

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Hofmann (Volkach), Ernst Bahr, Eckhardt Barthel (Berlin), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Hans-Christian Ströbele, Marieluise Beck (Bremen), Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 14/3854 –

Korruptionsprävention

Am 17. Juni 1998 hat die Bundesregierung eine Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung beschlossen, die am Tag ihrer Veröffentlichung am 14. Juli 1998 in Kraft getreten ist. Dieser Richtlinie sind Empfehlungen als eine – nicht verbindliche – Umsetzungshilfe beigelegt. Die Richtlinie gilt nun länger als ein Jahr. Angesichts der öffentlichen Wirkung von immer wieder aufgedeckten Korruptionsskandalen fragen wir, wie diese Richtlinie der Bundesregierung in der Bundesverwaltung umgesetzt wurde.

Vorbemerkung

Gesellschaft und Staat sind auf die Integrität des öffentlichen Dienstes angewiesen. Deshalb unternehmen Bund, Länder und Gemeinden vielfältige Anstrengungen, um den Ansätzen zu korruptivem Verhalten entgegenzuwirken.

Die Bundesregierung hat vor allem die als notwendig erkannten gesetzgeberischen Maßnahmen durch

- das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24. Februar 1997 (BGBl. I S. 322),
- das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997 (BGBl. I S. 2038) und
- das Zweite Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz vom 9. September 1997 (BGBl. I S. 2294)

getroffen.

Auch das am 1. Januar 1999 in Kraft getretene Vergaberechtsänderungsgesetz ist ein Beitrag zur Korruptionsbekämpfung. Wegen näherer Einzelheiten zu

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 21. Juli 2000 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

diesen gesetzlichen Maßnahmen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Administrative Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption“ verwiesen (Bundestagsdrucksache 13/10412 vom 15. April 1998).

Parallel zu den genannten Gesetzesänderungen haben Bund und Länder eine Fülle von Maßnahmen organisatorischer und sonstiger administrativer Art erarbeitet, die der Verhinderung von Korruption dienen sollen. Ziel dieser Maßnahmen ist die Tat, die nicht geschieht. Viele Gemeinden unternehmen vergleichbare Anstrengungen. Die Innenminister der Länder haben ein „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ beschlossen, über dessen Umsetzung am 18./19. November 1999 im Rahmen der IMK-Sitzung in Görlitz berichtet wurde (vgl. dazu auch Antwort auf Frage 2). In der Bundesverwaltung sind seit dem 14. Juli 1998 die Maßnahmen der „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ in Kraft (nachfolgend „Richtlinie“ genannt; siehe Anlage 1 zu dieser Antwort). Die Länder wie der Bund haben zwei Kategorien von Maßnahmen ergriffen, nämlich organisatorische und Kontrollmaßnahmen, mit denen Korruptionsdelikte verhindert werden sollen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die meisten Beschäftigten in der deutschen Verwaltung ihre dienstlichen Aufgaben ohnehin mit großem Pflichtbewusstsein und hohem persönlichen Einsatz erfüllen, dass der öffentliche Dienst mit Ausnahme von Einzelfällen integer ist. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist der Erfolg oder Misserfolg von Anstrengungen zur Korruptionsprävention nicht messbar.

Auf Bitte des Bundesministeriums des Innern haben die Obersten Bundesbehörden auf Grund der kleinen Anfrage über die Umsetzung der Richtlinie berichtet; diese Darstellungen sind Grundlage der folgenden Antworten.

1. Hat die Richtlinie sich insgesamt bewährt oder wird an eine Überarbeitung gedacht?

Die Richtlinie hat sich – auch unter Berücksichtigung ihrer bisher relativ kurzen Geltungsdauer – bewährt. Wie die Obersten Bundesbehörden hervorheben, hat die Richtlinie das Bewusstsein für die Korruptionsproblematik gestärkt, zu intensiven Diskussionen geführt und kreative Maßnahmen angeregt.

Es gibt keine Forderungen, die Richtlinie zu überarbeiten.

2. Ist sie in der Innenministerkonferenz behandelt worden?

Die Innenminister der Länder hatten im Mai 1996 ein „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ für die Landesverwaltungen beschlossen, über dessen Umsetzung im November 1999 der Konferenz der Innenminister der Länder berichtet worden ist. In diesem Bericht werden auch die vergleichbaren Präventionsmaßnahmen des Bundes aufgrund der Richtlinie dargestellt. Die Innenminister haben den Bericht zur Kenntnis genommen.

3. Hat sie Modellfunktion für die Länder und Kommunen?

Die Landesverwaltungen haben in erster Linie das o. g. „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ zu beachten. An dessen Entwicklung war der Bund beteiligt wie umgekehrt auch die Länder Gelegenheit hatten, zum Ent-

wurf der Richtlinie des Bundes Stellung zu nehmen. Konzept wie Richtlinie werden also von einem breiten Konsens getragen. Die vom Bund zur Richtlinie erarbeiteten „Empfehlungen“ sind z. T. von Landesverwaltungen übernommen worden.

Die von Kommunalverwaltungen an das Bundesministerium des Innern (BMI) gerichteten Anforderungen der Richtlinie und der „Empfehlungen“ lassen erkennen, dass die Gemeinden, die für ihre Anti-Korruptionsmaßnahmen selbst verantwortlich sind, die Bestimmungen des Bundes zumindest als Material nutzen.

4. Welche Erfahrungen der Bundesländer und der Kommunen mit Korruption und deren Verhinderung sowie Bekämpfung hält die Bundesregierung auf die Bundesebene für übertragbar?

Grundsätzlich alle. Bei der Erarbeitung der Richtlinie und der „Empfehlungen“ wurden alle bekannten Erfahrungen von Ländern und Kommunen genutzt. Der Bund ist bereit, neue Erfahrungen aus der Praxis von Ländern und Kommunen für seine Verwaltung zu berücksichtigen.

5. a) In welchen Dienststellen des Bundes, in welchen obersten Bundesbehörden, in welchen Behörden der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung, in welchen Gerichten des Bundes, Sondervermögen des Bundes sowie überwiegend vom Bund institutionell geförderten Zuwendungsempfängern wurde die Richtlinie jeweils wie umgesetzt?

Nach ihrer Nummer 1 ist die Richtlinie in allen in der Frage genannten Institutionen und Einrichtungen umzusetzen. Nach den Berichten der obersten Bundesbehörden wurde damit zumindest begonnen, z. T. ist die Umsetzung weit vorangeschritten. Dabei ist zu beachten, dass für die Umsetzung kein Endzeitpunkt fixiert werden kann, weil es sich bei den meisten Maßnahmen der Richtlinie um Vorkehrungen gegen Korruption handelt, die auf Dauer angelegt und immer wieder zu erneuern sind. Bei Schnelligkeit und Umfang der Umsetzung einzelner Maßnahmen war zudem auf besondere Umstände Rücksicht zu nehmen, z. B. Um- oder Neuorganisationen bei Zuwendungsempfängern, aber auch Behördenverlagerungen während der letzten 18 Monate.

- b) Wo und wie wurden insbesondere die korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete und Arbeitsabläufe festgestellt?

Die Berichte der Obersten Bundesbehörden zeigen, dass zur Feststellung der korruptionsgefährdeten bzw. der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete entsprechend dem Charakter und den Aufgaben der Ressorts auch unterschiedlich vorgegangen wurde. Beispielsweise hat das Bundespräsidialamt (BPrA) von zentraler Stelle aus eine kursorische Prüfung vorgenommen, während im Bundesministerium der Finanzen (BMF) die notwendigen Feststellungen durch ein Referat der Zentralabteilung mit den übrigen Organisationseinheiten getroffen wurden; zukünftig soll diese Aufgabe die Innenrevision des BMF übernehmen. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) hat eine Fragebogenaktion durchgeführt, während das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) seine Ergebnisse

aufgrund einer internen Diskussionsrunde gewonnen hat. Im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) sind die in besonderer Weise korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete den Mitarbeitern der Stabsstelle Innenprüfung (IP) aufgrund langjähriger Erfahrung bekannt. In der Bundestagsverwaltung wurden die korruptionsgefährdeten Bereiche vom Organisationsreferat in Zusammenarbeit mit allen Organisationseinheiten der Behörde ermittelt.

Als Ergebnis wurde z. B. die Beschaffung von Dienstleistungen und Waren überall als korruptionsgefährdetes Arbeitsgebiet eingestuft, von manchen Behörden auch als besonders korruptionsgefährdetes. Bei der Vergabe von Bauaufträgen sieht das BMVBW auch den Bereich der Abrechnung als gefährdet an. Das BMF hat als korruptionsgefährdet bewertet: die Bankenaufsicht, die Zollabfertigung, die Zollfahndung und die Prüfdienste beim Zoll; Straf-, Bußgeld- und Vollstreckungsstellen sowie Referate, die Leistungen des Bundes bewilligen. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) sieht z. B. alle Arbeitseinheiten als korruptionsgefährdet an, in denen Kontakte zur Wirtschaft wesentliches Element der Arbeit sind. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) betrachten u. a. alle Bereiche als gefährdet, in denen für die Wirtschaft folgenschwere Entscheidungen getroffen werden wie Grenzwertkataloge, Produktauflagen, Arzneimittelzulassungen, Chargenprüfungen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) nennt neben bewilligenden und beschaffenden Referaten auch die Ausfuhrkontrollreferate als korruptionsgefährdet. Es weist ferner auf die Vergabekammern hin, deren Existenz bei öffentlichen Beschaffungen allein schon korruptionspräventive Wirkung entfaltet. Das BMFSFJ und das BMU stufen z. B. den Inneren Dienst und die Öffentlichkeitsarbeit als korruptionsgefährdet ein.

c) Wo und wie wurden Risikoanalysen erstellt?

Nach der Richtlinie sind Risikoanalysen nur für besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete erforderlich, wenn eine kursorische Prüfung ergeben hat, dass die vorhandenen Sicherungen gegen Korruption nicht ausreichen. Die durchgeführten Prüfungen haben in einer größeren Zahl von Behörden ergeben, dass die Voraussetzungen für eine Risikoanalyse nicht vorliegen.

Aus den Berichten der Ressorts ergibt sich, dass Risikoanalysen dort, wo sie erforderlich werden, zumeist vom jeweiligen Organisationsreferat durchgeführt wurden, z. B. in den nachgeordneten Behörden des BMI; dort werden teilweise besondere Kriterienkataloge erarbeitet. Dagegen hat z. B. der Bundesrechnungshof (BRH) Fachreferate der Präsidialabteilung beauftragt, die Analysen zu erstellen und dem Leiter der Präsidialabteilung sowie dem Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge zu berichten. In anderen Ressorts sind Risikoanalysen im Hinblick auf die mit dem Berlin-Umzug verbundenen oder infolge von Organisationsänderungen nach Organisationsuntersuchungen zunächst zurückgestellt worden. Im BMVBW wurden Geschäftsabläufe aufgrund der Erfahrungen aus dem Baubereich bereits ohne spezielle Risikoanalysen geändert. Zusätzliche Risikoanalysen und begleitende Prüfungen werden dort bei Großvorhaben als unerlässlich angesehen.

