



Novellierung des Korruptionsbekämpfungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Transparency nimmt zu der vorgesehenen Novellierung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW wie folgt Stellung:

1. Die gesetzliche Regelung von Vergaberegister (§§ 3 – 11) und Korruptionsprävention (§§ 12 – 21) ist grundsätzlich begrüßenswert. Die Zusammenfassung in einem – demselben – Gesetz erschwert allerdings die Lesbarkeit und das Verständnis.
2. Zur Optimierung der Ziele des Vergaberegisters und zum Anschluss an die Fachdiskussion und Entwicklung seit 2004 sollten Möglichkeiten der Kooperation und Koordination mit anderen Bundesländern gesucht bzw. ausgebaut werden.
3. Der Katalog der gesetzlich geregelten Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung sollte überprüft und weiterentwickelt werden.
4. Es sollte klargestellt werden, ob und inwieweit auch die Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung auch für die landeseigenen und die kommunalen Einrichtungen und Unternehmen gelten.

ad 1)

Das Gesetz enthält zwei unterschiedliche Regelungsbereiche, nämlich zum einen die Einrichtung und Führung eines Vergaberegisters und zum anderen einzelne Maßnahmen der Korruptionsprävention. Grundsätzlich ist ausdrücklich zu begrüßen, dass neben der Etablierung eines Vergaberegisters durch den Gesetzgeber gleichzeitig die Möglichkeit genutzt worden ist, weitere Maßnahmen zur Korruptionsprävention auf gesetzlicher Ebene verbindlich zu regeln. Während der Geltungsbereich zum Vergaberegister öffentliche Stellen, Organe öffentlicher Körperschaften und Anstalten, öffentliche Unternehmen und Bewerber öffentlicher Aufträge erfasst, betreffen die Maßnahmen der Korruptionsprävention ausschließlich die Landes- und Kommunalverwaltungen.

ad 2)

Das Vergaberegister hat neben seiner großen generalpräventiven Bedeutung die Funktion, dass ein Bewerber bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrages aufgrund einer Eintragung im Vergaberegister wegen Unzuverlässigkeit begründet ausgeschlossen werden kann.

Soweit bekannt, sind die Meldungen der meldepflichtigen Personen und Stellen zur Informationsstelle nach wie vor im Vergleich mit anderen Korruptionsregistern auf Länderebene gering, die Eintragungen von Unternehmen in das Vergaberegister allenfalls zweistellig. Auf der anderen Seite sind die Anfragen an die Informationsstelle sehr hoch, aber die Auswirkungen aufgrund der geringen Anzahl von Eintragungen auf Vergabeverfahren somit selten relevant. Dieser Umstand kann darauf zurückzuführen sein, dass die gem. § 6 Abs. 1 zur Meldung Verpflichteten nicht hinreichend ihren gesetzlichen Pflichten nachkommen, wodurch die Effektivität des Vergaberegisters stark beeinträchtigt wird. Die Rechts- und Fachaufsicht sollte

angehalten werden, die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Pflichten stärker zu überwachen und zwingend auf die Einhaltung hinzuweisen. Erst wenn alle Verpflichteten ihren gesetzlichen Pflichten ordnungsgemäß nachkommen, kann gewährleistet werden, dass anschließend die vor einer Zuschlagsentscheidung zwingend abzufragenden Informationen aus dem Vergaberegister berücksichtigt und damit in die Vergabeentscheidung einfließen können.

Andere Bundesländer verfügen ebenfalls über Erkenntnisse und Erfahrungen mit ähnlich ausgestalteten Registern, die genutzt werden sollten. Berlin hat beispielsweise seit 2006 ein Korruptionsregister, in dem mittlerweile etwa 2.000 Unternehmen registriert sind. Auch Bremen verfügt seit Juni 2011 über ein eigenes Korruptionsregistergesetz. Hamburg und Schleswig-Holstein haben ein gemeinsames Korruptionsregistergesetz erarbeitet, das noch in diesem Jahr in den Parlamenten beschlossen werden soll. Fünf weitere Bundesländer - Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz - haben Korruptionsregister auf Erlassebene eingeführt.

Nach Auffassung von Transparency ist ein auf Bundesebene eingeführtes Register erforderlich, um der Korruption im Bereich des Vergabewesens effektiv begegnen zu können. Korruptionsregister auf Landesebene werden bis zur Umsetzung einer Bundeslösung begrüßt, sollten aber nicht als Dauerlösung verstanden werden. Bis zur Errichtung eines Korruptionsregisters auf Bundesebene ist insoweit eine verstärkte Kooperation und Koordination der Bundesländer untereinander (siehe Hamburg und Schleswig-Holstein) notwendig und empfehlenswert.

ad 3)

