

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Willi, Wolfgang (2011):

Der Verhaltenskodex des Bundesministeriums für Inneres. Der Leitfaden zur Festigung der Grundwerte im Bereich der öffentlichen Sicherheit

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(3), 69-77.

doi: 10.7396/2011_3_H

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Willi, Wolfgang (2011). Der Verhaltenskodex des Bundesministeriums für Inneres. Der Leitfaden zur Festigung der Grundwerte im Bereich der öffentlichen Sicherheit, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (3), 69-77, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2011_3_H.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2011

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

Der Verhaltenskodex des Bundesministeriums für Inneres

Der Leitfaden zur Festigung der Grundwerte im Bereich der öffentlichen Sicherheit

Die Einhaltung von Normen und Anordnungen im öffentlichen Dienst darf nicht auf die Befolgung auf Grund ihres sanktionsbewehrten Charakters reduziert werden. Einen wesentlichen Bestandteil rechtskonformen Verwaltungshandelns stellt die intrinsisch motivierte Verhaltensorientierung durch Werteverinnerlichung dar. Der im November 2010 ergangene Verhaltenskodex des Bundesministeriums für Inneres ist als wesentliches Element zur Erreichung dieser Zielsetzung zu sehen. Basierend auf den Grundwerten des Bundesministeriums für Inneres – Rechtsstaatlichkeit, Loyalität und Qualität – soll er nicht bloß als Instrument der Führungsunterstützung der MitarbeiterInnen durch ihre Vorgesetzten, sondern vorrangig als Handlungsanleitung zur Selbstführung dienen. Basierend auf der Förderung der Bewusstseinsbildung, verstärkt durch begleitende Informationsmaßnahmen, soll damit der bereits insgesamt sehr hohe Standard der inneren Sicherheit weiter ausgebaut werden.



WOLFGANG WILLI,
*Fachexperte für Personal- und
Rechtsangelegenheiten im Bundes-
ministerium für Inneres.*

EINLEITENDE ÜBERLEGUNGEN

Jede Organisation bedarf einer Normen- und Werteordnung, die ihre Handlungsweisen bestimmt. Normen bestehen im Verhältnis zur Außensphäre, indem sie Aufgaben, Zielsetzung und die Art und Weise der Realisierung darlegen. Normen schaffen des Weiteren Organisationsformen, Strukturen; sie gestalten innere Verwaltungsabläufe und Zuständigkeiten. Normen regeln aber auch Verantwortlichkeiten, die Rechte und Pflichten der zur Normsetzung berufenen Organe, sie bestimmen ganz allgemein die postulierten Verhaltensweisen, an die sich die Verwaltungsorgane zu halten haben.

Dies sind (auf den Bundesdienst bezogen) in erster Linie Normen, die den rechtlichen Hierarchien¹ entspringen, so z.B. des Verfassungsrechtes², des Organi-

sationsrechtes³, des einfachen Bundesrechtes in Bezug auf die Bundeskompetenz⁴ zur Regelung des Dienstrechtes⁵, auf den gesetzlichen Bestimmungen beruhende Verordnungen⁶, letztlich dienstrechtliche Vollzugsakte im Einzelfall, wie Bescheide⁷, Weisungen⁸, letztlich auch Vollzugs- bzw. Vollstreckungsakte⁹.

Die Geltung und die Berufung auf den „Verwaltungsbrauch¹⁰“ als dienstrechtliches Gewohnheitsrecht, sohin als eigene Rechtsquelle, ist unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips¹¹ generell abzulehnen. Gleichwohl rückt damit in der Folge ein nicht unwesentlicher Zusammenhang in den Blickpunkt: Die Untersuchung, ob und inwieweit innerhalb des in sich geschlossenen Rechtssystems bestimmte Ausprägungsformen von Verhalten erwünscht, geboten bzw. zweckmäßig er-

scheinen, die nicht unmittelbar den positivierten, d.h. den im Bundesgesetzblatt festgelegten Normen entsprechen.