- d) Welche Ergebnisse aus den oben angegebenen Stellen liegen jeweils vor?

Soweit Risikoanalysen durchgeführt wurden, die punktuelle Änderungen nahe gelegt haben, ist von den durch die Richtlinie selbst aufgezeigten Möglichkeiten Gebrauch gemacht worden (Anwendung des Mehr-Augen-Prinzips, aufmerksame Fachaufsicht, transparente Dokumentation, Innenrevision). Kein Ressort hat erhebliche aufbau- oder ablauforganisatorische Änderungen infolge von Risikoanalysen für erforderlich erachtet.

6. a) Wurde in korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten das Mehr-Augen-Prinzip sichergestellt?

Ja. So hat z. B. das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA) das Mehr-Augen-Prinzip in allen relevanten Bereichen sichergestellt. Das Bundeskanzleramt (BK) hat es durch organisatorische und dienstaufsichtliche Maßnahmen im Wege der Hausanordnung geregelt. Vergleichbares gilt für die anderen Ressorts, die z. T. zusätzlich die Vorgesetztenebene eingeschaltet haben.

Da das Mehr-Augen-Prinzip nicht das einzige Mittel zur Korruptionsprävention ist, werden alternativ – gelegentlich sogar kumulativ – andere Mittel eingesetzt. Das BMF z. B. hält die Bediensteten – insbesondere bei der Auftragsvergabe – zur ordnungsgemäßen Aktenführung und ausführlichen Dokumentation an. Ebenso legt das BMI Wert auf umfassende Dokumentation. Das BMU hat für seinen Geschäftsbereich eine verbesserte Dokumentation angeordnet. Das BPA hat die genaue und vollständige Dokumentation durch eine Hausanordnung über das Paginieren von Akten gewährleistet. Im BMVg wird – über ständige Aktualisierung des Mehr-Augen-Prinzips in Arbeitsanweisungen hinaus – eine stärkere Transparenz und Kontrolle durch die erhöhte Einbindung der Leiter der Organisationseinheiten im Rahmen ihrer Dienst- und Fachaufsicht angestrebt. Zur Korruptionsprävention tragen die Vorgesetzten außerdem durch Stichproben, durch Intensivierung der Belehrungen und durch persönliche Gespräche über „Sicherheit“, „Verhalten im Verkehr mit der Wirtschaft“ und „Annahme von Belohnungen und Geschenken“ sowie durch IT-gestützte Vorgangskontrolle bei. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hält insbesondere die Innenrevision für ein wirksames Mittel, da durch sie jederzeit eine Überprüfung von Verwaltungsvorgängen und -entscheidungen erfolgen könne. Der BRH hat eine vergleichbare Organisationseinheit eingerichtet, die Prüfstelle für eine Selbstprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung, die auch auf die Einhaltung der Vergabevorschriften und auf ausreichende Dokumentation der Entscheidungsvorgänge hinwirkt.

- b) Waren andere Maßnahmen der Korruptionsvorsorge erforderlich?

Wenn auch das Mehr-Augen-Prinzip ein probates Mittel zur Korruptionsverhinderung oder wenigstens -erschwerung ist, sind oftmals aufgrund der Umstände des Einzelfalls auch andere Methoden sinnvoll oder geboten. Generelle Regeln – und Antworten – sind hier nicht möglich. Leider ist eine nicht zu umgehende Schranke des Mehr-Augen-Prinzips der Stellenplan. Siehe im Übrigen auch Antwort zur Frage 6a.

- c) Wo sind solche Maßnahmen in der Diskussion oder in der Planung?

In allen Dienststellen, die ihre Arbeiten zur Umsetzung der Nummern 2 und 3 der Richtlinie noch nicht haben abschließen können, wo insbesondere die Notwendigkeit von Risikoanalysen bejaht wurde, sind die konkret zu ergreifenden Maßnahmen noch offen. Diesen Dienststellen stehen alle die Präventionsmaßnahmen nach der Richtlinie zur Verfügung; sie können auch auf Erfahrungen anderer Behörden zurückgreifen. Zusätzliche Maßnahmen werden in den Berichten der Ressorts nicht erwähnt.

7. Welche Maßnahmen sind zur Erhöhung der Transparenz der Entscheidungsfindung ergriffen worden, um korruptive Beeinflussung erkennen zu können?

Hier sind in erster Linie die Anordnungen zur genauen Dokumentation der Entscheidungsfindung und zu einer sauberen Aktenführung zu nennen. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist dies durch die Verdingungsordnungen ohnehin vorgeschrieben. Zu diesem Punkt berichten die Ressorts, dass sie für die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen (Vergabevermerk) Sorge tragen und die Einhaltung z. B. durch die Innenrevision prüfen lassen. Aber auch der BRH trägt durch seine örtlichen Prüfungen zu diesem Ziel erheblich bei. Einige Ressorts mit entsprechenden Aufgaben haben sich selbst Regeln über das einzuhaltende Verfahren bei der Vergabe z. B. von Zuwendungen gegeben. Im BMVBW ist die Transparenz der Entscheidungsfindungen generell in den bereits eingeführten Richtlinien für die Bauverwaltungen geregelt. Ergibt eine Prüfung von Sachverhalten Anlass zu Beanstandungen, werden diese am Einzelfall orientiert bearbeitet. Ob sich künftig ein zusätzlicher genereller Handlungsbedarf ergibt, ist derzeit noch nicht abzusehen. Bei der Bundestagsverwaltung ist die Vergabe von Lieferungen und Leistungen nach VOL und VOF in der Dienststanweisung geregelt.

Mit einem vorgesehenen Informationsfreiheitsgesetz soll ein allgemeiner Informationsanspruch verankert und auf diese Weise Verwaltungsentscheidungen nachvollziehbarer werden.

8. In welchen Dienststellen wird inzwischen von der Rotation von Personal als Mittel der Korruptionsvorsorge Gebrauch gemacht?

Die Personalrotation wird von allen Ressorts als ein prinzipiell taugliches Mittel gegen Korruption angesehen. Das BK verweist darauf, dass sie bei ihm infolge des üblichen Personalaustausches mit den Ministerien laufend praktiziert wird. Das BMVg strebt einen Personalwechsel nach 5, maximal 10 Jahren für Bedienstete an, die in diesem Zeitraum identische industrielle Ansprechpartner haben. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) strebt grundsätzlich nach 5 Jahren einen Arbeitsplatzwechsel an. Alle Ressorts verweisen darauf, dass bei ihnen zum einen durch die normale Personalentwicklungsplanung ohnehin ständig ein Arbeitsplatzwechsel stattfindet (der allerdings nicht jeden Bediensteten in starren Zeitabständen erfasst). Zum anderen habe der Berlin-Umzug zu einem so erheblichen Personalaustausch geführt, dass erst nach einer angemessenen Konsolidierungsphase eine erneute Rotation – aus Gründen der Korruptionsprävention – erwogen werden könne.

Im Übrigen haben fast alle Ressorts vorgetragen, dass eine Personalrotation zur Korruptionsverhinderung sehr schnell an Grenzen stoße; sie wird häufig unpraktikabel

- bei kleinen Behörden,
- bei Spezialisten, für die einerseits kein Ersatz, andererseits keine Anschlussverwendung gefunden werden könne,
- wenn sie nicht ohne Standortwechsel möglich ist,
- eine Befristung der Tätigkeit sei zudem bei Neueinstellungen hinderlich.

Dennoch wird keine Änderung der Nummer 4 verlangt. Dafür ist maßgebend, dass die Richtlinie den Dienststellen keine starren Verpflichtungen auferlegt, sondern ihnen bei der Zielerreichung genügend Freiheit zur Berücksichtigung auch der Einzelumstände lässt.

9. a) In welchen Dienststellen wurde eine Ansprechstelle für Korruptionsvorsorge eingesetzt?

Nummer 5 der Richtlinie sieht einen Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge vor; den inzwischen die meisten Dienststellen und Zuwendungsempfänger eingeführt haben. Viele Ressorts haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, für mehrere kleine Dienststellen einen gemeinsamen Ansprechpartner zu bestellen. Im BMVBW nimmt der Leiter der Stabsstelle Innenprüfung diese Aufgabe bis zur endgültigen organisatorischen Regelung auch für den nachgeordneten Bereich wahr. Bei der Bundestagsverwaltung wurde die Aufgabe dem Leiter der Vergabepflichtstelle übertragen. Soweit Bestellungen noch nicht erfolgt sind, soll dies alsbald nachgeholt werden.

- b) Welche konkreten Aufgaben wurden dieser übertragen?

In den allermeisten Fällen haben die Behörden dem Ansprechpartner die in Nummer 5 der Richtlinie beschriebenen Aufgaben übertragen – als zusätzliche Aufgabe neben der bisherigen Tätigkeit. In Einzelfällen ist das Aufgabenspektrum etwas erweitert worden, z. B. um die Mitwirkung bei Risikoanalysen.

- c) Welcher Ebene der Verwaltung wurde diese zugeordnet?

Da die Richtlinie hier keine Vorgaben macht, sind unterschiedliche Lösungen gewählt worden. Überwiegend haben die Behörden die Aufgabe einem leitenden Mitarbeiter der Zentralabteilung anvertraut (Leiter Haushalts- oder Organisationsreferat, Leiter Justitiariat oder Innenrevision). Gelegentlich wurden jedoch auch Angehörige von Fachabteilungen der Behörde oder des Zuwendungsempfängers, gelegentlich auch nicht leitende Beschäftigte zum Ansprechpartner bestellt. Da der Ansprechpartner nach Nummer 5 der Richtlinie Gesprächspartner der Dienststellenleitung auch ohne Einhaltung des Dienstweges ist, hat seine Stellung im Hauptamt nur nebensächliche Bedeutung.

10. a) Wurden Organisationseinheiten mit einer inneren Revision als Daueraufgabe betraut?

Nach Wegfall der Vorprüfungsstellen hat das BMI – wie andere Ressorts – im Ministerium wie im Geschäftsbereich bestimmte Organisationseinheiten mit der inneren Revision als Daueraufgabe betraut. Im Geschäftsbereich haben einige kleine Behörden die Aufgabe dem Bundesverwaltungsamt übertragen. Den zunächst als allgemeines Kontrollinstrument konzipierten Innenrevisionen wurden dann auch Aufgaben nach Nummer 6 der Richtlinie zur Korruptionsprävention übertragen. Sie haben sich z. T. bereits Arbeits- und Verhaltensregeln gegeben. Durch die Innenrevisionen wird nicht nur die Kontrolldichte insgesamt erhöht, die Vielfältigkeit und Unvorhersehbarkeit der Prüftätigkeit hebt auch die Hemmschwelle gegen Korruption.

