

Mitteilung des Senats vom 18. Januar 2011**Bremisches Gesetz zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters****Bericht der staatlichen Deputation für Inneres zum Bremischen Gesetz zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters und zum Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 29. September 2009 (Drs. 17/937)**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht der staatlichen Deputation für Inneres vom 24. November 2010 zum Bremischen Gesetz zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters und zum Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 29. September 2009 (Drs. 17/937) und bittet, der Beschlussempfehlung der Deputation grundsätzlich zu folgen.

Der Senat empfiehlt allerdings, abweichend zur Beschlussempfehlung der Deputation, in § 2 Abs. 1 des Bremischen Korruptionsregistergesetzes die Bestimmung der zuständigen Behörde durch eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung des Senats zur Bestimmung der zuständigen Behörde zu ersetzen.

Bremen, den 24. November 2010

Bericht der staatlichen Deputation für Inneres zum Bremischen Gesetz zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters und zum Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 29. September 2009 (Drs. 17/937)**1. Berichtsanlass**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung am 28. Oktober 2009 dem Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen „Korruptionsbekämpfungsgesetz für das Land Bremen“ (Bremisches Korruptionsregistergesetz, Drs. 17/937) zugestimmt, das Gesetz in erster Lesung beschlossen und es zur Beratung und Berichterstattung an die staatliche Deputation für Inneres überwiesen.

Die Bürgerschaft (Landtag) hat dem Antrag mit folgenden Maßgaben zugestimmt:

- „1. Der Senat wird aufgefordert,
 - a) eine Rechtsgrundlage in Form eines Gesetzes für die Tätigkeit der Zentralen Antikorruptionsstelle (ZAKS), einschließlich der Erweiterung ihrer Zuständigkeit auf die bremischen Gesellschaften und Beteiligungen, zu entwerfen,
 - b) eine gesetzliche Regelung im Bremischen Beamtenengesetz zu entwerfen, die Beamte berechtigt, Korruptionstaten in den Dienststellen bei ihrem Dienstherrn oder der Zentralen Antikorruptionsstelle zu melden und Ahndung zu verlangen,
 - c) die Pflicht zur Ernennung von Korruptionsbeauftragten für alle Ressorts und Dienststellen sowie Definition ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten gesetzlich zu regeln.
2. Der Senat wird aufgefordert, über den Bundesrat eine Initiative zur Einführung eines bundesweiten Korruptionsregisters zu ergreifen.“

Zur Vorbereitung eines Berichts der staatliche Deputation für Inneres sind alle Ressorts, die Landesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, der Ma-

gistrat der Stadt Bremerhaven sowie ferner die Handelskammer Bremen, die Handwerkskammer Bremen, die Unternehmensverbände im Lande Bremen und der Verband baugewerblicher Unternehmer in Bremen e. V. um Stellungnahme gebeten worden. Ferner ist eine Stellungnahme des Antikorruptionsrates vom Mai 2009 zum Entwurf eines Korruptionsregistergesetzes berücksichtigt worden.

Die staatliche Deputation für Inneres hat sich auf ihrer Sitzung am 25. November 2010 mit dem Bremischen Korruptionsregistergesetz und den weiteren Maßgaben des Antrags befasst und berichtet wie folgt:

2. Bericht zum Entwurf eines Bremischen Korruptionsregistergesetzes (Drs. 17/973)

2.1 Inhalt des Gesetzes

Mit dem Bremischen Korruptionsregistergesetz soll die gesetzliche Grundlage für das Errichten und Führen eines Korruptionsregisters geschaffen werden. In das Korruptionsregister werden u. a. Unternehmen oder Betriebe aufgenommen, die aufgrund bestimmter Gesetzesverstöße möglicherweise nicht mehr an der Vergabe öffentlicher Aufträge beteiligt werden sollen. Für den Eintrag in das Korruptionsregister ist der hinreichende Nachweis bestimmter korruptionsrelevanter oder sonstiger Rechtsverstöße im Rahmen einer unternehmerischen Betätigung erforderlich. Öffentliche Auftraggeber werden verpflichtet, vor Entscheidungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem Wert ab 20 000 € oder bei Dauerschuldverhältnissen mit einem Jahreswert ab 40 000-€-Eintragungen bei der Informationsstelle nachzufragen. Die Informationsstelle erteilt unter bestimmten Voraussetzungen Auskunft über Eintragungen im Korruptionsregister an bestimmte Stellen, wie z. B. die mit Vergabeentscheidungen befassten Stellen, öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder sowie an Gerichte und Staatsanwaltschaften. Die Entscheidung über einen Ausschluss einer Person oder eines Unternehmens in einem Vergabeverfahren trifft die Stelle, die einen Auftrag zu vergeben hat.

2.2 Gesetzgebungskompetenz des Landes

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes lässt sich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes ableiten; die zu regelnde Materie dürfte weitgehend dem Recht der Wirtschaft zuzuordnen sein. Damit gehört die Gesetzgebungskompetenz in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Da der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz bislang keinen Gebrauch gemacht hat, können die Länder selbst Regelungen treffen. Sollte sich der Bund zu einer eigenen Regelung entschließen, wären landesgesetzliche Regelungen allerdings obsolet.

Soweit das Gesetz Mitteilungspflichten der Staatsanwaltschaft und der Gerichte begründet, steht dem Land eine Gesetzgebungskompetenz für das gerichtliche Verfahren nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1, Artikel 72 Abs. 1 GG zu. Der Bund hat die Materie ausweislich § 13 Abs. 1 Nr. 1 EGGVG nicht abschließend geregelt.

2.3 Erfordernis einer landesrechtlichen Regelung

Rechtsvorschriften, die das Führen eines Korruptionsregisters vorsehen, können sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene erlassen werden. Die Länder Berlin, Hamburg (zeitweise) und Nordrhein-Westfalen haben bzw. hatten entsprechende gesetzliche Regelungen getroffen, weitere Länder wie Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz und Hessen haben solche Register durch Verwaltungsvorschriften geregelt. Da Korruption ein länderübergreifendes Phänomen darstellt und Wirtschaftsunternehmen vielfach überregional tätig sind, zum Teil auch über Standorte in mehreren Ländern verfügen, erscheint es sinnvoll, ein bundesweit geltendes zentrales Register statt einer Vielzahl dezentraler Register auf der Grundlage unterschiedlicher rechtlicher Regelungen einzurichten. Ob sich dies realisieren lässt, ist nach dem derzeitigen Informationsstand offen. Der Bund hat bislang derartige Ansinnen nicht aufgegriffen. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 26. Juni 2008 fand im Deutschen Bundestag keine Mehrheit. Auf Fachebene hat das Bundeswirtschaftsministerium mitgeteilt, dass zunächst Aufgaben aus dem Koalitionsvertrag Priorität hätten und voraussichtlich Anfang 2011 zu einem Bund-Länder-Ausschuss zur Erörterung dieser Thematik eingeladen würde. Es bestand nunmehr die Absicht, unter den norddeutschen Ländern eine Verständigung über die Möglichkeit, ein einheitliches gesetzliches Vorgehen zu erreichen, herbeizuführen. Nach den bisherigen Ergebnissen der Abstimmung erscheint es allerdings fraglich, ob eine solche Verständigung zeitnah erreichbar sein wird.

Die Handelskammer Bremen greift diesen Aspekt in ihrer Stellungnahme vom 16. Dezember 2009 auf und bezweifelt, dass ein solches Register allein für Bremen sinnvoll ist. Dies ergebe sich insbesondere aus dem begrenzten räumlichen Anwendungsbereich und der sich daraus ergebenden niedrigen Abschreckungswirkung.

2.4 Harmonisierung mit dem Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetz

Mit dem Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetz vom 24. November 2009 (Brem.GBl. S. 476) werden Standards für die Vergabe öffentlicher Aufträge über Bau-, Liefer- und Dienstleistungen festgelegt. Dabei sind abhängig von den Auftragswerten bestimmte Vergabeverfahren zu beachten sowie von den Unternehmen Erklärungen über die Einhaltung von Mindestlöhnen und sonstigen Mindestarbeitsbedingungen sowie in bestimmten Bereichen die Beachtung entsprechender Tarifverträge abzugeben. Nach § 17 Abs. 4 des Tariftreue- und Vergabegesetz wird ein Register über Unternehmen eingerichtet, die wegen Verstoßes gegen die vorgenannten Bedingungen von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen worden sind. Eine Rechtsverordnung, die das Nähere hierzu regelt, ist inzwischen erlassen worden (Bremische Vergabeverordnung vom 21. September 2010, Brem.GBl. S. 523).

2.4.1 Das Justizressort weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine Abstimmung der Schwellenwerte zwischen dem Tariftreue- und Vergabegesetz und dem Korruptionsregistergesetz erfolgen sollte. Nach dem Tariftreue- und Vergabegesetz müssen bei Aufträgen über 10 000 € bestimmte Vorgaben beachtet werden (§§ 6, 7 Tariftreue- und Vergabegesetz). Eine Abfragepflicht nach § 6 des Entwurfs ist erst bei Aufträgen ab 20 000 €, bei Dauerschuldverhältnissen ab einem Jahreswert von 40 000 € vorgesehen, im darunter liegenden Bereich bleibt es dem öffentlichen Auftraggeber überlassen, ob er eine Auskunft einholt.

Die unterschiedlichen Schwellenwerte erscheinen nach Auffassung des Justizressorts unplausibel; im Übrigen sei es rechtssystematisch bedenklich, im Bereich der unter-schwelligeren Vergabe – also der Vergabe unterhalb der gemeinschaftsrechtlichen Schwellenwerte – weitere Wertgrenzen einzuziehen und so einer weiteren Verkomplizierung des Vergaberechts Vorschub zu leisten.

2.4.2 Im Übrigen regt das Justizressort an, abweichend von der Regelung in § 6 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs eine einheitliche Wertgrenze für eine Abfrage bei öffentlichen Aufträgen zu regeln; die abweichende Wertgrenze bei Dauerschuldverhältnissen sei insoweit nicht überzeugend. Ferner empfiehlt das Ressort, kein eigenes Berechnungsmodell in § 6 des Entwurfs für Dauerschuldverhältnisse vorzusehen, sondern ähnlich wie § 3 Abs. 1 BremVergabeG auf § 3 VgV zu verweisen, der eine sachgerechte Regelung für Dauerschuldverhältnisse bereithält.

2.4.3 Das Ressort empfiehlt ferner eine Abstimmung zwischen den beiden Registern. Ein öffentlicher Auftraggeber habe künftig zwei Register zu kontaktieren, einerseits das Register nach § 17 Abs. 4 Satz 1 BremVergabeG und andererseits das Register nach dem Entwurf. Das Ressort empfiehlt, diese Register gemeinsam zu führen oder zumindest bei einer Stelle.

2.4.4 Das Ressort weist darauf hin, dass die Rechtsfolgen einer Eintragung in das jeweilige Register abstimmungsbedürftig seien.

Nach § 17 Abs. 3 Satz 2 BremVergabeG kann der öffentliche Auftraggeber einen Auftragnehmer bis zu zwei Jahre von der öffentlichen Auftragsvergabe ausschließen. Ein Ausschluss wird in das Register eingetragen und schließt den Auftragnehmer von der Vergabe weiterer öffentlicher Aufträge aus. Die Eintragung in das Korruptionsregister führt demgegenüber nur zu einer Auskunft an den öffentlichen Auftraggeber. Welche Konsequenzen er daraus zieht, bleibt seiner weiteren Entscheidung überlassen. Das Ressort empfiehlt zu erwägen, ob es bei diesen unterschiedlichen Rechtsfolgen – zwingender Ausschluss hier, bloße Information dort – bleiben soll.