Gesetzliche Normen werden im demokratischen Weg der Rechtserzeugung von der Legislative geschaffen und von der Exekutive vollzogen; es kann dies vereinfacht als ein „top-down“-Ansatz innerhalb des Stufenbaues betrachtet werden. Demgegenüber sind Erzeugungsmechanismen in Form von „bottom-up“-Prozessen, d.h. die Invertierung der Normencreation, nicht oder nur ausnahmsweise¹² vorgesehen, zumal damit die demokratische Legitimation und damit die Rückführbarkeit aller Rechtsakte auf den Volkswillen in Zweifel gezogen würde.

WARUM EIN EIGENSTÄNDIGER VERHALTENSKODEX DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR INNERES NEBEN DEM BUNDESWEITEN VERHALTENSKODEX?

Gleich einer Kaskade von Zielvorgaben ist der Wirkungsgrad des Verhaltenskodexes des Bundesministeriums für Inneres zu jenem „allgemeinen“ des Bundeskanzleramtes¹³ zu verstehen: Während Letzterer allgemeingültige Regelungen für den gesamten Bereich des Bundesdienstes trifft, „verfeinert“ der Ressortkodex diese auf die spezifischen Anforderungen des Bundesministeriums für Inneres, zumal insbesondere die Eigenarten des Exekutivdienstes besondere Handlungsanforderungen mit sich bringen. In diesem Zusammenhang sei nochmals darauf verwiesen, dass dem Verhaltenskodex kein „belehrender“ Charakter im Sinne einer erlassweisen Gestaltung von korrektem Umgang im Behördenalltag innewohnt, sondern er als Instrument der Führung und Unterstützung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Innenressorts dienen soll.

GELTUNG UND AUSGESTALTUNG DES VERHALTENSKODEXES DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR INNERES

VORBEMERKUNGEN

Innerbetriebliche Verhaltenskodizes sind kein Spezifikum der öffentlichen Verwaltung, sie haben ihren Ursprung in der „Betriebsverfassung“ der Unternehmen der Privatwirtschaft¹⁴ und regeln auf Basis des gesetzlich normierten Arbeitsrechtes, der Kollektivverträge die weitere Ausgestaltung von Dienstverhältnissen, sie werden also auf diesem Weg (auch) zu indirekten Bestandteilen der Einzelarbeitsverträge.

Wenn sich nun der Bundesdienst derselben Ausgestaltungsformen für innerbetriebliche Regelungsmechanismen bedient, ist dies somit kein „revolutionärer“ Akt, sondern die Übernahme von in anderen Bereichen bewährten Systemen nach den best-practice-Prinzipien. Verhaltenskodizes haben mittlerweile in viele Bereiche der öffentlichen Verwaltung Eingang gefunden.¹⁵

WESEN UND ZWECK EINES VERHALTENSKODEXES

Man mag sich fragen, warum sich gegenwärtig immer mehr und mehr öffentliche Institutionen dieses Instrumentes bedienen, wo doch ohnedies der Rechtsrahmen eine abschließende Normensystematik darstellt.

Die mit einem Verhaltenskodex verbundenen Zielsetzungen sind durchaus mannigfaltig.¹⁶

Der genetische Ursprung der Mehrzahl der im öffentlichen Bereich erlassenen Verhaltenskodizes ist mit dem Schlagwort „Korruptionsbekämpfung“ zu umschreiben.¹⁷ Die dienstrechtlichen, aber auch die strafrechtlichen Normen in ihrer abstrakten Umschreibung von Tatbeständen bzw. unerwünschten und damit Sanktionen zugänglichen Verhaltensweisen sind durchwegs nicht im von der Praxis erwünschten

Ausmaß klargestellt.¹⁸ Selbstverständlich gibt es „eindeutige“ Verhaltensweisen, wie z.B. die Annahme von „Geschenken“ in Zusammenhang mit der konkreten Amtsausübung oder zumindest der Anbahnung einer solchen¹⁹ oder die Annahme nicht bloß geringwertiger Gegenstände auch ohne den Konnex mit einer bestimmten Amtshandlung.

Leider hat hier der Gesetzgeber in den letzten Jahren gerade in diesem Bereich eine gewisse Rechtsunsicherheit durch die rasche Aufeinanderfolge von Novellen zum Strafgesetzbuch (StGB) geschaffen²⁰. Diese Unklarheiten zu beseitigen ist nicht originäre Aufgabe und Inhalt eines Verhaltenskodexes, sondern kann vielmehr als erwünschter kollateraler Effekt des Verhaltenskodexes qualifiziert werden. Ein Verhaltenskodex ist nicht das unmittelbar geeignete Instrument, um „Rechtsneuigkeiten“ innerhalb der Organisation zu kommunizieren, dies ist vielmehr die Aufgabe allgemeiner Erlässe, Dienstanweisungen etc.

