

Mitteilung des Senats vom 5. Dezember 2006***Neuordnung der Korruptionsbekämpfung***

Die Bürgerschaft (Landtag) hat den Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Bremen muss mehr tun bei der Korruptionsbekämpfung“ vom 10. Mai 2005 (Drucksache 16/606) zur Beratung und Berichterstattung an die staatliche Deputation für Inneres überwiesen und um Vorlage eines Berichtes gebeten.

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht der staatlichen Deputation für Inneres zur Neuordnung der Korruptionsbekämpfung.

Bericht der staatlichen Deputation für Inneres zur „Neuordnung der Korruptionsbekämpfung“**Einleitung**

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung verursacht Korruption hohe materielle, aber auch enorme immaterielle Schäden durch den bei Bürgerinnen und Bürgern entstehenden Verlust an Vertrauen in die Unparteilichkeit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Politik und Verwaltung. So führt Korruption beispielsweise zu Auftragsvergaben an Unternehmen, obwohl sie teurere oder qualitativ schlechtere Leistungen erbringen als solche Betriebe, die bei einer objektiven und transparenten Ausschreibung ausgewählt worden wären. Darüber hinaus werden in der Regel die den Amtsträgern gewährten Vorteile bei der Rechnungsstellung eingerechnet, so dass letztendlich Leistungen abgerechnet werden, die entweder gar nicht oder nicht in dem ausgewiesenen Umfang erbracht wurden.

Korruption hat vielfältige Erscheinungsformen. Allen gemeinsam ist jedoch, dass eine Vertrauensstellung in einer Funktion in Verwaltung, Wirtschaft oder Politik missbraucht wird, um einen materiellen oder immateriellen Vorteil zu erlangen, auf den kein rechtlich begründeter Anspruch besteht.

Zur Intensivierung der Verfolgung, Vorbeugung und Erschwerung von Korruption hat der Senat am 13. Januar 1998 aufgrund des Berichts der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe eine Vielzahl an Maßnahmen beschlossen und umgesetzt. Hierzu zählen u. a. die Einrichtung der zentralen Antikorruptionsstelle (AKS) beim Senator für Finanzen sowie die Umsetzung der „Verwaltungsvorschrift über die Annahme von Belohnungen und Geschenken“ zu § 69 Bremisches Beamtengesetz und der „Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung“¹⁾ in Bremen und Bremerhaven.

Die derzeitige beim Senator für Finanzen angesiedelte zentrale Antikorruptionsstelle (AKS) ist ausschließlich mit Maßnahmen der Prävention sowie mit Aufgaben der ressortübergreifenden administrativen Koordination befasst. Parallel hierzu wird auf der Ebene der Repression die Korruptionsbekämpfung im Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport beim zuständigen Kommissariat der Polizei Bremen in Kooperation

¹⁾ „Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinden)“ vom 16. Januar 2001, in Bremerhaven umgesetzt durch Magistratsbeschluss mit der „Richtlinie zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Stadt Bremerhaven“ am 1. Oktober 2001.

mit der in den Zuständigkeitsbereich des Senators für Justiz und Verfassung fallenden Staatsanwaltschaft Bremen durchgeführt. Des Weiteren wurden in den senatorischen Bereichen Antikorruptionsbeauftragte benannt und Innenrevisionen eingerichtet, die u. a. mit Korruptionsbekämpfung befasst sind. Diese Situation führt dazu, dass die in den einzelnen Bereichen vorhandenen Kenntnisse nicht im erforderlichen Maße gebündelt werden und demzufolge teilweise nur lückenhaft für die eigentlich zentral ausgerichtete Antikorruptionsarbeit im gesamten bremischen öffentlichen Dienst zur Verfügung stehen. Dadurch ist ein realistisches umfassendes Lagebild über Korruption in der öffentlichen Verwaltung im Land Bremen nicht darstellbar, sind die in den Ressorts eingesetzten Antikorruptionsbeauftragten (AKB) bei auftretenden Vorfällen in ihrem Zuständigkeitsbereich partiell auf sich allein gestellt und findet die notwendige Zusammenarbeit zwischen den Antikorruptionsbeauftragten, der zentralen Antikorruptionsstelle und den Strafverfolgungsorganen nicht in dem erforderlichen Ausmaß statt. So führte die Überprüfung des derzeitigen Prozessablaufs beispielhaft zu der Erkenntnis, dass vereinzelt durchgeführte eigenständige Aktivitäten ohne vorherige behördenübergreifende Abstimmung zu einer Gefährdung des Ermittlungserfolges führten oder Ressortverantwortliche nach der Weitergabe von Informationen unzureichend in den weiteren Prozessablauf eingebunden wurden.