Eine innere Revision als Dauereinrichtung sowohl im Ministerium wie in den nachgeordneten Behörden haben außerdem eingerichtet: BMF, BMVg, BMA (im Geschäftsbereich wegen Personalmangels noch nicht realisiert). Beim BMVBW wurde der Stabsstelle Innenprüfung, welche bereits am 1. Januar 1998 für das BMBau (alt) – bei gleichzeitiger Zuständigkeit für das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) – gegründet worden war, zunächst nur die Zuständigkeit für das neu entstandene BMVBW übertragen. Ein Konzept für Ministerium und Geschäftsbereich wird derzeit erarbeitet. Entsprechende Einrichtungen in Obersten Bundesbehörden oder in Teilen der nachgeordneten Dienststellen haben: BPrA, BK, BPA, BML, BMG, BVerfG, BRH. Das BVerfG weist darauf hin, dass der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (wie wohl auch bei anderen Dienststellen) die Planstelle des Innenrevisors als ehemalige Stelle der Vorprüfungsstelle mit dem Vermerk „kw 31. 12. 2001“ versehen hat.

- b) Gab es Anlässe für einen konkreten Revisionsauftrag?

Ja, in einem Ressort, nämlich dem BMVBW.

11. Wo und in welcher Weise sind die Empfehlungen hinsichtlich besonderer Sorgfalt bei der Personalauswahl umgesetzt worden?

Die Empfehlungen zu Nummer 7 der Richtlinie, die sich mit der Auswahl von Personal für besonders korruptionsgefährdete Dienstposten befassen, sind in allen Personalreferaten der Bundesverwaltung bekannt und werden berücksichtigt. Die Ressorts berichten aber, dass ohnehin stets ein strenger Maßstab angelegt wurde und daher keine wesentlichen Veränderungen in der Personalauswahl erforderlich waren. Anlass zur Umsetzung einzelner Bediensteter aus besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten in weniger bzw. nicht gefährdete bestand nicht. Insbesondere das BPrA und das BK, die ständig einen Personaltausch mit anderen Bundesbehörden praktizieren, weisen auf ihre besondere Sorgfalt bei der Personalauswahl hin.

12. a) Wo und in welcher Weise sind die Empfehlungen für einen allgemein gültigen Verhaltenskodex umgesetzt worden?

Die Empfehlung zu Nummer 8 der Richtlinie (Nummer 8 befasst sich mit der Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten) enthält einen „Verhaltenskodex gegen Korruption“, der die Beschäftigten auf Gefahrensituationen hinweist, in denen sie unabsichtlich in Korruption verstrickt werden können; weiterhin soll er die Beschäftigten zur pflichtgemäßen und gesetzestreu Erfüllung ihrer Aufgaben anhalten und ihnen die Folgen von korruptem Verhalten vor Augen führen.

Einige Ministerien bzw. nachgeordnete Behörden haben diesen Kodex ihren Beschäftigten direkt zur Kenntnis gegeben, sei es digital oder in Papierform. Andere planen eine solche Information. In zwei Bereichen soll ein ähnlicher Kodex erarbeitet und bekannt gemacht werden: Das BMVBW erarbeitet ein Rahmenleitbild und beabsichtigt die Integration eines Ethikleitbildes; die Bundestagsverwaltung hat den Kodex der Richtlinie der Bundesregierung in ihre eigene Richtlinie übernommen.

- b) In welcher Form werden die Mitarbeiter für Korruptionsgefahren regelmäßig sensibilisiert?

Allen Ressorts ist bewusst, dass die Sensibilisierung der Beschäftigten eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg von Korruptionsprävention ist. Es ist Aufgabe jedes Ressorts, das richtige Maß zu finden und dabei auch die Behandlung des Themas in der Öffentlichkeit zu beachten. In regelmäßigen Abständen wiederholte Belehrungen und Hinweise sind daher nach den Berichten der Ressorts in der Bundesverwaltung eher die Ausnahme (Beispiele: BMVg, reine Beschaffungsdienststellen). Bei den übrigen Ressorts und ihren Geschäftsbereichsbehörden erfolgen die Belehrungen grundsätzlich bei Neueinstellungen und sodann bei erkanntem Bedarf.

13. a) Welche Maßnahmen für eine konsequente Dienst- und Fachaufsicht wurden ergriffen?

Nach ihren Berichten haben die Ressorts folgende Maßnahmen – alternativ oder kumulativ – ergriffen:

- alle Vorgesetzten haben den „Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleiter“ erhalten (Empfehlung zu Nummer 10 der Richtlinie); neue Vorgesetzte erhalten besondere Hinweise; zwei Oberste Bundesbehörden wollen einen eigenen Leitfaden erarbeiten;
- bei Referatsleiterbesprechungen wird auf die Notwendigkeit einer konsequenten Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht hingewiesen;
- hierauf wird allgemein durch Hausanordnung hingewiesen;
- jährliche Neubekanntmachung mit besonderem Appell, auf Korruptionssignale zu achten,
- Anweisungen der fachaufsichtsführenden Referate an den Geschäftsbereich.

- b) Gab es in der Zwischenzeit Fälle für durch Tatsachen begründeten Verdacht einer Korruptionsstraftat?

In der Zeit seit Inkrafttreten der Richtlinie sind in ihrem Geltungsbereich folgende Verdachtsfälle bekannt geworden:

- bei BMF, BMVg, BPA und im nachgeordneten Bereich des BMU je einer,
- beim BMVBW zehn,
- im nachgeordneten Bereich des BMWi zwei,
- im Bundesgrenzschutz bei zwei Grenzschutzpräsidien insgesamt vier,
- im sonstigen Geschäftsbereich des BMI zwei.

Die beiden letztgenannten Fälle wurden durch behördeninterne Kontrollen aufgedeckt. Auch beim BMVg konnte der Fall aufgrund behördeninterner Untersuchungen nach einer Häufung von Verdachtsmomenten aufgedeckt werden; bei anderen, weiter zurückliegenden Fällen gab es Hinweise aus dem Privatbereich der Verdächtigen oder von Konkurrenzunternehmen sowie Meldungen von Beschäftigten, von Preisprüfstellen oder von Kreditinstituten. Beim BMVBW sind die Fälle durch die Revisionstätigkeit der Stabsstelle Innenprüfung (IP), Information des Ansprechpartners für Korruptionsvorsorge (in Personalunion Leiter der IP), Information der Leitung/IP durch Dritte und durch Selbstanzeige bekannt geworden.

- c) Was geschah im konkreten Einzelfall?

Entsprechend den Forderungen der Richtlinie wurde bei entsprechendem, durch Tatsachen begründeten Verdacht einer Korruptionsstraftat unverzüglich die zuständige Staatsanwaltschaft und – wenn der Verdacht bei einer nachgeordneten Behörde aufgetreten war – die oberste Dienstbehörde unterrichtet. Die weiteren Ermittlungen oblagen dann der jeweiligen Staatsanwaltschaft.

14. a) Gab es Ausnahmen von der grundsätzlichen Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung?

Die Trennung von Planung einer Beschaffungsmaßnahme sowie der Beschreibung des Bedarfsgegenstandes einerseits und der Durchführung des Vergabeverfahrens andererseits ist durchgehend verwirklicht beim BMI, BMVg, BML, BMG, BMU und weitgehend beim BMZ. Andere Ministerien streben die Trennung noch an, weil die entsprechenden Umorganisationen noch nicht realisiert werden konnten. Als Grund wurde aber auch Personalknappheit angegeben, etwa beim BMVBW. Soweit die Forderung der Richtlinie noch nicht erfüllt ist, sind die jeweiligen Ministerien in die Entscheidung eingebunden.

- b) Warum?

Siehe Antwort zu Frage 14a.

- c) Wer hat sie überprüft?

Siehe Antwort zu Frage 14a.

15. a) Hat sich beim Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung seit Juni 1998 in der Praxis etwas geändert?

Die Ressorts berichten übereinstimmend, dass – soweit ihnen Erkenntnisse vorliegen – keine Änderungen eingetreten sind, weil der Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung auch schon vor Inkrafttreten der Richtlinie beachtet wurde.

- b) In welcher Weise?

Antwort entfällt, vgl. Antwort zu Frage 15a.

- c) In welchen der in Frage 5a genannten Dienststellen?

Antwort entfällt, vgl. Antwort zu Frage 15a.

16. Wie ist der Stand bezüglich so genannter schwarzer Listen, d. h. des Wettbewerbsausschusses von Unternehmen bei öffentlichen Aufträgen, wenn sie durch Korruption aufgefallen sind?
- a) Wann sollen die Regeln zum Ausschluss von unzuverlässigen Unternehmen geschaffen werden, und wann soll hierfür – wie ebenfalls vorgesehen – ein Register eingerichtet werden?

Die Einrichtung eines Korruptionsregisters bedarf angesichts der mit der Weitergabe und Verwendung der Daten verbundenen datenschutzrechtlichen Probleme einer gesetzlichen Regelung. Vorschriften hierüber wie auch über einen Ausschluss sind Gegenstand eines Gesetzentwurfs zur Bekämpfung illegaler Praktiken im öffentlichen Auftragswesen, der zz. innerhalb der Bundesressorts abgestimmt wird. Es ist vorgesehen, auch den Ländern und Gemeinden den Zugriff zu dem Register zu ermöglichen.

- b) Wie erfahren Dienststellen des Bundes heute von solchen schweren Verfehlungen im Bund und aus den Bundesländern?

Da das Register, in dem unzuverlässige Unternehmen verzeichnet werden sollen, noch nicht vorhanden ist, sind die Dienststellen auf die bisherigen allgemeinen Erkenntnisquellen angewiesen. Das BMVBW betont die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit und eines Informationsaustauschs mit Landesbehörden, die ebenfalls Ausschlussverfahren durchführen.

17. Welche Fälle haben sich inzwischen als geeignet erwiesen, Antikorrup­tionsklauseln in Verträge über entgeltliche Bau-, Dienst- oder sonstige Leistungen aufzunehmen?

Im BMVg sowie beim Beschaffungsamt des BMI werden entsprechende Bedingungen Vertragsbestandteil. Das BMA wendet sie bei Forschungsaufträgen an. Das BMVBW konnte bisher aufgrund der sehr heterogenen Geschäftsbereiche eine gültige Musterklausel noch nicht erarbeiten. In den übrigen Ressorts wurde von der Vereinbarung einer zusätzlichen speziellen Antikorrup­tionsklausel bisher abgesehen.

18. a) Welche Erfahrungen liegen vor, wenn private Unternehmen, z. B. als Generalunternehmer oder als Architektur- oder Ingenieurbüros, bei der Ausführung von Aufgaben der öffentlichen Hand nach dem Ver­pflichtungsgesetz verpflichtet werden sollen?

Nach allen Berichten der Ressorts liegen bisher keine Erfahrungen vor, weil sich seit Inkrafttreten der Richtlinie keine Notwendigkeit für eine Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz ergeben hatte.

- b) Wie lautet das Formular, das die Unternehmen unterschreiben müs­sen?

Als Empfehlung zu Nummer 17 der Richtlinie wurde den Dienststellen der Bundesverwaltung ein Musterformular zur Verfügung gestellt, mit dem eine Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz vorgenommen werden kann (siehe Anlage 2 zu dieser Drucksache). Beim BMVBW wird die Verpflichtung, wenn erforderlich, über die einheitlichen Verdingungsmuster in die Verträge aufgenommen.

