinkgelder im öffentlichen Bereich? Wenn ja, warum?**
- **Was würden Sie tun, wenn Sie bei Korruptionsfällen Augen- bzw. Ohrenzeuge werden?**
- **Wie würden Sie mit Einladungen (Firmen, Kunden) umgehen?**
- **Wo sehen Sie die Grenze zwischen gutem Kundenkontakt und Korruption?**

Die Projektgruppe empfahl dermaßen gezielte Fragestellungen primär in gefährdeten Aufgabenbereichen einzusetzen. Voraussetzung sollte eine bereits vorhandene, gegen Korruption gerichtete Unternehmenskultur sein, die sich in sichtbaren Präventivmaßnahmen manifestiert. Schließlich sollten Bewerber/-innen nicht zusammenhanglos mit Korruptionsfragen konfrontiert, sondern diese in einen strukturierten oder semistrukturierten Interviewleitfäden integriert werden. Die erhaltenen Antworten sollten, soweit für die Entscheidungsfindung relevant, dokumentiert werden.

3.4. Organisation und Prozesse

3.4.1. Beschleunigung von Abläufen

Das Verwaltungsziel „Weitere Beschleunigung der Dauer von Verfahren“ dient mittelbar der Korruptionsprävention.

„Weitere Beschleunigung der Dauer von Verfahren“ ist eines der grundlegenden Verwaltungsziele²⁴ des Magistrats bis 2005. Es handelt sich dabei um ein Leistungs- und Ergebnisziel, das mit der Erhöhung der Kundenorientierung in engem Zusammenhang steht.

Im Rahmen der Einführung von „Kontraktmanagement“ erfolgt eine jährliche Operationalisierung²⁵ der Verwaltungsziele. Für die Verfahrensbeschleunigung wurde das Erstellen eines Vorgehenskonzeptes zur Erfassung und Auswertung der Durchlaufzeiten bei aus Kund/innensicht relevanten in der Dienststelle geführten Verfahren vorgesehen. Ansprechpartnerin der Kontraktdienststellen ist die MD-Organisation und Controlling. Die Vorgehenskonzepte befanden sich im Berichtszeitraum in Bearbeitung. Neben der Beschreibung des Ist-Zustandes war auch der angestrebte Soll-Zustand je Verfahrensart darzustellen.

Diese Maßnahmen bildeten zugleich einen Beitrag zur Prävention von Korruption. Dies gilt vor allem für Bereiche, wo ein existenzielles Interesse der Kund/innen an behördlicher Tätigkeit besteht und zugleich ein begrenztes Angebot vorhanden ist oder der Zeitfaktor eine essenzielle Rolle spielt.

Die Projektgruppe hielt die geplanten Maßnahmen für geeignet, die weitere Beschleunigung der Verfahrensabläufe anzusteuern und damit auch den Erfordernissen der Bekämpfung der Korruption Rechnung zu tragen. Die praktischen Auswirkungen werden abzuwarten sein. Mittelfristig könnten die aus dem Kontraktmanagement gewonnenen Erfahrungen in die Erstellung einer „Guideline“ oder eines „Best Practice Modells“ für die rasche und sichere Organisation von Verwaltungsvorgängen münden.

Weitere Strategien für eine Beschleunigung von Abläufen bestanden aus Sicht der Projektgruppe im Entfall oder der Delegation von Genehmigungserfordernissen, in der Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und Transportwegen, in einer Aufgabenkritik bzw. Aufgabenbereinigung, in der Nutzung der elektronischen Vernetzung und Kommunikation (vgl. Projekt „MAMBA²⁶“), sowie in der Implementierung von Workflow-Lösungen.

Im Zusammenhang mit der Beschleunigung sind auch Kontrollaspekte zu beachten.