Mit dem bestehenden Maßnahmenbündel zur Korruptionsbekämpfung hat der Senat ein neues komplexes Instrumentarium geschaffen, das angesichts der bisherigen Erfahrungen nun der Fortentwicklung und Optimierung bedarf, bei der auch in anderen Ländern gewonnene Erkenntnisse berücksichtigt werden. Zukünftig soll in einer Organisationseinheit im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes eine vernetzte, ressortübergreifende Zusammenarbeit unter Aufhebung der Trennung von Repression und Prävention sowie eine gebündelte Auswertung und Analyse aller Informationen hergestellt werden.

Auch der Rechnungshof hat sich dieses Themas angenommen, die Organisation der Korruptionsbekämpfung im bremischen öffentlichen Dienst untersucht und in seinem Jahresbericht 2004 Empfehlungen u. a. zur Stärkung der dezentralen Prävention, zur Organisation der Bekämpfung und zur verbesserten Aufdeckung dieser Kriminalität vorgeschlagen.

Das Erfordernis einer Neuorganisation der Korruptionsbekämpfung wurde zwischen dem für die zentrale Antikorruptionsstelle zuständigen Senator für Finanzen und dem Senator für Inneres und Sport abgestimmt, eine mögliche Verlagerung der zentralen Zuständigkeit vom Finanzressort zum Innenressort thematisiert und für die Erstellung einer Konzeption eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter der Federführung des Senators für Inneres und Sport eingerichtet. Die Arbeitsgruppe hat ihr Konzept vorgelegt, das als Grundlage für die Neuordnung der Korruptionsbekämpfung dienen soll.

Neuordnung der Korruptionsbekämpfung im Einzelnen

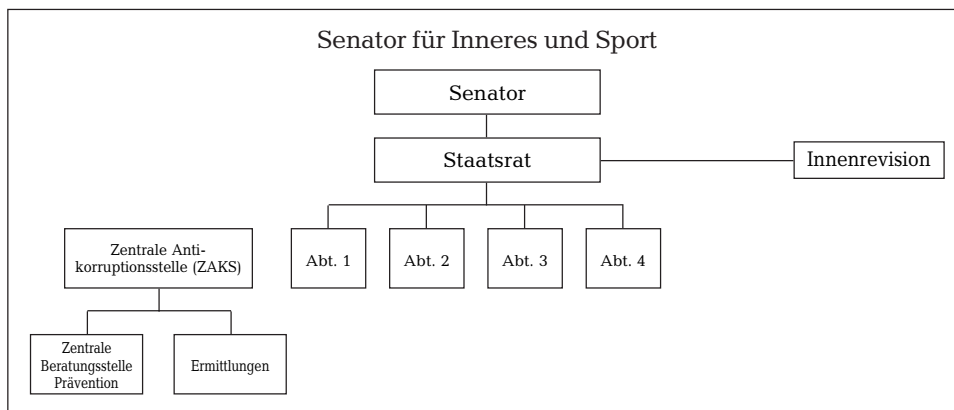
Für die Neuordnung der ressortübergreifenden Korruptionsbekämpfung wird die Zuständigkeit für diesen bisher von der zentralen Antikorruptionsstelle wahrgenommenen Aufgabenbereich vom Senator für Finanzen auf den Senator für Inneres und Sport übertragen und demzufolge die Geschäftsverteilung im Senat entsprechend geändert.

Beim Senator für Inneres und Sport wird eine Zentrale Antikorruptionsstelle (ZAKS) eingerichtet, die sowohl mit repressiven als auch präventiven Aufgaben befasst ist und deren Mitglieder eng und vertrauensvoll mit den Antikorruptionsbeauftragten und Innenrevisionen der Ressorts kooperieren. Im Rahmen der zukünftigen Koordination der ganzheitlichen Korruptionsbekämpfung aus einer Hand sollen die zur Verfügung stehenden Instrumente effektiver genutzt und die ressortübergreifenden Kräfte durch institutionalisierte, koordinierte Zusammenarbeit aller Bereiche der Korruptionsbekämpfung optimal gebündelt werden.

