

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Hofmann (Volkach), Dr. Ingomar Hauchler, Hermann Bachmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 13/10248 –**

Administrative Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption

Die SPD hat immer betont, daß das Schwerpunkt bei der Korruptionsbekämpfung auf der Prävention liegen soll. Diese Überzeugung wird durch die OECD-Konvention zur Bekämpfung der internationalen Korruption, die am 21. November 1997 auch von der Bundesregierung unterzeichnet wurde, bekräftigt. Die vorgelegten Fragen beziehen sich vornehmlich auf den Maßnahmenkatalog des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Justiz zur Korruptionsbekämpfung, der der Öffentlichkeit am 20. März 1996, also vor zwei Jahren, vorgestellt wurde. Wir halten diesen Zeitraum für mehr als ausreichend, um diese Maßnahmen, die unterhalb des gesetzlichen Regelungsbedarfs liegen, auch umzusetzen.

Vorbemerkung

Bei der Diskussion über Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption ist zu beachten, daß die deutsche Verwaltung ganz überwiegend integer ist. Die allermeisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfüllen ihre dienstlichen Aufgaben mit großem Pflichtbewußtsein und hohem persönlichen Einsatz. Um die immer wieder unter Beweis gestellte Leistungskraft des deutschen öffentlichen Dienstes und sein Ansehen zu erhalten, muß jedoch allen Anfängen von Korruption energisch und mit den geeigneten Maßnahmen entgegengetreten werden.

Der Maßnahmenkatalog der Bundesministerien des Innern und der Justiz sieht ein Bündel von präventiven und repressiven Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung vor. Die Bundesregierung hat die gesetzgeberische und verwaltungsmäßige Umsetzung

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 15. April 1998 übermittelt.

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

dieser Maßnahmen mit dem der besonderen Bedeutung der Korruptionsbekämpfung angemessenen Nachdruck betrieben.

Die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen sind 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 worden.

Mit dem am 1. Juli 1997 in Kraft getretenen Dienstrechtsreformgesetz ist die Bundesdisziplinarordnung in der Weise geändert worden, daß bei jedem nicht ausgeräumten Verdacht eines Verstoßes gegen das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken zwingend ein förmliches Disziplinarverfahren einzuleiten ist. Dem Dienstvorgesetzten ist damit in diesen Fällen die Möglichkeit genommen worden, das Verfahren einzustellen oder durch Erlaß einer Disziplinarverfügung zu beenden.

Mit dem am 20. August 1997 in Kraft getretenen Gesetz zur Bekämpfung der Korruption ist durch eine Erweiterung und Verschärfung der einschlägigen Strafvorschriften vor allem die generalpräventive Wirkung des Strafrechts gegen eine korruptive Einflußnahme auf Angehörige des öffentlichen Dienstes erhöht worden. U. a. erfaßt das Gesetz daneben auch die praxisrelevanten Fälle der Begünstigung Dritter durch unerlaubte Vorteile und das sog. „Anfüttern“ von Amtsträgern.

Mit dem am 18. September 1997 in Kraft getretenen Zweiten Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz ist die Ausübung von Nebentätigkeiten eingeschränkt und stärkeren Kontrollen unterworfen worden. Die Neuregelungen tragen vor allem den Interessen des Dienstherrn und der Allgemeinheit an dem ganzen Einsatz des Beamten für seinen Beruf und daran, daß der Beamte sein Amt pflichtgemäß, unparteiisch sowie unbefangen wahrnimmt und schon den Anschein möglicher Interessen- und Loyalitätskonflikten durch eine Zweitbeschäftigung vermeidet, noch besser Rechnung. Mit der Neuregelung des Nebentätigkeitsrechts wird das Vertrauen der Bürger in die Integrität des Staates und seiner Beschäftigten weiter gestärkt.

Auch das von den Ausschüssen des Deutschen Bundestages bereits beschlossene Vergaberechtsänderungsgesetz (VgRÄG) wird einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der Korruption leisten. Es führt zu mehr Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und stärkt die Rechtsstellung der Bieter. Insbesondere die gerichtliche Nachprüfbarkeit sorgt für eine genauere Einhaltung der Vergaberegeln.