Obwohl sich die Diskussion um die Korruptionsprävention im öffentlichen Dienst seit 2004 weiter entwickelt hat, werden im Rahmen der Novellierung nur einige redaktionelle und strukturelle Korrekturen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes vorgenommen. Weitere und ergänzende Regelungen der Korruptionsprävention finden sich im Runderlass des Innenministeriums „Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ vom 26.4.2005, der aber nach Ziffer 1.1 nicht für die Gemeinden und Gemeindeverbände und den ihnen zuzuordnenden Bereich gilt; insoweit wird in Ziffer 5 lediglich eine Anwendungsempfehlung ausgesprochen. Der Erlass wird ebenfalls einer Überprüfung zu unterziehen sein, um für den Bereich der Landesbehörden das Regelwerk zu modernisieren. Bei dieser Gelegenheit sollte die Einführung von Verhaltenskodizes im Bereich der Landesbehörden ausdrücklich vorgesehen werden. Insbesondere der in der Praxis zahlreicher Städte und Gemeinden bewährte Verhaltenskodex sollte der kommunalen Ebene ausdrücklich zur Einführung empfohlen werden.

Eine zentrale Bedeutung in der Korruptionsprävention kommt der Festlegung der „korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche“, einer eventuellen Risikoanalyse und den nachfolgenden personellen und organisatorischen Maßnahmen zu. Die bisherige Verortung der „korruptionsgefährdeten Bereiche“ wird zu Recht korrigiert, da diese Maßnahme in einem sachlichen Zusammenhang mit den Folgemaßnahmen Vieraugenprinzip und Rotation steht. Allerdings wird nunmehr zwischen „korruptionsgefährdeten“ und „besonders korruptionsgefährdeten“ Arbeitsgebieten“ unterschieden. Die Rotation (§ 21) ist nur noch den besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereichen vorbehalten, ohne dass das Wesen der

Besonderheit näher definiert wird. Das Vieraugenprinzip (§ 20) soll nicht mehr nur für Vergaben gelten, eine Anpassung an das Verfahren des Bundes und der anderen Bundesländer.

Auch der Runderlass „Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ von 2005 enthält keine konkreteren Kriterien für die Festlegungen der korruptionsgefährdeten und der besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sowie zu Risikoanalyse und Gefährdungsatlas. Insoweit sind die Verwaltungsrichtlinien der anderen Bundesländer und des Bundes vollständiger und anwendbarer, sie werden zum Teil fortlaufend aktualisiert und präzisiert.

Sensibilisierung der Beschäftigten sowie Aus- und Fortbildung werden nicht im Korruptionsbekämpfungsgesetz, sondern lediglich im Runderlass als Maßnahme für die Beschäftigten der Landesverwaltung behandelt. Ein im Bund und in anderen Bundesländern üblicher Verhaltenskodex für die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung besteht nicht. Ebenfalls weist nur der Erlass auf weitere Regelungen wie das dienstrechtliche bzw. arbeitsrechtliche Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken und das Recht der Nebentätigkeiten hin. Dabei sollte nicht nur, wie in Ziffer 2.7 geregelt, in den korruptionsgefährdeten Bereichen ein besonderes Augenmerk auf diese Vorschriften gerichtet werden. Die Verbote gelten generell und uneingeschränkt und setzen nicht voraus, dass die Behördenleitung zuvor eventuell einen korruptionsgefährdeten Bereich festgelegt hat.

Das passive Sponsoring, bei dem Private dem Land eine Zuwendung zukommen lassen, wird ebenfalls nur in dem Runderlass, insoweit geändert durch Runderlass vom 9.7.2009 behandelt. Die Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz haben das Sponsoring von Kommunen sogar ausdrücklich in die Gemeindeordnung aufgenommen. Das aktive Sponsoring von öffentlichen Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts wird überhaupt nicht erwähnt.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Anzeige-, Unterrichtungspflichten gegenüber den Strafverfolgungsbehörden (§ 12) in NRW auch künftig durch Gesetz geregelt werden, Bund und andere Bundesländer begründen eine entsprechende Pflicht lediglich auf dem Erlasswege. Der Vorteil der gesetzlichen Regelung liegt darin, dass damit u.a. auch die Leiter kommunaler Stellen direkt erfasst werden. Diese Anzeige- und Unterrichtungspflicht hat sich zudem in der Vergangenheit als wichtiges Instrument zur Aufdeckung von rechtswidrigem Verhalten bewährt. Es gilt damit als vorbildlich im Vergleich zwischen NRW und anderen Regelungen auf Landesebene.

Ein Wegfall der Anzeigepflicht für die Vergabe von Aufträgen und Vermögensveräußerungen (bisher § 16) ist vertretbar, da – wie auch der Landesrechnungshof in seinem Bericht 2009 festgestellt hat – diesem Instrument kein wesentlicher Erfolg in der Korruptionsvermeidung beschieden ist. Verwaltungsaufwand, der keinen Effekt hat, sollte in der Tat vermieden werden.

Die Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten (nunmehr §§ 16-18) gesetzlich zu regeln, wird ebenfalls ausdrücklich begrüßt. Optimierungspotenzial besteht lediglich dahingehend, die Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten von Mitgliedern der Kommunalvertretung und des Hauptverwaltungsbeamten/der Hauptverwaltungsbeamtin unmittelbar in die Gemeindeordnung aufzunehmen.

