

BUNDESRECHNUNGSHOF



HINWEISE und EMPFEHLUNGEN

zur

Korruptionsbekämpfung im Straßenbau

⇒ Auffälligkeiten

⇒ Gefahren

⇒ Maßnahmen

Frankfurt am Main, 12.11.1998

Az.: V 3 - 1998-0011

Inhaltsverzeichnis

	Seite
0. Zusammenfassung	3
1. Vorbemerkung	4
2. Auftragsbereich	6
2.1 Kontakte zu Bietern	6
2.2 Kompetenzkonzentration	6
2.3 Häufige Auftragsvergabe an bestimmte Bieter	6
2.4 Verstöße gegen Bestimmungen	7
2.5 Besonderheiten der Auftragsvergabe	7
2.6 Beschränkte und Freihändige Vergaben	7
2.7 Ungewöhnliche Vorgaben	8
2.8 Bedarfspositionen	8
2.9 Nachtragshäufung	8
2.10 Auffällige Preise	9
2.11 Insiderinformationen	9
2.12 Rechenfehler	9
2.13 Nachlaßschreiben	10
2.14 Unabhängigkeit von Ingenieurbüros	10
2.15 Transparenz der Unterlagen	11
2.16 Doppelabrechnungen	11
2.17 Bürgschaften und Sicherheitsleistungen	11
2.18 Geschenke	12
3. Kontrollbereich	13
3.1 Dienst und Fachaufsicht	13
3.2 Kontrollsystem	13
3.3 Umgehen von Kontrollen	13
3.4 Unzureichende Kontrollstrukturen	14
3.5 Nichtbeachten von Prüfungsbeanstandungen	14
4. Personenbezogener Bereich	15
4.1 Arbeitnehmerverhältnis von Familienangehörigen	15
4.2 Nebentätigkeiten	15
4.3 Private Beziehungen	16
4.4 Aufwendiger Lebensstil	16
4.5 Unrechtsbewußtsein	16
4.6 Vereine und berufsständische Vereinigungen	17
5. Abschließende Hinweise	18

0. Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat sich im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit häufig mit der Korruption, ihren Erscheinungsfolgen, Auswirkungen und Möglichkeiten ihrer Verhinderung oder Bekämpfung, beschäftigt. Korruptionsdelikte sind Straftaten, die der Volkswirtschaft große finanzielle Schäden zufügen. Korruptionsverhinderung und -bekämpfung hat daher einen hohen Stellenwert.

Die vorliegenden Hinweisen und Empfehlungen beruhen auf den Ergebnissen verschiedener Prüfungen im Bereich des Bundesfernstraßenbaus. Dabei werden nicht nur, wie bereits in der vom Bundesrechnungshof veröffentlichten Indikatorenliste geschehen, Auffälligkeiten dargestellt, die auf das Vorliegen von Korruption hinweisen. Zusätzlich werden auch die Gefahren aufgezeigt, die sich aus den jeweiligen Situationen ergeben können. Anschließend gibt der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungserfahrung Anregungen und Empfehlungen, welche Maßnahmen ergriffen werden könnten und sollten.

Entsprechend den Bereichen, in denen Korruption üblicherweise auftritt, gliedert sich die Darstellung in den Auftragsbereich (Nr. 2), den Kontrollbereich (Nr. 3) und den personenbezogenen Bereich (Nr. 4) und stellt die hierfür jeweils typischen Erscheinungsformen dar.

Ziel der Hinweise und Empfehlungen ist, auch die bislang nur wenig mit der Problematik der Korruption vertrauten Vorgesetzten zu sensibilisieren und ihnen Mittel zur Verhinderung und Bekämpfung der Korruption an die Hand zu geben.

Die vorliegenden Hinweisen und Empfehlungen beschränken sich auf wesentliche Auffälligkeiten, Gefahren und Maßnahmen im Bereich des Bundesfernstraßenbaus und erheben keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit. Sie sollen dazu anregen, weitere Aspekte der Korruptionsverhinderung und -bekämpfung zu erkennen.