Geht man nun im Verständnis eines Verhaltenskodexes über diesen rein korruptionspräventiven Ansatz hinaus, so eröffnen sich vielfältige Möglichkeiten für dessen Ausgestaltung.

Die Erweiterung des Verhaltenskodexes steht dabei vor allem unter dem Gesichtspunkt der Bewusstseinsbildung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese Bewusstseinsbildung soll in einer gesamthaften Betrachtung erfolgen:

- ▶ Welche Folgen löst ein bestimmtes Verhalten für den Bediensteten aus?
- ▶ Welche Folgen sind damit für die Organisation verbunden?
- ▶ Welche Folgen sind damit in der Gesellschaft in Bezug auf die Verwaltungsführung zu erwarten?

Dabei soll der Verhaltenskodex auch kein „Lehrbuch des Dienstrechtes“ sein,

sondern als Orientierungshilfe und Anleitung zur Herstellung einer Grundsensibilisierung dienen.

Verbleibt man also zunächst im „rechtlichen“ Teil, so bieten sich Themen an, die eine Fortschreibung eines bloßen „Antikorruptionsregimes“ ermöglichen. Welche sind dies? Ein richtig verstandener Verhaltenskodex hat zwei Stoßrichtungen:

- ▶ Bewusstseinsbildung im Innenverhältnis und
- ▶ Transparenz im Außenverhältnis.

Insoweit ist der Verhaltenskodex als „janusköpfig“ zu betrachten – nur Belange, die beide Aspekte umfassen, sind für die Aufnahme in einen Verhaltenskodex geeignet. So werden z.B. Regelungen über die Einhaltung der Dienstzeit zwar im Innenverhältnis für das Funktionieren der Verwaltungsabläufe von Bedeutung sein, die Aufnahme in einen Verhaltenskodex ist dennoch nicht unmittelbar zielführend, da im Außenverhältnis kein Mehrwert geschaffen wird. Umgekehrt werden Bestimmungen, z.B. über den Vollzug des Asylgesetzes, ebenso wenig in den Verhaltenskodex Eingang finden, diese mögen zwar in Bezug auf den Normadressaten von besonderem Interesse sein, durch den fehlenden „Innenbezug“ sind sie jedoch nicht elementar für die Regelung von verhaltensbehördlichem Verhalten.

Es muss also dieser „doppelfunktionale“ Bezug sein, der die Aufnahme von Verhaltensregeln in den Kodex indiziert.

Wie festgehalten, sind dies neben Regelungen über die (Nicht-)Annahme von Geschenken auch solche, welche das Verhältnis der/des öffentlich Bediensteten in seinem Gesamtgefüge innerhalb wie außerhalb der Organisation besonders bestimmen.

Dazu zählen insbesondere:

- ▶ der allgemeine Gedanke der rechtsstaatlichen Verwaltungsführung²¹,

- ▶ die Vertrauenswahrung der Allgemeinheit in die Wahrnehmung dienstlicher Aufgaben²²,
- ▶ die Einhaltung der Verpflichtungen zur Wahrung der Amtsverschwiegenheit²³,
- ▶ die Enthaltung von der Amtsführung bei Befangenheit²⁴ und
- ▶ die Beachtung der Bestimmungen über die (Un-)Zulässigkeit der Ausübung von Nebenbeschäftigungen²⁵.

Dabei dürfen die jeweiligen Bestimmungen nicht isoliert betrachtet werden, sondern vielmehr im Rahmen eines Gesamtbildes, da sie in Interdependenz zueinander stehen:

So kann z.B. die Gelegenheit zur Ausübung einer Nebenbeschäftigung indirekt mit einer „Geschenkannahme“ (Verschaffung einer Einkommensquelle) im Zusammenhang stehen, die konkrete Amtsausübung dadurch Befangenheit bewirken, im Gefolge einer Nebenbeschäftigung amtliches „Wissen“ verwertet werden (Amtsverschwiegenheit?), dadurch das Vertrauen der Allgemeinheit beeinträchtigt und letztlich gesamthaft die Rechtskonformität der Amtsführung in Frage gestellt werden.