²⁴ Intranet: www.intern.magwien.gv.at/mds/strategischekonzernziele.htm

²⁵ Intranet: <http://www.intern.magwien.gv.at/moc/controlling/>

²⁶ Intranet: <http://www.intern.magwien.gv.at/mamba/>

3.4.2. **Transparenz und Kontrolle**

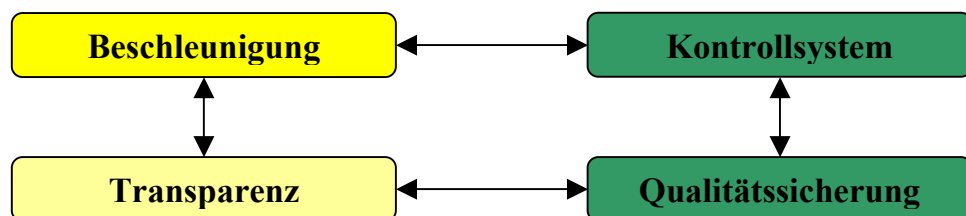
Bei der Verfahrensbeschleunigung darf nicht auf Kontrollen verzichtet werden.

Neben langer Verfahrensdauer begünstigt auch das Fehlen von Kontrollen die Entwicklung von Korruption. Bei der Verfahrensbeschleunigung wären daher Methoden zu präferieren, die im Ergebnis zu keiner Verschlechterung des Kontrollsystems führen. Selbst bei der Inkaufnahme eines kalkulierten Fehlerrisikos darf es zu keinem Spannungsverhältnis zwischen Raschheit und Rechtmäßigkeit kommen.

Verfahrensverzögernde Kontrollschritte sollten durch effektive Instrumente ersetzt werden. Es erschien notwendig, die tatsächliche Verfahrensdauer bzw. Rückstandsentwicklungen vor allem in gefährdeten Bereichen laufend zu beobachten und gegebenenfalls Maßnahmen zu setzen. Verfahrensbeschleunigung ohne Definition von Produkten mit standardisierten zeitlichen Zielvorgaben und ohne Einbettung in ein wirksames Kontrollsystem erschien der Projektgruppe nicht sinnvoll.

Beispielsweise wurden in der MA 36 - Technische Gewerbeangelegenheiten²⁷ aus diesen Überlegungen heraus rund 200 Verfahrenscodes entwickelt, denen eine umfassende Bewertung der Verfahren vorausgegangen war.

Nach Ansicht der Projektgruppe bestanden Wechselbeziehungen nicht nur zwischen „Ablaufbeschleunigung“ und „Kontrolle“ sondern auch zu den Themen „Transparenz“ und „Qualitätssicherung“.



Generell muss eine transparente Verwaltung Ziel jeder Reform im öffentlichen Bereich sein. Vorhersehbarkeit und Nachprüfbarkeit des Verwaltungshandelns für die „Normunterworfenen“ ist seit jeher Ziel des rechtsstaatlichen Prinzips. Neben der Raschheit von Verfahren erscheint daher auch Transparenz im Interesse der Kund/innenorientierung geboten.

Das Kontrollbedürfnis des Bürgers/der Bürgerin erscheint umso größer, je dringender er/sie Verwaltungsentscheidungen für seine/ihre menschliche Existenz benötigt und je knapper das von der Behörde verwaltete Gut ist oder je länger die Entscheidungsfindung dauert.

²⁷ ..., behördliche Elektro- und Gasangelegenheiten, Feuerpolizei und Veranstaltungswesen

Lässt sich diese Angebots- und Nachfragekonstellation nicht verbessern, gilt es, die weitestmögliche Transparenz und damit Nachprüfbarkeit für den Einzelnen herzustellen. Zugleich wird damit dem Versuch Einzelner, die Situation durch Korruption zu beeinflussen, eine Grundlage entzogen.

Die vorangeführten Überlegungen können auch im Rahmen von Qualitätsmanagement bzw. der damit verbundenen Qualitätssicherung erreicht werden. Nicht zuletzt wurden auch die „Erhaltung bzw. Ausbau moderner Projekt- und Qualitätsstandards“ sowie „Erledigungsstandards bei Anfragen, Ersuchen und Beschwerden“ als strategische Verwaltungsziele definiert.