Anmerkung¹⁾

a) Das Tariftreue- und Vergabegesetz regelt eine grundsätzlich andere Materie als das Korruptionsregistergesetz. In dem einen Fall geht es um die Einhaltung von lohn- und tarifvertraglichen Standards und von Mindestarbeitsbedingungen, in dem anderen Fall um korruptes Verhalten. Gemeinsamkeiten bestehen

¹⁾ Es handelt sich bei den Anmerkungen jeweils um solche des Senators für Inneres und Sport.

insoweit, als beide Bereiche zu missbilligendes Verhalten im Zusammenhang mit der Bewerbung um öffentliche Aufträge und deren Abwicklung betreffen. Im Übrigen betreffen beide Bereiche das Vergabeverfahren, wenn auch unter unterschiedlichen Blickwinkeln. Dies lässt es im Ergebnis angezeigt sein, die in den Nummern 2.4.1 und 2.4.2 vorgeschlagene Harmonisierung hinsichtlich der Schwellenwerte aufzugreifen.

b) Auch bei Verstößen gegen das Tariftreue- und Vergabegesetz liegt es nach § 17 Abs. 3 im Ermessen des öffentlichen Auftraggebers, ob er einen Auftragnehmer von der öffentlichen Auftragsvergabe ausschließt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass bei Verstößen gegen das Tariftreue- und Vergabegesetz das zu missbilligende Verhalten unmittelbar von der Unternehmensleitung selbst ausgehen dürfte, sodass eine deutliche Zuordnung zwischen Unternehmensleitung und Fehlverhalten möglich sein wird. Im Gegensatz dazu ist ein solch deutlicher Zusammenhang bei korruptivem Verhalten nicht zwingend gegeben. Korruptives Verhalten kann auch durch Beschäftigte, z. B. auf der mittleren Unternehmensebene, erfolgen, ohne dass die Unternehmensleitung davon Kenntnis hat. Insoweit könnte der Ausschluss des gesamten Unternehmens von öffentlichen Aufträgen, dem korruptives Verhalten einzelner Beschäftigter zugrunde liegt, eher als unverhältnismäßige Folge empfunden werden. Die Unternehmensverbände im Lande Bremen weisen in ihrer Stellungnahme insbesondere darauf hin, dass die Eintragung zu einer faktischen Vergabesperre führen könnte. Dies könne insbesondere in Bereichen, in denen die öffentliche Hand ein Nachfrage-monopol besitze oder eine marktbeherrschende Stellung einnehme (z. B. im Straßenbau), existenzbedrohende Konsequenzen für die Unternehmen und deren Beschäftigte haben. Zum anderen dürfte bei der Entscheidung über einen Vergabeausschluss auch die Höhe und der Umfang des konkret zu vergebenden Auftrags sowie die Schwere des korruptionsbelasteten Verhaltens mit zu berücksichtigen sein, zumindest wenn die Entscheidung beim öffentlichen Auftraggeber verbleibt (dazu siehe unten).

Zu bedenken ist schließlich, dass eine wertende Beurteilung des korruptiven Verhaltens in einem Vergabeverfahren nur unter genauer Kenntnis der Umstände des Einzelfalls möglich sein dürfte; dies wird den potenziellen öffentlichen Auftraggeber vor erhebliche Schwierigkeiten stellen, zumal der Zugang zu solchen Einzelinformationen nicht ohne Weiteres eröffnet sein wird. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der Ausschluss eines Anbieters von einem öffentlichen Auftrag rechtlich anfechtbar ist. Um einen solchen Ausschluss begründen zu können, muss die entscheidende Stelle über ausreichende Informationen verfügen. Die im Register gespeicherten Informationen werden dazu allein voraussichtlich nicht ausreichen.

Es ist ferner zu beachten, dass Ausschlüsse von Bewerbern/Bietern in einem konkreten Vergabeverfahren allein mit Hinweis auf einen Registereintrag vermehrt zur rechtlichen Anfechtung des Vergabeverfahrens führen dürften. Den Betroffenen muss zugestanden werden, mit entsprechenden „Selbstreinigungsmaßnahmen“ das beanstandete korruptive Verhalten wirksam zu unterbinden. Kann ein Bewerber/Bieter, über den ein Registereintrag vorliegt, in einem Vergabeverfahren hinreichend nachweisen, dass das beanstandete Verhalten in laufenden Vergabeverfahren nicht mehr vorkommen kann (z. B. durch personelle oder organisatorische Konsequenzen), wäre dieser nicht rechtssicher aus dem Verfahren ausschließbar. Im Falle einer gerichtlichen Anfechtung eines Vergabeausschlusses ist davon auszugehen, dass das Vergabeverfahren bis zu einer rechtsbeständigen Klärung der Rechtmäßigkeit des Ausschlusses angehalten werden muss.

Im Hinblick auf diese Problematik wäre es angezeigt, dass der Gesetzgeber selbst eine Lösung zur Verfügung stellt. Hinzuweisen ist beispielsweise dabei auf Regelungen im Korruptionsbekämpfungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. Dort werden bei der Speicherung im Korruptionsregister differenzierende Regelungen angewandt, die Verfehlungen einzelner Personen ohne bestimmenden Einfluss auf das Unternehmen gesondert behandeln (vergleiche § 7 Abs. 1 KorruptionsbG NW). Im Übrigen könnte auch überlegt werden, ob unter Einbeziehung von Regelvermutungen (z. B. grundsätzlich Annahme der Verantwortlichkeit der Geschäftsleitung) und Ausnahmen (z. B. sofern die Verantwortlichkeit einer anderen Person nachweislich vorliegt und die Geschäftsleitung keine Kenntnis hatte und haben konnte) eine Lösung gefunden werden kann.

Schließlich ist zu bedenken, ob der Kreis der Verantwortlichen entsprechend § 30 des Ordnungswidrigkeitengesetzes geregelt werden sollte. Danach sind bei juristischen Personen und Personenvereinigungen u. a. die vertretungsberechtigten Organe oder Mitglieder solcher Organe, die vertretungsberechtigten Gesellschafter, die Generalbevollmächtigten, Prokuristen oder Handlungsbevollmächtigten oder sonstigen Personen, die für die Leitung des Betriebs oder Unternehmens verantwortlich handeln, für die Pflichtverletzungen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen verantwortlich.

Im Übrigen bleibt zu überlegen, ob es im Falle einer Eintragung in das Korruptionsregister bei einer bloßen Information eines öffentlichen Auftraggebers bleiben soll, der seinerseits über den Vergabeausschluss zu entscheiden hat oder ob die Eintragung in das Register für einen bestimmten Zeitraum zu einem Ausschluss für öffentliche Vergaben führen soll. Nach § 9 Abs. 2 des Korruptionsbekämpfungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen liegt die Entscheidung über den Ausschluss bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bei der anfragenden Stelle. Ein gleiches Modell sieht das Korruptionsregistergesetz des Landes Berlin (KRG) vor. Nach § 2 Abs. 1 KRG trifft die zentrale Informationsstelle selbst keine Entscheidungen über Vergabeausschlüsse. Diese Modelle sind allerdings nicht zwingend; denkbar wäre es auch, dass die zentrale Stelle nach Bewertung des korruptiven Verhaltens den Zeitraum festlegt, für den eine Eintragung mit der Folge eines generellen Ausschlusses erfolgen soll. Dabei wären gegebenenfalls auch Maßnahmen zu berücksichtigen, die ein Unternehmen zur künftigen Verhinderung des beanstandeten Verhaltens getroffen hat. Dieser generelle, als gesetzliche Folge festzulegende Ausschluss wäre dann unabhängig von einem konkreten Vergabeverfahren und würde den jeweiligen öffentlichen Auftraggeber nicht mehr mit der zusätzlichen Entscheidung über einen Vergabeausschluss belasten. Im Falle einer gerichtlichen Anfechtung des Vergabeausschlusses würden Vergabeverfahren nicht für einen möglicherweise längeren Zeitraum angehalten. Diese Lösung hätte den weiteren Vorzug, dass nicht unterschiedliche potenzielle Auftraggeber zu jeweils unterschiedlichen Entscheidungen kämen.

Empfehlungen

Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt, die Regelungen zum Korruptionsregister mit den Regelungen des Tariftreue- und Vergabegesetzes zu harmonisieren. Ferner empfiehlt sie zu prüfen, ob es bei dem Modell der Entscheidung über einen Vergabeausschluss durch die vergebende Stelle bleiben soll. Schließlich regt sie an, eine Regelung zu treffen, die im Zusammenhang mit einer vorgesehenen Eintragung eine differenzierende Regelung in Bezug auf die handelnden Personen erlaubt.

2.5 Standort eines Korruptionsregisters

§ 2 Abs. 1 des Entwurfs bestimmt, dass das Korruptionsregister bei der zuständigen Behörde eingerichtet wird. Welche das ist, bleibt im Weiteren offen; dies sollte entsprechend der nachstehenden Empfehlungen noch ergänzt werden.

Denkbar wäre, das Korruptionsregister im Bereich des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europaangelegenheiten, des Senators für Wirtschaft und Häfen, der Senatorin für Finanzen oder der Zentralen Antikorruptionsstelle des Senators für Inneres und Sport zu errichten und zu führen.

Da das Register nach dem Tariftreue- und Vergabegesetz nach der Bremischen Vergabeverordnung bereits vorher und nach Neufassung der Verordnung auch künftig beim Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa geführt wird, bietet es sich an, das Korruptionsregister ebenfalls in diesem Ressort zu führen. Das gemeinsame Führen der beiden Register hätte technische, organisatorische und personelle Vorteile. Demgegenüber wäre eine Anbindung der beiden Register an jeweils unterschiedliche Ressortbereiche sowohl von der Betreiberseite als auch von der Seite derjenigen, die Informationen zum Register liefern oder aus dem Register erhalten, unvorteilhaft. Es müssten beispielsweise bei einer Vergabe von der vergebenden Stelle jeweils unterschiedliche Stellen abgefragt werden. Demgegenüber könnte eine Abfrage effizient erledigt werden, wenn beide Register bei einer Stelle geführt werden. Eine Errichtung des Registers im Bereich des Bauressorts hätte zudem den Vorzug, dass das Register möglicherweise in das von Immobilien Bremen betriebene elektronische Vergabesystem eingebunden werden könnte.

In den anderen Ländern, die vergleichbare Register durch gesetzliche Regelungen eingeführt haben, sind die im Vergabebereich wesentlich eingebundenen Fachres-

sorts wie Wirtschaftsministerium, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung oder das Finanzressort diejenigen Stellen, die das Register führen.

Empfehlungen

Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt, die zentrale Informationsstelle durch gesetzliche Regelung beim Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa einzurichten.

2.6 Einzelfragen

Bei der Darstellung von Einzelfragen erfolgt eine Bewertung nur, soweit den Vorschlägen nicht gefolgt, von ihnen abgewichen werden soll oder soweit sie erörterungsbedürftig sind. Empfehlungen ohne Nennung des/der Vorschlagenden sind solche des Senators für Inneres und Sport.