Gleichzeitig mit den Gesetzgebungsverfahren haben die Bundesressorts in eigener Verantwortung eine ganze Reihe von administrativen Maßnahmen zur Vorbeugung gegen Korruption in den Dienststellen der Bundesverwaltung verwirklicht (vgl. die

Antworten auf die Einzelfragen). Nach Inkrafttreten der o. g. drei Gesetze hat zudem das Bundesministerium des Innern den Entwurf einer „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ den Obersten Bundesbehörden zur Abstimmung übersandt. Mit dieser Richtlinie sollen alle administrativen Vorsorgemaßnahmen gebündelt und formalisiert werden. Das Einvernehmen über die Richtlinie ist noch im April 1998 zu erwarten. Nach Unterrichtung der Länder mit dem Ziel eines möglichst einheitlichen Vorgehens bei der Korruptionsprävention soll der Richtlinienentwurf dem Bundeskabinett für eine Beschußfassung im Frühsommer vorgelegt werden.

Auf der Grundlage der Richtlinie werden die Bundesressorts die bereits getroffenen Maßnahmen prüfen und in eigener Verantwortung alle Dienststellen des Bundes verpflichten, etwa noch erforderliche und den Einzumständen entsprechende Präventivmaßnahmen zu ergreifen. Da die grundlegenden Pflichten gesetzlich geregelt sind, werden dabei Kontroll- und Sicherungsmaßnahmen zur Beachtung dieser Pflichten sowie die Stärkung des Problembewußtseins für korrupte Verhaltensweisen und des Pflichtbewußtseins der Beschäftigten, ihre weitere Sensibilisierung, im Vordergrund stehen.

1. Durch welche organisatorischen Maßnahmen, sowohl bei der Struktur in den Ministerien wie in den nachgeordneten Behörden als auch bei den Verfahren, sind korruptionshemmende Arbeitsabläufe geschaffen worden?

Im Vorgriff auf die „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ (vgl. Vorbemerkung) sind von den Bundesministerien für die Dienststellen ihres Verantwortungsbereiches bereits jetzt entsprechende organisatorische Maßnahmen eingeleitet worden oder in Vorbereitung.

Beispielsweise hat ein Ressort eine „Innenprüfung“ eingerichtet, die den gesamten Geschäftsbereich umfaßt und Einzelfall- sowie Systemprüfungen mit dem Ziel der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Aufgabendurchführung insbesondere in sensiblen Bereichen leistet.

Das Inkrafttreten der genannten Richtlinie wird zu weiteren Prüfungen und Maßnahmen führen.

2. Werden in der Bundesverwaltung Planung, Vergabe und Abrechnung der öffentlichen Aufträge getrennt durchgeführt, und ggf. seit wann?

Diese grundsätzliche Trennung ist bei einer Reihe von Ressorts bereits jetzt verwirklicht. Die Richtlinie (vgl. Vorbemerkung) wird die grundsätzliche Pflicht zur Trennung von Bedarfsbeschreibung und Vergabeverfahren bekräftigen.

3. Wie wird sichergestellt, daß die vergaberechtlichen Vorschriften, insbesondere die Verdingungsordnungen und die haushaltrechtlichen Vorschriften, eingehalten werden?

Die in der öffentlichen Verwaltung eingeführten Kontroll- und Prüfinstrumente (z. B. der Bundesrechnungshof oder die Beauftragten für den Haushalt, aber ebenso die Dienst- und Fachaufsicht) stellen die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften sicher. Soweit bereits Organisationseinheiten mit Aufgaben der Innenrevision beauftragt sind, haben sie ebenfalls auf die Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften zu achten und hinzuwirken. Die genannte Richtlinie hat zum Ziel, die Sensibilität für die Bedeutung der Vergabevorschriften auch für die Korruptionsprävention zu erhöhen.