Über diese rein „dienstrechtlichen“ Aspekte kann der Verhaltenskodex aber auch steuernd auf das Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zueinander bezogen werden.

Bereits die Bestimmungen des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes sehen Verhaltensnormen und Sanktionen für bestimmte unerwünschte Verhaltensweisen vor, so insbesondere im Fall der beruflichen Diskriminierung auf Grund

- ▶ des Geschlechtes,
- ▶ der religiösen und politischen Weltanschauung,
- ▶ der ethnischen Herkunft sowie
- ▶ in Fällen sexueller Belästigung oder sonstiger Belästigung auf Grund der obigen Merkmale.

Hier gewinnt der Verhaltenskodex in Verbindung mit der Gleichstellungsstrategie des Bundesministeriums für Inneres²⁶ eine besondere (zusätzliche) Bedeutung in der Wechselbeziehung des Umganges der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter untereinander.

Gleichwohl das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz solchermaßen verpönte Verhaltensweisen sanktioniert, indem insbesondere schadenersatzrechtliche Sanktionen damit verbunden sind und überdies das Dienstrecht Verletzungen der Gleichbehandlungsbestimmungen als Dienstpflichtverletzung erkennt, ist ein zusätzlicher Wert durch Anführung im Verhaltenskodex zu erkennen. Damit wird nicht nur im Innenverhältnis die Unerwünschtheit solcher Verhaltensweisen dezidiert festgehalten, nicht zu übersehen ist aber vor allem auch die Signalwirkung im Außenverhältnis, dass das Bundesministerium für Inneres als Arbeitgeber solche Verhaltensweisen nicht duldet bzw. im Falle der Nichtbefolgung der gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Sanktionen setzt. Auch dies dient letztlich der Stärkung des Vertrauens der Allgemeinheit in die rechtskonforme Aufgabenbefolgung.²⁷

DER VERHALTENSKODEX IM ETHISCHEN KONTEXT

Verfolgt man diesen Ansatz konsequent weiter, so gewinnt der Verhaltenskodex eine neue Dimension hinsichtlich seiner Bedeutung – als nicht bloß rein „dienstrechtlich“ zu verstehender Katalog von Anordnungen, sondern zudem eine ethische Komponente verkörpernd.

Dies kommt insbesondere im ersten Abschnitt des Verhaltenskodexes zum Ausdruck.

Der Verhaltenskodex des Bundesministeriums für Inneres gewinnt seine besondere Qualität dadurch, dass er generell die wesensimmanenten Werte, auf denen die Arbeit als SicherheitsdienstleisterIn ba-

siert, in besonderer Form transparent macht²⁸ und diese auch mit Außenwirkung festschreibt.

Auch wenn Parameter, wie

- ▶ Lebensqualität,
- ▶ Kriminalitätsbekämpfung,
- ▶ Integration von anerkannten AsylantInnen und Zuwanderinnen und Zuwanderern sowie
- ▶ Daseinsvorsorge für die in Österreich lebenden Personen,

von der Bevölkerung gleichsam als „Selbstverständlichkeit“ angenommen werden dürfen, bekräftigt diese Selbstbindung der Bediensteten des Innenressorts im Innen- wie auch im Außenverhältnis die Verbundenheit mit den „Konsumenten“ dieser Dienstleistungen.

Ein klares Bekenntnis zur

- ▶ Allgemeinen Rechtsstaatlichkeit der Aufgabenvollziehung, im Sinne von Gesetzeskonformität, Transparenz bei der Wahrnehmung der dem BM.I zukommenden Agenden und dem daraus resultierenden Respekt gegenüber allen Mitmenschen,
- ▶ Loyalität im internen Umgang sowohl im hierarchischen Verhältnis als auch innerhalb der Kollegenschaft, gegenüber der Allgemeinheit durch das Bekenntnis zur unvoreingenommenen Aufgabewahrnehmung, die nur dem bereits genannten Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet ist, sowie
- ▶ Wahrung des Bewusstseins darauf, dass die vom BM.I erbrachten Leistungen mit öffentlichen Mitteln, sohin den Geldleistungen der Allgemeinheit erbracht werden, woraus sich die Verpflichtung zur größtmöglichen Effektivität und Effizienz des Ressourceneinsatzes ableitet, vermitteln die besondere Bedeutung des Verhaltenskodexes im Gefüge der Verhaltensregeln des Innenressorts.