19. Welche konkreten Regelungen wurden in den verschiedenen Dienststel­len hinsichtlich des Sponsorings getroffen?

Als Empfehlung zu Nummer 18 der Richtlinie wurden den Dienststellen eine ganze Reihe von Hinweisen gegeben und Umstände genannt, die bei einer Entscheidung über Sponsoring zu beachten sind. Darüber hinausgehende Regelungen, die eventuell die besonderen Gegebenheiten einer bestimmten Behörde berücksichtigen, haben die Dienststellen nicht getroffen. Die Zuständigkeit für die Entscheidung im Einzelfall haben die Dienststellen bei der Leitung, bei der Abteilung Z, der Fachabteilung, dem Personalreferat oder dem Haushaltsreferat angesiedelt. Manche Behörden haben Sponsoring ganz verboten.

Anlage 1

Bundesministerium des Innern**Richtlinie der Bundesregierung
zur Korruptionsprävention
in der Bundesverwaltung**

vom 17. Juni 1998

Nach Artikel 86 Satz 1 des Grundgesetzes wird folgende Richtlinie erlassen:

1. Anwendungsbereich

Die Maßnahmen aller Dienststellen des Bundes zur Korruptionsprävention bestimmen sich nach dieser Richtlinie; als Dienststellen des Bundes gelten hier die obersten Bundesbehörden, die Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung, die Gerichte des Bundes, Sondervermögen des Bundes sowie überwiegend vom Bund institutionell geförderte Zuwendungsempfänger. Den jeweiligen organisatorischen und fachlichen Besonderheiten ist Rechnung zu tragen.

2. Feststellen korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, Risikoanalyse, Arbeitsabläufe

In allen Dienststellen des Bundes sollen die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden.

Für die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete ist die Durchführung von Risikoanalysen zu prüfen. Die Arbeitsabläufe sind nach den Ergebnissen der Risikoanalyse zu ändern.

3. Mehr-Augen-Prinzip und Transparenz

In korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten ist das Mehr-Augen-Prinzip durch Beteiligung mehrerer Beschäftigter oder Organisationseinheiten im Wege der Mitprüfung sicherzustellen. Sofern dem unüberwindliche Rechtsvorschriften oder unüberwindliche praktische Schwierigkeiten entgegenstehen, kann die Mitprüfung auf Stichproben beschränkt werden, oder es sind zum Ausgleich andere Maßnahmen der Korruptionsvorsorge (z. B. eine intensivere Dienst- und Fachaufsicht) vorzusehen.

Zudem ist für Transparenz der Entscheidungsfindung zu sorgen (z. B. durch eindeutige Zuständigkeitsregelung, Berichtswesen, IT-gestützte Vorgangskontrolle, genaue und vollständige Dokumentation [Protokolle, Vermerke, Berichte, ordnungsgemäße Aktenführung]).

4. Rotation von Personal

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen und deren Kontrollinstanzen ist die Rotation von Personal als Mittel der Korruptionsvorsorge anzustreben.

Die Verwendungsdauer ist grundsätzlich festzulegen. Bei einer Verlängerung aus zwingenden Gründen – unter Ausgleich durch andere Präventionsmaßnahmen – sind die Gründe aktenkundig zu machen.

5. Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge

Abhängig von Aufgabe und Größe der Dienststelle sind Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge zu bestellen. Ein Ansprechpartner kann auch für mehrere Dienststellen zuständig sein. Ihm können folgende Aufgaben übertragen werden:

- Gesprächspartner für Beschäftigte, Bürger und Dienststellenleitung, auch ohne Einhaltung des Dienstweges,
- Beratung der Dienststellenleitung sowie Beratung und Aufklärung der Bediensteten (z. B. durch Informationsveranstaltungen),
- Achten auf Korruptionsanzeichen,
- Vorschläge an die Dienststellenleitung zu internen Ermittlungen, zu Maßnahmen gegen Verschleierung und zur Unterrichtung der Staatsanwaltschaft bei einem durch Tatsachen gerechtfertigten Korruptionsverdacht,
- Beratung bei der Öffentlichkeitsarbeit durch Veröffentlichung dienst- und strafrechtlicher Sanktionen unter Beachtung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen (Präventionsaspekt).

Werden dem Ansprechpartner Tatsachen bekannt, die bei Beamten den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen (§ 26 Abs. 1 Satz 1 BDO), unterrichtet er die Dienststellenleitung, die die zur Aufklärung des Sachverhalts erforderlichen Ermittlungen veranlaßt. Ihm dürfen keine Disziplinarbefugnisse nach § 15 Abs. 1 BDO übertragen werden; in Disziplinarverfahren wegen Korruption wird er nicht als Vorermittlungs- oder Untersuchungsführer tätig. Die Dienststelle hat den Ansprechpartner zur Durchführung seiner Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu informieren, insbesondere bei korruptionsverdächtigen Vorfällen. Der Ansprechpartner hat über die ihm bekanntgewordenen persönlichen Verhältnisse von Beschäftigten, auch nach Beendigung seiner Amtszeit, Stillschweigen zu bewahren; dies gilt nicht gegenüber der Dienststellenleitung und der Personalverwaltung bei einem durch Tatsachen gerechtfertigten Korruptionsverdacht.

6. Innere Revision

Wenn die Ergebnisse von Risikoanalysen oder besondere Anlässe es erfordern, soll die Dienststellenleitung befristet oder auf Dauer eine Organisationseinheit mit einer inneren Revision beauftragen; die dort Beschäftigten sind für ihre Aufgaben aus- und fortzubilden. Die innere Revision prüft und kontrolliert stichprobenartig laufende und abgeschlossene Vorgänge und die getroffenen Ent-

scheidungen. Bei Mängeln in der Korruptionsvorsorge empfiehlt sie dem Organisationsreferat und der betroffenen Organisationseinheit geeignete Änderungen.

Sie unterrichtet die Dienststellenleitung und den Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge bei Korruptionsverdacht.

7. Personalauswahl

Bei der Personalauswahl für korruptionsgefährdete Organisationseinheiten ist besondere Sorgfalt anzuwenden.

8. Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten

Die Beschäftigten sind anlässlich des Diensteides oder der Verpflichtung auf Korruptionsgefahren aufmerksam zu machen und über die Folgen korrupten Verhaltens zu unterrichten.

Darüber hinaus soll den Beschäftigten ein allgemein gültiger Verhaltenskodex gegeben werden, der ihnen die Sicherheit verschafft, in angemessener Weise auf korruptionsverdächtige Vorkommnisse zu reagieren.

9. Aus- und Fortbildung

Bei den Veranstaltungen der Aus- und Fortbildungseinrichtungen ist zu prüfen, ob die Information der Teilnehmer über Erscheinungsformen von Korruption, Gefahrensituationen, Maßnahmen zur Korruptionsprävention sowie straf-, dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen in Korruptionsfällen angemessen berücksichtigt worden ist.

10. Konsequente Dienst- und Fachaufsicht

Die Vorgesetzten haben ihre Dienst- und Fachaufsicht konsequent auszuüben und dabei auf Korruptionssignale zu achten. Sie haben ihre Mitarbeiter für Korruptionsgefahren regelmäßig zu sensibilisieren.

11. Hauptamtliche Untersuchungsführer

Zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren können die obersten Dienstbehörden jeweils für eine oder mehrere Dienststellen hauptamtliche Untersuchungsführer bestellen.

12. Unterrichtungen und Maßnahmen bei Korruptionsverdacht

Bei einem durch Tatsachen begründeten Verdacht einer Korruptionsstraftat (insbesondere §§ 331 bis 338 StGB) hat die Dienststellenleitung unverzüglich die Staatsanwaltschaft und die oberste Dienstbehörde zu unterrichten; außerdem sind behördeninterne Ermittlungen und vorbeugende Maßnahmen gegen eine Verschleierung einzuleiten.

13. Grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung

Beim Beschaffen von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen im Sinne von VOB, VOL und VOF sollen Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung einerseits und die Durchführung des Vergabeverfahrens andererseits grundsätzlich getrennten Organisationsein-

heiten übertragen werden. Bei Baumaßnahmen sollte die Abrechnung einer dritten Organisationseinheit obliegen.

14. Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung

Auch zur Korruptionsprävention sind die vergaberechtlichen Vorschriften der VOL, VOB und VOF strikt einzuhalten.

Die Dienststelle sorgt dafür, daß die Gründe, die ein Abweichen vom Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung bzw. des Offenen Verfahrens rechtfertigen, in jedem Einzelfall aktenkundig gemacht werden (§§ 3, 3a, 30 VOB/A bzw. VOL/A sowie § 18 VOF); bei öffentlichen Aufträgen mit einem Wert über dem nach § 3 Nr. 4 Buchstabe p VOL/A festgesetzten Betrag werden die Gründe von einem Vorgesetzten oder von einer bei der konkreten Beschaffung nicht beteiligten Organisationseinheit geprüft.

Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist regelmäßig im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht auf unzulässige Einflußfaktoren zu kontrollieren.

15. Wettbewerbsausschluß von Unternehmen

Die Dienststellen prüfen, ob eine schwere Verfehlung eines Bieters oder Bewerbers vorliegt, die seine Zuverlässigkeit in Frage stellt und die zum Ausschluß vom Wettbewerb führen kann (§ 8 VOB/A, § 7 VOL/A, § 11 VOF).

Eine solche schwere Verfehlung liegt insbesondere vor, wenn Bieter oder Bewerber nachweislich dem Beschäftigten einer Dienststelle, der mit der Vorbereitung oder Durchführung eines Vergabeverfahrens befaßt ist, einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbieten, versprechen oder gewähren.

Die Dienststellen wenden bei ihrer Prüfung den „Beschluß der Bundesregierung über die einheitliche Anwendung der Regeln zum Ausschluß von unzuverlässigen Unternehmen bei Aufträgen des Bundes sowie über die Einrichtung eines Registers für Unternehmen, die sich als unzuverlässig erwiesen haben“ an.

16. Antikorruptionsklausel

In geeigneten Fällen sind Antikorruptionsklauseln in Verträge über entgeltliche Bau-, Dienst- oder sonstige Leistungen aufzunehmen, die bei einem Verhalten, das den Ausschluß des Auftragnehmers vom Wettbewerb nach § 7 Nr. 5 Buchstabe c VOL/A, § 8 Nr. 5 Abs. 1 Buchstabe c VOB/A oder § 11 Buchstabe c VOF rechtfertigen und zu einem erheblichen Nachteil beim Auftraggeber führen würde, die Zahlung einer in der Höhe angemessenen Vertragsstrafe entsprechend § 11 VOB/B bzw. VOL/B durch den Auftragnehmer vorsehen.

17. Verpflichtung von Auftragnehmern nach dem Verpflichtungsgesetz

Wirken private Unternehmen (z. B. Generalunternehmer, Architektur- oder Ingenieurbüros) bei der Ausführung von Aufgaben der öffentlichen Hand mit, sind die einzelnen Beschäftigten dieser Unternehmen – soweit

erforderlich – nach § 1 Abs. 1 des Verpflichtungsgesetzes auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten aus dem Auftrag zu verpflichten. Ihnen ist ein Abdruck der Richtlinien zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken gegen Empfangsbekanntnis auszuhändigen.