Zentrale Antikorruptionsstelle (ZAKS)

Die zukünftig in der ZAKS koordinierte und organisierte Korruptionsbekämpfung findet in den Abschnitten Ermittlungen und Beratung/Prävention statt. Anlassbezogen werden über das in der ZAKS eingesetzte Personal hinaus und in Abstimmung mit anderen Institutionen weitere Fachleute hinzugezogen, wenn deren Fachkenntnisse erforderlich erscheinen. Rahmenbedingungen für eine Unterstützungspflicht anderer Behörden und Institutionen werden entwickelt und abgestimmt. Es wird sicherge-

stellt, dass die Unabhängigkeit der Aufgabenwahrnehmung der ZAKS auch in Ermittlungsfällen, die den Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport betreffen, gewahrt bleibt.



Durch die organisatorische und räumliche Zusammenführung in der ZAKS beim Senator für Inneres und Sport wird ein stringenter behördenübergreifender und die genannten Abschnitte betreffender Informations- und Erfahrungsaustausch sowohl innerhalb der Behörden des Landes Bremen als auch auf Bundesebene mit den existierenden Zentralstellen zur Korruptionsbekämpfung sichergestellt.

Abschnitt Ermittlungen

Dieser Abschnitt ist zuständig für die Ermittlung der Korruptionstatbestände im engeren Sinne gemäß der Abschnitte 26 und 30 des Strafgesetzbuches. Diese Delikte treten in der Regel in Verbindung mit weiteren Straftaten, den so genannten Begleitdelikten, auf, die nach Einzelfallentscheidung mit Unterstützung und in Abstimmung mit der Kriminalpolizei bearbeitet werden.

Die Verdachtsgewinnung bei der Korruptionsbekämpfung ist ein herausragendes Problem. Strafanzeigen von unmittelbar Beteiligten sind Ausnahmen und Hinweisgeber aus dem Umfeld des Beziehungsgeflechts trauen sich häufig nicht, auf die Missstände aus Angst vor Repression offen hinzuweisen. Diesem Umstand Rechnung tragend ist geplant, das Internet zur strukturierten Entgegennahme von Anzeigen auch in anonymen Form zu nutzen. Ein derartiges System wird seit geraumer Zeit u. a. vom Landeskriminalamt Niedersachsen zur Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität erfolgreich betrieben. Aufgrund der dort gesammelten positiven Erfahrungen wird die Beteiligung der ZAKS an dem System geprüft.

In Bezug auf die Verwendung von mit Strafverfolgungsmaßnahmen befassten Polizeivollzugsbeamten beim Senator für Inneres und Sport wird das BremPolG geändert. Nach derzeitiger Rechtslage (§ 71 Abs. 1 BremPolG) sind die Aufgaben des Polizeivollzugsdienstes (und dessen Befugnisse) ausschließlich der Polizei Bremen, der Ortspolizeibehörde Bremerhaven und für bestimmte Aufgaben dem Landeskriminalamt zugewiesen. Um den beim Senator für Inneres und Sport künftig als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft tätigen Polizeivollzugsbeamten die Wahrnehmung ihrer Befugnisse zu erhalten, ist die Einbeziehung des Senators für Inneres und Sport in den Kreis der Behörden mit vollzugspolizeilichen Aufgaben erforderlich.

Abschnitt zentrale Beratung/Prävention

In der ZAKS werden verfahrensbezogene und -unabhängige Informationen, die für die Korruptionsbekämpfung bedeutsam sind, zentral erfasst, ausgewertet und in einem Lagebild zusammengefasst. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden für die Weiterentwicklung präventiver und repressiver Bekämpfungsansätze genutzt.

Die in der Prävention wichtige Beratungsarbeit in Einzelfällen erfordert ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz und Vertrauen in einen verantwortungsvollen und sachgerechten Umgang mit sensiblen Informationen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, wird der Bereich Beratung/Prävention von einem Juristen geleitet. Dieser steht allen Verantwortungsträgern, insbesondere den AKB der Ressorts im Rahmen einer intensiven vertrauensvollen Zusammenarbeit als Ansprechpartner zur Verfügung.