Der Aufbau des Verhaltenskodexes folgt somit den dargelegten prioritätsgelagerten Grundsätzen:

- ▶ In seiner Einführung legt er die für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gültigen Wertmaßstäbe dar,
- ▶ in einem weiteren Teil werden in tabellarischer Kurzfassung die wesentlichen rechtlichen Vorgaben zusammengefasst,
- ▶ danach werden die einzelnen (dienst-) rechtlichen Handlungsvorgaben einer eingehenden Erläuterung zugeführt,
- ▶ als „Nachschlagewerk“ die bezughabenden Rechtsvorschriften wiedergegeben
- ▶ und abschließend die wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen durch Diagramme auch optisch veranschaulicht.

Auf Grund der Vielschichtigkeit des Verhaltenskodexes war ein einseitiger Zugang zu den behandelten Themenkreisen zu vermeiden. Unter diesem Aspekt wurde – gleichsam zur Erstellung des „Grundgerüsts“ – eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz des ehemaligen Präsidenten des Rechnungshofes Franz Fiedler eingerichtet, der Vertreter aller Sektionen des Hauses angehörte und dessen Ergebnisse der Ressortleitung in Form eines „Croquis“ vorgelegt wurden. Aufbauend auf dieses Konstrukt wurde sodann – wiederum auf Basis einer Arbeitsgruppe – der vorliegende Verhaltenskodex ausformuliert.

ZUR „RECHTLICHEN QUALITÄT“ DES VERHALTENSKODEXES

Nur auf den ersten Blick etwas eigentümlich anmuten mag die darin getroffene Feststellung, wonach der Verhaltenskodex weder als formelle dienstrechtliche Weisung noch als Sanktionskatalog zu verstehen ist. Es wäre nun völlig verfehlt, die „Geltung“ des Verhaltenskodexes auf den Status einer „Schönwetterlektüre“ zu reduzieren. Ganz im Gegenteil:

Wie eingangs erwähnt, müssen alle rechtsstaatlichen Verwaltungsakte auf

gesetzliche Grundlagen zurückgeführt werden.²⁹

Dies hat einerseits zur Konsequenz, dass sämtliche der im Verhaltenskodex enthaltenen Ausführungen unzulässig wären, würden sie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Innenressorts ein „Mehr“ an Dienstpflichten auferlegen, als sich nicht (ohnedies) schon aus den einschlägigen dienstrechtlichen Normen ergeben würde. Soweit der Verhaltenskodex andererseits Grundwerte postuliert, sind auch diese auf das allgemeine Legalitätsgebot des Art. 18 Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) rückführbar.

Der Verhaltenskodex „schafft“ somit schon intentional keine zusätzlichen Dienstpflichten, seine Hauptanliegen sind vielmehr,

- ▶ bestehende Dienstpflichten näher zu erläutern,
- ▶ Grauzonen auszuloten sowie
- ▶ allgemeine Umgangsregeln aufzustellen.

Dass der Verhaltenskodex nicht als Kodex zusätzlicher dienstrechtlicher Normen verstanden werden soll, ergibt sich somit aus seiner Zielsetzung. Dass ein „Verstoß“ gegen die im Verhaltenskodex angeführten Inhalte deswegen „sanktionslos“ bleibt, ist aber ebenso wenig daraus abzuleiten: Wenn eine Beamtin oder ein Beamter beispielsweise die im Verhaltenskodex dargestellten Regeln über die Geschenkkannahme missachtet, werden ohnedies straf- oder dienstrechtliche Normen verletzt, an deren Nichtbefolgung der Gesetzgeber bestimmte Rechtsfolgen gebunden hat, dies unabhängig von der ausdrücklichen Nicht-Normativität des Verhaltenskodexes.

Aus dieser fehlenden Normativität folge beispielsweise auch weiters der Umstand, dass unter Berufung auf den Verhaltenskodex keine dienst- oder disziplinarrechtlichen Verstöße³⁰ geltend gemacht werden können. So wäre es beispielsweise unzu-

lässig, würde in einer Disziplinaranzeige³¹ auf den Verhaltenskodex Bezug genommen werden.