2.6.1 Zu § 1 des Entwurfs

a) Es wird angeregt, in Absatz 1 die Wörter „sowie von Personenvereinigungen und -gesellschaften“ zu streichen. Die Begriffe „natürliche und juristische Personen“ decken das gesamte Spektrum möglicher Organisationsformen unternehmerischer Betätigungen ab.

b) Sowohl das Justizressort als auch das Wirtschaftsressort und der Antikorruptionsrat weisen darauf hin, dass die Definitionen in Absatz 2 der Regelung widersprüchlich sind. Satz 1 definiert durch einen Klammerzusatz den Begriff des Auftraggebers und beschränkt ihn auf die Freie Hansestadt Bremen und die ihrer Aufsicht unterstehenden juristische Personen des **öffentlichen** Rechts. Damit sind z. B. privatrechtlich organisierte Eigengesellschaften nicht erfasst. Satz 2 definiert den Begriff des „**öffentlichen** Auftraggebers“ – mithin einen engeren Begriff als Satz 1 – unter Hinweis auf „alle in § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen genannten Auftraggeber“. Dies können indes auch privatrechtliche Vereinigungen sein (§ 98 Nummern 2, 4, 5, 6 GWB). Eine Klarstellung des Gewollten wäre erforderlich. Der Antikorruptionsrat empfiehlt, alle öffentlichen Auftraggeber nach § 98 GWB zu erfassen.

c) Ergänzend regt das Wirtschaftsressort an zu erörtern, ob auch Zuwendungsempfänger im Sinne des § 98 Nr. 5 GWB als öffentliche Auftraggeber erfasst werden sollen. Soweit dies beabsichtigt ist, sollte dies durch die gesetzliche Regelung selbst festgelegt werden, z. B. durch die generelle Bezugnahme auf die Regelung in § 98 GWB. In diesem Zusammenhang sei zu empfehlen, die Verwaltungsvorschriften zur LHO zu ergänzen und die Zuwendungsbescheide an Empfänger von öffentlichen Zuwendungen verpflichtend mit einem Hinweis auf die Beachtung des Korruptionsregistergesetzes zu versehen.

d) Das Justizressort wirft ferner die Frage auf, ob eine Nennung von „Bietern“, „Bewerbern“ und „potenziellen Auftragnehmern“ in Absatz 2 erforderlich ist. Es könnte der Eindruck entstehen, als ob damit Unterschiedliches gemeint sei. Es dürfe ausreichen, von „Bietern“ oder schlichtweg „Unternehmen“ zu sprechen, weil sich nur auf diese die vergaberechtliche Zuverlässigkeitsprüfung beziehe (§ 97 Abs. 4 Satz 1 GWB).

e) Der Antikorruptionsrat empfiehlt, in Absatz 2 das Wort „Ziel“ durch das Wort „Zweck“ zu ersetzen.

Empfehlungen

Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt,

a) in Absatz 1 die Wörter „sowie von Personenvereinigungen und -gesellschaften“ zu streichen,

b) eine Harmonisierung der Regelungen in § 1 Absatz 2 in Bezug auf die Definition des Auftraggebers vorzunehmen. Dies sollte durch einheitliche Verwendung des Begriffs „öffentliche Auftraggeber“ in Satz 1 und Satz 2 erfolgen, weil § 6 des Entwurfs die Abfragepflicht aus dem Register auf öffentliche Auftraggeber bezieht. Dabei sollte auch die Frage der Einbeziehung von Zuwendungsempfängern geklärt werden,

c) in Absatz 2 ferner die Begriffe „Bieter oder Bewerber“ oder „Unternehmen“ statt der Begriffe „Bieter, Bewerber und potenzielle Auftragnehmer“ zu verwenden,

d) in Absatz 2 das Wort „Ziel“ durch das Wort „Zweck“ zu ersetzen.

2.6.2 Zu § 2 des Entwurfs

a) Das Justizressort regt an zu prüfen, ob die Regelungen in den Absätzen 3 bis 5 erforderlich sind.

Anmerkung

Nach § 7 des Bremischen Datenschutzgesetzes sind technische und organisatorische Vorkehrungen zur sicheren Datenverarbeitung zu treffen. Beispielsweise ist nach § 7 Abs. 4 Nr. 4 BremDSG zu gewährleisten, dass Daten während des Transports oder der Übermittlung nicht unbefugt gelesen werden können. Diese Bestimmungen dürften als ausreichend anzusehen sein, sodass eine weitere rechtliche Regelung nicht erforderlich ist. Dem Vorschlag sollte gefolgt werden.

- b) Der Antikorruptionsrat regt an, das Führen des Korruptionsregisters in automatisierter Form zwingend vorzusehen („... ist in Form einer automatisierten Datei zu führen“). Das Führen eines Registers in nicht elektronischer Form würde u. a. erheblichen Aufwand verursachen und sei nicht mit dem beabsichtigten elektronischen Vergabeverfahren kompatibel.

Anmerkung

Die bisherige Formulierung überlässt es der Verwaltung zu entscheiden, in welcher Weise sie das Register führen will. Dies schließt eine elektronische Registerführung ein. Eine zwingende gesetzliche Vorgabe ist nicht erforderlich. Allerdings würde die Formulierung „soll als automatisierte Datei geführt werden“ deutlich eine Richtung vorgeben.

- c) Es wird empfohlen, die zuständige Behörde für das Führen des Registers im Gesetz zu bestimmen. Bezüglich der Frage, bei welcher Behörde ein Register eingerichtet werden soll, wird auf die Ausführungen zu Nr. 2.5 Bezug genommen.

Empfehlungen

- a) Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt die Streichung der Absätze 3 bis 5.
b) Bezüglich der Bestimmung der zentralen Stelle wird auf die Empfehlungen zu Nr. 2.5 Bezug genommen.

2.6.3 Zu § 3

Zu Absatz 1

- a) Das Justizressort weist darauf hin, dass Absatz 1 die Eintragung bestimmter, insbesondere strafrechtlicher Rechtsverstöße in das Korruptionsregister vorsieht. Strafrechtliche Verstöße können nur natürliche Personen begehen. Das Register soll nach § 1 Absatz 1 Auskunft auch über die Unzuverlässigkeit juristischer Personen sowie von Personenvereinigungen und -gesellschaften geben. Es bedürfe daher einer gesetzgeberischen Entscheidung, unter welchen Bedingungen die strafrechtlichen Verfehlungen von Einzelpersonen einer juristischen Person soweit zuzurechnen sind, dass diese in das Korruptionsregister eingetragen wird. Auf diese Frage biete das Gesetz keine Antwort. Möglicherweise könne dies durch eine Regelung wie in § 30 des Ordnungswidrigkeitengesetzes erreicht werden.

Anmerkung

Dem Vorschlag sollte gefolgt werden. Im Hinblick auf die Frage der Zurechenbarkeit der Verstöße von Einzelpersonen zu einem Unternehmen wird auch auf die Darstellung unter 2.4.4 hingewiesen, in der die Problematik bereits unter anderem Blickwinkel behandelt wird.

- b) Die Unternehmensverbände im Lande Bremen e. V. empfehlen, das Wort „hinreichend“ in Absatz 1 Satz 1 zu streichen. Es bedürfe eines klaren Nachweises der vorgeworfenen strafbewehrten Aktivitäten. Es seien unumstößliche, objektive Kriterien für die Voraussetzung einer Eintragung in das Register erforderlich. Ein „hinreichender Nachweis“ entspreche nicht dieser Forderung.

Anmerkung

Dem Vorschlag sollte nicht gefolgt werden. Durch Absatz 2 wird die Regelung des Absatzes 1 soweit konkretisiert, dass objektive Kriterien für das Vorliegen strafbewehrten Verhaltens vorhanden sind. Im Zusammenspiel der beiden Absätze dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit von einem entsprechenden Verstoß auszugehen sein. Zwar besteht die Möglichkeit einer Korrektur der zugrundeliegenden Entscheidung im Rechtsmittelverfahren; allerdings ist dieses Risiko abzuwägen mit dem Interesse an einer zeitgerechten Eintragung eines Unternehmens im Falle einer hohen Wahrscheinlichkeit korruptiven Verhaltens.

c) Das Justizressort empfiehlt, klarere Regelungen zur Behandlung von Bagatellverstößen zu treffen. Eine Eintragung nach Absatz 1 setze „Rechtsverstöße von Bedeutung, insbesondere in Bezug auf die Art und Weise der Begehung oder den Umfang des materiellen oder immateriellen Schadens“ voraus. Was damit gemeint sei, ergebe sich aus dem Entwurf nicht. § 8 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs verschärfe diese Unsicherheit. Danach könne bereits ein Bußgeld von weniger als 1 000 € zur Eintragung führen. Es erscheine fraglich, ob bei einem solchen Bußgeld noch von einem Rechtsverstoß von Bedeutung ausgegangen werden könne. Der Antikorruptionsrat empfiehlt, auf die Regelung zu verzichten.

d) Das Justizressort empfiehlt zu klären, wer über das Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 entscheide. Aus § 4 Abs. 1 des Entwurfs folge unmittelbar, das sich die zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten berufenen Behörden und die Strafverfolgungsbehörden über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 und 2 des Entwurfs klar werden müssten. Das Gesetz ließe aber offen, ob die zentrale Informationsstelle eine solche Mitteilung stets aufnehmen müsse oder ob ihr die Entscheidung obliege, dass ein mitgeteilter Rechtsverstoß die Voraussetzungen für eine Eintragung nach § 3 Absatz 1 erfülle. Eine Klärung dieser Fragen sei auch notwendig, um festzustellen, wer für eine zu Unrecht erfolgte Eintragung oder einen darauf gestützten zu Unrecht erfolgten Ausschluss von einem Vergabeverfahren und daraus entstehende Schäden hafte.

Anmerkung

Nach § 4 Abs. 4 des Entwurfs gibt die meldende Stelle den betroffenen Unternehmen Gelegenheit zur Äußerung. Nach Abs. 5 trägt sie die Verantwortung für die Richtigkeit der mitgeteilten Daten. Dies spricht dafür, dass die meldende Stelle letztlich auch entscheidet, ob eine Meldung erfolgt und damit eine Eintragung vorgenommen wird. Die registerführende Stelle prüft demgegenüber nur die Plausibilität und Korrektheit der Meldung respektive der Eintragung.

e) Das Justizressort gibt zu bedenken, ob durch die Aufnahme eines wettbewerbsrechtlichen Bezuges in die Vorschrift des Absatzes 1 eine klarere Abgrenzung zu nicht eintragungswürdigen Fällen erreicht werden kann. Dies würde bedeuten, die Mitteilung auf diejenigen Verfahren zu beschränken, bei denen ein wettbewerbsrechtlicher Bezug vorliegt. Im Übrigen weist das Ressort auf den Schutz des Steuergeheimnisses nach § 30 der Abgabenordnung hin. Nach Verständnis des Justizressorts müsste bei einer drohenden Verletzung des Steuergeheimnisses eine Mitteilung nach § 4 des Entwurfs unterbleiben, weil der Mitteilung in diesem Fall eine gesetzliche Vorschrift entgegenstünde.

f) Die Handelskammer Bremen weist darauf hin, dass der Normenkatalog in Absatz 1 zu umfangreich sei. In dem Normenkatalog seien Vorschriften enthalten, die keinen Bezug zu Korruptionstaten aufwiesen, beispielsweise Verstöße des Arbeitgebers gegen den Arbeitnehmer (Nr. 11) und Steuerhinterziehung (Nr. 15).

g) Die Regelung in Absatz 1 Nr. 22 ist zu streichen; der dort genannte § 14 GWB ist durch die 7. GWB-Novelle aufgehoben worden.

h) Der Antikorruptionsrat schlägt vor, die Formulierung „im Rahmen einer unternehmerischen Betätigung“ (begangener korruptionsrelevanter oder sonstiger Rechtsverstöße von Bedeutung) durch die Formulierung „im Geschäftsverkehr“ zu ersetzen. Unternehmerische Tätigkeit umfasse nur Selbstständige, nicht aber angestellte Personen. Auch diese könnten aber korruptionsrelevante Rechtsverstöße begehen. Der Begriff „Geschäftsverkehr“ sei demgegenüber weitreichender und beinhalte auch Verstöße von angestellten Personen.

Anmerkung

*Die im Entwurf verwendete Formulierung beschränkt sich nicht auf die unternehmerische Betätigung, sondern erfasst Verstöße, die **im Rahmen** einer unternehmerischen Betätigung begangen worden sind. Diese Formulierung erfasst nicht allein den Unternehmer als Person, sondern erstreckt sich auf das gesamte Unternehmen, mithin auch die dort beschäftigten Arbeitnehmer. § 5 Abs. 1 KorruptionsbG NRW erfasst ebenfalls Verstöße, die im Rahmen einer unternehmerischen Betätigung begangen worden sind.*

Es wird empfohlen, dem Vorschlag nicht zu folgen.