Nach § 19 Abs. 2 neu sind die Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Dieser neue Grundsatz macht Prävention in Nordrhein-Westfalen weitgehend beliebig, da Leiterinnen und Leiter in eigener Zuständigkeit die jeweilige Korruptionslage beurteilen und entscheiden, ob und welche sie Maßnahmen sie eventuell ergreifen.

Es wird empfohlen, dass das Land die Novellierung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zum Anlass nimmt, Maßnahmen der Vorbeugung, die heute eigentlich Standard sind, aufzugreifen. Der Gesetzgeber sollte die Gelegenheit nutzen, sich mit den neueren Instrumenten der Korruptionsprävention auseinander zu setzen. Aus der Sicht von Transparency sind wichtige ergänzende Maßnahmen im Sinne eines Integritätsnetzwerks:

- Bestimmung einer zuständigen Stelle für Korruptionsprävention. Erforderlich ist eine mit Kompetenz für andere obere Landesbehörden ausgestattete Stelle, sowie die Verknüpfung mit der Kommunalaufsicht und den Landesunternehmen.
- Die im MIK vorhandene Innenrevision mit korruptionspräventiver Zielsetzung ist ein erster Schritt.
- Transparenz von Verwaltungsabläufen, Dokumentationspflichten
- Bestellung eines Ansprechpartners für Antikorruption. Aus der Sicht von Transparency Deutschland kann das Fachdezernat für Korruption und Umweltkriminalität beim LKA NRW diese Aufgabe nicht erfüllen.
- Bestellung einer externen Ombudsperson oder eines Vertrauensanwalts
- Einführung eines internen Hinweisgebersystems. Aus der Sicht von Transparency Deutschland stellt die Hotline des LKA NRW 0800-5677878 eine gute Adresse dar, die jedoch den Standards für ein internes Hinweisgebersystem nicht Rechnung trägt
- Schutz von internen Hinweisgebern
- Open Data zur Korruptionsprävention (vgl. Initiative „NRW blickt durch“)
- Lobbyistenregister, legislativer Fußabdruck
- Public Corporate Governance - nordrhein-westfälische Großstädte wie Duisburg, Essen, Köln, aber auch kleinere Städte wie Wesel verfügen über einen Public Corporate Governance Kodex. Transparency Deutschland empfiehlt einen solchen auf für die Landesunternehmen.
- Richtlinien zum aktiven Sponsoring
- Compliance öffentlicher Einrichtungen und Unternehmen

Soweit in NRW noch nicht realisiert, empfiehlt Transparency Deutschland dringend Maßnahmen zur Ergänzung der vorhandenen Instrumente. NRW befindet sich mit der vorgesehenen Novellierung noch auf dem Diskussionsstand von 2004. Die bislang vorgesehenen Änderungen bewirken weder Ausbau noch Fortschreibung der Korruptionsprävention, vielmehr werden einige Maßnahmen der Prävention sogar eingeschränkt oder relativiert. Die Verwaltungsvorschriften anderer Bundesländer und des Bundes zur Korruptionsprävention sind vollständiger und wirkungsvoller.

Nicht beurteilen kann Transparency, ob und inwieweit die Behörden des Landes und der Kommunen tatsächlich die Bestimmungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes und des Runderlasses „Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ beachten. Insoweit haben der Landesrechtshof in seinem Bericht von 2009 und der Evaluierungsbericht des Innenministeriums, dem Landtag mit

Schreiben vom 9.12.2008 zugegangen, erhebliche Defizite im Gesetzesvollzug festgestellt. Die Landesregierung hat im Jahre 2006 einen letzten Bericht zur Korruptionsprävention erarbeitet und damit die Berichterstattung an den Landtag (vgl. Entschließung „Korruption effektiv verhindern-präventive Maßnahmen verstärken“ vom 3.11.1999) eingestellt. Selbst zu den obersten Landesbehörden und den sonstigen Stellen der Verwaltung im Land liegen offensichtlich keine verlässlichen Daten und Erkenntnisse vor, die auch Transparency zugänglich wären.

ad 4)

Land und Kommunen bedienen sich bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben auch öffentlicher Einrichtungen und Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform. Für sie gelten grundsätzlich - auch nach internationalen Konventionen - die gleichen Standards der Korruptionsprävention wie für die Kernverwaltungen. Aus dem Wortlaut der Vorschriften des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zur Vorbeugung ist nicht eindeutig zu erkennen, ob und wie diese Einrichtungen und Unternehmen gesetzlich zu Maßnahmen der Prävention wie Festlegung von „korruptionsgefährdeten Bereichen“, Mehraugenprinzip und Rotation verpflichtet werden. Auch ergibt sich offensichtlich aus dem Runderlass von 2005 keine Verpflichtung für die kommunalen Unternehmen des privaten Rechts, die sonstigen Maßnahmen der Prävention zumindest sinngemäß zu beachten. Transparency empfiehlt die Klarstellung in Text und Begründung.

Dr. Helmut Brocke/Gabriele C. Klug/Dr. Christian Lantermann/Ulrike Löhr/Dr. Gisela Rüß

13. Mai 2013