Darüber hinaus lassen sich die hier aufgezeigten Hinweise und Empfehlungen unmittelbar oder zumindest entsprechend auch auf anderen Bereichen der öffentlichen Haushalte übertragen. Überall, wo Aufträge vergeben, Beschaffungen ausgeführt und Leistungen erstellt werden, ist mit erhöhter Aufmerksamkeit den Anfängen der Korruption zu begegnen.

1. Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hat sich im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit häufig mit der Korruption, ihren Erscheinungsfolgen, Auswirkungen und Möglichkeiten ihrer Verhinderung oder Bekämpfung, beschäftigt. Dies geschah sowohl unmittelbar durch Prüfungen, die einen Korruptionsfall aufdeckten oder näher untersuchten, oder mittelbar dadurch, daß der Bundesrechnungshof anlässlich seiner Prüfungen Hinweise auf grundsätzliche Verfahrensmängel gab, durch die Korruption oder Manipulation ermöglicht oder gar begünstigt werden können. Dabei beziehen sich alle folgenden Ausführungen, die auf den Ergebnissen der verschiedenen Prüfungen beruhen, unmittelbar nur auf den Bundesfernstraßenbau, da nur dieser Gegenstand der betreffenden Erhebungen war. Sicherlich lassen sich jedoch viele Erkenntnisse, Hinweise und Empfehlungen auch auf andere Bereiche unmittelbar oder zumindest entsprechend übertragen.

Korruptionsdelikte fügen der Volkswirtschaft, im Bereich des Bundesfernstraßenbaus dem Straßenbauhaushalt der Bundesrepublik, große finanzielle Schäden zu. Außerdem führen sie zu einem erheblichen Vertrauensverlust in die Integrität des Öffentlichen Dienstes. Die Korruptionsverhinderung und -bekämpfung hat daher einen hohen Stellenwert.

Bei Korruptionsdelikten sind Straftaten mit einer sehr hohen Dunkelziffer, bei denen sowohl der Vorteilsgewährende als auch der Vorteilsnehmende ein großes Interesse daran haben, unentdeckt zu bleiben. Ein personifizierter Geschädigter ist i. d. R. nicht vorhanden.

Es ist inzwischen unstrittig, daß auch in Deutschland korruptes Verhalten seit Jahren gewohnheitsmäßig praktiziert wird und grundsätzlich kein Firmenbereich von Korruptionshandlungen ausgenommen werden kann. Ein Anfangsverdacht und kleine Anlässe führen im Wege eines Dominoeffektes häufig zur Aufdeckung umfangreicher Korruptionsgeflechte.

Als besonders korruptionsanfällig haben sich dabei die Ämter und Dienststellen erwiesen, in deren Aufgabenbereich die Vergabe oder Anforderung von Lieferungen und Leistungen im Vordergrund stehen. Je kostspieliger die Einzelprojekte sind, desto größer sind die Risiken. Allgemein gilt hinsichtlich der Person des Korruptierten: Desillusionierung am Arbeitsplatz, verpaßte Aufstiegschancen, als ungerecht empfundene Bezahlung, Überbewertung der eigenen Person, Demonstration der „Macht“ bei Auftragsvergaben. Dazu kommt oft ein unzureichendes Rechts- und Problembewußtsein. Umfeldbedingungen spielen ebenfalls eine bedeutsame Rolle. Betroffen und gefährdet sind dabei alle öffentlich Bediensteten als Amtsträger, im weiteren vereinfacht „Mitarbeiter“ genannt.

Auf der Seite der Korrumpierenden stehen geschäftliche und gewinnorientierte Gesichtspunkte an erster Stelle, wenngleich diese oft durch „übergeordnete“ Maximen, beispielsweise Arbeitsplätze in der Region zu retten, kaschiert werden.

Die folgende Hinweise und Empfehlungen haben nicht nur zum Ziel, wie bereits in der vom Bundesrechnungshof veröffentlichten Indikatorenliste¹ geschehen, verschiedene häufige Auffälligkeiten insbesondere im Bereich des Bundesfernstraßenbaus zu beschreiben, die darauf schließen lassen, daß möglicherweise Korruption vorliegt. Vielmehr zeigen sie auch die Gefahren auf, die sich aus den jeweiligen Situationen ergeben können. Anschließend gibt der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungserfahrung Anregungen, welche Maßnahmen ergriffen werden könnten und sollten.