Zu Absatz 2

a) Die Unternehmensverbände im Lande Bremen schlagen für die Nrn. 1 und 2 folgende Ergänzungen vor:

- „1. bei *rechtskräftiger* strafrechtlicher Verurteilung;
2. bei Erlass eines *rechtskräftigen* Strafbefehls“.

Anmerkung

Dem Vorschlag sollte nicht gefolgt werden. Die Tatsache einer Verurteilung, auch wenn gegen die Entscheidung Rechtsmittel eingelegt sind, kann zumindest als Indiz für korruptives Verhalten gewertet werden, das eine Eintragung in das Register unter den übrigen Voraussetzungen rechtfertigt. Bis zur Rechtskraft von Entscheidungen, insbesondere in Wirtschaftsstrafsachen, vergeht mitunter ein längerer Zeitraum. Diesen abzuwarten, bevor eine Eintragung vorgenommen wird, erscheint allein wegen möglicher zwischenzeitlicher Veränderungen in der Unternehmensstruktur und des Zeitraums von der ersten Feststellung korruptiven Verhaltens bis zur Eintragung und weiterhin einem Ausschluss in einem späteren Vergabeverfahren nicht überzeugend.

b) Die Unternehmensverbände im Lande Bremen e. V. schlagen für Absatz 2 Nr. 5 folgende Fassung vor:

„für die Dauer eines Straf- oder Bußgeldverfahrens, wenn ein dringender Tatverdacht gerichtlich festgestellt oder das Straf- und Bußgeldverfahren bei Vorliegen eines Geständnisses des Beschuldigten eingeleitet wurde.“

Fassung Entwurf

„für die Dauer der Durchführung eines Straf- oder Bußgeldverfahrens, wenn im Einzelfall angesichts der Beweislage bei der meldenden Stelle kein vernünftiger Zweifel an einer schwerwiegenden Verfehlung besteht und die Ermittlungs- beziehungsweise die für das Bußgeldverfahren zuständige Behörde den Ermittlungszweck nicht gefährdet sieht.“

Die Verbände begründen ihren Vorschlag damit, dass es notwendig sei, dass ein hohes Maß an Gewissheit bezüglich der Verfehlungen bestehe. Es sei in diesem Zusammenhang auch nicht empfehlenswert, in diesem Fall mit unbestimmten Rechtsbegriffen wie „kein vernünftiger Zweifel“ (an einer schweren Verfehlung) zu arbeiten. Da es um schwerwiegende Konsequenzen für die Unternehmen und auch für deren Beschäftigte gehe, hält die Handelskammer klar definierte und unumstößliche Kriterien wie die gerichtliche Feststellung eines Tatverdachts oder das Geständnis des Beschuldigten für unerlässlich.

Anmerkung

Dem Vorschlag sollte nicht gefolgt werden. Die Voraussetzungen, unter denen nach § 3 Abs. 2 des Entwurfs bereits während eines noch nicht abgeschlossenen Straf- oder Bußgeldverfahrens eine Meldung an das Korruptionsregister erfolgen kann, unterscheiden sich von dem Vorschlag der Handelskammer nicht wesentlich. Fälle, in denen der Betroffene vor oder zu Beginn des Verfahrens ein Geständnis ablegt, sind mit der Formulierung des Entwurfs ebenfalls lösbar. Im Übrigen findet im Strafverfahren keine eigene Feststellung des dringenden Tatverdachts statt. Dieser ist vielmehr Voraussetzung für bestimmte strafprozessuale Maßnahmen, wie z. B. den Erlass eines Haftbefehls. Rechtsfolgen sollten sinnvoller Weise nur an die Maßnahmen selbst, nicht aber an deren Voraussetzungen anknüpfen.

c) Der Antikorruptionsrat schlägt vor, eine neue Nummer 1 in Absatz 2 einzufügen, nach der der erforderliche hinreichende Nachweis des jeweiligen Rechtsverstößes auch bei Zulassung einer Anklage und bei Erlass eines Bußgeldbescheides als erbracht gilt.

Anmerkung

Dem Vorschlag sollte nicht gefolgt werden. Dies widerspricht der strafrechtlichen Unschuldsvormutung, nach der ein Betroffener bis zu seiner Verurteilung als unschuldig gilt. Demzufolge sind auch Maßnahmen nicht angebracht, die den Nachweis oder zumindest den erheblichen Verdacht strafrechtlicher Ver-

fehlungen voraussetzen. Auch wenn der Eintragung im Register keine strafrechtliche Sanktionswirkung zukommt, so können sich daraus erhebliche wirtschaftliche Folgen für das betroffene Unternehmen ergeben, sollte darauf ein Vergabeausschluss gestützt werden. Ausnahmen sollten nur unter engen Voraussetzungen und nur dann zugelassen werden, wenn ein dringendes und überwiegendes Interesse besteht. Im Übrigen dürfte sich insbesondere bei den meist komplexeren Wirtschaftsstrafverfahren noch eine Reihe von Erkenntnissen ergeben, die bei Anklageerhebung nicht bekannt waren und bei denen die Möglichkeit besteht, dass sie zu einer anderen Beurteilung des Sachverhalts führen können. Der für eine Eintragung erforderliche Nachweis, der für die betroffenen Unternehmen zu gravierenden Folgen führen kann, sollte nicht bereits durch die Zulassung einer Anklage als erbracht gelten; die Voraussetzungen einer Zulassung der Anklage erreichen nicht ein solches Maß an Gewissheit über das Fehlverhalten des Betroffenen, dass darauf bereits eine rechtlich gravierende Folge gestützt werden kann. Gleiches gilt im Grundsatz für den Vorschlag, den Erlass eines Bußgeldbescheides als Auslöser für eine Eintragung in das Korruptionsregister vorzusehen. Auch durch diese Verfahrensweise würde das Ergebnis eines Verfahrens vorweg genommen. Nicht jeder Bußgeldbescheid wird tatsächlich bestandskräftig.

§ 5 Abs. 2 KorruptbG NW lässt die Zulassung einer Anklage für einen Eintrag genügen, § 3 Abs. 3 KRG Bln verlangt u. a. eine rechtskräftige Verurteilung oder einen bestandskräftigen Bußgeldbescheid.

d) Die Unternehmensverbände im Lande Bremen e. V. schlagen ergänzend folgenden neuen Absatz 4 vor:

„(4) Eine Eintragung in das Register darf nicht erfolgen, wenn das Unternehmen zuvor durch geeignete Maßnahmen den Umstand ausgeräumt hat, der für die Feststellung des korruptiven Verhaltens maßgebend war.“

Der Vorschlag wird mit Sachverhalten begründet, in denen Unternehmen durch vereinzelte Beschäftigte in ein Strafverfahren um korruptives Verhalten hineingezogen wurden und daraus die personellen Konsequenzen zogen.

Die Unternehmensverbände sind ferner der Auffassung, dass ein Unternehmen nicht in das Register eingetragen werden sollte, wenn durch die Schaffung einer Position für Korruptionsbekämpfung oder sonstiger gleichwertiger struktureller Maßnahmen zeitnah mögliche strukturelle Defizite beseitigt wurden.

Anmerkung

Der dem Vorschlag zugrunde liegende Gedanke findet sich bereits in ähnlicher Form in § 8 Abs. 2 des Entwurfs, wenngleich ausgestaltet als (verkürzende) Tilgungsregelung.

Die Frage, ob Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden soll, bei Nachweis geeigneter Maßnahmen und Kontrollen einer Eintragung in das Register zu begegnen, sollte geprüft werden. Einerseits wird damit für Unternehmen, die tatsächlich von Korruptionssachverhalten ihrer Mitarbeiter überrascht werden, die Chance geschaffen, einer möglicherweise existenzbedrohenden Maßnahme zu entgehen. Andererseits ist nicht auszuschließen, dass Unternehmen von diesen Maßnahmen generell Gebrauch machen, um eine Eintragung in das Register zu vermeiden. Denkbar wäre, diese Möglichkeit als einmalige Chance vor einer Eintragung in das Register auszugestalten; ein weiterer Verstoß würde dann in jedem Fall zu einer Registereintragung führen. Die Formulierung der gesetzlichen Regelung wäre noch zu überarbeiten. Problematisch könnte sein, dass die registerführende Stelle die Geeignetheit der Maßnahmen zu bewerten hätte. Dazu müssten ihr einerseits genaue Informationen aus dem zugrunde liegenden Verfahren vorliegen um erkennen zu können, worin das korruptive Verhalten bestanden hat. Sie müsste andererseits weiterhin beurteilen, ob die getroffenen Maßnahmen als geeignet angesehen werden können. Dies setzt Fachkompetenz in der Beurteilung von Unternehmensstrukturen voraus (siehe dazu auch Nr. 2.4.4).

Empfehlungen

Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt,

a) Absatz 1 zu ergänzen und die Bedingungen festzulegen, unter denen strafrechtliche Verfehlungen von Einzelpersonen juristischen Personen zugerechnet werden können,

- b) eindeutiger Regelungen zur Behandlung von Bagatellverstößen zu treffen,
- c) in Absatz 1 einen deutlicheren Bezug auf Verstöße vorzusehen, die im Wettbewerb begangen worden sind,
- d) zu prüfen, ob der Normenkatalog in Absatz 1 eingegrenzt und deutlicher auf korruptives Verhalten von Personen und Unternehmen beschränkt werden sollte,
- e) die Regelung in Absatz 1 Nr. 22 zu streichen,
- f) zu prüfen, ob eine Regelung zweckmäßig ist, aufgrund der bei Nachweis geeigneter Maßnahmen und Kontrollen durch das Unternehmen einer Eintragung in das Register begegnet werden kann.

2.6.4 Zu § 4

- a) Das Justizressort regt an, die Regelungen in Absatz 2 Satz 2 (Mitteilung an die Informationsstelle bei Wegfall der Speichervoraussetzungen durch öffentliche Auftraggeber) und in § 8 Abs. 4 des Entwurfs miteinander zu verbinden und in einer gemeinsamen Regelung, z. B. als neuen Absatz 3, zusammenzuführen.

Anmerkung

Eine Harmonisierung und Zusammenfassung der beiden Regelungen erscheint sinnvoll.

- b) Das Justizressort weist darauf hin, dass sich die Regelung in Absatz 3 systematisch an unzutreffender Stelle befinden würde. Bei der dort geregelten Übernahme bestimmter Meldungen in das Register handele es sich nicht um Mitteilungspflichten, sondern die Regelung erlaube die Übernahme bestimmter Meldungen in das Register. Im Übrigen sei sie ihrem Wortlaut nach zu eng gefasst. Sie erlaube nur die Übernahme von Mitteilungen des Bundes und der Länder, nicht aber die Übernahme von Mitteilungen über Vergabeausschlüsse anderer Auftraggeber, seien sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert.
- c) Bei der Betrachtung der Vorschrift fällt auf, dass teilweise der Begriff „Mitteilungen“ (Absätze 1 bis 3), teilweise der Begriff „Meldungen“ (Absätze 4 und 5) verwendet wird. Der Sprachgebrauch sollte einheitlich gestaltet werden. Gegebenenfalls wäre die Überschrift anzupassen.

Empfehlungen

Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt,

- a) die Regelungen in Absatz 2 Satz 2 und in § 8 Abs. 4 zu harmonisieren,
- b) die Regelung in Absatz 3 zu überarbeiten und dabei den Standort der Regelung neu festzulegen,
- c) den Sprachgebrauch bezüglich „Mitteilungen“ und „Meldungen“ in der Vorschrift zu vereinheitlichen.