Dabei schließt sich der Verhaltenskodex inhaltlich an andere, in ähnliche Richtung gehende Grundregeln des Innenressorts an; an dieser Stelle sei z.B. auf den Frauenförderungsplan, den Öffentlichkeitsarbeits- und Medienerlass sowie Regelungen über die Nebenbeschäftigung verwiesen.

ETAPPENZIEL, NICHT SCHLUSSPUNKT

Vielfach wird in Organisationen die Verlautbarung eines Verhaltenskodexes als Abschluss des Kreises von Verhaltensnormen gesehen.

Die Veröffentlichung des Verhaltenskodexes des Bundesministeriums für Inneres ist Endpunkt und Beginn zugleich. Endpunkt, wenn es in isolierter Betrachtung um seine unmittelbare Publikation in der gegenwärtigen Form geht. Dies allein würde aber zu kurz greifen – bei richtigem Verständnis bedarf der Verhaltenskodex einer systemkonformen Implementierung. Dies zum einen dadurch, dass dafür Sorge getragen wird, dass dieser allen Bediensteten in einer Form zur Kenntnis gebracht wird, die eine Internalisierung der damit verbundenen Anschauungen gewährleistet.

Für eine effektive Bewusstseinsbildung innerhalb der Organisation wäre dies allerdings bloß als vermeintlicher Endpunkt anzusehen. Die Implementierung von Verhaltensregeln ist vielmehr sowohl ein auf Nachhaltigkeit wie Dynamik angelegter Prozess.

Der Verhaltenskodex ist somit einer systematischen Fortschreibung zugänglich: Werden in Zukunft weitere Handlungsfelder erkannt, die für eine Aufnahme geeignet erscheinen, wird eine Adaptierung vorzunehmen sein. Dazu bedarf es eines

fortwährenden Prozesses, um der inhaltlichen Fortschreibung infolge geänderter Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

Andererseits – und von erheblich größerer Bedeutung – ist die begleitende und fortwährende Information aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Innenressorts über die Verhaltensrichtlinien, dies einerseits als Maßnahme der Grundinformation über die Ziele und Inhalte, aber auch als Mittel zur nachhaltigen Internalisierung der damit verbundenen Werte und ethischen Grundsätze.

Die Konzepte für das flächendeckende „Roll-out“ des Verhaltenskodexes werden gegenwärtig im Rahmen der BM.I-Strategie INNEN.SICHER. erstellt.

WEGE IN DIE ZUKUNFT

Des Weiteren ist der Verhaltenskodex nicht als isoliertes Produkt zu betrachten. Angestrebt wird vielmehr, diesen in ein umfassenderes Compliance-System einzubauen: ein System, welches gewährleistet, dass die von der Ressortleitung vorgegebenen Verhaltensweisen auch in der täglichen Verwaltungspraxis mit Leben erfüllt werden, ein stetiger Kommunikationsfluss zwischen den betroffenen Bediensteten und einzurichtenden „Ansprechstellen“ gewährleistet wird, wobei insbesondere auch Zweifelsfragen über das „korrekte Verhalten“ einer Klärung zugeführt werden können.³² Zudem soll dadurch bewirkt werden, dass der Verhaltenskodex durch ständige Evidenzmachung eine stabile Verankerung im Bewusstsein der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Innenressorts erfährt.

Die Zukunftsstrategie INNEN.SICHER. sieht unter dem Punkt 8.3.5³³ „Good Governance“ die Einführung eines Verhaltenskodexes vor, und darüber hinaus soll ein gesamthafter Compliance-System für das Innenressort geschaffen werden.

Damit übernimmt das Bundesministerium für Inneres für den öffentlichen Dienst in Österreich eine Vorreiterrolle. Compliance-Modelle sind auch im Bereich der Privatwirtschaft noch junge Instrumente zur Steuerung von internen wie externen Prozessen. Im Verwaltungsbereich wird hierbei praktisch Neuland betreten. Dabei ist hervorzuheben, dass gerade für den Bereich des Sicherheitswesens die Implementierung von Compliance-Strategien nicht nur im Innenverhältnis, sondern gerade in Bezug auf die Außenwirkung mittel- wie längerfristig von erheblicher Bedeutung sein wird.