Die Hinweise und Empfehlungen beschränken sich vielfach auf schlagwortartige Ausführungen, um die Übersichtlichkeit und Nutzbarkeit zu erhöhen. Von einer ausführlichen, differenzierten Darstellung wird daher hier abgesehen, da das Dokument sonst zu umfangreich würde und nicht mehr als schnelles Nachschlagewerk geeignet wäre. Aus diesem Grunde beschränken sich die vorliegenden Hinweise und Empfehlungen auch auf besonders typische und wichtig erscheinende Auffälligkeiten, Gefahren und Maßnahmen. Sie erheben keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit. Sie sollen im Gegenteil dazu anregen, weitere Aspekte der Korruptionsverhinderung und -bekämpfung zu ergänzen.

Die Darstellung der Auffälligkeiten, Gefahren und möglichen Maßnahmen bezieht sich zwar vornehmlich auf den Bundesfernstraßenbau. Die hier aufgezeigten Kriterien gelten darüber hinaus aber so oder in ähnlicher Weise auch in anderen Bereichen der öffentlichen Haushalte und der privaten Wirtschaft. Überall wo Aufträge vergeben, Beschaffungen ausgeführt und Leistungen erstellt werden, ist mit erhöhter Aufmerksamkeit den Anfängen der Korruption zu begegnen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß seine Hinweise und Empfehlungen im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung im Straßenbau dazu beitragen, mögliche Korruption bereits frühzeitig zu erkennen und zu verhindern und zu bekämpfen.

¹ Bundesrechnungshof, Dokumentation "Sondertagung Korruption und Vergabemanipulation", Frankfurt, März 1997, S. 234 ff.

2. Auftragsbereich

Auftragsbezogene Auffälligkeiten sind vor allem im Bereich der Bauvorbereitung einschließlich Ausschreibung und Vergabe, der Bauausführung und der Prüfung von Abrechnungen anzutreffen.

2.1 Kontakte zu Bietern

Auffälligkeit: Intensive, über das normale Maß der Zusammenarbeit hinausgehende Kontakte eines oder mehrerer Mitarbeiter zu Bietern.

Gefahr: Es können illegal Informationen weitergegeben, Absprachen getroffen, Dokumente manipuliert und Leistungen zu Unrecht bescheinigt werden.

Maßnahmen: Einführung und konsequentes Umsetzen des „Vier - Augen“ - Prinzips, Verteilen von Zuständigkeiten, regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen.

2.2 Kompetenzkonzentration

Auffälligkeit: Konzentration umfassender Kompetenzen auf eine oder mehrere Personen.

Gefahr: Planung, Vergabe, Bauüberwachung und Abrechnung der Maßnahmen durch nur einen Mitarbeiter oder ein sehr kleines Team vergrößert die Gefahr von Unregelmäßigkeiten.

Maßnahmen: Umorganisation, Aufteilen von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen.

2.3 Häufige Auftragsvergabe an bestimmte Bieter

Auffälligkeit: Aufträge werden häufig an einzelne Bieter vergeben, wiederkehrender Bieterkreis.

Gefahr: Mitarbeiter können Informationen über das Projekt an Auftragnehmer weitergeben oder diese bei der Vergabe bevorzugen. Kartellbildung oder Preisabsprachen können vorliegen.

Maßnahmen: Prüfen der betreffenden Vergaben und Überprüfen verdächtiger Mitarbeiter im Hinblick auf personenbezogene Auffälligkeiten. Bei Verdacht auf Preisabsprache oder Kartellbildung sollte bei benach-

barten Ämtern überprüft werden, ob entsprechende Auftragshäufungen vorliegen. Regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen.

2.4 Verstöße gegen Bestimmungen

Auffälligkeit: Verstöße gegen verwaltungsrechtliche Bestimmungen, sowohl hinsichtlich der Vergabe, Ausführung und Abrechnung von Bauleistungen.

Gefahr: Mitarbeiter könnten bewußt Verstöße zugunsten eines bestimmten Bieters vornehmen.