18. Zuwendungen zu Gemeinschaftsveranstaltungen und Gemeinschaftseinrichtungen; Sponsoring

Für die Annahme von Zuwendungen von außerhalb der Dienststelle stehenden Dritten zu Gemeinschaftsveranstaltungen und Gemeinschaftseinrichtungen der Beschäftigten ist die vorherige Zustimmung der obersten Dienstbehörde einzuholen. Das gleiche gilt für jede Art von freiwilliger materieller Förderung (Sponsoring) zugunsten von Tätigkeiten, Veranstaltungen und Einrichtungen der Dienststelle.

19. Besondere Maßnahmen

Soweit die besonderen Verhältnisse einer Dienststelle zusätzliche Regelungen zur Korruptionsprävention er-

fordern, teilt sie der zuständigen obersten Dienstbehörde die getroffenen Maßnahmen auf dem Dienstweg mit.

20. Zuwendungsempfänger

Geben Dienststellen des Bundes Zuwendungen für institutionelle Förderung an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, verpflichten sie den Zuwendungsempfänger zur Anwendung dieser Richtlinie, wenn sie dem Zuwendungsempfänger nach den VorlVV zu § 44 BHO die Anwendung von VOL/A und VOB/A aufgeben.

21. Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am Tage ihrer Veröffentlichung im Bundesanzeiger in Kraft.*)

*) Die Richtlinie ist am 14. Juli 1998 im Bundesanzeiger veröffentlicht worden.

Anlage 2

**Die nachfolgenden Empfehlungen sind eine
– nicht verbindliche – Umsetzungshilfe
zu der Richtlinie der Bundesregierung
zur Korruptionsprävention
in der Bundesverwaltung**

Empfehlung zu Nr. 2 der RL

**Feststellung korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete,
Risikoanalyse, Arbeitsabläufe**

I.

Als **korruptionsgefährdet** muß jede Organisationseinheit und jeder Dienstposten angesehen werden, bei denen durch das Verhalten eines dort Beschäftigten oder durch eine dort getroffene Entscheidung

- ein außerhalb der Dienststellen des Bundes stehender Dritter (Einzelperson, Wirtschaftsunternehmen, Verband, Verein, Gesellschaft, sonstige Institution)
- einen materiellen oder immateriellen Vorteil erhält oder ein Nachteil von ihm abgewendet wird
- **und** der Dritte in der Lage wäre, dem auf dem Dienstposten bzw. in der Organisationseinheit Beschäftigten einen Vorteil zuzuwenden, auf den dieser keinen gesetzlichen oder tariflichen Anspruch hat.

II.

Als **besonders korruptionsgefährdet** muß jeder Dienstposten angesehen werden, der mit einer der folgenden Tätigkeiten verbunden ist

- häufige Außenkontakte – auch durch Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten –,
- Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln im größeren Umfang, Vergabe von öffentlichen Aufträgen oder Subventionen,
- Befugnis zur Erteilung von Auflagen, Konzessionen, Genehmigungen, Erlaubnissen u. ä., Festsetzung und Erhebung von Gebühren,
- Bearbeiten von Vorgängen mit behördeninternen Informationen, die für Dritte nicht bestimmt sind,

sofern für einen Dritten der mögliche Vorteil einen bedeutenden Wert hat

oder der mögliche Nachteil eine Strafe (nicht Geldbuße) oder die Gefährdung der beruflichen Existenz oder die Gefährdung des Fortbestands der betroffenen Institution wäre.

III.

In der Praxis wird die Prüfung der Notwendigkeit einer Risikoanalyse für besonders korruptionsgefährdete Dienstposten zu einem zweistufigen Vorgehen führen:

1. Cursorische Prüfung der Gefährdung und der Wirksamkeit vorhandener Sicherungen.
2. Bei Bejahen der Notwendigkeit einer Risikoanalyse:
 - Erfassen der korruptionsgefährdeten Arbeitsvorgänge und bereits vorhandener Sicherungen (Risikoanalyse);
 - Vorschlag oder Anordnung zusätzlicher Präventivmaßnahmen.

IV.

Für die Risikoanalyse können die folgenden Fragen von Bedeutung sein:

- Erfüllt der Dienstposten eines oder mehrere Tätigkeitsmerkmale des Abschnitts II?
- Gibt oder gab es bei dem Dienstposten Korruptionsfälle?
- Haben Dritte versucht, die Entscheidungen eines Inhabers dieses Dienstpostens zu beeinflussen?
- Gibt es Erkenntnisse über Korruptionsfälle in anderen Dienststellen bei vergleichbaren Dienstposten?
- Sind die Arbeitsabläufe für den Dienstposten konkret geregelt?
- Ist der Dienstposten mit besonderen Handlungs- und Entscheidungsfreiräumen verbunden?
- Ist die Befugnis der Entscheidung nach dem Auftragsvolumen oder sonstigen Wertigkeiten gestaffelt?
- Sind die Bearbeitung und Entscheidung bei dem Dienstposten abschließend?
- Ist die Dienst- und Fachaufsicht unzureichend?
- Gibt es bei dem Dienstposten als Barriere gegen Korruption nur die persönliche Integrität?
- Welche Kontrollinstanzen (dienststellenintern) sind vorhanden?
- Ist das „Mehr-Augen-Prinzip“ bei der Entscheidungsfindung vorgesehen?
- Sind Mitzeichnungen zur Entscheidungsfindung durch andere Organisationseinheiten vorgesehen?
- Ist die Transparenz der Entscheidungsfindung z. B. durch IT-gestützte Vorgangskontrolle, Berichtswesen, eindeutige Zuständigkeitsregelung, genaue und vollständige Dokumentation (Protokolle / Vermerke / Berichte / ordnungsgemäße Aktenführung) sichergestellt?
- Besteht die Pflicht, eine Entscheidungsfindung
 - auch dann transparent zu machen, wenn die Zustimmung eines Vorgesetzten oder einer mitwirkungsberechtigten anderen Organisationseinheit oder Person nicht erforderlich ist?
 - so transparent aktenkundig zu machen, daß sie von einer Revisionsinstanz nachvollzogen werden kann?
- Sind Verstöße gegen Regelungen (z. B. Haushaltsrecht, Vergaberecht) bekannt?
- Liegen Beanstandungen des BRH oder einer anderen Revisionsinstanz zu dem Dienstposten vor?

Empfehlung zu Nr. 7 der RL**Personalauswahl**

Die für die Personalauswahl Zuständigen haben bei der Besetzung von besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten besondere Sorgfalt anzuwenden, werden sich bei der Prognose aber nicht immer auf gesicherte Erkenntnisse stützen können.

Deswegen wird die Prüfung in der Regel auf die Bewertung von Auffälligkeiten beschränkt sein, z. B. durch

- straf- oder disziplinarrechtliche Ermittlungen,
- Verschuldung, nicht geordnete wirtschaftliche Verhältnisse,
- soziale Probleme (z. B. Alkohol-, Drogen- oder Spielsucht),
- auffällige Verhaltensweisen, die die Zuverlässigkeit in Frage stellen (privater Umgang mit Straftätern o. ä.).

Soweit solche Umstände der Personalverwaltung bekannt werden, soll versucht werden, sie aufzuklären – z. B. durch Gespräche mit dem Beschäftigten, seinem derzeitigen Vorgesetzten oder dem Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge. Gelingt dies nicht befriedigend, scheidet die Versetzung des Bewerbers auf den vorgesehenen besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten aus, es sei denn, sie ist zwingend erforderlich und der erkannten Gefahr kann durch zusätzliche Maßnahmen der Korruptionsprävention begegnet werden.

Empfehlung zu Nr. 8 der RL**Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten****Verhaltenskodex
gegen Korruption**

Dieser Verhaltenskodex soll die Beschäftigten auf Gefahrensituationen hinweisen, in denen sie ungewollt in Korruption verstrickt werden können. Weiterhin soll er die Beschäftigten zur pflichtgemäßen und gesetzestreuen Erfüllung ihrer Aufgaben anhalten und ihnen die Folgen von korruptem Verhalten vor Augen führen:



↑ Rand rot!

Daher:

1. **Seien Sie Vorbild: Zeigen Sie durch Ihr Verhalten, daß Sie Korruption weder dulden noch unterstützen.**
2. **Wehren Sie Korruptionsversuche sofort ab und informieren Sie unverzüglich den Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge und Ihren Vorgesetzten.**
3. **Vermuten Sie, daß jemand Sie um eine pflichtwidrige Bevorzugung bitten will, so ziehen Sie einen Kollegen als Zeugen hinzu.**
4. **Arbeiten Sie so, daß Ihre Arbeit jederzeit überprüft werden kann.**
5. **Trennen Sie strikt Dienst und Privatleben. Prüfen Sie, ob Ihre Privatinteressen zu einer Kollision mit Ihren Dienstpflichten führen.**
6. **Unterstützen Sie Ihre Dienststelle bei der Entdeckung und Aufklärung von Korruption. Informieren Sie den Ansprechpartner für Korruptions-**

vorsorge und Ihren Vorgesetzten bei konkreten Anhaltspunkten für korruptes Verhalten.

7. Unterstützen Sie Ihre Dienststelle beim Erkennen fehlerhafter Organisationsstrukturen, die Korruption begünstigen.

8. Lassen Sie sich zum Thema Korruptionsprävention aus- und fortbilden.

zu 1. Seien Sie Vorbild: Zeigen Sie durch Ihr Verhalten, daß Sie Korruption weder dulden noch unterstützen.

Korruption in der öffentlichen Verwaltung könnte besser verhindert werden, wenn jeder einzelne sich zum Ziel setzt, Korruption zu bekämpfen. Dies entspricht auch den Pflichten, die jeder Beschäftigte bei seiner Einstellung gegenüber dem Dienstherrn bzw. Arbeitgeber übernommen hat (vgl. §§ 52, 58 BBG; § 7 SG; §§ 6, 8 BAT / BAT-O, §§ 7, 8 Abs. 8 MTArb / MTArb-O):

Jeder Beschäftigte hat sich bei seiner Einstellung verpflichtet, das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und die geltenden Gesetze zu wahren und seine Aufgaben gewissenhaft zu erfüllen. Jeder Beschäftigte hat sich so zu verhalten, wie es von Angehörigen des öffentlichen Dienstes erwartet wird und sich darüber hinaus durch sein gesamtes Verhalten zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen. Alle Beschäftigten haben ihre Aufgaben daher **unparteiisch** und **gerecht** zu erfüllen.

Diese Verpflichtungen sind keine leeren Formeln, sondern müssen sich im beruflichen und privaten Alltag des einzelnen widerspiegeln.

Korruptes Verhalten widerspricht diesen Verpflichtungen und schädigt das Ansehen des öffentlichen Dienstes. Es zerstört das Vertrauen in die Unparteilichkeit und Objektivität der Staatsverwaltung und damit die Grundlagen für das Zusammenleben in einem staatlichen Gemeinwesen.

Jeder Beschäftigte hat daher die Aufgabe, durch sein Verhalten Vorbild für Kollegen, Mitarbeiter, Vorgesetzte und Bürger zu sein.

zu 2. Wehren Sie Korruptionsversuche sofort ab und informieren Sie unverzüglich den Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge und Ihren Vorgesetzten.