Unter „Compliance“ sind im gegenseitlichen Zusammenhang Strukturen zu sehen, die – generell betrachtet – die Einhaltung der verhaltensbezogenen wie auch der aufgabenbezogenen Normen im Innenressort bewirken sollen.³⁴ Dazu soll eine zentrale Compliance-Einrichtung geschaffen werden, die als Ansprechstelle für alle im Zusammenhang relevanten Fragestellungen dienen soll, darüber hinaus aber auch ein Empfehlungsrecht an die Ressortleitung besitzt. Mit der Einrichtung dieser Stelle ist keine neue „Kontrollinstanz“ verbunden, die Kompetenzen der Fachorganisationseinheiten bleiben davon unberührt. Auf Ebene der nachgeordneten Behörden soll diese Systematik fortgesetzt werden, auch hier ist beabsichtigt, Compliance-Beauftragte als Kontaktpartner und erste Anlaufstellen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzurichten. Ebenso wird der Rolle der Vorgesetzten im Rahmen des Compliance-Systems eine gewichtige Bedeutung beizumessen sein.

Mit der Evaluierung der Strategien zur Implementierung ist eine Arbeitsgruppe im Rahmen des Projektes INNEN.SICHER. beauftragt, die bereits ihre Tätigkeit aufgenommen hat.

¹ Vgl. grundlegend dazu Walter et al. 2007, RZ 9.

² Wie z.B. den Kompetenztatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z. 14 B-VG, die äußere Organisation der Sicherheitsverwaltung gemäß Art. 78a ff B-VG, die Regelungen über die Weisungsgebundenheit oder die Amtsverschwiegenheit gemäß Art. 20 B-VG.

³ Vgl. die §§ 9 und 10 des Bundesministeriengesetzes 1986 oder §§ 6 ff des Sicherheitspolizeigesetzes über die Aufbau- und Ablauforganisation der Sicherheitsverwaltung und die sich daraus für die Bediensteten ergebenden Pflichten und Befugnisse.

⁴ Art. 10 Abs. 1 Z. 16 B-VG.

⁵ Im Sinne des Art. 10 Abs. 1 Z. 16 B-VG, wonach Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung u.a. das Dienstrecht und das Personalvertretungsrecht für die Bundesbediensteten sind.

⁶ Vgl. z.B. die Verordnungen über die Verpflichtung zur Uniformierung, Ausweisleistung, zum verlängerten Dienstplan und die diversen besoldungsrechtlichen Verordnungen.

⁷ Insbesondere Feststellungsbescheide über die Frage, ob eine bestimmte Aufgabe zu den Dienstpflichten der/des Beamten/Beamten zählt.

⁸ In Konkretisierung der Ausgestaltung der Dienstpflichten, vgl. zur Frage der Abgrenzung dienstrechtlicher Bescheide von dienstrechtlichen Weisungen die Ausführungen über die Existenz des „besonderen Gewaltverhältnisses“, dazu eingehend Thienel 1990.

⁹ Wie z.B. die Hereinbringung von Disziplinarstrafen oder von Bediensteten zurück- oder einzufordernder Geldleistungen.

¹⁰ So z.B. vorgebliche erworbene „Rechte“, wie Dienstfreistellungen über das vom Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979

(BDG) bzw. Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG) normierte Ausmaß.

¹¹ Art. 18 Abs. 1 B-VG.

¹² Vgl. das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten für Krisenzeiten.

¹³ Bundeskanzleramt 2008.

¹⁴ Vgl. z.B. die Betriebsvereinbarungen nach §§ 29 ff des Arbeitsverfassungsgesetzes 1974 (ArbVG).

¹⁵ Vgl. z.B. den „allgemeinen“ Verhaltenskodex für den Bundesdienst, herausgegeben vom Bundeskanzleramt (Bundeskanzleramt 2008). Des weiteren Bundesministerium für Finanzen 2009. Rechnungshof (o.J.); Gemeinde Wien 2009.

¹⁶ Vgl. dazu auch: Bundesministerium für Inneres 2010a, 90.