Maßnahmen: Prüfen der Qualifikation der verdächtigen Mitarbeiter. Nachforschen im Hinblick auf personenbezogene Auffälligkeiten. Nachprüfen, ob derselbe Verstoß schon mehrfach vorgekommen ist. Der Kreis der betroffenen Bieter sollte analysiert werden. Regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen.

2.5 Besonderheiten der Auftragsvergabe

Auffälligkeit: Auftragsplittungen, Nachtrags- oder Ergänzungsvergabe, Anschlußvergabe, Beauftragung mittels eines oder mehrerer Bestellscheine ohne zwingenden Grund.

Gefahr: Auffälligkeiten dieser Art können Hinweis darauf sein, daß Kontrollinstanzen umgangen werden sollen, um bestimmte Bieter zu bevorzugen.

Maßnahmen: Überprüfen, ob sich die Auffälligkeiten bei bestimmten Bietern wiederholen; Prüfen im Hinblick auf personenbezogene Auffälligkeiten; regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen.

2.6 Beschränkte und Freihändige Vergaben

Auffälligkeit: Beschränkte oder Freihändige Vergabe ohne hinreichenden Grund.

Gefahr: Bestimmte Bieter oder Bietergruppen können durch Insiderinformationen oder Preisabsprachen Vorteile erlangen.

Maßnahmen: Abweichungen vom Gebot der Öffentlichen Ausschreibung sind ausführlich zu begründen; über die Begründung muß nach dem „Mehraugen - Prinzip“ entschieden werden. Vergaben sind durch regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen zu überprüfen.

2.7 Ungewöhnliche Vorgaben

Auffälligkeit: Vorgabe bestimmter Stoffe, Fabrikate, Teile oder Bauweisen.

Gefahr: Bestimmte Bieter oder Bietergruppen können dadurch Vorteile erlangen, daß andere Bieter ausgeschlossen oder benachteiligt werden.

Maßnahmen: Derartige Vorgaben sind ausführlich zu begründen; über die Begründung muß nach dem „Mehraugen - Prinzip“ entschieden werden. Ausschreibungen sind regelmäßig verwaltungsintern zu kontrollieren.

2.8 Bedarfspositionen

Auffälligkeit: Übermäßig hoher Anteil von Bedarfs- und Eventualpositionen bei Ausschreibungen und Vergaben.

Gefahr: Es können Informationen an einen Bieter weitergegeben werden, ob und welche Positionen in welchem Umfang zum Zuge kommen werden bzw. wegfallen. Dadurch entstehen dem informierten Bieter bei der Kalkulation Vorteile gegenüber den Mitbewerbern.

Maßnahmen: Konsequente Kontrolle des Anteiles von Bedarfs- und Eventualpositionen, was i.d.R. bei Erstellung von Leistungsverzeichnissen mittels DV - Anlagen sehr leicht möglich ist. Vergleich mit anderen Maßnahmen und Mitarbeitern. Analyse der tatsächlich ausgeführten Positionen hinsichtlich Menge und Preis; Vergleichsrechnung zu den nicht ausgeführten Positionen. Regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen.

2.9 Nachtragshäufung

Auffälligkeit: Häufige Nachträgen bei Baumaßnahmen.

Gefahr: Möglicherweise sind dem Bieter zu erwartende Nachträge bekannt. In diesem Fall kann er die Urkalkulation so verfassen (Höhe des Gemeinkostenanteils), daß er später scheinbar zu Recht außergewöhnlich hohe Einheitspreise aushandeln kann.

Maßnahmen: Ausschreibungsunterlagen sollten vor Veröffentlichung von einer weiteren sachkundigen Person auf Plausibilität und Vollständigkeit

überprüft werden. Nachträge sind generell ausführlich zu begründen. Ausschreibungen sind regelmäßig verwaltungsintern zu kontrollieren.

2.10 Auffällige Preise

Auffälligkeit: Nicht angemessene Einheitspreise und Spekulationspreise (Ein - Pfennig - Preise).