2.6.5 Zu § 5

- a) Die Regelung in Absatz 1, die sich nach der Überschrift auf den Eintragungsgegenstand erstrecken soll, sollte deutlicher gefasst werden. Nach dem gegenwärtigen Inhalt verpflichtet § 5 im Wesentlichen zur Übermittlung bestimmter Daten an das Register; dass sie auch Eintragungsgegenstand sein sollen, ergibt sich allenfalls mittelbar aus Satz 2 bzw. Absatz 2. Zu empfehlen ist, die in Absatz 1 genannten Daten als einzutragende Daten zu bezeichnen und die Behörden zur Übermittlung zu verpflichten.
- b) Das Justizressort weist darauf hin, dass Absatz 1 Nr. 7 des Entwurfs zur Mitteilung der „Dauer des Vergabeausschlusses“ verpflichtet. Dies zielt auf Mitteilungen nach § 3 Abs. 3 (und § 4 Abs. 2 und 3) des Entwurfs. Gemeint seien hier offenbar Ausschlüsse von einem konkreten Vergabeverfahren wegen Unzuverlässigkeit. Diese erfolgen aber nicht für eine bestimmte Dauer, sondern für ein konkretes Vergabeverfahren.
- c) Der Antikorruptionsrat und das Wirtschaftsressort schlagen vor, den Begriff „Behörden“ in Absatz 1 durch den Begriff „Stellen“ zu ersetzen. Grund dafür sei, dass meldeberechtigt bzw. -verpflichtet nicht nur Behörden, sondern auch Betriebe, Gesellschaften und andere öffentliche Auftraggeber seien.

d) In Absatz 2 ist eine nach Auffassung des Justizressorts schwer verständliche Differenzierung vorgesehen. Nach Satz 1 sei unverzüglich die Löschung zu veranlassen, wenn sich Eintragungen als falsch erweisen. Den Verpflichteten benenne die Norm nicht; der Sachzusammenhang lege nahe, dass die Informationsstelle zur Löschung verpflichtet sein soll. Anders nach Satz 2, wenn sich „nur einzelne Angaben“ als falsch erweisen, in diesen Fällen veranlasse die ursprünglich meldende Stelle die unverzügliche Löschung oder Berichtigung. Diese Unterscheidung sei nur schwer nachvollziehbar.

e) Die Unternehmensverbände im Land Bremen schlagen vor, § 5 um folgenden Absatz 3 zu erweitern:

„(3) Wurde eine Verfehlung von einzelnen Personen begangen, die keinen bestimmenden Einfluss auf ihr Unternehmen bzw. auf ihren Unternehmensteil hatten, und weist das Unternehmen nach, dass die Verfehlung nicht auf strukturelle oder organisatorische Mängel zurückzuführen ist, so erfolgt nur eine Speicherung der Daten der verantwortlichen Person.“

Anmerkung

Eine fast wortgleiche Regelung findet sich in § 7 Abs. 1 Satz 3 KorruptionsbG NW. Vor allem in mittleren oder größeren Unternehmen sind die Geschäftsleitung oder die sonst Verantwortlichen nicht immer in der Lage, korruptives Verhalten einzelner Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen insbesondere in nachgeordneten Bereichen rechtzeitig zu erkennen. Korruptives Verhalten erfolgt zwangsläufig verdeckt; die Verstöße bestehen mitunter auch nur in geringerem Umfang. Die Eintragung des gesamten Unternehmens und der damit im Zusammenhang stehende Ausschluss von öffentlichen Vergaben, der teilweise bis zur Existenzgefährdung des Unternehmens führen kann, könnte in solchen Konstellationen unverhältnismäßig sein. Durch die Regelung wird ein Korrektiv geschaffen, um in Fällen, in denen Korruption ohne Wissen der Unternehmensleitung erfolgt ist und ohne dass organisatorische Mängel vorliegen, eine unverhältnismäßige Folge zu verhindern (im Übrigen siehe auch Empfehlungen zu Nr. 2.4.4 und 2.6.3).

Empfehlungen

Die Deputation für Inneres empfiehlt,

- a) Absatz 1 zu überarbeiten und die Eintragung von Daten ausdrücklich zu regeln, das Wort „Behörde“ jeweils durch „Stelle“ zu ersetzen und in Nr. 7 die Wörter „und Dauer“ zu streichen,
- b) in Absatz 2 generell zu bestimmen, dass die Löschung von Daten jeweils durch die meldende Stelle zu veranlassen ist,
- c) nach Absatz 2 eine Regelung entsprechend dem vorgeschlagenen Absatz 3 einzufügen.

2.6.6 Zu § 6

a) Der Antikorruptionsrat empfiehlt, in Absatz 1 Satz 1 den Begriff „Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern“ durch den neutraleren Begriff „Vertragsunternehmen“ zu ersetzen.

Ferner empfiehlt der Antikorruptionsrat, Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Dies gilt auch für vorgesehene Nachunternehmen.“

Damit würde erreicht, dass die Abfrage verpflichtend ist. Nach Auffassung des Antikorruptionsrats sollte es nicht im Ermessen der Vergabestelle bleiben, ob und wie bei Subunternehmen Prüfungen durchzuführen sind. Im Übrigen wird aus Gründen besserer Lesbarkeit vorgeschlagen, den Begriff „Nachunternehmerinnen und Nachunternehmer“ durch „Nachunternehmen“ zu ersetzen.

Anmerkung

a) Der Begriff „Vertragsunternehmen“ wird im Gesetzentwurf im Übrigen nicht verwendet. Ihn nur an dieser Stelle zu verwenden, könnte daher problematisch sein, weil sich die Frage ergibt, ob er einen anderen Inhalt hat als der Begriff des „Auftragnehmers“. Es wäre allerdings zu überlegen, ob der Begriff des Auftragnehmers nicht ganz entfallen könnte, weil die in Frage kommenden Anbieter mit den anderen verbleibenden Begriffen in § 1 Abs. 1 „Bieterin oder

Bieter“ und „Bewerberin und Bewerber“ ausreichend erfasst sind. Das Korruptionsbekämpfungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen enthält ebenfalls den Begriff des Auftragsnehmers nicht, sondern beschränkt sich in der Begrifflichkeit auf Bieter und Bewerber (siehe § 8 KorruptionsbG NW).

Im Korruptionsbekämpfungsgesetz NW erstreckt sich die Anfragepflicht nur auf die Bieter oder Bewerber, die einen Zuschlag erhalten sollen; in Bezug auf Nachunternehmen ist keine Regelung ersichtlich.

Eine verpflichtende Erstreckung der Abfrage auf Nach- oder Subunternehmen könnte gleichwohl sinnvoll sein um zu verhindern, dass unzuverlässige Unternehmen über andere Unternehmen Aufträge erlangen und damit den Zweck des Korruptionsregisters unterlaufen können. Gleichwohl dürfte bei einer Reihe von Vergabeverfahren die Tatsache, ob Nachunternehmen eingesetzt werden und welche dies gegebenenfalls sind, nicht erkennbar sein. Bei anderen Vergabeverfahren – z. B. im Baubereich – ist die Angabe, in welchem Umfang mit Nachunternehmen gearbeitet werden soll, bei Abgabe des Angebots verpflichtend vorgesehen. Eine verpflichtende Abfrage bezüglich der Nachunternehmen müsste daher eingeschränkt sein auf die Fälle, in denen das Unternehmen, das den Zuschlag erhalten soll, dies offenlegen kann und muss. Soweit die Angabe von Nachunternehmen nicht rechtlich verpflichtend im Vergabeverfahren vorgesehen ist, könnte auch eine Abfrage im Korruptionsregister nicht rechtlich verpflichtend vorgesehen werden.

b) Im Hinblick auf eine Harmonisierung der in Absatz 1 enthaltenen Wertgrenzen mit dem Tariftreue- und Vergabegesetz wird auf die Darstellung unter 2.4 verwiesen.

Die Unternehmensverbände im Lande Bremen empfehlen, die Wertangaben jeweils ohne Umsatzsteuer vorzusehen. Dies wäre bei einer ohnehin erforderlichen Überarbeitung der Vorschrift zu beachten.

b) Die Unternehmensverbände im Lande Bremen empfehlen, folgenden Absatz 3 anzufügen:

„(3) Die anfragende Stelle ist darauf hinzuweisen, dass sie die übermittelten Daten nur für den Zweck der Ermessensausübung bei einem Vergabeverfahren verwenden darf und die Daten nach Abschluss des Vergabeverfahrens zu löschen hat.“

Die Unternehmensverbände begründen ihren Vorschlag damit, dass die Daten nur zweckgebunden genutzt werden dürften. Falle der Zweck fort, weil die Vergabe vollzogen worden sei, müssten auch die Daten wieder gelöscht werden. Ferner sei dies erforderlich, um sicherzustellen, dass nach Löschung einer Eintragung im Korruptionsregister nicht Daten weiterhin an anderen Orten gespeichert blieben. Dies gelte in besonderem Maße bei einer vorzeitigen Tilgung einer Eintragung bei Wiederherstellung der Zuverlässigkeit.

Anmerkung

Der Grundsatz der Zweckbindung bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten ergibt sich grundsätzlich bereits aus § 12 Abs. 1 des Bremischen Datenschutzgesetzes. Allerdings werden in Verfahren nach dem Korruptionsregistergesetz nicht nur personenbezogene Daten verarbeitet, sondern auch Daten über Unternehmen oder Betriebe, die als juristische Personen organisiert sind. Für juristische Personen gilt das Datenschutzgesetz grundsätzlich nicht. Daher könnte der Grundsatz der Zweckbindung der übermittelten Daten und die Verpflichtung zur Löschung in das Gesetz aufgenommen werden. Es empfiehlt sich allerdings, dies nicht als Hinweispflicht gegenüber der abfragenden Stelle auszugestalten, sondern als unmittelbare Verpflichtung für die Verwendung der Daten im Gesetz vorzusehen.

Empfehlungen

Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt,

- a) in Absatz 1 eine verpflichtende Abfrage auch für Nachunternehmen vorzusehen, soweit deren Angabe vor Zuschlagserteilung rechtlich verpflichtend ist,
- b) die Wertgrenzen in Absatz 1 unter Berücksichtigung der Darstellung unter 2.3 zu harmonisieren,
- c) den Grundsatz der Zweckbindung aller übermittelten Daten nebst Verpflichtung zur Löschung ausdrücklich im Gesetz zu regeln.

2.6.7 Zu § 7

a) Das Justizressort weist darauf hin, dass in Absatz 1 die Nrn. 3 und 4 der Abstimmung bedürften. Während Nummer 3 die Auskunft an die mit der Entscheidung über Vergaben befassten Gerichte beschränkt, erstreckt Nummer 4 die Auskunft unterschiedslos auf die Gerichte und Staatsanwaltschaften des Bundes und der Länder. Damit würde die in Nummer 3 vorgegebene sachliche Beschränkung wieder aufgegeben. Dies erschiene nicht konsistent.

Anmerkung

Der Auffassung des Justizressorts ist zuzustimmen. Es ist nicht ersichtlich, dass Auskünfte aus dem Korruptionsregister für andere als Vergabeverfahren von Bedeutung sein könnten. Insofern empfiehlt es sich, in Absatz 1 Nummer 4 zu streichen. Alternativ könnte auch daran gedacht werden, eine Auffangregelung vorzusehen, nach der Auskünfte (gegenüber Behörden, Gerichten oder Staatsanwaltschaften des Bundes oder der Länder) erteilt werden können, soweit ein rechtliches oder tatsächliches Interesse dargelegt wird.

b) Der Antikorruptionsrat schlägt vor, in Absatz 1 Nr. 1 auch die Kommunen aufzunehmen.

Anmerkung

Der Vorschlag sollte aufgegriffen werden.

c) Der Antikorruptionsrat schlägt vor, Absatz 1 Nummer 4 wie folgt zu fassen:

„4. die mit der Verhütung und Verfolgung von Straftaten gemäß § 3 Absatz 1 befassen Gerichte und Strafverfolgungsbehörden.“

Damit würden auch die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder als abfrageberechtigte Stellen aufgenommen.