3.4.3. Leitbild – Ethik – Organisation – Kontrolle

Die Thematik wäre verstärkt an Dienststellenleiter/innen heranzubringen.

Im Rahmen der Bewertung der Maßnahmen und Methoden gegen Korruption postulierte Wegenberger (vgl. Gesamtbericht - Punkt 5.4.4.), dass Kontrolle als probates Präventionsmittel im Einklang mit einer zu entwickelnden Vertrauenskultur stehen müsse. Kontrollen in vernünftigem Umfang würden Gegenreaktionen, Leistungsabfall, Demotivation und eine "Jetzt-Erst-Recht-Mentalität" verhindern.

Im Gegenzug führt die Vereinfachung der Abläufe, Beschleunigung von Verfahren, Beseitigung von Überreglementierungen, Verbesserung der Qualität und Transparenz zur Reduktion von Demotivation bei Mitarbeiter/innen bzw. Steigerung der Zufriedenheit.

Die Verankerung ethischer Werte (z.B. Unbestechlichkeit) ist eine effektive Maßnahme zur nachhaltigen Integration von Prävention in die Unternehmenskultur. Zum Wertemanagement einer Organisation zählen Leitbild, positive Führungskultur und Konsequenz bei Nichtbeachtung.



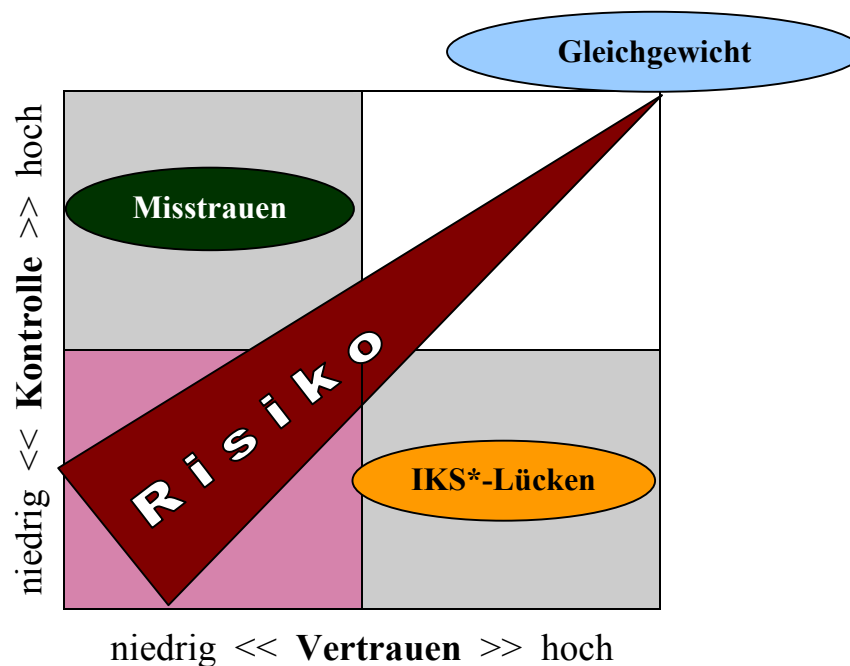
3.4.4. Vertrauenskultur und Kontrolle

Die Thematik wäre verstärkt an Dienststellenleiter/innen heranzubringen.

Im Verhältnis zwischen Kontrolle und Vertrauenskultur gilt es das richtige Maß zu finden. Organisationen mit niedriger Vertrauenskultur und Defiziten im Kontrollbereich erscheinen sicherlich am gefährdetsten und gehen das höchste Risiko ein.

Versucht man diesem Risiko lediglich durch Verschärfung der Kontrolldichte zu begegnen, entsteht die klassische Situation einer Misstrauenskultur. Das Risiko kann – freilich mit hohem Aufwand – einigermaßen im Zaum gehalten werden.