Gefahr: Der Bieter kann Informationen über Mengenänderungen haben, die ihm erhebliche wirtschaftliche Vorteile bringen und das Submissionsergebnis entscheidend verzerren - hoher Preis bei niedrigem Ansatz und Erhöhung des tatsächlichen Ausführungsumfanges; entsprechend niedriger Preis bei Leistungen, deren Ausführungsumfang erheblich gegenüber dem Ansatz gekürzt werden soll oder wenn die Leistung ganz entfällt.

Maßnahmen: Angebote sollten von einer weiteren sachkundigen Person auf Plausibilität und Vollständigkeit überprüft werden. Vorgelegte Angebote sollen streng auf Auskömmlichkeit und Angemessenheit geprüft werden; ggf. sind Aufklärungsgespräche zu führen.

2.11 Insiderinformationen

Auffälligkeit: Bieter verfügt über Insiderinformationen.

Gefahr: Der Bieter kann durch Kenntnis interner Informationen, z. B. Inhalt von Gutachten, Bauweisen, über deren Anwendung noch nicht entschieden ist, Vorteile bei der Kalkulation der anzubietenden Leistungen haben.

Maßnahmen: Vertrauliche Behandlung schützenswerter Daten und Informationen; regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen der Verfahrensweisen.

2.12 Rechenfehler

Auffälligkeit: Schwere, nicht nachzuvollziehende Rechenfehler in Angeboten.

Gefahr: Derartige Fehler können ein Hinweis auf nachträgliche Manipulationen durch Änderung von Zahlen sein, z. B.: Erhöhung des Einheitspreises von 50,- DM durch Zufügen der Ziffer 1 auf 150,- DM oder Änderung der Zahl 3 durch zwei Halbbogen in 8.

Maßnahmen: Maschinelles Ausfüllen des Angebotes bei gleichzeitiger getrennter Abgabe eines elektronischen Datenträgers oder Doppels des Angebotes sind zu fordern.

2.13 Nachlaßschreiben

Auffälligkeit: Nachlaßschreiben außerhalb der Submissionsprotokolle; Nachlaßschreiben sind nicht gekennzeichnet (perforiert).

Gefahr: Nicht in Submissionsprotokollen erwähnte Nachlaßschreiben einzelner Bieter werden nachträglich den Unterlagen zugefügt. Dadurch kann das Angebot nachträglich verändert und das Submissionsergebnis verfälscht werden.

Maßnahmen: Mit der Submission beauftragte Personen müssen mit Nachdruck angehalten werden, eingereichte Angebotsunterlagen sofort während der Submission auf eventuell beigefügte lose Unterlagen hin zu untersuchen. Briefumschläge sind vollständig zu Leeren. Vorgefundene Anlagen sind im Submissionsprotokoll zu vermerken und mechanisch zu kennzeichnen. Regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen der Verfahrensweisen.

2.14 Unabhängigkeit von Ingenieurbüros

Auffälligkeit: Planendes oder bei der Ausschreibung mitwirkendes Ingenieurbüro scheint wirtschaftlich abhängig vom Bieter oder seinem Umkreis zu sein.

Gefahr: Insiderinformationen aus Planung und / oder Ausschreibung können unberechtigt in die Hände eines Bieters gelangen und diesem Vorteile bei der Kalkulation verschaffen.

Maßnahmen: Vor Vergabe von Planungs- oder Ausschreibungsleistungen an Ingenieurbüros ist grundsätzlich zu prüfen, ob diese in persönlichem oder wirtschaftlichen Zusammenhang mit möglichen Bietern (Auftragnehmern) stehen (evtl. Einblick ins Handelsregister). Planungs-, Ausschreibungs- und Bauüberwachungsleistungen sollten möglichst an verschiedene Büros vergeben werden. Durch regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen überprüfen, ob beauftragte Büros besonders häufig Aufträge an bestimmte Bieter empfehlen.

2.15 **Transparenz der Unterlagen**

Auffälligkeit: Mangelnde Transparenz der Rechnungsunterlagen oder / und der Bauakten; Unvollständigkeit der Unterlagen.

Gefahr: Mangelhafte Unterlagen können Indiz für die Absicht sein, Mängel in der Ausschreibung, bei der Vergabe, der Bauüberwachung und der Abrechnung zu verbergen. Dies kann einen korruptiven oder betrügerischen Hintergrund haben.