Bei Außenkontakten, z. B. mit Antragstellern oder bei Kontrolltätigkeiten, müssen Sie von Anfang an klare Verhältnisse schaffen und jeden Korruptionsversuch sofort abwehren. Es darf niemals der Eindruck entstehen, daß Sie für „kleine Geschenke“ offen sind. Scheuen Sie sich nicht, ein Geschenk zurückzuweisen oder es zurückzusenden – mit der Bitte um Verständnis für die für Sie geltenden Regeln.

Arbeiten Sie in einem Verwaltungsbereich, der sich mit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen beschäftigt, so müssen Sie besonders sensibel für Versuche Dritter sein, Einfluß auf Ihre Entscheidung zu nehmen. In diesem Bereich gibt es die meisten Korruptionshandlungen.

Halten Sie sich daher streng an Recht und Gesetz und beachten Sie § 70 BBG und die Richtlinien zum Verbot der

Annahme von Belohnungen oder Geschenken (vgl. Anhang 1).

Wenn Sie von einem Dritten um eine zweifelhafte Gefälligkeit gebeten worden sind, so informieren Sie unverzüglich Ihren Vorgesetzten und den Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge davon. Das hilft zum einen, selbst jeglichem Korruptionsverdacht zu entgehen, zum anderen aber auch, u. U. rechtliche Maßnahmen gegen den Dritten oder dessen Chef einleiten zu können. Wenn Sie einen Korruptionsversuch zwar selbst abwehren, ihn aber nicht offenbaren, so wird sich Ihr Gegenüber an einen Kollegen wenden und es bei diesem versuchen. Schützen Sie daher auch Ihre Kollegen durch konsequentes Offenlegen von Korruptionsversuchen Außenstehender.

Alle Beschäftigten (Vorgesetzte und Mitarbeiter) müssen an einem Strang ziehen, um einheitlich und glaubhaft aufzutreten.

zu 3. Vermuten Sie, daß jemand Sie um pflichtwidrige Bevorzugung bitten will, so ziehen Sie einen Kollegen als Zeugen hinzu.

Manchmal steht Ihnen ein Gespräch bevor, bei dem Sie vermuten, daß ein zweifelhaftes Ansinnen an Sie gestellt und dieses nicht leicht zurückzuweisen sein wird. Hier hilft oftmals auch die eindeutige Distanzierung nicht. In solchen Fällen sollten Sie sich der Situation nicht allein stellen, sondern einen Kollegen zu dem Gespräch hinzubitten. Sprechen Sie vorher mit ihm und bitten Sie ihn, auch durch sein Verhalten jeglichen Korruptionsversuch abzuwehren.

zu 4. Arbeiten Sie so, daß Ihre Arbeit jederzeit überprüft werden kann.

Ihre Arbeitsweise sollte transparent und für jeden nachvollziehbar sein.

Da Sie Ihren Arbeitsplatz in der Regel wieder verlassen werden (Übertragung neuer Aufgaben, Versetzung) oder auch einmal kurzfristig ausfallen (Krankheit, Urlaub), sollten Ihre Arbeitsvorgänge so transparent sein, daß sich jederzeit ein Nachfolger oder Vertreter einarbeiten kann. „Nebenakten“ sollten Sie vermeiden, um jeden Eindruck von Unredlichkeit von vornherein auszuschließen. Handakten sind nur zu führen, wenn es für die Erledigung der Arbeit unumgänglich ist.

zu 5. Trennen Sie strikt Dienst und Privatleben. Prüfen Sie, ob Ihre Privatinteressen zu einer Kollision mit Ihren Dienstpflichten führen.

Korruptionsversuche werden oftmals gestartet, indem der Dritte den dienstlichen Kontakt auf Privatkontakte ausweitet. Es ist bekanntermaßen besonders schwierig, eine „Gefälligkeit“ zu verweigern, wenn man sich privat hervorragend versteht und man selber oder die eigene Familie Vorteile und Vergünstigungen erhält (Konzertkarten, verbilligter gemeinsamer Urlaub, Einladungen zu teuren Essen, die man nicht erwidern kann usw.). Bei privaten Kontakten sollten Sie daher von Anfang an klarstellen, daß Sie streng zwischen Dienst- und Privatleben trennen müssen, um nicht in den Verdacht der Vorteilsannahme zu geraten.

Diese strenge Trennung zwischen privaten Interessen und dienstlichen Aufgaben müssen Sie darüber hinaus – unabhängig von einer Korruptionsgefahr – bei Ihrer gesamten dienstlichen Tätigkeit beachten. Ihre Dienststelle und jeder Bürger haben Anspruch auf Ihr faires, sachgemäßes, unparteiisches Verhalten. Prüfen Sie daher bei jedem Verfahren, für das Sie mitverantwortlich sind, ob Ihre privaten Interessen oder solche Ihrer Angehörigen oder z. B. auch von Organisationen, denen Sie verbunden sind, zu einer Kollision mit Ihren hauptberuflichen Verpflichtungen führen können (vgl. §§ 20, 21 VwVfG). Vermeiden Sie jeden bösen Schein möglicher Parteilichkeit. Sorgen Sie dafür, daß Sie niemand einen Grund zur Besorgnis der Befangenheit geben, auch nicht durch „atmosphärische“ Einflußnahmen von interessierter Seite.

Erkennen Sie bei einer konkreten dienstlichen Aufgabe eine mögliche Kollision zwischen Ihren dienstlichen Pflichten und Ihren privaten Interessen oder den Interessen Dritter, denen Sie sich verbunden fühlen, so unterrichten Sie darüber Ihren Vorgesetzten, damit er angemessen reagieren kann, Sie z. B. von Tätigkeiten im konkreten Einzelfall befreit.

Auch bei von Ihnen ausgeübten oder angestrebten Nebentätigkeiten muß eine klare Trennung zwischen der Arbeit und der Nebentätigkeit bleiben. Persönliche Verbindungen, die sich aus der Nebentätigkeit ergeben, dürfen die hauptberufliche Tätigkeit nicht beeinflussen. Im Zweifelsfall verzichten Sie lieber auf die Nebentätigkeit.

Bedenken Sie außerdem, daß bei Ausübung genehmigungspflichtiger, aber nicht genehmigter Nebentätigkeiten dienst- bzw. arbeitsrechtliche Konsequenzen drohen; dasselbe gilt bei Versäumnis von Anzeigepflichten.

Unabhängig davon schadet es früher oder später Ihrem Ansehen – und damit dem Ansehen des gesamten öffentlichen Dienstes –, wenn Sie im Konfliktfall Ihren privaten Interessen den Vorrang gegeben haben. Das gilt in besonderem Maße, wenn Sie an einflußreicher Stelle tätig sind. Achten Sie in diesem Fall besonders darauf, nur jene Konditionen in Anspruch zu nehmen, die für vergleichbare Umstände abstrakt geregelt sind.

zu 6. Unterstützen Sie Ihre Dienststelle bei der Entdeckung und Aufklärung von Korruption. Informieren Sie den Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge und Ihren Vorgesetzten bei konkreten Anhaltspunkten für korruptes Verhalten.

Korruption kann nur verhindert und bekämpft werden, wenn sich jeder für seine Dienststelle verantwortlich fühlt und alle als gemeinsames Ziel die „korruptionsfreie Dienststelle“ verfolgen. Das bedeutet zum einen, daß jeder im Rahmen seiner Aufgaben dafür sorgen muß, daß Außenstehende keine Möglichkeit zur unredlichen Einflußnahme auf Entscheidungen haben.

Das bedeutet aber auch, daß korrupte Kollegen nicht aus falsch verstandener Solidarität oder Loyalität gedeckt werden dürfen. Hier hat jeder die Verpflichtung, zur Aufklärung von strafbaren Handlungen beizutragen und die eigene Dienststelle vor Schaden zu bewahren. Ein „schwarzes Schaf“ verdirbt die ganze Herde. Beteiligen Sie sich deshalb nicht an Vertuschungsversuchen.

Für jede Dienststelle gibt es einen Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge. Sie sollten sich nicht scheuen, mit diesem zu sprechen, wenn das Verhalten von Kollegen Ihnen konkrete und nachvollziehbare Anhaltspunkte dafür gibt, daß sie bestechlich sein könnten. Ihr Gesprächspartner wird Ihren Wunsch auf Stillschweigen berücksichtigen und dann entscheiden, ob und welche Maßnahmen zu treffen sind. Ganz wesentlich ist allerdings, daß Sie einen Verdacht nur dann äußern, wenn Sie nachvollziehbare Hinweise dafür haben. Es darf nicht dazu kommen, daß Kollegen angeschwärzt werden, ohne daß ein konkreter Anhaltspunkt vorliegt.

zu 7. Unterstützen Sie Ihre Dienststelle beim Erkennen fehlerhafter Organisationsstrukturen, die Korruptionsversuche begünstigen.

Oftmals führen lang praktizierte Verfahrensabläufe dazu, daß sich Nischen bilden, in denen Korruption besonders gut gedeihen kann. Das können Verfahren sein, bei denen nur ein Mitarbeiter (Spezialistentum!) allein für die Vergabe von Vergünstigungen verantwortlich ist. Das können aber auch Arbeitsabläufe sein, die bewußt oder unbewußt im unklaren gehalten werden, um eine Überprüfung zu erschweren oder zu verhindern (Einzelgängertum!).

Hier kann meistens eine Änderung der Organisationsstrukturen Abhilfe schaffen. Im konkreten Fall kann dies aber nicht von den Organisationsreferaten geleistet werden, weil sie nicht über das erforderliche Detailwissen verfügen. Daher sind alle Beschäftigten aufgefordert, entsprechende Hinweise an die Organisatoren zu geben, um zu klaren und transparenten Arbeitsabläufen beizutragen.

Auch innerhalb von Arbeitseinheiten müssen die Leiter Arbeitsabläufe so transparent gestalten, daß Korruption gar nicht erst entstehen kann.

Ein weiteres Mittel, um Gefahrenpunkte wirksam auszuschalten, ist darüber hinaus das Rotieren von Personal. In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen sollte daher dieses Personalführungsinstrument verstärkt eingesetzt werden. Dazu ist die Bereitschaft der Beschäftigten zu einem regelmäßigen Wechsel der Aufgaben zwingend erforderlich, auch wenn dies im Regelfall mit einem höheren Arbeitsanfall (Einarbeitungszeit!) verbunden ist.

zu 8. Lassen Sie sich zum Thema Korruptionsprävention aus- und fortbilden.

Wenn Sie in einem korruptiongefährdeten Bereich tätig sind, nutzen Sie die Angebote der Dienststelle, sich über Erscheinungsformen, Gefahrensituationen, Präventionsmaßnahmen, strafrechtliche sowie dienst- oder arbeitsrechtliche Konsequenzen von Korruption aus- und fortbilden zu lassen. Dabei werden Sie lernen, wie Sie selbst Korruption verhindern können und wie Sie reagieren müssen, wenn Sie korrumpiert werden sollen oder Korruption in Ihrem Arbeitsumfeld entdecken. Aus- und Fortbildung werden Sie sicher machen, mit dem Thema Korruption in der richtigen, gesetzestreuen Weise umzugehen.