Keht man das Verhältnis um und erhöht die Vertrauenskultur um den Preis des weit gehenden Kontrollverzichts, entstehen nicht unbedenkliche Lücken, die zu Vermögens- und erst Recht zu Vertrauensschäden führen können.



* IKS – „Internes Kontrollsystem“

Eine Vertrauensorganisation muss also die aus Kontrollmaßnahmen erwachsenden Zielkonflikte ausbalancieren. Ziel ist eine vernünftige Prüfungskultur innerhalb der Unternehmenskultur geeignet zu positionieren. Ein Weg dazu kann auch über das Ethik- und Wertemanagement führen (vgl. Punkt 3.2.2.).

3.4.5. Beseitigung der Überreglementierung

Erlass-Bereinigung ist auch innerhalb der Dienststellen erforderlich.

Diese ist im Rahmen der Aufgabenkritik ein Ziel der Verwaltungsreform. Natürlich führt eine Reduktion der staatlichen Regelungsvielfalt und damit behördlicher Vollzugszuständigkeiten für die Verwaltung zu einer Senkung des Korruptionsrisikos. Es darf aber nicht übersehen werden, dass die gesetzliche Verlagerung von Behördenaufgaben etwa in Richtung privater Sachverständiger oder ausgegliederter bzw. beliehener Rechtsträger auch die Verlagerung dieses Risikos in den privaten Bereich bewirken kann.

Überreglementierung bedeutet aber auch die Gefahr steigender Normenwidersprüche. Da letztlich Entscheidungen herbeigeführt werden müssen, erfolgt eine Auflösung von solchen Widersprüchen im Wege der Auslegung durch die Behördenorgane. Beseitigung von Überreglementierung heißt daher, dass Entscheidungsspielräume eingeengt werden.

Zu viele oder schwer verständliche Vorschriften können dazu führen, dass diese von den Mitarbeiter/innen nicht mehr verstanden werden können und in der Folge auch keine Beachtung mehr finden. Auch damit werden ungewollt Ermessensspielräume geschaffen. Daher gilt es, auch behördenintern Dienst-anweisungen einer regelmäßigen Durchsicht und Bereinigung zu unterziehen, wie dies etwa im Rahmen der Bereinigung der MD-Erlässe praktiziert wird.

3.4.6. Vier-Augen-Prinzip

Die Thematik wäre verstärkt an Dienststellenleiter/innen heranzubringen.

Die Gründe, die gegen dieses elementare interne Kontrollsystem vorgebracht werden, sind vielfältig. Am häufigsten wird mit Personalknappheit argumentiert, die es unmöglich mache, hinter jede/n Mitarbeiter/in eine/n weitere/n zur Kontrolle abzustellen. Das ist auch nicht das Ziel dieses Prinzips. Es ist vielmehr erforderlich, für bestimmte, gefahreneigige Verwaltungshandlungen Kolleg/innen als Unterstützung beizustehen, um sie vor möglichen Fehlern zu bewahren, sie vor ungerechtfertigten Behauptungen aber auch vor Versuchungen zu schützen. Zu beobachten ist aber auch, dass diese Funktion sowohl von gleichrangigen Mitarbeiter/innen aber auch von Vorgesetzten als unkollegiale Einmischung verstanden wird.

Es gilt daher, das Vier-Augen-Prinzip im partnerschaftlichen Sinn zu verstehen und zu vermitteln. Aufgabe der Vorgesetzten wäre, es gerade in jenen Situationen anzuwenden, in denen eine erhöhte Gefahr für einen möglichen Schadenseintritt besteht.