Maßnahmen: Konsequentes Durchsetzen einer ordnungsgemäßen Führung der im Zusammenhang mit den Baumaßnahmen stehenden Akten. Drängen auf zeitnahe Aufmaße und Prüfung der Rechnungsunterlagen sowie ordnungsgemäßes und beweiskräftiges Führen des Bautagebuches. Kontrolle der Realisieren der Vorgaben und Vorschriften. Dies ist durch regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen sicherzustellen.

2.16 **Doppelabrechnungen**

Auffälligkeit: Scheinbar irrtümliche Doppelabrechnungen.

Gefahr: Hinter scheinbar irrtümlicher Doppelabrechnung können sich Betrug und Korruption verbergen.

Maßnahmen: Stichprobenhaftes Nachprüfen von Abrechnungen auf deren Plausibilität. Im Falle einer Doppelabrechnung, frühere Abrechnungen des Auftragnehmers überprüfen und feststellen, ob und inwieweit der derzeit tätige Mitarbeiter seinerzeit damit befaßt war. Regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen.

2.17 **Bürgschaften und Sicherheitsleistungen**

Auffälligkeit: Bürgschaften und Sicherheitsleistungen werden nicht angefordert und nicht erbracht.

Gefahr: Bewußtes Bevorzugen eines Auftragnehmers.

Maßnahmen: Das Überwachen von Bürgschaften und Sicherheitsleistungen sollte durch solche Mitarbeiter der Dienststelle erfolgen, die weder mit Ausschreibungs-, Vergabe-, Bauüberwachungs- oder Abrechnungsvorgänge befaßt sind. Hierzu sind regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen erforderlich.

2.18 Geschenke

Auffälligkeit: Annahme von Geschenken, auch sogenannter branchenüblicher, z. B. aufwendige Kalender, Aktentaschen, Meßgeräte; Annahme von Bewirtungen, die einen bescheidenen Rahmen überschreiten.

Gefahr: Annahme aufwendiger Geschenke sind das deutlichste und häufigste Anzeichen für Bestechlichkeit zu Gunsten des Auftragnehmers. Korruption beginnt meist mit kleinen Geschenken und Gefälligkeiten.

Maßnahmen: Strenge dienstliche Vorgaben, in welchem Umfang Geschenke und Bewirtungen angenommen werden dürfen. Strengste disziplinarische Maßnahmen bei Zuwiderhandlungen. Regelmäßige verwaltungsinterne Kontrollen.

3. Kontrollbereich

Kontrollbezogene Auffälligkeiten beziehen sich auf Unzulänglichkeiten im Bereich der vorhandenen verwaltungsinternen Kontrollen oder der Dienstaufsicht.

3.1 Dienst und Fachaufsicht

Auffälligkeit: Unzureichende Dienst- und Fachaufsicht.

Gefahr: Unzureichende Dienst- und Fachaufsicht kann ein Indiz dafür sein, daß vorhandene Ordnungsinstrumente nicht ausreichen oder aber daß bekannte Mißstände bewußt übersehen werden.

Maßnahmen: Die Steuerungs- und Überwachungsmöglichkeiten sind zu überprüfen und ggf. zu erweitern; falls nicht bereits vorhanden ist eine interne Revision einzurichten; das Dienst- und Fachaufsichtsverhalten ist insgesamt kritisch zu untersuchen mit dem Ziel, die verwaltungsinterne Kontrolle zu verbessern.

3.2 Kontrollsystem

Auffälligkeit: Durchschaubares Kontrollsystem.

Gefahr: Durchschaubare Kontrollsysteme fördern Betrug und Korruption, da die Abschreckungswirkung und die Furcht vor Entdeckung fehlen.

Maßnahmen: Kontrollsysteme dürfen nicht im Detail offengelegt und sollten in unregelmäßigen Abständen verändert und optimiert werden. Auch für mit der Umsetzung von Kontrollsystemen betraute Mitarbeiter sollte ein Rotationssystem eingeführt werden, um langfristig deren Involvierung in für den Auftraggeber schädliche Vorgänge zu verhindern und um die zu Kontrollierenden in einer gewissen Unsicherheit zu belassen.