¹⁷ Vgl. dazu schon auf Ebene des internationalen Rechtes die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC), UN-Resolution 58/4 vom 31. Oktober 2003; das Strafrechtsübereinkommen gegen Korruption (Europarat), CETS No.: 173 vom 27. Jänner 1999 sowie das Zivilrechtsübereinkommen gegen Korruption (Europarat), CETS No.: 174 vom 4. November 1999 und die damit im Zusammenhang stehende „Staatengruppe gegen Korruption (GRECO)“.

¹⁸ So lässt sich trefflich über die Auslegung der unbestimmten Gesetzesbegriffe des § 59 BDG diskutieren, was „Orts- oder Landesüblichkeit“ bedeutet, oder welche Gegenstände dem Begriff „Ehrgeschenk“ unterstellt werden können.

¹⁹ Vgl. dazu die Bestimmungen der §§ 304 bis 306 StGB.

²⁰ Vgl. die hiezu ergangene Literatur, insbesondere grundlegend Marek/Jerabek 2011 aber auch Reindl-Krauskopf 2009, 732 ff, sowie Kucsko-Stadlmayer 2009, 742 ff.

²¹ § 302 StGB, § 43 Abs. 1 BDG.

²² § 43 Abs. 2 BDG.

²³ § 310 StGB, § 46 BDG.

²⁴ § 47 BDG.

²⁵ § 56 BDG.

²⁶ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2011.

²⁷ Bundesministerium für Inneres 2010b. Abschnitt „Grundsätze im Miteinander“, 12.

²⁸ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2010b, 7.

²⁹ Walter et al. 2007, RZ 569 ff.

³⁰ Vgl. zum Disziplinarrecht eingehend Kucsko-Stadlmayer 2010.

³¹ §§ 109 ff BDG.

³² Vgl. Bundesministerium für Inneres, Abschnitt „Rat und Hilfe“ 2010 b, 25.

³³ Bundesministerium für Inneres 2010a, 90.

³⁴ Vgl. dazu grundlegend Wieland et al. 2010, 18 ff; Hosseus 2007, 231–241.

Quellenangaben

Bundeskanzleramt (2008). Die VerANTWORTung liegt bei mir – Verhaltenskodex zur Korruptionsbekämpfung, Wien.

Bundesministerium für Finanzen (2009). Vorsicht Vorteil – Berufsethik, Wien.

Bundesministerium für Inneres (2010a). INNEN.SICHER. Die Zukunftsstrategie des Innenministeriums, Wien.

Bundesministerium für Inneres (2010b). Der Verhaltenskodex des Bundesministeriums für Inneres – „Unsere Werte. Unsere Wege“, Wien; abrufbar auch im Behördenintranet des BM.I unter:

<http://www.bmi.intra.gv.at/bmireader/documents/961.pdf>.

Bundesministerium für Inneres (2011). Gleichstellung im Bundesministerium für Inneres – Strategien zur Entwicklung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wien.

Gemeinde Wien (2009). Eine Frage der ETHIK – Handbuch zur Korruptionsbekämpfung, Wien u.a.

- Görling, H./Inderst, C./Bannenberg, B. (2010). *Compliance Aufbau – Management – Risikobereiche*, Heidelberg.
- Hosseus, L. D. (2007). *Seehandel und Priaterie*, in: Kollmer, D. H./Mükusch, A. *Horn von Afrika*, Paderborn.
- Kucsko-Stadlmayer, G. (2009). *Korruptionsstrafrecht und Dienstrecht*, JBl 2009.
- Kucsko-Stadlmayer, G. (2010). *Das Disziplinarrecht der Beamten*, Wien.
- Marek, E./Jerabek, R. (2011). *Korruption und Amtsmissbrauch*, Wien.
- Rechnungshof (o.J.). *Verhaltenskodex*, Wien.
- Reindl-Krauskopf, S. (2009). *Korruptionsstrafrecht neu – ein Überblick*.
- Silverman, M. G. (2008). *Compliance Management for Public, Private, or Nonprofit Organizations*, New York.
- Thienel, R. (1990). *Öffentlicher Dienst und Kompetenzverteilung*, Wien.
- Walter, R./Mayer, H./Kucsko-Stadlmayer G. (2007). *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechtes*, Wien.
- Wieland, J./Steinmeyer, R./Grüninger, S. (Hg.) (2010). *Handbuch Compliance Management*, Berlin.