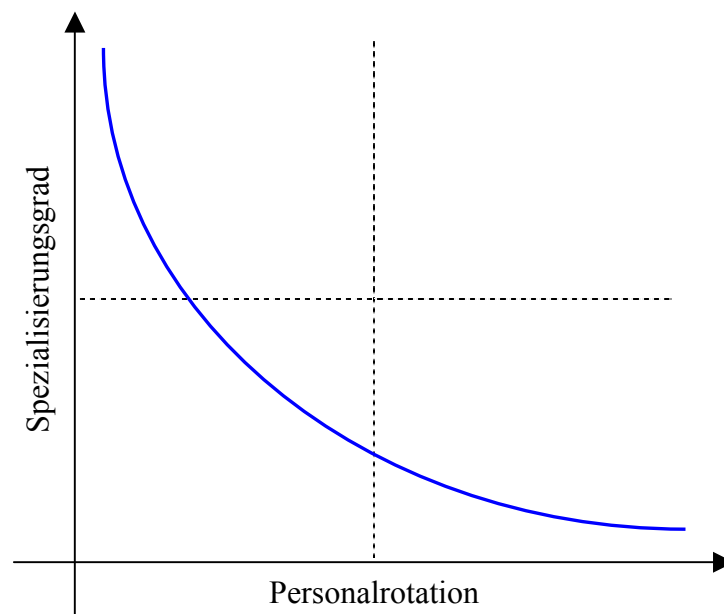
Die Thematik wäre verstärkt an Dienststellenleiter/innen heranzubringen.

3.4.7. Personalrotation

Das Verweilen von Mitarbeiter/innen in ein und demselben Aufgabengebiet über Jahre war geeignet, Nahebeziehungen zu Firmen(vertreter/innen) und Kund/innen aufzubauen und Befangenheitssituationen zu schaffen. Dienststellenintern bedeutet eine jahrelange engste Bindung von Kolleg/innen, dass auch die gegenseitige Kontrolle leiden könnte.

Der Begriff war zunächst von „Jobrotation“ als Maßnahme der Personalaus- bildung und -entwicklung abzugrenzen. Die Projektgruppe befasste sich im Gesamtbericht mit Modellen der Personalrotation als Strategie der Korruptionsprävention (Turnusversetzung, Zwei-Kreise-Rotation, Teamwechselmodell, Geschäftsverteilungsrotation).

Voraussetzung für ihre Anwendung sollte sein, dass es sich bei der betreffenden Organisationseinheit um einen gefährdeten Bereich, insbesondere auf Grund intensiver Außenkontakte, handelt. Die Gefährdungssituation muss auch von den Mitarbeiter/innen erkannt werden, sodass Rotation als Schutz- maßnahme und nicht als Misstrauen der Leitung verstanden wird. Die Rotation sollte die Lebenssituation der Mitarbeiter/innen soweit wie möglich berücksichtigen, um nicht als Schikane erlebt zu werden.



Je höher der Spezialisierungsgrad war und je länger die erforderliche Ausbildung dauerte, umso weniger erschien Rotation das Mittel der Wahl (Abbildung). In derartigen Fällen waren andere Präventionsmaßnahmen (z.B. Vier-Augen-Prinzip, Transparenz) zu bevorzugen.

3.5. Information und Öffentlichkeitsarbeit

Ab 2004 sollte eine verstärkte öffentliche Positionierung des Themas unter Einbindung des PID erfolgen.

3.5.1. Aufklärung, Aufdeckungsrisiko

Einer von mehreren Schlüsseln zur Prävention ist es, Mitarbeiter/innen einerseits über die schädlichen Auswirkungen der Korruption im Allgemeinen aufzuklären und andererseits erkennbare Maßnahmen zur Erhöhung des Aufdeckungsrisikos zu setzen (vgl. Punkt 3.1.6. - Vollzug, Reform).

3.5.2. Case Studies Anonymisierte Entscheidungen

„Case Studies“ sollten gezielt in der Prävention verwendet werden.

Seitens der Magistratsabteilung 1 wurde für die Projektgruppe eine Zusammenstellung der einschlägigen Rechtsprechung zu den dienstrechtlichen Bestimmungen (Geschenkannahme, Befangenheit, Nebenbeschäftigung, dienstliche Verschwiegenheit) erarbeitet (vgl. Gesamtbericht - Anlage 5.1.) und unter www.intern.magwien.gv.at/mir/antikorrupcion/rechtssprechung.htm zugänglich gemacht.