3.3 Umgehen von Kontrollen

Auffälligkeit: Gezieltes Umgehen von Kontrollen.

Gefahr: Gezieltes Umgehen von Kontrollen spricht dafür, daß der Kontrollierte etwas zu verbergen hat.

Maßnahmen: Effektive und ausreichende personelle Ausstattung von Innenrevisionen; unregelmäßige Stichproben und verstärkte verwaltungsinterne Kontrolle.

3.4 Unzureichende Kontrollstrukturen

Auffälligkeit: Unzureichende Kontrollstrukturen nach dem Motto: „Man muß vertrauen können“.

Gefahr: Allzu großes Vertrauen in bestimmte Mitarbeiter und / oder Arbeitsgruppen fördert Nachlässigkeiten und kriminelle Machenschaften.

Maßnahmen: Gleichbehandeln aller Mitarbeiter und Arbeitsgruppen mit freundlicher Distanz, ohne Mißtrauen aufkommen zu lassen; Verstärken der verwaltungsinternen Kontrolle.

3.5 Nichtbeachten von Prüfungsbeanstandungen

Auffälligkeit: Fortwährendes Nichtbeachten von Prüfungsbeanstandungen.

Gefahr: Betroffene und korruptionsanfällige Mitarbeiter und / oder Arbeitsgruppen wiegen sich in Sicherheit und verstärken ihre kriminelle Tätigkeit.

Maßnahmen: Konsequente Kontrolle des möglichst zeitnahen korrekten und sachlichen Bearbeitens von Prüfungsbeanstandungen; regelmäßiges Überprüfen der aufgrund erkannter Mängel angeordneten oder zugesagten Maßnahmen.

4. Personenbezogener Bereich

Unter personenbezogenen Auffälligkeiten sind Beobachtungen im privaten Umfeld von Mitarbeitern zu verstehen, die darauf schließen lassen könnten, daß sie Vorteile durch nicht rechtmäßige Zusammenarbeit mit Auftragnehmern erlangt haben oder weiter erhalten. Dabei ist jedoch zu beachten, daß gerade in diesem Bereich die Gefahr falscher Verdächtigungen besonders groß ist, Stichwort "Denunziantentum".

4.1 Arbeitnehmerverhältnis von Familienangehörigen

Auffälligkeit: Arbeitnehmerverhältnis eines Familienangehörigen eines Mitarbeiters bei einem Auftragnehmer.

Gefahr: Beschäftigungsverhältnisse von Angehörigen bei tatsächlichen oder potentiellen Auftragnehmern können ein Indiz dafür sein, daß vom entsprechenden Mitarbeiter Gegenleistungen oder Gefälligkeiten erwartet werden. Das gilt insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit.

Maßnahmen: Der Einsatz des Mitarbeiters sollte so erfolgen, daß jegliche dienstlichen Berührungspunkte mit dem Arbeitgeber der oder des Angehörigen unterbunden werden.

4.2 Nebentätigkeiten

Auffälligkeit: Offensichtliche Nebentätigkeiten eines Mitarbeiters bei tatsächlichen oder möglichen Auftragnehmern (Ingenieurleistungen, Fertigung von Abrechnungen u.s.w.).

Gefahr: Derartige Nebentätigkeiten sind grundsätzlich problematisch, da sie einen Interessenskonflikt darstellen. Nebentätigkeitsverhältnisse führen meist zu starker wirtschaftlicher und moralischer Abhängigkeit von den Auftragnehmern, die diese ausnutzen. Häufig verliert der Mitarbeiter sein Unrechtsbewußtsein, weil er glaubt, er habe eine echte Gegenleistung erbracht, wofür ihm die Vergütung zustehe.

Maßnahmen: Unterbinden jeglicher Nebentätigkeiten, die den dienstlichen Bereich berühren.

4.3 Private Beziehungen

Auffälligkeit: Mitarbeiter unterhält private Beziehungen zu tatsächlichen oder möglichen Auftragnehmern; z.B. kostenloser gemeinsamer Urlaub, häufige Essenseinladungen u.s.w.