Anmerkung

Dem Vorschlag kann grundsätzlich gefolgt werden. Die Aufnahme der Polizei als sonstige infrage kommende Strafverfolgungsbehörde erscheint sinnvoll, Nummer 5 könnte dann entfallen. Allerdings sollte auf die Bezugnahme in § 3 Abs. 1 verzichtet werden, weil grundsätzlich alle Gerichte und Strafverfolgungsbehörden (auch) für die Verfolgung der in § 3 Abs. 1 genannten Straftaten zuständig sind. Eine Beschränkung auf Straftaten nach § 3 Abs. 1 könnte sinnvoll sein, wenn die Auskunftsberechtigung an die Verfolgung konkreter Straftaten geknüpft würde (z. B. „Gerichte und Strafverfolgungsbehörden . . . soweit sie Straftaten nach § 3 Absatz 1 verfolgen“.) Ob dies so gewollt ist, kann dem Entwurf nicht entnommen werden. Dies ist gegebenenfalls durch den Gesetzgeber selbst zu entscheiden.

d) Der Antikorruptionsrat schlägt vor, Nummer 5 wie folgt zu fassen (entfällt, soweit dem Vorschlag zu c) gefolgt wird):

„5. die für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten nach § 3 Absatz 1 zuständigen Dienststellen der Polizeien des Bundes und der Länder.“

Durch den Vorschlag würde die Regelung präziser gefasst.

Anmerkung

Es gilt grundsätzlich das in der vorhergehenden Anmerkung Dargelegte. Soweit der Anmerkung zu c) gefolgt wird, ist die Regelung in Nr. 5 entbehrlich.

e) Es wird vorgeschlagen, in Absatz 2 die Formulierung „die auskunftsberechtigten Stellen“ durch die Formulierung „die anfragenden Stellen“ zu ersetzen.

Die verwendete Formulierung ist irreführend; auskunftsberechtigte Stelle ist die Stelle, bei der das Register geführt wird. Gemeint sind offensichtlich die Stellen, die eine Anfrage an das Register richten.

Empfehlungen

Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt, § 7 unter Berücksichtigung der Vorschläge zu überarbeiten.

2.6.8 Zu § 8

a) Die Regelungen in Absatz 1 Nummer 3 und Absatz 2 sind nach Auffassung des Justizressorts nur schwer verständlich. Nach Absatz 1 Nummer 3 sei die Eintragung

im Korruptionsregister zu tilgen, wenn die Stelle, die den Ausschluss oder den Hinweis mitgeteilt hat, die Wiederherstellung der Zuverlässigkeit meldet. Nach Absatz 2 könne die Tilgung bei Nachweis der wiederhergestellten Zuverlässigkeit „auch eher“ erfolgen; damit scheine eine andere Tilgung gemeint zu sein als nach Absatz 1 Nummer 3. Dies belege auch § 4 Absatz 3. Das Verhältnis der beiden Vorschriften erscheine unklar.

Ergänzend ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung der Regelung in Nummer 4 auf Praktikabilitätsprobleme stoßen dürfte. Es ist nicht ersichtlich, in welcher Weise die Stelle, die den Ausschluss gemeldet hat, einer Mitteilung durch die Informationsstelle über eine wiederhergestellte Zuverlässigkeit widersprechen könnte. Informationen darüber, in welcher Weise und durch welche Maßnahmen die Zuverlässigkeit wiederhergestellt worden ist, dürften der den Ausschluss meldenden Stelle zunächst gar nicht zugänglich sein. Selbst wenn man dies unterstellt, müsste die meldende Stelle im Übrigen qualifiziert bestreiten können, dass die getroffenen Maßnahmen zu Wiederherstellung der Zuverlässigkeit ausreichen. Dass könnte nicht nur die fachliche Kompetenz der meldenden Stelle überschreiten, sondern auch auf Kapazitätsprobleme in der Bearbeitung stoßen. Ferner bleibt offen, wie und vom wem ein Dissens im Falle eines Widerspruchs der meldenden Stelle gelöst werden soll (siehe auch unten b)). Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Sperrung des Eintrags nur für einen Monat zulässig ist; danach bleibt offen, wie mit der Speicherung im Falle eines fortbestehenden Dissenses umgegangen werden soll.

Der Antikorruptionsrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch die Tatsache einer Sperrfrist bedeuten würde, dass das Register keine Auskunft erteilen dürfte, also weder, ob das Unternehmen gesperrt ist noch dass es das nicht ist. Damit würde im Ergebnis aber dennoch eine Auskunft über das Unternehmen gegeben, und zwar dass es nicht eindeutig nicht eingetragen wäre. Dieser Zustand sei weder für Unternehmen noch für Vergabestellen zumutbar.

Anmerkung

Den Anmerkungen des Justizressorts sollte gefolgt werden. Es erscheint zumindest erforderlich, Absatz 2 Satz 1 zu streichen. Im Übrigen empfiehlt es sich, insbesondere die Regelung in Absatz 1 unter sprachlichen und gesetzestechnischen Aspekten zu überarbeiten und klarer zu fassen.

b) Absatz 2 regelt nach Auffassung des Justizressorts nicht, wem gegenüber und in welchem Verfahren der Nachweis der wiederhergestellten Zuverlässigkeit zu erbringen sei. Andere Vorschriften des Gesetzes setzen voraus, dass ein öffentlicher Auftraggeber von der wiederhergestellten Zuverlässigkeit zu überzeugen wäre (§ 8 Abs. 4 Satz 1, Abs. 1 Nr. 4; § 8 Abs. 1 Nr. 3). Falls in Absatz 2 ein Nachweis gegenüber der Informationsstelle gemeint sein sollte, sollte die Vorschrift dies daher explizit regeln.

Ferner sollte ergänzend klargestellt werden, dass die Nrn. 1 und 2 kumulativ vorliegen müssen.

c) In Absatz 3 Satz 1 wäre zunächst klarzustellen, dass sich die Eintragungen auf dasselbe Unternehmen oder dieselbe Person beziehen müssen und dass es sich um Eintragungen mit unterschiedlichen Fristabläufen handelt. Im Übrigen bleibt die Regelung sprachlich unklar. Wenn für eine Tilgung bei allen Eintragungen die Fristen abgelaufen sein müssen, sind auch alle Eintragungen zu löschen. Eine Überarbeitung der Regelung im Sinne einer präziseren und eindeutigeren Aussage ist zu empfehlen.

d) Die Unternehmensverbände im Lande Bremen schlagen vor, Absatz 3 zu streichen. Nach Auffassung des Verbands sollte die Tilgung einer Eintragung nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Frist von anderen Eintragungen ebenfalls abgelaufen ist. Aufgrund der Tatsache, dass jede einzelne Eintragung einen Ermessensgrund bei der Vergabeentscheidung einer abfragenden Behörde darstellen sollte, müsse gerade im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit jede Eintragung selbständig und unabhängig von anderen Eintragungen behandelt werden. Je mehr Eintragungen ein Unternehmen oder dessen Beschäftigte belasten, desto geringer sei die Wahrscheinlichkeit, dass dieses Unternehmen bei der Vergabe berücksichtigt werde. Und je weniger Eintragungen ein Unternehmen oder dessen Beschäftigte haben, desto höher sei die Wahrscheinlichkeit, bei einer Vergabe berücksichtigt zu werden. Es sei unter diesen Voraussetzungen nach Auffassung des Verbands unerlässlich, die Eintragungen unabhängig voneinander zu tilgen, wenn jeweils die Voraussetzungen vorlägen.

Anmerkung

Dem Vorschlag sollte nicht gefolgt werden. Die Speicherdauer bei einer Eintragung beträgt im Regelfall drei Jahre, in besonderen Fällen ist sie kürzer. Sofern innerhalb eines Zeitraums weitere eintragungsfähige Sachverhalte anfallen, hat auch die erste Eintragung für die Bewertung des Unternehmens durchaus Relevanz. Daher sollte an der Regelung festgehalten werden, zumal der Zeitraum, für den die Eintragungen gespeichert bleiben, nicht übermäßig lang ist. Im Übrigen findet auch in anderen Registern (z. B. Bundeszentralregister) eine Tilgung bei mehreren Eintragungen erst dann statt, wenn für alle Eintragungen die Voraussetzungen der Tilgung vorliegen (siehe § 47 Abs. 3 BZRG).

e) Es wird empfohlen, die Umstände, die nach Absatz 4 Satz 2 eine weitere Speicherung ausschließen, ausdrücklich zu benennen; gemeint sind offensichtlich Ereignisse nach Absatz 1 Nrn. 5 und 6. Unklar bleibt, mit welcher Zielsetzung diese Informationen der ursprünglich mitteilenden Stelle nach Satz 3 zugeleitet werden sollen.

f) In Absatz 5 Satz 1 tritt in Fällen nach § 3 Abs. 2 Nr. 5 keine Rechtskraft ein; der Bezug ist zu streichen. In Satz 2 sollte der Verweis vermutlich richtig auf § 3 Abs. 2 Nr. 3 lauten; der Bezug auf § 3 Abs. 2 Nr. 1 bleibt unverständlich.

Empfehlungen

Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt,

a) Absatz 1 unter Berücksichtigung der Anregungen zu a) zu überarbeiten und Absatz 2 Satz 1 zu streichen,

b) in Absatz 2 zu bestimmen, wem gegenüber der Nachweis der wiederhergestellten Zuverlässigkeit zu erbringen ist,

c) in Absatz 2 zu regeln, dass die Nrn. 1 und 2 kumulativ vorliegen müssen,

d) Absatz 3 im Sinne einer eindeutigen und präzisen Aussage zu überarbeiten,

e) die Absätze 4 und 5 im Sinne der Vorschläge zu e) und f) zu überarbeiten.

2.6.9 Zu § 9

Absatz 1 verweist bezüglich der Eintragungen und Löschungen auf § 5. Dort ist aber im Wesentlichen eine Übermittlungsverpflichtung geregelt. Die Eintragung selbst ergibt sich nur mittelbar aus § 5 Abs. 1 Satz 2. Eine ausdrückliche Klarstellung des Gewollten in § 5 wäre angezeigt (siehe auch Nr. 2.6.5). Zudem sollte auch hier klar geregelt werden, wer die Betroffenen von der Löschung der Eintragung im Register zu unterrichten hat, die registerführende Stelle oder die meldende Stelle.

Empfehlungen

Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt eine Überarbeitung im Sinne der Anregung.

2.6.10 Zu § 10

Der Inhalt der Regelung bleibt unklar. Dass das Bremische Datenschutzgesetz bei natürlichen Personen anwendbar ist, braucht nicht geregelt zu werden. Die sinnvolle Anwendung auf andere als natürliche Personen bleibt inhaltlich unbestimmt. Sollen beispielsweise die allgemeinen Regelungen über die Datenspeicherung und -übermittlung gelten? Es empfiehlt sich, die Erforderlichkeit der Regelung zu überdenken.

Empfehlungen

Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt eine Überarbeitung im Sinne des Vorschlags.

2.6.11 Sonstiges

a) Auf die Ergebnisse der rechtsförmlichen Prüfung durch das Justizressort (als Anlage 1 beigefügt) wird hingewiesen. Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt, die Anregungen in den Entwurf einzuarbeiten.

b) Zum sachgerechten Vollzug des Gesetzes ist eine Reihe von Datenübermittlungen erforderlich, wie sich insbesondere auch aus den Anmerkungen ergibt. Hinzuweisen ist insbesondere auf die Übermittlung von Daten aus dem Strafverfahren an die Ver-

gabestelle, die diese Informationen voraussichtlich zur Begründung eines Vergabeausschlusses benötigt. Dies werden zumindest zu einem Teil auch personenbezogene Daten sein. Befugnisse zur Übermittlung personenbezogener Daten enthält das Gesetz nicht. Es ist insbesondere zu prüfen, ob Angaben aus dem Strafverfahren, ohne weitere Rechtsgrundlage an andere Stellen übermittelt werden dürfen. Die entsprechenden Befugnisse zumindest für die Erhebung und Übermittlung und Verarbeitung personenbezogener Daten sollten in das Gesetz aufgenommen werden.

c) Schadensersatz (Unternehmensverbände)

Die Unternehmensverbände im Lande Bremen e. V. weisen darauf hin, dass es einer Regelung im Gesetz bedürfe, nach der die öffentliche Hand Schadensersatz zu leisten hätte, wenn eine Eintragung erfolge oder eine Löschung nicht unverzüglich vorgenommen werde, obgleich das betroffene Unternehmen nachweislich dargelegt habe, dass Maßnahmen getroffen wurden, die ein künftig einwandfreies Verhalten erwarten ließen.