Bei Fragen zu Aus- und Fortbildungsangeboten wenden Sie sich an das für Sie zuständige Personalreferat.

Anhang 1**Text der Verwaltungsvorschrift zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken^{*)}****Anhang 2****Text der „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“****Anhang 3****Gesetzliche Vorschriften**

- z. B.–§ 70 BBG
 –§§ 331 bis 338 StGB
 –§ 357 StGB
 –§§ 20, 21 VwVfG

Empfehlung zu Nr. 10 der RL**Konsequente Dienst- und Fachaufsicht
Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleiter****I.**

Die Vorgesetzten und Behördenleiter haben Vorbildfunktion für die ihnen unterstellten Beschäftigten.

Ihr Verhalten, aber auch ihre Aufmerksamkeit sind von großer Bedeutung für die Korruptionsprävention.

Schwachstellen und Einfallstore für Korruption sind z. B.:

- Mangelhafte Dienst- und Fachaufsicht
- Blindes Vertrauen gegenüber langjährigen Mitarbeitern und Spezialisten
- Charakterliche Schwächen von Beschäftigten in korruptionsgefährdeten Bereichen
- Negatives Vorbild des Vorgesetzten bei der Annahme von Präsenten
- Ausbleibende Konsequenzen nach aufgedeckten Manipulationen; dadurch keine Abschreckung

Sie können solchen Schwachstellen durch folgende Maßnahmen begegnen:

1. Belehrung und Sensibilisierung

Sprechen Sie mit Ihren Mitarbeitern in regelmäßigen Abständen anhand des „Verhaltenskodex gegen Korruption“ über die Verpflichtungen, die sich aus dem Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken nach § 70 BBG oder den entsprechenden tariflichen Vorschriften, aber auch aus den §§ 20, 21 VwVfG (Interessenkollision) ergeben.

^{*)} Der Entwurf dieser bereits erarbeiteten Richtlinien wird in Kürze den obersten Bundesbehörden zur Stellungnahme zugeleitet.

2. Organisatorische Maßnahmen (im Rahmen Ihrer Befugnisse)

Achten Sie auf klare Definition und ggf. Einschränkung der Entscheidungsspielräume.

Erörtern Sie mit Ihren Mitarbeitern die Delegationsstrukturen, die Grenzen der Ermessensspielräume und die Notwendigkeit von Mitzeichnungspflichten.

Achten Sie in besonders korruptionsgefährdeten Tätigkeitsbereichen auf eine Flexibilisierung der Vorgangsbearbeitung nach numerischen oder Buchstabensystemen durch

- kritische Überprüfung der Sachbearbeitung nach diesen Systemen;
- Einzelzuweisung nach dem Zufallsprinzip oder
- durch wiederholten Wechsel der Nummern- oder Buchstabenzuständigkeiten einzelner Sachbearbeiter.

Realisieren Sie – wenn irgend möglich – das Mehr-Augen-Prinzip auch in Ihrem Verantwortungsbereich. Eventuell bietet sich die Bildung von Arbeitsteams bzw. -gruppen an. Prüfen Sie, ob die Begleitung eines Beschäftigten durch einen zweiten Bediensteten zu Orts-terminen, Kontrollen vor Ort usw. oder die Einrichtung von „gläsernen Büros“ für die Abwicklung des Besucherverkehrs geboten ist, damit Außenkontakte der Dienststelle nur nach dem Mehr-Augen-Prinzip wahrgenommen werden. Wo sich das wegen der tatsächlichen Umstände nicht realisieren läßt, organisieren Sie Stichprobenkontrollen – in nicht zu großen zeitlichen Abständen.

Setzen Sie personalwirtschaftliche Instrumente insbesondere bei Tätigkeiten mit schnell erlernbaren Fachkenntnissen konsequent ein:

- Prophylaktische Rotation nach einem Zeitraum von 5 Jahren.
Ein Verzicht auf Umsetzung im Ausnahmefall – z.B. bei Tätigkeiten mit langfristig erworbenem Sachverstand – verlangt eine schriftliche Begründung und eine besonders gründliche Kontrolle des Arbeitsbereichs durch den Vorgesetzten.

Ist in Ihrer Dienststelle die Zweierbelegung von Diensträumen nicht ungewöhnlich, so nutzen Sie dies ebenfalls zur Korruptionsprävention in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten, z. B. durch sporadischen Wechsel der Raumbesetzungen (auch ohne Aufgabenänderung für die Beschäftigten).

3. Fürsorge

In besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten erfordert Korruptionsprävention auch eine erhöhte Fürsorge für Ihre Mitarbeiter.

- Berücksichtigen Sie stets die erhöhte Gefährdung des Einzelnen.
- Auch der ständige Dialog mit Ihren Mitarbeitern ist ein Mittel der Fürsorge.
- Beachten Sie dienstliche und private Probleme Ihrer Mitarbeiter.

- Sorgen Sie für Abhilfe z. B. durch Entbindung eines Mitarbeiters von seinen Aufgaben im Einzelfall, wenn Ihnen Interessenkollisionen durch eine Nebentätigkeit des Mitarbeiters oder durch Tätigkeiten seiner Angehörigen bekannt werden (vgl. § 21 VwVfG).
- Besondere Wachsamkeit ist bei erkennbarer Überforderung oder Unterforderung des Einzelnen geboten.
- Ihre erhöhte Aufmerksamkeit verlangt es, wenn Ihnen persönliche Schwächen (z.B. Suchtprobleme, Hang zu teuren, schwer zu finanzierenden Hobbys) oder eine Überschuldung eines Mitarbeiters bekannt werden; Beschäftigte, deren wirtschaftliche Verhältnisse nicht geordnet sind, sollen nämlich im Beschaffungswesen sowie auf Dienstposten, auf denen sie der Gefahr einer unlauteren Beeinflussung durch Dritte besonders ausgesetzt sind, nicht verwendet werden.
- Schließlich müssen Sie auch bei offen vorgetragener Unzufriedenheit mit dem Dienstherrn besonders wachsam sein und versuchen, dem entgegenzuwirken.

4. Aufsicht; Führungsstil

Machen Sie sich bewußt, daß es bei Korruption keinen beschwerdeführenden Geschädigten gibt und Korruptionsvorsorge deshalb wesentlich von Ihrer Sensibilität und der Sensibilisierung Ihrer Mitarbeiter abhängt. Sie erfordert aber auch Ihre Dienst- und Fachaufsicht – ohnehin Ihre Kernpflicht als Vorgesetzter. Ein falsch verstandener kooperativer Führungsstil oder eine „Laissez-faire“-Haltung können in besonders korruptionssensiblen Bereichen verhängnisvoll sein. Versuchen Sie deshalb,

- die Vorgangskontrolle zu optimieren, indem Sie z. B. Kontrollmechanismen (Wiedervorlagen o. ä.) in den Geschäftsablauf einbauen,
- das Abschotten oder eine Verselbständigung einzelner Mitarbeiter zu vermeiden,
- dem Auftreten von Korruptionsindikatoren besondere Wachsamkeit zu schenken,
- stichprobenweise das Einhalten vorgegebener Ermessensspielräume zu überprüfen,
- die Akzeptanz des Verwaltungshandelns durch Gespräche mit dem „Verwaltungskunden“ zu ermitteln. Nutzen Sie auch das Fortbildungsangebot bei Lehrgängen zur Korruptionsprävention.

II.

1. Anzeichen für Korruption, Warnsignale

Trotzdem ist Korruption nicht auszuschließen.

Nach dem Ergebnis einer vom Bundeskriminalamt durchgeführten Expertenbefragung*) ist korruptes Verhalten häufig mit Verhaltensweisen verbunden, die als

Korruptionssignale gewertet werden können. Diese Wertung ist aber mit Unwägbarkeiten verbunden, weil einige der Indikatoren als neutral oder sogar positiv gelten, obwohl sie sich nachträglich als verlässliche Signale erwiesen haben.

Keiner der Indikatoren ist ein „Nachweis“ für Korruption. Wenn Ihnen aber aufgrund von Äußerungen oder Beobachtungen ein Verhalten auffällig erscheint, müssen Sie prüfen, ob das Auftreten eines Indikators zusammen mit den Umfeldbedingungen eine Korruptionsgefahr anzeigt.

a) Neutrale Indikatoren

- Auffälliger und unerklärlich hoher Lebensstandard; aufwendiger Lebensstil; Vorzeigen von Statussymbolen;
- auffällige private Kontakte zwischen dem Beschäftigten und Antragstellern oder Bietern (z. B. Einladungen);
- unerklärlicher Widerstand gegen eine Aufgabenänderung oder eine Umsetzung, insbesondere wenn sie mit einer Beförderung bzw. Gehaltsaufbesserung oder zumindest der Aussicht darauf verbunden wäre;
- Ausübung von Nebentätigkeiten ohne entsprechende Genehmigung bzw. Anzeige;
- atypisches, nicht erklärbares Verhalten (z. B. aufgrund eines bestehenden Erpressungsverhältnisses bzw. schlechten Gewissens); aufkommende Verschlossenheit; plötzliche Veränderungen im Verhalten gegenüber Kollegen und Vorgesetzten;
- abnehmende Identifizierung mit dem Dienstherrn oder den Aufgaben;
- soziale Probleme (Alkohol-, Drogen- oder Spielsucht u. ä.);
- Prahlern mit Kontakten im dienstlichen und privaten Bereich;
- Vergünstigungen von Dritten (Sonderkonditionen beim Einkauf, Freihalten in Restaurants, Einladungen zu privaten oder geschäftlichen Veranstaltungen von Verwaltungskunden);
- auffällende Großzügigkeit von Unternehmen (z. B. Sponsoring).

b) Alarmindikatoren

Außer diesen eher neutralen gibt es auch solche Indikatoren, die nach den Erfahrungen des BKA charakteristisch für die Verwaltungskorruption sind und deshalb als „Alarmindikatoren“ eingestuft werden müssen.

Dienststelleninterne Indikatoren:

- Umgehen oder „Übersehen“ von Vorschriften; Häufung „kleiner Unregelmäßigkeiten“; Abweichungen zwischen tatsächlichem Vorgangsablauf und späterer Dokumentation;
- ungewöhnliche Entscheidungen ohne nachvollziehbare Begründung;
- unterschiedliche Bewertungen und Entscheidungen bei Vorgängen mit gleichem Sachverhalt und verschiedenen Antragstellern; Mißbrauch von Ermessensspielräumen;

*) Vgl. BKA Forschungsreihe „Korruption – hinnehmen oder handeln?“ S. 151 – 160; Wiesbaden 1995.

- Erteilung von Genehmigungen (z. B. mit Befreiung von Auflagen) unter Umgehung anderer zuständiger Stellen;
- Verheimlichen von Vorgängen;
- auffallend kurze Bearbeitungszeiten bei einzelnen begünstigenden Entscheidungen;
- Parteinahme für einen bestimmten Antragsteller oder Bieter; wiederholte Bevorzugung;
- Verharmlosung des Sparsamkeitsprinzips;
- Versuche der Beeinflussung von Entscheidungen bei Aufgaben, die nicht zum eigenen Zuständigkeitsbereich gehören und bei denen Drittinteressen von Bedeutung sind;
- stillschweigende Duldung von Fehlverhalten, insbesondere bei rechtswidrigem Verhalten;
- fehlende Vorgangskontrolle dort, wo sie besonders notwendig wäre;
- Ausbleiben von Reaktionen auf Verdachtsmomente oder Vorkommnisse.