Damit wurde ein erster Schritt gesetzt, so genannte Case Studies in Form von anonymisierten Entscheidungen zu veröffentlichen. Ziel ist unter anderem, den Rechtsanwendern Hilfestellung anzubieten, aber auch die negativen Auswirkungen mancher nicht untypischer Handlungsweisen aufzuzeigen.

3.5.3. Kommunikation / Information

Gerade weil Korruption ein Thema darstellt, über das nicht gerne gesprochen wird, ist ein Bekämpfen nur möglich, wenn eine Enttabuisierung erreicht wird. Erst dadurch werden Mitarbeiter/innen und Vorgesetzte sensibilisierbar.

Eine Veröffentlichung der Antikorrupsionsbemühungen hätte Signalfunktion und könnte den immateriellen Schaden, bestehend aus Integritätsverlust und Rufschädigung der Behörde begrenzen („Die tun etwas!“).

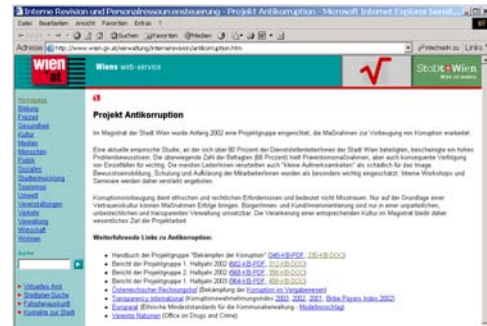
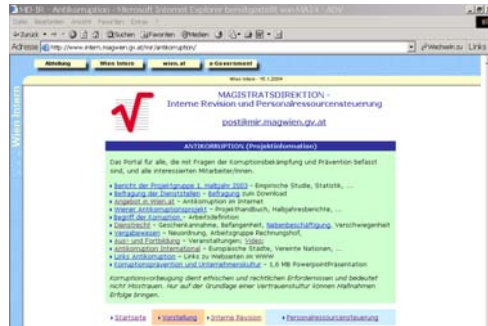
Die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit als Beitrag zur Korruptionsprävention wurde auch von Wegenberger (Gesamtbericht - Punkt 5.5.2.) hervorgehoben. Um Prävention in der Unternehmenskultur zu verankern wurde eine breitgefächerte Information über verschiedene Medien empfohlen.

Ziel dieser Maßnahme muss es sein, die Werte und Normen des Magistrats der Stadt Wien in geeigneter Form an die jeweilige Zielgruppe (Kund/innen, Lieferant/innen, Partner/innen, Bürger/innen, ...) zu kommunizieren und damit nachhaltig zu beeinflussen.

3.5.4. Homepage im Intranet und Internet

Die Homepages wären ab 2004 laufend zu aktualisieren und um interaktive Elemente zu erweitern.

Das bisher vorhandene Material wurde im Intranet des Magistrats unter <http://www.intern.magwien.gv.at/mir/antikorruption> bereitgestellt. Es ist geplant, die Seiten schrittweise auszubauen und so Dienststellenleiter/innen und Mitarbeiter/innen im Magistrat Erstinformationen rasch verfügbar zu machen.



Ebenso wurden eine Kurzinformation und interessante Links zum Thema unter www.wien.at/verwaltung/internerevision/antikorruption.htm im Internetangebot „Wien.at“ veröffentlicht.

3.5.5. Politischer Wille

Langfristig kann systematisch betriebene Korruptionsvorbeugung und Bekämpfung nur erfolgreich sein, wenn sie sich an die Gesellschaft insgesamt richtet. Ziel eines solchen Prozesses muss es sein, die Ächtung dieser Kriminalitätsform zu erreichen und die Allgemeinheit entsprechend aufzuklären.

Aber auch innerhalb der Verwaltung kann Korruption nur dann erfolgreich bekämpft werden, wenn es – wie in Wien – gelingt, mit Rückendeckung der politischen Ebene glaubwürdige Anstrengungen auf diesem Gebiet zu unternehmen.