Anmerkung

Für den öffentlichen Bereich bestehen bereits Regelungen, die zum Schadensersatz verpflichten. Nach § 839 BGB besteht im Falle einer Amtspflichtverletzung eine Schadensersatzpflicht gegenüber dem geschädigten Dritten. Ferner besteht ein Schadensersatzanspruch bei einer unzulässigen oder unrichtigen Verarbeitung personenbezogener Daten nach § 23 des Bremischen Datenschutzgesetzes. Nach § 23 Absatz 2 besteht der Ersatzanspruch bei automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten verschuldensunabhängig.

In Anbetracht dieser Regelungen wird eine gesonderte Regelung im Korruptionsregistergesetz nicht für erforderlich gehalten.

d) Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption

Die Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen vom 23. Januar 2001 ist nach Inkrafttreten des Korruptionsregistergesetzes an die gesetzliche Neuregelung anzupassen.

2.7 Entwurf eines Bremischen Gesetzes zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters (Bremisches Korruptionsregistergesetz – BremKorG)

Die Empfehlungen aus dem vorstehenden Bericht sind in den beigefügten Entwurf eines Bremischen Gesetzes zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters eingearbeitet. Die staatliche Deputation für Inneres empfiehlt, das Gesetz unter Berücksichtigung dieses Entwurfs zu beschließen.

3. Stellungnahme zu den Nrn. 1 und 2 des Antrags

Zu Nr. 1 a) (Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der Zentralen Antikorruptionsstelle einschließlich Erweiterung ihrer Zuständigkeit)

Die Verfolgung von Korruptionsstraftaten war bis zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes Aufgabe der Polizei Bremen und der Ortspolizeibehörde der Stadt Bremerhaven; die Aufgabenwahrnehmung war eingebettet in den allgemeinen Auftrag der Polizei im Bereich der Verfolgung von Straftaten. Durch Gesetz vom 30. Januar 2007²⁾ ist die Korruptionsbekämpfung dem Senator für Inneres und Sport übertragen worden. Der Senator für Inneres und Sport verfügt seitdem über vollzugspolizeiliche Befugnisse, die sich nach dem aktuellen Stand des Gesetzes auf die Verhütung und Verfolgung von Straftaten nach den §§ 108 b, 108 e, 298 bis 300 und dem 30. Abschnitt des Strafgesetzbuchs erstrecken. Mit den beiden Änderungen des Polizeigesetzes vom 30. Januar 2007 und vom 24. Februar 2009³⁾ hat der Gesetzgeber alle Aufgaben der Korruptionsprävention und -verfolgung aus der allgemeinen vollzugspolizeilichen Zuständigkeit der Polizei Bremen herausgelöst und einer anderen Behörde – dem Senator für Inneres und Sport – als originäre Aufgabe übertragen. Zu berücksichtigen ist, dass der Gesetzgeber keine neue, eigenständige Behörde für die Korruptionsbekämpfung geschaffen hat, sondern die Wahrnehmung dieser Aufgabe von einer Behörde auf eine andere übertragen hat. Die Zentrale Antikorruptionsstelle ist eine Organisationseinheit des Senators für Inneres und Sport, sie hat nicht den Status einer eigenen Dienststelle.

²⁾ Brem.GBl. S. 135.

³⁾ Brem.GBl. S. 45.

Mit der Regelung im Bremischen Polizeigesetz hat der Gesetzgeber die erforderlichen Vorkehrungen getroffen, damit der Senator für Inneres und Sport seine vollzugspolizeilichen Aufgaben im Rahmen der Korruptionsbekämpfung wahrnehmen kann. Eine gesonderte Regelung dieser Zuständigkeiten in einem eigenen Gesetz empfiehlt sich nicht. Eine solche Regelung hätte gegenüber der bestehenden Regelung im Bremischen Polizeigesetz keine Vorteile; unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus und der Vermeidung nicht zwingend erforderlicher Rechtsvorschriften wäre sie abzulehnen. Im Einzelnen wird auf Folgendes hingewiesen:

- Für die Verfolgung von Straftaten im Korruptionsbereich ergeben sich die vollzugspolizeilichen Befugnisse und die Befugnisse als Ermittlungsbeamte der Staatsanwaltschaft aus der Strafprozessordnung. Regelbar für den Landesgesetzgeber wären im repressiven Bereich nur organisationsbezogene Angelegenheiten der Polizei. Dafür bietet sich allein aus systematischen Gründen nur das Polizeigesetz an, das die Gesamtheit der Polizeiorganisationen im Lande Bremen strukturiert und Regelungen für verschiedene sachliche und örtliche Bereiche zur Verfügung stellt. Es empfiehlt sich nicht, diese einheitliche Systematik aufzugeben und für die Regelung einer bestimmten polizeilichen Zuständigkeit ein eigenes Gesetz vorzusehen.
- Soweit der Bereich der Prävention betroffen ist, ist dies im Regelungsbereich des Polizeigesetzes als dem allgemeinen Gefahrenwehrrecht des Landes mit enthalten. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Bremischen Polizeigesetzes umfasst die Abwehr von Gefahren auch die Verhütung von Straftaten. Die insoweit erforderlichen Eingriffsrechte ergeben sich insbesondere aus dem zweiten Abschnitt des Polizeigesetzes. Es ist nicht ersichtlich, dass für die vorbeugende Bekämpfung von Korruptionsstraftaten andere, insbesondere weitergehende Befugnisse erforderlich wären als das Polizeigesetz sie bereits jetzt zur Verfügung stellt. Auch unter diesem Gesichtspunkt empfiehlt sich eine eigene gesetzliche Regelung für die Korruptionsbekämpfung nicht; die Regelung könnte ohnehin nur die vorhandenen polizeilichen Befugnisse des Gefahrenabwehrrechts übernehmen oder darauf Bezug nehmen. Soweit die Prävention eher allgemein gehaltene Unterrichtungen und Schulungen etwa von Bediensteten oder Arbeitnehmern umfasst, ist eine Rechtsgrundlage nicht erforderlich. Da es sich nicht um Eingriffe in Rechtspositionen Dritter handelt, kann der jeweilige Arbeitgeber oder Dienstherr dies in Ausübung seines Direktionsrechts in dem von ihm für erforderlich gehaltenen Umfang bestimmen.

Die Zuständigkeit der Zentralen Antikorruptionsstelle als Organisationseinheit des Senators für Inneres und Sport erstreckt sich im Bereich der Verfolgung von Straftaten nach dem aktuellen Stand des Gesetzes sowohl auf den gesamten öffentlichen Bereich einschließlich der bremischen Gesellschaften und Beteiligungen als auch auf den unternehmerischen und geschäftlichen Bereich. Für die Prävention ergibt sich die Zuständigkeit des Senators für Inneres und Sport aus § 70 Abs. 2 des Bremischen Polizeigesetzes, wonach sich der örtliche Zuständigkeitsbereich auf das Gebiet des Landes erstreckt⁴⁾, während der sachliche Zuständigkeitsbereich nach § 73 BremPolG alle Korruptionsdelikte des Strafgesetzbuchs – gleichgültig ob es sich um Amtsdelikte oder um Korruption im geschäftlichen Verkehr handelt – erfasst. Eine gesonderte Begründung der Zuständigkeit für bremische Gesellschaften und Beteiligungen ist danach nicht geboten.

Zu Nr. 1 b) (Regelung einer Berechtigung für Beamte zur Meldung von Korruptionstaten in den Dienststellen bei ihrem Dienstherrn oder der Zentralen Antikorruptionsstelle und eines Verlangens zur Ahndung im Bremischen Beamtengesetz)

Die von der Bürgerschaft angestrebte Regelung kann nicht in das Bremische Beamtengesetz aufgenommen werden, weil der Bundesgesetzgeber den Sachverhalt im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 GG) bereits geregelt hat und damit eine Gesetzgebungskompetenz für den Landesgesetzgeber nicht mehr besteht. § 37 Abs. 2 Nr. 3 des Beamtenstatusgesetzes vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010) bestimmt, dass die beamtenrechtliche Verschwiegenheitspflicht nicht gilt, wenn gegenüber der zuständigen obersten Dienstbehörde, einer Strafverfolgungsbehörde oder einer durch Landesrecht bestimmten weiteren Behörde oder außerdienstlichen Stelle ein durch Tatsachen begründeter Verdacht einer Korruptionsstraftat nach den §§ 331 bis 337 des Strafgesetzbuchs angezeigt wird.

⁴⁾ Ausgenommen bleibt die örtliche Zuständigkeitsbegrenzung durch § 74 Abs. 2 BremPolG für Bremerhaven.

Diese Regelung setzt Artikel 9 des Zivilrechtsübereinkommens über Korruption des Europarats vom 4. November 1999 um. Dieses Abkommen verpflichtet die Mitgliedstaaten, in ihrem innerstaatlichen Recht dafür Sorge zu tragen, dass Beschäftigte, die den zuständigen Personen oder Behörden in redlicher Absicht einen begründeten Korruptionsverdacht mitteilen, vor ungerechtfertigten Nachteilen geschützt werden.

Damit wird die Zentrale Antikorruptionsstelle des Senators für Inneres und Sport als Strafverfolgungsbehörde bereits erfasst, ansonsten steht es den Ländern frei, andere Behörden oder außerdienstliche Stellen, z. B. Ombudsleute, zu bestimmen. Nur insoweit besteht noch eine Regelungskompetenz für die Länder.

Zu Nr. 1 c) (Gesetzliche Regelung einer Pflicht zur Ernennung von Korruptionsbeauftragten für alle Ressorts)

Eine gesetzliche geregelte Verpflichtung zur Ernennung von Korruptionsbeauftragten für alle Ressorts wird nicht als erforderlich angesehen. Der Senat kann dies ohne gesetzliche Verpflichtung im Rahmen seines Weisungs- und Direktionsrechts umsetzen. Durch die Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen vom 23. Januar 2001 ist dies bereits erfolgt. Von den beteiligten Ressorts wurde durchweg darauf hingewiesen, dass die Regelung in der Verwaltungsvorschrift ausreichend ist und als praxismäßig empfunden wird. Vorteile durch eine gesetzliche Regelung werden von allen Ressorts nicht gesehen.

Eine gesetzliche Regelung wäre nur dann erforderlich, wenn Korruptionsbeauftragte im Rahmen ihrer Aufgaben Zugang zu Personalakten haben sollen. Die Regelung müsste entsprechende Aufgaben und Befugnisse vorsehen. Dies ist jedoch nicht beabsichtigt.

Zu Nr. 2 (Bundesratsinitiative des Senats zur Einführung eines bundesweiten Korruptionsregisters)

In Anbetracht der nicht erfolgreichen Initiative der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahr 2008 und der erkennbar zurückhaltenden Haltung der Bundesressorts zur Einführung eines bundesweiten Korruptionsregisters hält der Senat zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Bundesratsinitiative nicht für erfolgversprechend.

4. Beschlussempfehlung

Die staatliche Deputation für Inneres bittet die Bürgerschaft (Landtag), folgenden Beschluss zu fassen:

Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt den Bericht der Deputation für Inneres zur Kenntnis.