Indikatoren im Bereich der Außenkontakte:

- Auffallend entgegenkommende Behandlung von Antragstellern;
- Bevorzugung beschränkter Ausschreibungen oder freihändiger Vergaben; auch Splitten von Aufträgen, um freihändige Vergaben zu ermöglichen; Vermeiden des Einholens von Vergleichsangeboten;
- Erhebliche bzw. wiederholte Überschreitung der vorgesehenen Auftragswerte;
- Beschaffungen zum marktunüblichen Preis; unsinnige Anschaffungen; Abschluß langfristiger Verträge ohne transparenten Wettbewerb mit für die Dienststelle ungünstigen Konditionen;
- Auffallend häufige „Rechenfehler“, Nachbesserungen in Leistungsverzeichnissen;
- Eingänge in Vergabesachen ohne Eingangsstempel (Eingang „über die persönliche Schiene“);
- Aufwendige Nachtragsarbeiten;
- Nebentätigkeiten von Beschäftigten oder Tätigkeit ihrer Angehörigen für Firmen, die gleichzeitig Auftragnehmer oder Antragsteller der öffentlichen Verwaltung sind;
- „kumpelhafter“ Umgangston oder auffallende Nachgiebigkeit bei Verhandlungen mit Unternehmern;
- Ausspielen von (vermeintlichen) Machtpositionen durch Unternehmer;
- häufige „Dienstreisen“ zu bestimmten Firmen (auffallend insbesondere dann, wenn eigentlich nicht erforderliche Übernachtungen anfallen);
- „permanente Firmenbesuche“ von Unternehmen in der Dienststelle (bei einem bestimmten Entscheidungsträger oder Sachbearbeiter) und Vorsprache bestimmter Unternehmen nur dann, wenn „ihr“ Dienststellenangehöriger anwesend ist;
- Ausbleiben von Konflikten mit Unternehmern bzw. Antragstellern dort, wo sie üblicherweise vorkommen.

Nach der Forschungsarbeit des BKA macht die Liste dieser Indikatoren deutlich, daß die Merkmale insbesondere dann von Interesse sein können, wenn sich etwas außerhalb der üblichen Norm bewegt („unerklärlich“,

„nicht nachvollziehbar“, „sich plötzlich verändernd“, „auffallend“). Als häufiges und hervorstechendes Warnsignal hebt es den typischerweise aufwendigen bzw. ungewöhnlich hohen Lebensstandard von Beschäftigten mit „Nebenverdiensten“ heraus, wozu auch das Vorzeigen entsprechender Statussymbole gehört. Understatement sei in diesen Täterkreisen weniger zu erwarten.

Als Warnsignale bezeichnen die vom BKA befragten Experten ferner Andeutungen im Kollegenkreis, Gerüchte von außen sowie anonyme Hinweise (z. B. von benachteiligten und dadurch in finanzielle Schwierigkeiten geratenen Unternehmern). Diese Signale würden noch deutlicher, wenn sie sich häufen und auf bestimmte Personen oder Aufgabenbereiche konzentrieren. Allerdings sei eine ständige Gewichtung und Analyse der „Gerüchteküche“ unabdingbar, um Mißbrauch auszuschließen. Andererseits haben anonyme Hinweise vielfach den Anlaß zu Ermittlungen gegeben, durch die dann tatsächlich Korruption aufgedeckt wurde.

2. Verdacht

Bei konkreten und nachvollziehbaren Anhaltspunkten für einen Korruptionsverdacht müssen Sie sich unverzüglich mit dem Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge beraten und die Personalverwaltung bzw. Behördenleitung informieren. Evtl. aber erfordern die Umstände auch, daß Sie selbst sofort geeignete Maßnahmen gegen eine Verschleierung ergreifen. Infrage kommen z. B.

- der Entzug bestimmter laufender oder abgeschlossener Vorgänge,
- das Verbot des Zugangs zu Akten,
- die Sicherung des Arbeitsraumes, der Aufzeichnungen mit dienstlichem Bezug oder der Arbeitsmittel (z. B. Computer und Disketten o. ä.).

Das Maß und der Umfang der gebotenen Maßnahmen kann sich nur nach den Umständen des Einzelfalles richten.

Bedenken Sie, daß Korruption kein „Kavaliersdelikt“ und Vertuschen auch Ihrem Ansehen schädlich ist.

Bei Verletzung Ihrer Pflichten können Sie sich eines Dienstvergehens schuldig und nach § 357 StGB strafbar machen.

Empfehlung zu Nr. 14 der RL

Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung

Nach Nr. 14 der RL ist die Vergabe öffentlicher Aufträge regelmäßig auf unzulässige Einflußfaktoren zu kontrollieren. Diese Kontrolle wird erheblich erleichtert, wenn – statt der einzelnen Vergabeakten – Aufzeichnungen geprüft werden können, die die wesentlichen Elemente einer Vergabe nach einem einheitlichen Schema wiedergeben. Die Dienststellen entscheiden, ob und bei welchen Auftragsarten und Auftragswerten sie solche Aufzeichnungen führen und ob sie einen Erhebungsbogen nach dem beigefügten **Muster** – ggf. in geänderter Form – verwenden.

Muster

Aufzeichnungen über Beschaffungen

1. Auftragsdatum _____
2. Auftragsgegenstand: _____
3. Geschätzter Preis _____ DM*
4. Vereinbarter Preis (Auftragswert z.Zt. des Zuschlags) _____ DM*
5. Höhe der tatsächlichen Zahlungen nach Abnahme der Leistung _____ DM*
6. Auftragnehmer _____
7. Namen der bei diesem Auftrag für den Auftragnehmer handelnden Personen

8. Art des Vergabeverfahrens Öffentliche Ausschreibung Beschränkte Ausschreibung Freihändige Vergabe Offenes Nichtoffenes Verhandlungsverfahren
9. Wer ist Bedarfsträger/Nutznieser der Lieferung bzw. Leistung ?

- 10.a) Wer hat die Leistungsbeschreibung erstellt?

- 10.b) Wurden dafür Planungs- oder Ausschreibungshilfen in Anspruch genommen? Nein
 Ja Von wem? _____
11. Waren in der Leistungsbeschreibung (für das Gesamtprodukt oder für einzelne Komponenten) bestimmte Firmenerzeugnisse vorgeschrieben? Nein
 Ja Welche? Gründe? _____
12. Wer hat die Angebote ausgewertet?

13. Wer hat den Zuschlag erteilt?

14. Wer hat ggf. die produktionsbegleitende Aufsicht wahrgenommen?

15. Wer hat die Leistung abgenommen?

16. Wurde die Leistung mängelfrei abgenommen? Ja
 Nein Umfang der Nachbesserungen _____
17. Wann wurde geliefert? _____
18. Wann wurde gezahlt? _____
19. Welche Bediensteten haben im Zusammenhang mit der Beschaffung Reisen unternommen?

- 20.a) Wurden im Zusammenhang mit diesem Auftrag an denselben Auftragnehmer vorhergehende Aufträge erteilt?
 Ja Welche? Gründe? _____
- 20.b) Wurden im Zusammenhang mit dem Auftrag an denselben Auftragnehmer später weitere Aufträge (z.B. Nachtragsaufträge) erteilt? Nein
 Ja Welche? Gründe? _____

* einschließlich USt.

Empfehlung zu Nr. 17 der RL**Verpflichtung von Auftragnehmern nach dem Verpflichtungsgesetz****Muster****Niederschrift über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen gemäß § 1 Abs. 1 Verpflichtungsgesetz**

Herr / Frau

Auftragnehmer

ist gemäß § 1 Abs. 1 des Verpflichtungsgesetzes (BGBl. 1974 I S. 469, 547)

von

Herrn / Frau

Auftraggeber

auf die gewissenhafte Erfüllung seiner / ihrer Obliegenheiten verpflichtet worden.

Er / Sie ist auf die strafrechtlichen Folgen einer Pflichtverletzung hingewiesen worden.

Er / Sie hat einen Abdruck dieser Niederschrift und den „Verhaltenskodex gegen Korruption“ mit Anhängen erhalten.

Datum:

Ort:

(Unterschrift Verpflichtender/e)

(Unterschrift Verpflichteter/e)

Empfehlung zu Nr. 18 der RL**Sponsoring**

Beim Sponsoring tragen Private durch Sach- oder Geldleistungen oder durch personelle Unterstützung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bei, z. B. durch Bereitstellung von

- Fahrzeugen (evtl. mit Fahrer) und sonstigen Mitteln bei der Ausrichtung von Konferenzen,
- Materialien für Informationsveranstaltungen,
- sächlichen Mitteln bei Gemeinschaftsveranstaltungen.

Die öffentliche Verwaltung darf sich nicht unbeschränkt dem Sponsoring öffnen, andererseits kann Sponsoring in geeigneten Fällen zur Erreichung von Verwaltungszielen beitragen. Allgemein gültige Regelungen hierfür sind noch nicht aufgestellt. Bei der Entscheidung über die Annahme von Sponsorleistungen sind daher folgende vorläufige Leitlinien zu beachten:

- Sponsoring muß gegenüber der Öffentlichkeit bekanntgemacht werden. Eine vollständige Transparenz des Umfangs, der Art von Sponsoring und der Sponsoren ist zur Vermeidung eines Anscheins der Befangenheit der öffentlichen Hand unentbehrlich.
- Das Ansehen des Staates in der Öffentlichkeit darf keinen Schaden nehmen.

- Es darf nicht der Eindruck entstehen, die Dienststellen oder ihre Beschäftigten ließen sich bei ihren Aufgaben oder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge von den Interessen des Sponsors leiten.
- Liegen mehrere Angebote für Sponsoring vor, ist auf Neutralität zu achten.
- Grundsätzlich sollen nur Sachleistungen angenommen werden.
- Sollen die Sponsorleistungen einem bestimmten oder einer konkreten Mehrzahl von Beschäftigten zugute kommen, ist das Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken zu beachten, wenn ein Bezug zum Amt besteht.

Ergänzend ist auf folgendes hinzuweisen:

- Wenn das Parlament für einen bestimmten Zweck nur begrenzte Ausgaben zulassen wollte, darf dieser Wille nicht durch Sponsoring unterlaufen werden.
- Im Zusammenhang mit Sponsoring anfallende Zusatzausgaben aus Haushaltsmitteln (z. B. Wartungskosten für Kfz) sind grundsätzlich ausgeschlossen, es sei denn, das Parlament bringt zum Ausdruck, daß es diese billigt.
- Der Sponsor kann seine Leistungen als Betriebsausgaben steuerlich absetzen; letztlich finanzieren damit alle staatlichen Ebenen über Steuermindereinnahmen die gesponserten Leistungen mit.

In diesem Rahmen muß jedes Ressort eigenverantwortlich entscheiden, ob Sponsoring im Einzelfall vertretbar ist.