Gefahr: Der Mitarbeiter erhält Leistungen und erbringt dafür im dienstlichen Bereich Gefälligkeiten.

Maßnahmen: Mitarbeiter sollte konkret angesprochen werden. Tätigkeiten des Mitarbeiters, die in Zusammenhang mit Maßnahmen stehen, die den Wirkungskreis des Befreundeten berühren, müssen verstärkt überwacht werden; besonders intensive verwaltungsinterne Kontrolle.

4.4 Aufwendiger Lebensstil

Auffälligkeit: Der Mitarbeiter zeigt einen besonders aufwendigen Lebensstil (z.B. große Autos, teure Reisen, aufwendige Hobbys), der seinem Einkommen nicht entspricht.

Gefahr: Finanzielle Abhängigkeit des Mitarbeiters von möglichem Auftragnehmer, Erpressbarkeit, Verpflichtung zu Gegenleistungen.

Maßnahmen: Verstärkte Kontrolle des dienstlichen Verhaltens des Mitarbeiters; vorsorgliche Arbeitsplatzrotation.

4.5 Unrechtsbewußtsein

Auffälligkeit: Der Mitarbeiter zeigt bei dienstlichen Fehlern wie auch bei allgemeinen Dingen (steuerliche Angelegenheiten, kleinkriminelle Handlungen) im Gespräch fehlendes Unrechtsbewußtsein.

Gefahr: Hemmschwelle in Bezug auf Betrug und Korruption ist gesunken oder verschwunden; Mitarbeiter ist empfänglich für Korruptionsversuche.

Maßnahmen: Vorgesetzte müssen Mitarbeitern im Rahmen von Schulungen durch Überzeugungsarbeit Unrechtsbewußtsein unter Hinweis auf mögliche Konsequenzen vermitteln. Bereits „infizierte“ Mitarbeiter müssen verstärkt kontrolliert werden und ggf. in nicht gefährdete Bereiche versetzt werden. Dabei ist das vorbildliche Verhalten der Vorgesetzten besonders wichtig.

4.6 Vereine und berufsständische Vereinigungen

Auffälligkeit: Enge außerdienstliche Kontakte zu Vereinen oder berufsständischen Vereinigungen, wenn diese im Zusammenhang mit anderen Erkenntnissen beobachtet werden, die auf Unkorrektheiten im dienstlichen Handeln schließen lassen könnten.

Gefahr: In den betreffenden Vereinen oder berufsständischen Vereinigungen werben potentielle Auftragnehmer oft Mitarbeiter für illegale Handlungen an. Absprachen können stattfinden, ohne daß in der Dienststelle Auffälligkeiten zu Tage treten würden.

Maßnahmen: Berufsständischen Vereinigungen sollte in keinem Fall Gelegenheit gegeben werden, in Diensträumen Veranstaltungen jeglicher Art abzuhalten. Tätigkeiten für Vereine oder berufsständische Vereinigungen während der Dienstzeiten und in Diensträumen sind strikt zu untersagen (z. B. Angabe der Adresse einer Dienststelle als Geschäftsstelle einer berufsständischen Vereinigung).

5. Abschließende Hinweise

Die Liste der aufgeführten Auffälligkeiten, Gefahren und Maßnahmen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Viele Varianten sind vorstellbar. Auch sollten Einzelerkenntnisse nicht zu vorschnellen Schlüssen führen. Vielmehr sollte überprüft werden, ob verschiedene Auffälligkeiten bei einer Einzelpersonen zusammentreffen und dabei in einem logischen Zusammenhang stehen. In keinem Fall sollte die Liste so verwendet werden, daß in der betreffenden Dienststelle ein Klima des Mißtrauens und des Denunziantentums entsteht.

Die Liste soll als Anregung dienen, auf welche Auffälligkeiten Vorgesetzte im Rahmen der ihnen obliegenden verwaltungsinternen Kontrolle zu achten haben. Die Liste sollte ihnen die Gefahren vor Augen führen, die aus den beschriebenen Auffälligkeiten erwachsen können. Und sie soll aufzeigen, welche Gegenmaßnahmen möglich und angezeigt sind, um den Schaden zu verhindern oder gering zu halten.

Hausmann

Dr. Sparberg