Als künftige zentrale Beratungsstelle sollen im Wesentlichen folgende Aufgaben erfüllt werden:

- Durchführung/Initiierung von Präventionsveranstaltungen intern/extern, Verwaltungsseminare, Vorgesetztenschulung etc.,
- Ansprechpartner und Beratungsstelle für Bedienstete und Bürger,
- Hinweisannahme, -bewertung und -steuerung,
- Unterstützung der Antikorruptionsbeauftragten der Ressorts,
- Grundsatz- und Gremienangelegenheiten,
- Beantwortung von Auskunftersuchen und Anfragen,
- Auswertung und Analyse der Korruptionsdelikte,
- Erstellung von Statistiken, Lagebildern und Korruptionsberichten,
- Weiterentwicklung der Präventions- und Ermittlungskonzeptionen unter Einbindung der Antikorruptionsbeauftragten der Ressorts.

Verwaltungsvorschrift zur Korruptionsbekämpfung

Die derzeit geltende Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen wird der Neuordnung entsprechend überarbeitet. Um den Geltungsbereich der Regelungen zur Bekämpfung von Korruption künftig auf alle zum Konzern Bremen gehörenden Dienststellen, Eigenbetriebe, Anstalten/Körperschaften des öffentlichen Rechts und privatrechtlichen Gesellschaften, auszudehnen, sollen die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden.

Zusammenarbeit mit den Antikorruptionsbeauftragten der Ressorts (AKB)

Bedeutung und Ausgestaltung der Aufgabe sowie Stellenwert des AKB sind in den Ressorts sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die zur Verfügung stehenden Zeiteile der einzelnen AKB in den Ressorts sind nach Auffassung der Arbeitsgruppe für eine kontinuierliche Tätigkeit der zugeordneten Aufgaben nicht ausreichend. So schlägt die ressortübergreifende Arbeitsgruppe eine Implementierung von ausschließlich mit diesen Aufgaben betrauten und im Einzelverfahren weisungsungebundenen AKB in allen Ressorts, und zwar als Stabsstelle mit gesetzlich/dienstrechtlich verankerten Möglichkeiten des unmittelbaren Wirkens durch Prüfmöglichkeiten, Auskunfts- und Direktionsrechte auch in nachgeordnete Dienststellen und Gesellschaften hinein, vor. Über diese Fragen wird von den jeweiligen Ressorts unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Aufgabenstellung und Strukturen im Benehmen mit der ZAKS entschieden.

Unter Wahrung des geltenden Grundsatzes des Ressortprinzips ist eine engere Vernetzung der ZAKS mit den in den Ressorts benannten Antikorruptionsbeauftragten, welche die präventive Aufgabe für ihren Geschäftsbereich in Abstimmung mit dem Behördenleiter wahrnehmen, erforderlich. Eine Informationspflicht der ZAKS sowie eine Mitteilungspflicht der AKB ist dafür notwendig. Die AKB sind eng in die Arbeit der ZAKS einzubinden. Insbesondere im Bereich der Prävention ist Kooperation wichtig. Bei Strafverfahren sind die AKB im Rahmen der strafprozessualen Möglichkeiten mit einzubinden. Gegenseitige Unterstützungspflichten z. B. in Form von Stellungnahmen sind gesetzlich festzulegen.

Der AKB führt die Prävention in seinem Ressort eigenständig durch. Die ZAKS unterstützt dabei mit Logistik und weiterem Know-how.

Diese Zusammenarbeit wird im Rahmen der vor dem Hintergrund der Neuordnung notwendigen Überarbeitung der Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen konkretisiert. So wird eine Informationspflicht der ZAKS sowie eine Mitteilungspflicht der AKB empfohlen.

Antikorruptionsrat (AKR)

Zur Klärung grundsätzlicher Fragen, der Erarbeitung von Lösungen bei Problemen in der Zusammenarbeit sowie für den Erfahrungsaustausch auch in aktuellen Sachverhalten wird ein Antikorruptionsrat gebildet. Die Ergebnisse der Sitzungen unterliegen grundsätzlich einer strengen Vertraulichkeit und beinhalten keine dienstrechtlichen Meldeverpflichtungen.

Der AKR setzt sich aus dem Leiter der ZAKS als Vorsitzenden, den AKB der Ressorts sowie einem Vertreter der StA zusammen und tagt turnusmäßig in kurzen Abständen.