4. Ist die öffentliche Ausschreibung bei jeder Vergabe die Regel, ggf. in welchem Umfang wird von ihr abgewichen?

Nach den geltenden Vergaberegeln VOB und VOL hat die Öffentliche Ausschreibung bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen durch öffentliche Auftraggeber Vorrang, soweit es sich nicht um sog. privatrechtlich organisierte Versorgungsunternehmen handelt. Für freiberufliche Leistungen oberhalb des EG-Schwellenwertes von 200 000 ECU ist grundsätzlich das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Vergabebekanntmachung anzuwenden. Dadurch wird ebenfalls Transparenz erreicht.

Konkrete Ausnahmetatbestände für die Beschränkte Ausschreibung und die Freihändige Vergabe sind in der VOL und der VOB erschöpfend beschrieben (§ 3 Nr. 3 und 4 VOL/A und VOB/A).

Über das Vorliegen dieser Ausnahmetatbestände entscheiden die öffentlichen Auftraggeber in jedem Einzelfall selbst.

Der Bundesregierung stehen keine konkreten Zahlen über den Umfang der Abweichungen von der öffentlichen Ausschreibung zur Verfügung.

5. Haben öffentliche Beschaffungsstellen das Abweichen von der öffentlichen Ausschreibung aktenkundig zu machen und ggf. zu begründen?

Die öffentlichen Auftraggeber haben nach den Bestimmungen von der VOL, VOB und VOF die Gründe für das Abweichen von der öffentlichen Ausschreibung in jedem Einzelfall aktenkundig zu machen (§§ 3, 3a VOB/A und VOL/A sowie § 18 VOF).

Darüber hinaus ist bestimmt, daß über die Vergabe stets ein Vermerk zu fertigen ist, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthalten muß (§ 30 VOL/A und VOB/A).

6. Ist bei anderen Vergabearten, wie z. B. bei der Beschränkten Ausschreibung oder bei der Freihändigen Vergabe, dies gesondert zu begründen?

Beschränkte Ausschreibung und Freihändige Vergabe sind als Abweichungen vom Prinzip ebenfalls gesondert zu begründen (siehe Beantwortung zu Frage 5).

Die Ausnahmetatbestände für die Freihändige Vergabe sind erschöpfend in der VOL und der VOB aufgeführt (§ 3 Nr. 4 VOL/A und VOB/A). Der jeweilige Sachverhalt muß auf sie zutreffen.

Im übrigen gelten auch hier die gleichen Anforderungen an den Vergabevermerk, wie in der Antwort zu Frage 5 dargestellt.

Nach dem o. g. Richtlinienentwurf ist eine stärkere Kontrolle zur Einhaltung dieser Regeln vorgesehen. In einigen Bereichen ist sie bereits eingeführt.

7. Werden Antikorruptionsklauseln bei den Vertragsabschlüssen aufgenommen, die für den Fall von korruptiven Verhaltensweisen einen in der Höhe angemessenen pauschalierten Schadensersatz durch den Auftragnehmer vorsehen?

Der Richtlinienentwurf sieht eine solche Regelung in geeigneten Fällen vor und berücksichtigt dabei unter bestimmten Voraussetzungen die Zahlung einer in der Höhe angemessenen Vertragsstrafe gemäß § 11 VOL/A und VOB/A durch den Auftragnehmer. In bestimmten Bereichen der Bundesverwaltung werden solche Klauseln seit Jahren in die Vertragsbedingungen aufgenommen.

Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird seit August 1997 eine Antikorruptionsklausel in die Protokolle der bilateralen entwicklungspolitischen Regierungsverhandlungen aufgenommen, die die bestehenden Schutzmechanismen auf Vertragsebene ergänzt.

8. In welchem Umfang wurde bei wichtigen Vergaben durch personelle und/oder organisatorische Maßnahmen die Anwendung des Mehr-Augen-Prinzips sichergestellt?

Auch soweit das Mehr-Augen-Prinzip nicht ohnehin durch die Trennung von Bedarfsbeschreibung und Vergabeverfahren sichergestellt ist, wird dieses Prinzip weithin praktiziert, und zwar sowohl bei der Vergabe von Bau- oder Dienstleistungen wie bei der Beschaffung von Waren. Für die Bundesregierung kann davon ausgegangen werden, daß insbesondere bei größeren Behörden schon aus organisatorischen Gründen dieses Prinzip Anwendung findet.