ANLAGE

Bremisches Gesetz zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters (Bremisches Korruptionsregistergesetz – BremKorG)

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

§ 1

Zielsetzung

Im Interesse einer effektiveren Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention richtet die Freie Hansestadt Bremen ein Korruptionsregister ein. In das Korruptionsregister werden natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften eingetragen, die sich als unzuverlässig im Sinne dieses Gesetzes erwiesen haben und die von der Vergabe von Aufträgen durch öffentliche Auftraggeber nach § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ausgeschlossen werden sollen.

§ 2

Korruptionsregister

(1) Das Korruptionsregister wird beim Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (zuständige Behörde) eingerichtet.

(2) Das Korruptionsregister soll als automatisierte Datei geführt werden.

§ 3

Eintragungsvoraussetzungen

(1) In das Korruptionsregister sind bei einem hinreichenden Nachweis von im Rahmen einer unternehmerischen Betätigung begangenen in Satz 2 genannten Rechtsverstößen Eintragungen vorzunehmen. Einzutragen sind Verstöße gegen folgende Rechtsvorschriften:

1. §§ 108 e, 261, 263, 264, 265 b, 266 und 266 a, 298 und 299, 331 bis 335 des Strafgesetzbuchs,
2. § 370 der Abgabenordnung,
3. §§ 19, 20, 20 a, 22 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen,
4. § 34 des Außenwirtschaftsgesetzes,
5. § 404 Absatz 1 oder 2 Nummer 3 des Dritten Buches des Sozialgesetzbuchs,
6. §§ 15, 15 a, 16 des Arbeitnehmer-Überlassungsgesetzes,
7. § 8 Absatz 1 Nummer 2, §§ 9 bis 11 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, § 23 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes.

(2) Der hinreichende Nachweis des jeweiligen Rechtsverstößes nach Absatz 1 gilt als erbracht

1. bei strafgerichtlicher Verurteilung,
2. bei Erlass eines Strafbefehls,
3. bei Einstellung des Strafverfahrens nach § 153 a der Strafprozessordnung,
4. wenn wegen des Verstoßes ein Bußgeld gegen den Betroffenen verhängt worden ist und Rechtsbehelfe hiergegen nicht mehr eröffnet sind,
5. während der Durchführung eines Straf- oder Bußgeldverfahrens, wenn im Einzelfall angesichts der Beweislage bei der mitteilenden Stelle kein vernünftiger Zweifel an einer schwerwiegenden Verfehlung besteht und die für das Ermittlungs- oder für das Bußgeldverfahren zuständige Behörde den Ermittlungszweck nicht gefährdet sieht.

(3) Verstöße nach Absatz 1, die mit einem Bußgeld unter 2 500 Euro geahndet worden sind, werden nicht eingetragen.

(4) Eintragungen sind ferner vorzunehmen bei Vergabeausschlüssen durch die öffentlichen Auftraggeber, soweit der Ausschluss aus Gründen der Unzuverlässigkeit der verantwortlich für das Unternehmen handelnden natürlichen Person im Zusammenhang mit Rechtsverstößen nach Absatz 1 erfolgt ist.

(5) Die Entscheidung, ob eine Eintragung erfolgt, trifft die zuständige Behörde. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Eintragung in das Korruptionsregister haben keine aufschiebende Wirkung.

§ 4

Mitteilungspflicht

(1) Die für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden und die Strafverfolgungsbehörden im Geltungsbereich dieses Gesetzes sind verpflichtet, der zuständigen Behörde Rechtsverstöße im Sinne von § 3 Absatz 1 mitzuteilen, soweit andere gesetzlichen Vorschriften einer Mitteilung nicht entgegenstehen.

(2) Die öffentlichen Auftraggeber im Geltungsbereich dieses Gesetzes sind verpflichtet, der zuständigen Behörde Vergabeausschlüsse im Sinne von § 3 Absatz 4 mitzuteilen.

(3) Die Behörden nach Absatz 1 und die öffentlichen Auftraggeber nach Absatz 2 übermitteln der zuständigen Behörde die in § 5 Absatz 1 genannten Angaben. Werden Umstände bekannt, die für die Eintragung von Bedeutung sind, so ist die zuständige Behörde unverzüglich zu unterrichten.

§ 5

Eintragungsgegenstand

(1) Liegen die Eintragungsvoraussetzungen nach § 3 vor, so werden im Korruptionsregister folgende Angaben gespeichert:

1. mitteilende Stelle,
2. Datum der Mitteilung,
3. Aktenzeichen des Vorgangs der mitteilenden Stelle,
4. betroffenes Unternehmen und betroffene Zweigniederlassung (Firma und Name, Rechtsform, Namen und Vornamen der gesetzlichen Vertreter, bei Personengesellschaften Namen und Vornamen der geschäftsführenden Gesellschafter, Sitz oder Anschrift des Unternehmens, Registergericht und Handelsregisternummer sowie Umsatzsteueridentifikationsnummer),
5. Name, Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift der betroffenen natürlichen Personen,
6. Anlass für die Mitteilung, Darstellung des Sachverhalts und der weiteren in § 3 Absatz 1 genannten Voraussetzungen,
7. Datum und Dauer eines Vergabeausschlusses,
8. Art des Nachweises nach § 3 Absatz 2.

Ist der Rechtsverstoß oder der Vergabeausschluss ausschließlich einer selbstständigen Zweigniederlassung eines Unternehmens zuzurechnen, so werden nur die Daten dieses Unternehmensteils in das Register eingetragen.

(2) Erweisen sich Angaben als unrichtig, sind sie unverzüglich zu berichtigen oder zu löschen.

(3) In das Korruptionsregister können Mitteilungen öffentlicher Stellen des Bundes, anderer Länder und sonstiger öffentlicher Auftraggeber über Vergabeausschlüsse im Sinne von § 3 Absatz 4 oder Rechtsverstöße im Sinne von § 3 Absatz 1 aufgenommen werden, soweit nicht anderweitige Rechtsvorschriften entgegenstehen.

§ 6

Ausschluss vom Vergabeverfahren

(1) Die Eintragung in das Korruptionsregister soll zum Ausschluss von der Vergabe für öffentliche Aufträge durch die öffentlichen Auftraggeber führen, soweit die betroffene natürliche Person bei Begehung des Rechtsverstoßes als

1. freiberuflicher oder gewerblicher Einzelunternehmer,
2. vertretungsberechtigtes Organ einer juristischen Person oder als Mitglied eines solchen Organs,
3. als Vorstand eines nicht rechtsfähigen Vereins,
4. als vertretungsberechtigter Gesellschafter einer rechtsfähigen Personengesellschaft,
5. als Generalbevollmächtigter oder in leitender Stellung als Prokurist oder als Handlungsbevollmächtigter einer juristischen Person oder einer in den Nummern 3 oder 4 genannten Personenvereinigung,
6. als sonstige Person, die für die Leitung des Betriebs oder Unternehmens einer juristischen Person oder einer in den Nummern 3 oder 4 genannten Personenvereinigung verantwortlich ist, wozu auch die Überwachung der Geschäftsführung oder sonstige Ausübung von Kontrollbefugnissen in leitender Stellung gehört,

gehandelt hat.

(2) Die öffentlichen Auftraggeber im Geltungsbereich dieses Gesetzes sind verpflichtet, vor Vergabe eines Auftrags ab einem Auftragswert von 10 000 Euro bei der zuständigen Behörde abzufragen, ob Eintragungen über einen Bieter vorliegen, der einen Auftrag erhalten soll. Bei einem Auftragswert unter 10 000 Euro können öffentliche Auftraggeber nach Satz 1 Abfragen an das Register richten.

§ 7

Auskunftserteilung

(1) Die zuständige Behörde erteilt auf Antrag Auskunft über Eintragungen im zentralen Korruptionsregister an:

1. die öffentlichen Auftraggeber im Geltungsbereich dieses Gesetzes,
 2. die mit Vergabeentscheidungen befassten öffentlichen Stellen des Bundes, der Länder und der Gemeinden,
 3. die mit der Nachprüfung von Vergabeentscheidungen befassten Vergabekammern,
 4. die mit Vergabeverfahren befassten Gerichte,
 5. Strafgerichte und Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder einschließlich ihrer Polizeibehörden, soweit sie mit der Verfolgung von Straftaten der Wirtschaftskriminalität befasst sind und ein begründetes Interesse besteht.
- (2) Die anfragenden Stellen haben den Zweck anzugeben, für den die Auskunft begehrt wird. Die Auskunft muss der Aufgabenerfüllung der anfragenden Stelle dienen.

§ 8

Löschung

- (1) Eine Eintragung im Korruptionsregister ist zu löschen:
1. bei Freispruch oder Einstellung eines eingeleiteten Ermittlungs- oder Strafverfahrens mit Ausnahme einer Einstellung nach § 153 a der Strafprozessordnung,
 2. nach einer Frist von einem Jahr, wenn das Verfahren nach § 153 a der Strafprozessordnung eingestellt worden ist oder es sich um eine Ordnungswidrigkeit gehandelt hat,
 3. im Übrigen nach einer Frist von drei Jahren.
- (2) Die Löschung kann bei Nachweis der wiederhergestellten Zuverlässigkeit auf Antrag durch die zuständige Behörde auch vor Ablauf der in Absatz 1 genannten Fristen erfolgen. Die Zuverlässigkeit kann in der Regel als wiederhergestellt angesehen werden, wenn
1. die natürliche oder juristische Person durch geeignete Maßnahmen, insbesondere in organisatorischer oder personeller Hinsicht, Vorsorge gegen die Wiederholung des Rechtsverstoßes getroffen hat und
 2. ein durch den Rechtsverstoß entstandener Schaden ersetzt wurde oder eine rechtsverbindliche Anerkennung der Schadensersatzverpflichtung vorliegt.
- (3) Enthält das Korruptionsregister mehrere Eintragungen zu einer natürlichen oder einer juristischen Person, so ist die Löschung einer Eintragung erst zulässig, wenn bei allen Eintragungen die nach Absatz 1 zu wahren Fristen abgelaufen sind oder bezüglich aller Eintragungen die nach Absatz 2 erforderlichen Zuverlässigkeitsnachweise erbracht wurden. Satz 1 gilt nicht in Fällen nach Absatz 1 Nummer 1.
- (4) Wird der Nachweis der wiederhergestellten Zuverlässigkeit bei einem öffentlichen Auftraggeber erbracht, hat dieser die zuständige Behörde unverzüglich zu unterrichten. Das Gleiche gilt für Stellen nach § 4 Absatz 1 und 2, soweit sie Kenntnis von Umständen erhalten, die eine weitere Speicherung im Korruptionsregister ausschließen.
- (5) Die Frist beginnt
1. mit dem Datum der Rechtskraft der Entscheidung in den Fällen des § 3 Absatz 2 Nummer 2 oder 4,
 2. mit dem Datum der endgültigen Einstellung in den Fällen des § 3 Absatz 2 Nummer 3,
 3. mit dem Datum der Entscheidung in den Fällen des § 3 Absatz 2 Nummer 1 oder dem Datum der Mitteilung in den Fällen des § 3 Absatz 2 Nummer 5.

§ 9

Unterrichtungspflicht

- (1) Die zuständige Behörde unterrichtet betroffene natürliche und juristische Personen unverzüglich von Eintragungen und Löschungen in das Korruptionsregister. Vor einer Eintragung sind die in Satz 1 genannten Personen anzuhören.
- (2) Die zuständige Behörde erteilt auf Antrag natürlichen und juristischen Personen Auskunft über die sie betreffenden Eintragungen im Korruptionsregister.

§ 10

Evaluation

Die Auswirkungen dieses Gesetzes werden rechtzeitig vor seinem Außerkrafttreten durch den Senat überprüft. Er berichtet der Bürgerschaft (Landtag) über die Ergebnisse der Überprüfung.

§ 11

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.
- (2) Dieses Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2015 außer Kraft.