Personalbedarf ZAKS

Für die Einrichtung der ZAKS ist folgendes Personal (Vollzeitäquivalente) erforderlich:

Leitung ZAKS	1 Polizeivollzugsbeamter/-in (höherer Dienst)
Ermittlungen Korruptionsdelikte	4 Polizeivollzugsbeamte/-innen (gehobener Dienst)
Zentrale Beratung/Prävention und Grundsatzangelegenheiten	1 Jurist/-in (AV Leiter/-in ZAKS) 2 Sachbearbeiter/-innen (gehobener Dienst) 1 Betriebswirt/-in (gehobener Dienst)
Gesamt	9 Beschäftigte

Bei Korruptionsdelikten handelt es sich überwiegend um Wirtschaftskriminalität. Ausgehend von der Zweiteilung in situative und strukturelle Korruption und unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen im Zusammenhang mit komplexen Korruptionsverfahren wird der Abschnitt der Strafverfolgung zunächst mit vier Beschäftigten besetzt, die zentrale Beratungsstelle wird ebenfalls mit vier Beschäftigten ausgestattet.

Aus dem Personalbestand der Polizei Bremen wird das geeignete Personal für die Leitung der ZAKS sowie für die Ermittlungsstelle eingesteuert. Der Senator für Finanzen stellt für den Abschnitt zentrale Beratung/Prävention drei geeignete Beschäftigte aus dem Personalüberhang zur Verfügung. Dabei erfolgen eine dauerhafte personelle Hinterlegung aus dem Nachwuchspool sowie eine weitere durch einen Personalausgleichsfall aus dem Schwerbehindertenpool. Zudem wird ein Mitarbeiter des Senators für Finanzen an den Senator für Inneres und Sport mit Planstelle nach vorheriger Abordnung versetzt. Für die Besetzung der Leitung des Abschnittes Prävention wird ein Beschäftigungsvolumen vom Senator für Finanzen an den Senator für Inneres und Sport verlagert.

Raumbedarf und Ausstattung

Die Einrichtung der Dienststelle erfordert entsprechend des Personaleinsatzes und der spezifischen Aufgaben geeignete Räumlichkeiten mit Büro- und DV-Ausstattung.

Der Leiter der ZAKS und die Polizeivollzugsbeamten werden neben einem an das normale Behördennetz angebundenen und für Recherchen notwendigen Internet-PC mit einem Zugang zum Datennetz der Polizei ausgestattet.

Standort

Mit Korruptionskriminalität zusammenhängende Straftaten sind Kontrolldelikte, bei denen es überwiegend Täter und keine unmittelbaren Opfer gibt. Demzufolge hängt der die Repression betreffende Erfolg der Arbeit der ZAKS wesentlich mit dem Hinweisaufkommen zusammen, so dass die Organisation zur Gewinnung von sachdienlichen Informationen darauf ausgelegt sein wird, Hinweisgebern Berührungs- und Schwellenängste zu nehmen. Dieser kriminaltaktische Aspekt wird bei der Entscheidung über die räumliche Unterbringung der Organisationseinheit berücksichtigt.

Der Senator für Inneres und Sport prüft zurzeit gemeinsam mit der Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH mögliche Standorte zur Unterbringung der ZAKS.

Intention

Mit der Neuordnung wird eine deutliche und nach außen sichtbare Verbesserung der derzeitigen Situation der Korruptionsbekämpfung hergestellt. Die Effizienz bei der Vermeidung und Verfolgung der Korruptionsdelikte durch die zuständigen Behörden und Institutionen und die Akzeptanz der Antikorruptionsarbeit in den Senatsressorts und der Politik wird gesteigert und die diesbezügliche Präventionsarbeit weiter ausgebaut.

Finanzielle/Personalwirtschaftliche Auswirkungen

Personal

Kostenneutral unter Berücksichtigung einer Eckwertverlagerung im Umfang von zwei BV und einem entsprechendem Budget.

Sachkosten

Die voraussichtlichen Sachkosten für den Betrieb der ZAKS können erst nach einer Anlaufphase spezifiziert werden. Sie sind abhängig von den Aufwendungen für Miet- und Betriebskosten (Büroräume), Geschäftsbedarf, Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit, Fortbildung sowie Fahrzeugbetrieb.

Die 2007 anfallenden Kosten im Rahmen des Aufbaus der ZAKS werden aus den bisher beim Senator für Finanzen für die AKS aufgewendeten Mittel, ansonsten vom Senator für Inneres und Sport getragen. Der dauerhafte laufende jährliche Mittelbedarf im Vollbetrieb wird bei den Eckwertberatungen zum Haushalt 2008 im Produktplan des Senators für Inneres und Sport berücksichtigt.