Zudem enthalten die VOL, VOB und VOF Regelungen, die das Mehr-Augen-Prinzip begünstigen.

So ist

- die Mitwirkung von Sachverständigen, die weder unmittelbar noch mittelbar an der betreffenden Vergabe beteiligt sein dürfen, zur Klärung rein fachlicher Fragen vorgesehen, wenn dies für zweckmäßig gehalten wird (§ 6 VOL/A und VOF, § 7 VOB), sowie
- das Anbringen des Eingangsvermerks auf dem ungeöffneten Umschlag des im Rahmen von Ausschreibungen eingereichten Angebotes durch einen an der Vergabe nicht Beteiligten möglich (§ 22 VOL/A).

9. Gibt es bereits das im Maßnahmenkatalog aus dem Jahre 1996 angekündigte Korruptionsregister, damit Firmen, die im Zusammenhang mit nationaler oder internationaler Korruption auffällig geworden sind, sich nicht ungehindert weiter am Wettbewerb um öffentliche Aufträge beteiligen können, und wie werden ggf. Ausschlußentscheidungen durch die betroffene Vergabestelle vorgenommen?

Die Bundesregierung erarbeitet zur Zeit einen „Beschluß 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“.

Der Beschluß-Entwurf befindet sich in der Ressortabstimmung. Geltendes Recht wird dadurch nicht verändert werden.

Nach den Bestimmungen der VOL, VOB und VOF können Ausschlußentscheidungen im Einzelfall vorgenommen werden.

Danach können bei Unzuverlässigkeit aufgrund schwerer Verfehlungen sowohl Bewerber von der Teilnahme am Wettbewerb (§ 7 VOL/A, § 8 VOB/A, § 11 VOF) als auch Angebote von der Wertung ausgeschlossen werden (§ 25 VOL/A und VOB/A). Dies geschieht zur Zeit in der eigenen Verantwortung der einzelnen Vergabestellen. Unzuverlässige Unternehmen sollen nach dem Beschlußentwurf künftig zusätzlich in einem „Korruptionsregister“ erfaßt werden, bei dem jede Vergabestelle vor Zuschlagsentscheidung nachzufragen hat.

10. Werden kontinuierliche Risikoanalysen bei korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten durchgeführt?

Der Richtlinienentwurf enthält die Maßnahme „Risikoanalyse für die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche“. Teilweise haben vorbereitende Abfragen begonnen, teilweise wird die Aufgabe der Innenrevision übertragen.

11. Gibt es zentrale Kontaktstellen, bei denen sich Bedienstete und Bürger informieren können?

Nach dem Richtlinienentwurf sind Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge zu bestellen. Im Vorgriff hierauf ist dies zum Teil

schon geschehen. Dabei werden dem Ansprechpartner z. B. folgende Aufgaben übertragen:

- Information und Beratung von Beschäftigten, Bürgern und Dienststellenleitungen, auch ohne Einhaltung des Dienstweges,
- Beratung der Dienststellenleitung sowie Beratung und Aufklärung der Bediensteten (z. B. durch Informationsveranstaltungen),
- Beobachtung von Korruptionsanzeichen,
- Erarbeitung von Vorschlägen 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).

12. Welche Organisationseinheiten sind in den Ministerien und den nachgeordneten Behörden mit der Innenrevision beauftragt worden, die stichprobenartige Prüfung von Vorgängen, die aktuell bearbeitet werden, sowie die Prüfung von bereits getroffenen Vergabe-, Zuwendungs- und Genehmigungsentscheidungen zur Aufgabe haben?

Nach dem Wegfall der Vorprüfungsstellen prüfen die Ressorts derzeit die Einrichtung des Aufgabengebietes „Innenrevision“ oder haben bereits eine entsprechende Organisationseinheit mit der Wahrnehmung dieser neuen Aufgabe betraut. Einer der Aufgabenschwerpunkte dieser Arbeitseinheiten werden konkrete Einzelmaßnahmen zur Korruptionsprävention und stichprobenartige Prüfungen von aktuellen und bereits bearbeiteten Vorgängen sein.

13. Wie werden die vorhandenen Instrumente der äußeren Revision genutzt, z. B. Kontrollen durch den Beauftragten, für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung?

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß er insbesondere durch die Reform der externen Finanzkontrolle zu Beginn dieses Jahres, noch effektiver prüfen und auf die Einhaltung aller die Korruption verhindernden Vorschriften hinwirken kann.

Zudem ist zu erwarten, daß die o. g. Richtlinie das Problembeußtsein in starkem Maß erhöht und zu einem effektiveren Zusammenspiel der Kräfte von äußerer und der neuen inneren Revision führt.

14. Was hat die Bundesregierung getan, um entsprechend der Ankündigung im Maßnahmenkatalog das Problembewußtsein der Bediensteten für korruptives Verhalten und ihre Widerstandsfähigkeit zu stärken
a) durch obligatorische Belehrungen bei der Ablegung des Dienstides bzw. bei der Verpflichtung?

- b) bei der Personalauswahl für korruptionsgefährdete Organisationseinheiten?
- c) im Rahmen der Aus- und Fortbildung?
- d) Sind regelmäßig Informationsveranstaltungen für die Beschäftigten durchgeführt worden?
- e) Ist das Rotationsprinzip in besonders gefährdeten Bereichen und deren Kontrollinstanzen durchgehend umgesetzt?
- f) Sind die Vorgesetzten und Behördenleiter über die Möglichkeiten im Hinblick auf Kontrollen und Aufsichtsfunktion geschult worden?
- g) Ist ihnen ein Leitfaden als konkrete Handlungshilfe angeboten worden, damit sie einzelfallbezogen und kompetent reagieren können?

In der Erkenntnis, daß insbesondere die Sensibilität aller Beschäftigten für Korruptionsgefahren ein starkes Bollwerk darstellt, sieht die o. g. Richtlinie einen „Verhaltenskodex gegen Korruption“ für alle Beschäftigten der Bundesverwaltung vor und ebenso einen Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleiter. Aber auch die anderen in der Frage aufgeführten Elemente der Korruptionsprävention sind nach der Richtlinie vorgesehen. Eine Reihe dieser Instrumente wird bereits in erheblichem Umfang eingesetzt; so werden z. B. regelmäßig Belehrungshinweise zum Verhalten im Verkehr mit der Wirtschaft veröffentlicht, die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung geht im Rahmen geeigneter Seminare zum Teil schwerpunktmäßig auf die Korruptionsprävention ein, in besonders gefährdeten Bereichen ist die Personalrotation als personalwirtschaftliches Instrument vorgesehen, soweit sie nicht ohnehin praktiziert wird.

15. Wie sind die dienstrechtlichen Vorschriften (u. a. § 70 BBG) bezüglich der Annahme von Belohnungen und Geschenken und des Nebentätigkeitsrechts (§ 42 BRRG, §§ 65, 66 BBG, § 11 BAT/BAT-O) innerdienstlich umgesetzt worden?

Mit Rundschreiben vom 3. September 1997 sind den Obersten Bundesbehörden umfängliche Einführungshinweise zu den mit dem Zweiten Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz am 18. September in Kraft getretenen Neuregelungen im Nebentätigkeitsrecht gegeben worden.

Durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption ist in der Gesetzesformulierung des § 70 des Bundesbeamten gesetzes (BBG) deutlicher als bisher klargestellt worden, daß das Verbot, Geschenke und Belohnungen anzunehmen, die Regel und eine Zustimmung zur Annahme nur in Ausnahmefällen möglich ist. Eine materielle Änderung ist dabei nicht erfolgt, so daß die geltenden Verwaltungsvorschriften weiter Anwendung finden können. Gleichwohl ist beabsichtigt, eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 70 BBG zu erlassen, um innerhalb der Bundesverwaltung ein einheitliches Verfahren sicherzustellen. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift bedarf nicht nur der vorherigen Ressortabstimmung, sondern auch der Beteiligung der Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften gemäß § 94 BBG. Zahlreiche Dienststellen haben ihren Beschäftigten durch interne Mitteilungen Hinweise zu diesen gesetzlichen Regelungen gegeben.